

Opinia Asociației Promo-LEX

**Respingerea cererii de înregistrare a Grupului de
Inițiativă pentru desfășurarea unui referendum legislativ
pune la îndoială dreptul cetățenilor
de a exercita direct suveranitatea**

Publicat la 22 ianuarie 2018

Asociația Promo-LEX este alarmată de tendințele ce se cristalizează în societate prin tratamentul limitativ al unor autorități publice importante din țară în ceea ce privește dreptul cetățenilor de a iniția un referendum, dar și de a-și expune liber opinia în cadrul unui exercițiu democratic. Considerăm că astfel de tendințe nu urmăresc un scop legitim și nu sunt necesare într-o societate democratică. Ne exprimăm îngrijorarea că aceste luări de poziții pot degenera în anumite restricționări discreționare a acestui drept. Facem referință la însuși faptul punerii la îndoială a dreptului cetățenilor de a iniția un referendum republican legislativ – aspecte menționate de către CEC în corpul hotărârii sale (Hotărârea nr. 1344 din 12.01. 2018), precum și la constatările Curții Constituționale din Hotărârea nr. 24 din 27.07.2017 prin care se pare că s-a limitat expres dreptul cetățenilor de a iniția orice tip de referendum.

Asociația Promo-LEX dezaprobă hotărârea Comisiei Electorale Centrale de a respinge înregistrarea Grupului de inițiativă pentru desfășurarea referendumului republican legislativ privind abrogarea prevederilor legii nr. 154 din 20 iulie 2017 prin care a fost modificat sistemul electoral în unul mixt. Considerăm că dreptul de a iniția un referendum este un drept garantat al cetățenilor Republicii Moldova ce se încadrează organic în conceptul statului de drept și a suveranității naționale, ca fundamente existențiale ale democrației.

Regretăm poziția selectivă unei autorități publice aflate în serviciul cetățenilor de a insista în această situație, comparativ cu alte cazuri similare sau comparabile, de a pune accent exclusiv pe litera legii, ignorând totalmente și nejustificat spiritul legii. **Asociația consideră temeiurile** de ordin procedural invocate de CEC **minore ca relevanță juridică** și care nu sunt în situația de a pune la îndoială legalitatea și legitimitatea grupului de inițiativă constituit, dar și a cetățenilor de a-și expune liber opinia în cadrul unui exercițiu democratic cum este referendumul.

Contextul adoptării Legii nr.154 din 20 iulie 2017 prin care a fost decisă trecerea la sistemul electoral mixt și apariției inițiativei de revenire la sistemul electoral proporțional

Asociația Promo-LEX, în virtutea prevederilor statutare, în permanență a contribuit la îmbunătățirea calității și sporirea încrederii cetățenilor în procesele democratice din Republica Moldova prin acțiuni de monitorizare a proceselor electorale, prin analiza procesului decizional și activități de lobby și advocacy pe domenii relevante obiectivelor sale.

În contextul experienței acumulate în misiunile naționale și internaționale de observare a alegerilor începând cu anul 2009, prin Rapoartele sale de monitorizare, Asociația în permanență a venit cu anumite concluzii generale și recomandări de modificare a legislației electorale în vederea consolidării proceselor democratice. În acest context se înscriu și apelurile publice ale Promo-LEX lansate după alegerile prezidențiale, susținute și de alte organizații ale societății civile, privind **necesitatea urgentării procedurilor de modificare a legislației electorale** în strictă conformitate cu adresele Curții Constituționale și recomandările misiunilor naționale și internaționale de observare a alegerilor, **în baza sistemului electoral existent**.

În același timp, anumite forțe politice parlamentare reprezentate în special de Partidul Democrat și, ulterior, Partidul Socialiștilor, în prima parte a anului 2017, au insistat pe ideea modificării de principiu a sistemului electoral în contextul alegerilor parlamentare din 2018, fără a înlătura deficiențele subliniate de observatorii naționali și internaționali, precum și adresele Curții Constituționale. În opinia Asociației Promo-LEX și a altor reprezentanți ai societății civile, nu putem vorbi de oportunitatea modificării sistemului electoral până nu sunt soluționate problemele fundamentale și urgente din legislația electorală, valabile pentru orice tip de scrutin electoral. În opinia Asociației, conform celor mai bune practici europene, pentru a evita orice dubii de oportunism și favoritism a partidelor de la guvernare, sistemul electoral nu poate fi schimbat pentru următorul

scrutin, respectiv discutarea oportunității modificării sistemului electoral poate fi posibilă doar cu orientarea pentru alegerile parlamentare din 2022.

Contrar celor expuse mai sus, Parlamentul Republicii Moldova exercitând atribuția constituțională de legiferare, prin aprobarea Legii nr. 154 din 20 iulie 2017 cu privire la modificarea Codului Electoral a schimbat modul de alegere a deputaților. Astfel, Moldova a trecut de la sistemul electoral proporțional la unul mixt, ceea ce înseamnă că 51 din cei 101 deputați urmează a fi aleși în circumscripții uninominale și restul 50 într-o circumscripție unică națională. Acest pas s-a înfăptuit fără a ține cont de rezultatele sondajelor de opinie care prezintă sistemul mixt ca fiind unul cel mai puțin dorit de cetățenii țării, dar și opinia mai multor organizații ale societății civile active în domeniul electoral, democratizare și drepturile omului. Mai grav, modificarea legislației electorale a avut loc cu **ignorarea principalei recomandări a Comisiei de la Venetia, care a menționat că, schimbarea sistemului de vot proporțional pe unul mixt pentru Republica Moldova nu este recomandabilă.** În Opinia sa, Comisia a indicat și asupra unei condiții fundamentale pentru legitimitatea unor astfel de procese – existența unui consens național. Or, conform celor expuse mai sus, acest consens național lipsea și lipsește. Concluzia dată reiese și din dezbaterile electorale organizate de către Asociație și care au demonstrat existența unor clivaje adânci în societate pe acest subiect.

În același timp, amintim că Asociația Promo-LEX a identificat și prezentat din momentul aprobării modificărilor în legislația electorală un șir de probleme și lacune legale ce țin de implementarea sistemului mixt de alegere a deputaților, și care în opinia organizației necesită o abordare urgentă, ca de exemplu: reprezentativitatea redusă a Parlamentului în condițiile alegerii deputaților din circumscripții uninominale într-un singur tur de scrutin; clarificarea situației candidatului din lista națională a partidului, care concomitent este și candidat independent în circumscripția uninominală; regimul legal de vot al studenților; interpretabilitatea și nerespectarea criteriului demografic de repartizare utilizat pentru constituirea circumscripțiilor electorale etc. **Subliniem, că nici o problemă din cele menționate supra nu a fost examinată, chiar dacă Guvernul Republicii Moldova în virtutea dispozițiilor finale din Legea nr.154 din 20 iulie 2017, până la 20 octombrie 2017 avea obligația de a veni cu propuneri de modificare și ajustare a cadrului legal.**

În contextul celor expuse mai sus, considerăm că, **modificarea sistemului electoral reprezintă una dintre problemele importante ale societății și ale statului care conform normelor legale pot fi supuse referendumului.** Este de menționat, că discuții în societate cu referire la necesitatea consultării populare și aprobării prin referendum a modificărilor sistemului electoral au apărut încă la etapa desfășurării discuțiilor publice din Parlamentul Republicii Moldova în primăvara-vara anului 2017.

La 5 septembrie 2017 un grup de deputați ai Partidului Liberal au depus o sesizare la Curtea Constituțională prin care au solicitat controlul constituționalității Legii nr.154 din 20 iulie 2017. Subliniem că până la momentul publicării acestei opinii, Curtea nu a făcut publice rezultatele examinării sesizării, fapt care confirmă o dată în plus complexitatea și importanța subiectului modificării sistemului electoral.

Analiza temeiurilor procedurale invocate de CEC în hotărârea de respingere a înregistrării Grupului de inițiativă

Suveranitatea națională înseamnă, potrivit Constituției, puterea absolută și perpetuă a poporului, pe care acesta o exercită prin organele reprezentative ale puterii de stat, al cărei titular suveran este. În acest sens, suveranitatea națională este inalienabilă, întrucât ceea ce se transmite organelor reprezentative este doar exercițiul acesteia. **Exercitarea suveranității în mod direct de către popor se realizează prin participarea lui la referendumuri** și alegeri, precum și prin luarea unor decizii de către acesta în mod direct (HCC nr. 16 din 19.03.2001).

Referendumul a fost consacrat la nivel constituțional ca o modalitate prin care poporul are posibilitatea de a exercita direct suveranitatea națională, exprimându-și voința cu privire la probleme de interes general sau care au o importanță deosebită în viața statului. În acest sens, art. 75 din Constituție stabilește că cele mai importante probleme ale societății și ale statului sunt supuse referendumului, iar hotărârile adoptate potrivit rezultatelor referendumului republican au putere juridică supremă.

Dreptul cetățenilor de a iniția un referendum republican este garantat de art. 155 alin. (1) lit. a) și art. 163 din Codul electoral.

Respectiv, în data de 17 decembrie 2017 a avut loc adunarea de constituire a unui grup de inițiativă (GI), care la 29 decembrie 2017 a depus la Comisia Electorală Centrală, cererea de înregistrare a grupului de inițiativă pentru desfășurarea referendumului republican legislativ. Reținem aici că la adunarea de constituire GI a fost invitat și corespunzător a participat un reprezentant al Promo-LEX în calitate de observator. Esența și scopul constituirii GI a fost organizarea unui referendum republican legislativ în cadrul căruia să fie propus spre adoptare o lege care ar abroga modificările și completările adoptate prin Legea nr. 154 din 20 iulie 2017 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (publicată în Monitorul Oficial nr. 253-264, art. 422).

Examinând în ședință publică cererea de înregistrare a grupului, CEC a supus discuțiilor circumstanțele desfășurării adunării de constituire a GI și în cele din urmă a adoptat o Hotărâre prin care a respins cererea de înregistrare a GI pentru desfășurarea referendumului republican legislativ.

Analizând problemele identificate de către CEC și expuse în textul hotărârii, Asociația Promo-LEX vine cu o poziție proprie pe fiecare problemă abordată și pe situație în general.

a. Articolul 163 alin. (1) din Codul electoral stabilește că cu cel puțin 10 zile înainte de adunare, inițiatorii sunt obligați să comunice în scris autorității administrației publice locale pe al cărei teritoriu urmează să fie organizată adunarea timpul, locul și scopul acesteia.

Facem abstracție de norma legală invocată de CEC la acest subiect, or, expresia: "începutul curgerii termenului este determinat de un eveniment sau moment în timp care va surveni pe parcursul zilei" din art. 261 alin. (1) din Codul civil ar induce calificarea procesului de notificare a APL ca fiind un eveniment în sine. Dezvoltând această idee, considerăm că în lipsa unui atare eveniment de care depinde începutul curgerii termenului, ziua anunțării APL despre desfășurarea evenimentului urmează a fi luată în calcul. Prin urmare, termenul de 10 zile prevăzut de Codul electoral a fost respectat.

Totodată, urmând spiritul legii și nu numai litera ei, constatăm că scopul instituirii acestui termen este de a pune la curent APL despre evenimentul planificat și de a permite acesteia să asigure ordinea publică. Considerăm că termenul dintre data notificării și cea a evenimentului a fost mai mult decât suficient și administrația locală a reușit să întreprindă toate măsurile necesare. La fel, în ședința

publică a CEC s-a constatat că în adresa comisiei nu a intervenit nici o notificare din partea Primăriei mun. Chișinău care ar indica asupra unor insuficiențe temporale.

Reieșind din cele menționate, considerăm irelevant acest argument invocat de către CEC și incapabil a fi temei de refuz a înregistrării grupului de inițiativă.

b. Cu referire la numărul persoanelor prezente la ședința de constituire, Promo-LEX consideră neîntemeiată invocarea viciului neuniformității la numărarea voturilor. În hotărârea sa, CEC face trimitere la art. 163 alin. (2) din Codul electoral, potrivit căruia **înainte de a începe adunarea**, se face înregistrarea participanților la adunare, întocmindu-se o listă în care se indică numele, prenumele și domiciliul acestora. În aceeași hotărâre Comisia constată că **în debutul adunării** a fost declarată prezența a 639 de persoane, *ceea ce constituie un număr dublu al minimumului de 300 cerut de lege (art. 163 alin. (1) din Codul electoral).*

Analizând în detaliu acest subiect, constatăm că organizatorii adunării de constituire a GI au respectat întocmai litera legii, or, înainte de a începe adunarea deja era înregistrat un număr mai mult decât necesar pentru ca evenimentul să aibă loc. Faptul că pe parcursul adunării numărul persoanelor înregistrate variază, în special în creștere, nu ne face decât să reiterăm spiritul legii care instituie un număr minim de persoane participante și în același timp nu impune alte restricții în acest sens. **Adunarea de constituire a grupului de inițiativă pentru desfășurarea unui referendum a fost o acțiune strict cetățenească, bazată pe spiritul civic al celor prezenți și ar fi fost o sfidare a drepturilor lor constituționale refuzul de a-i înregistra pe parcursul adunării doar din motiv că litera legii prescrie înregistrarea înainte de eveniment.**

Rezumând cele menționate, considerăm neîntemeiată invocarea viciului neuniformității la numărarea voturilor drept argument în favoarea neînregistrării GI.

c. Un alt subiect la care Comisia a ținut să atragă o atenție deosebită este depistarea anumitor nereguli în listele de înregistrare a participanților la adunarea de constituire a GI. Considerăm în acest context că indicarea în textul hotărârii CEC a faptului că una și aceeași persoană se regăsește în liste de două ori, denotă nimic altceva decât corectitudinea datelor indicate în raport cu ceilalți participanți la adunare. Totodată, menționăm că o astfel de practică este una improprie procesului de verificare a semnăturilor, or, în cazul examinării actelor pentru înregistrarea altor GI (ex, GI pentru desfășurarea referendumului republican constituțional de modificare și completare a Constituției Republicii Moldova (Hot. CEC nr. 4316 din 21 noiembrie 2015)) Comisia pur și simplu excludea din liste persoanele cu date indicate greșit și adopta o decizie reieșind din numărul semnăturilor valabile rămase.

De menționat aici, pentru comparație, situația înregistrării GI pentru desfășurarea referendumului republican constituțional de modificare și completare a Constituției Republicii Moldova (Hot. CEC nr. 4316 din 21 noiembrie 2015) când Comisia în cadrul examinării cererii de înregistrare a grupului a identificat multiple încălcări în listele semnatărilor **anulând astfel 147 de semnături** din cele **921 prezentate**. Pentru o imagine mai clară, ținem să cităm exact încălcările identificate în hotărârea nr. 4316 din 21 noiembrie 2015:

“a) la 73 persoane datele de identitate (inclusiv semnăturile) din listă, declarație și buletinul de identitate nu corespund;

b) în 2 cazuri datele din listă sunt incomplete;

c) în 3 cazuri aceeași persoană semnează de două ori (o dată la nr. 550, 222, 324 și a doua oară la nr. 175, 731, 438);

d) în 5 cazuri nu este aplicată semnătura, dintre care: 3 în lista prezentată, 2 în declarații;

e) în 7 cazuri copiile de pe actele de identitate sunt prezentate necorespunzător;

f) în 2 cazuri actele de identitate prezentate în copie au termenul de valabilitate expirat.

Au fost identificate 54 seturi de documente (declarații și copii de pe actele de identitate) completate și semnate de către persoane care nu se regăsesc în lista membrilor grupului de inițiativă prezentată spre înregistrare.

Acestea fiind constatate, 147 de semnături ai declarațiilor nu pot fi admiși spre înregistrare în calitate de membri ai grupului de inițiativă pentru desfășurarea referendumului, celelalte 775 persoane cu drept de vot urmează a fi înregistrate în această calitate.”

În contextul celor expuse, identificarea problemelor de înregistrare a unei persoane din 639 nu reprezintă un argument forte care ar putea sta la baza refuzului de înregistrare a grupului de inițiativă. Observăm din cele menționate o diferență vădită de tratament din partea CEC și aplicarea unor duble standarde față de diferite grupuri de inițiativă.

d. În ceea ce privește neprezentarea de către reprezentanții grupului de inițiativă a unor acte către CEC la momentul depunerii cererii, ținem să relatăm următoarele.

- Cu referire la decizia grupului de inițiativă privind alegerea biroului executiv al acestuia menționăm că deși nu a fost prezentată o decizie separată, însăși CEC a constatat în hotărârea sa prezența în procesul-verbal al adunării a informațiilor privind alegerea biroului executiv.

Analizând acest subiect din punct de vedere al literei și spiritului legii observăm că deși Regulamentul cu privire la activitatea grupului de inițiativă privind desfășurarea referendumului republican prevede expres necesitatea prezentării unei atare decizii, scopul final al acestei cerințe este probarea, sau, comunicarea către Comisie că faptul alegerii biroului a avut loc și acest lucru s-a produs cu respectarea procedurilor. Or, în procesul-verbal al adunării de constituire alegerea biroului executiv a fost consemnat, fapt constatat inclusiv de către CEC în textul hotărârii sale.

La fel, nici Codul electoral și nici Regulamentul citat supra nu prevăd sancțiuni de nulitate, sau în cazul de față – de neînregistrare, în caz de neprezentare a anumitor acte. **Mai mult ca atât, CEC este o instituție publică în serviciul poporului și considerăm ca fiind o obligație instituțională a acesteia conlucrarea cu cetățenii și cu grupurile de cetățeni, mai ales având în vedere dreptul garantat al acestora de a iniția anumite procese democratice electorale. Comisia, fiind un partener în acest sens, urmează să colaboreze cu cetățenii chiar și în cadrul procesului de examinare a acțiunilor și a corectitudinii respectării procedurilor de către aceștia.**

- Cu referire la neprezentarea deciziei de desemnare a trezorerului în relațiile cu CEC, Promo-LEX reține prevederile Regulamentului privind finanțarea grupurilor de inițiativă (adoptat prin Hotărârea CEC nr. 114 din 18 august 2016), care se aplică tuturor grupurilor de inițiativă, înregistrate în vederea colectării semnăturilor pentru susținerea unui candidat la o funcție electivă sau în vederea inițierii referendumului de orice nivel. Astfel, conform p. 5 lit. b) din Regulament, **după** înregistrarea la CEC sau autoritatea publică locală, ori instanța de judecată în cazul inițierii referendumului local, grupul de inițiativă va informa în scris CEC despre persoana responsabilă de finanțele sale (trezorerul), care va fi responsabilă și de întocmirea rapoartelor privind fluxul mijloacelor bănești, precum și de prezentarea lor în termen Comisiei.

Cu alte cuvinte, *constatăm o contradicție între Regulamentele CEC care pe lângă faptul că induce cetățenii în eroare, oferă și posibilitatea unor interpretări părtinitoare.* În general, Regulamentul privind finanțarea grupurilor de inițiativă a fost adoptat într-o înlocuirea și dezvoltarea capitolului financiar din Regulamentul cu privire la activitatea grupului de inițiativă privind desfășurarea referendumului republican. Respectiv, a fost adoptat ulterior și deci are prioritate în caz de divergențe între norme.

Rezumând cele menționate la acest subiect, constatăm necesitatea formală a prezentării deciziei privind alegerea biroului executiv, dar subliniem existența exprimării voinței participanților în alegerea

acestui organ, informații care totuși se regăseau în procesul verbal de bază. Mai mult, considerăm că nu era necesară prezentarea la etapa depunerii cererii pentru înregistrarea grupului de inițiativă a deciziei biroului executiv privind desemnarea trezorerului, iar solicitarea corespunzătoare din partea CEC – anticipată și chiar abuzivă.

e. Concomitent, Asociația Promo-LEX consideră că poate fi ignorat și argumentul CEC cum că ar exista discrepanțe între textul proiectului de lege votat de către participanții la adunare și cel prezentat Comisiei. Este adevărat că **membrii biroului executiv sunt obligați să promoveze cu strictețe voința expusă de constituenții GI și doar cu formularea exactă a acestei voințe aceștia pot să-i reprezinte în fața CEC. Totuși, reiterând spiritul legii și al acestei condiționări în parte, ne exprimăm convingerea că în acest context contează anume esența, voința participanților supusă votului în cadrul adunării.**

Diferențele textuale ale formulărilor titlurilor proiectului de lege votate de participanții la adunare și a celui prezentat Comisiei nu reprezintă inducerea în eroare a participanților prin depunerea la organul abilitat de control a unui alt text substituit contrar celui examinat la ședință, ci o redactare și adaptare a textului proiectului legii la noile realități juridice existente. Or, la momentul desfășurării adunării Legea nr. 154 din 20 iulie 2017 era în vigoare și deci chestiunea supusă votării la 17 decembrie 2017 avea sens, iar la momentul depunerii cererii și a setului de documente, Codul electoral a fost republicat, Legea nr. 154 fiind abrogată automat, fără a fi abrogate corespunzător și prevederile acesteia. Reținem în acest sens că voința și scopul grupului de inițiativă au fost și au rămas clare - abrogarea prevederilor legale privind trecerea de la sistemul proporțional de alegere a deputaților la unul mixt. Corespunzător, doar prin ajustarea textului acest fapt a fost posibil.

Invocarea unei atare discrepanțe de text drept temei de neînregistrare a grupului de inițiativă o considerăm una tendențioasă și care nu se încadrează în spiritul legii.

Rezumând cele menționate supra, Asociația Promo-LEX constată existența unor abateri procedurale neînsemnate admise de către participanții și persoanele desemnate de aceștia. Totodată, Asociația consideră temeiurile invocate de CEC irelevante, minuscule și care nu sunt în situația de a pune la îndoială intențiile, legalitatea și legitimitatea grupului de inițiativă constituit.

Suplimentar, în susținerea tezei expuse, reținem prevederile Regulamentului cu privire la activitatea grupului de inițiativă privind desfășurarea referendumului republican care prevede la dispoziții finale că pentru nerespectarea regulamentului, precum și pentru **abateri grave** de la prevederile Codului electoral, ale regulamentelor și instrucțiunilor Comisiei, precum și în cazul aplicării repetate a avertismentului pentru aceeași abatere, Comisia Electorală Centrală poate anula înregistrarea grupului de inițiativă și respinge inițiativa de desfășurare a referendumului. Aplicând prevederile citate și pentru etapa înregistrării grupului de inițiativă, **deducem că abaterile pentru a refuza înregistrarea grupului de inițiativă ar fi trebuit să fie unele repetitive, de importanță majoră și grave în raport cu cele constatate de către CEC - adică neînsemnate și de ordin procedural.**

Mai mult, în legătură cu argumentul invocat de Comisie precum că o eventuală abrogare a Legii nr. 154 din 20 iulie 2017 ar crea un vid legislativ, iar restabilirea unor norme juridice scoase din vigoare are loc doar prin reinstituirea acestora, urmând procedeu modificării textului în vigoare, ținem să amintim Hotărârea Curții Constituționale nr. 7 din 4 martie 2016. Prin hotărârea citată, *Curtea Constituțională a dispus că anumite norme care au făcut obiectul revizuirii anterioare, se revigorează și reintră în fondul activ al dreptului la data pronunțării hotărârii.*

Tendențe de tratament limitativ a dreptului cetățenilor de a iniția un referendum legislativ

Articolul 1 alin. (3) din Constituție stabilește că Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sunt garantate.

Dezvoltând conceptul statului de drept, legea fundamentală statuează la art. 2 alin. (1) că suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Constituție.

Suveranitatea națională constă în dreptul poporului de a hotărî necondiționat asupra intereselor sale și de a le promova în formele stabilite de Legea Supremă. Prin urmare, dacă prin intermediul alegerilor poporul participă la exercitarea puterii de stat prin desemnarea unor reprezentanți, care pe durata mandatului acordat constituie factori de decizie în numele întregului popor, în cea de-a doua formă - referendumul, deținătorul puterii de stat exercită suveranitatea în mod direct, printr-o modalitate eficientă de consultare a voinței populare cu privire la probleme esențiale.

Altfel spus, **referendumul constituie un instrument al democrației directe, prin intermediul căruia cetățenii își exprimă opinia asupra unor probleme de interes național** (HCC nr. 24 din 27.07.2017).

Constituția Republicii Moldova conține mai multe norme referitoare la referendum. Pentru o înțelegere mai bună a mesajului pe care vrem să-l transmitem, ne vom referi pe scurt la fiecare mențiune în legea fundamentală referitoare la referendumuri:

- astfel, la art. 66 lit. b) Constituția enumeră printre atribuțiile de bază ale Parlamentului și declararea referendumurilor:

„Parlamentul [...] declară referendumuri”;

- articolul 72 alin. (3) lit. b) stabilește domeniile care sunt reglementate prin lege organică, inclusiv organizarea și desfășurarea referendumului:

„Prin lege organică se reglementează: [...]

b) organizarea și desfășurarea referendumului.”;

- articolul 75, amintit și la începutul acestui document prevede că:

„(1) Cele mai importante probleme ale societății și ale statului sunt supuse referendumului.

(2) Hotărârile adoptate potrivit rezultatelor referendumului republican au putere juridică supremă.”;

- articolul 88 enumeră atribuțiile Președintelui Republicii Moldova, iar la litera b) prevede că șeful statului:

„[...] poate cere poporului să-și exprime, prin referendum, voința asupra problemelor de interes național”;

- articolul 89 care se referă la suspendarea din funcție a Președintelui Republicii Moldova, stabilește la alin. (3) că:

„Dacă propunerea de suspendare din funcție este aprobată, în cel mult 30 de zile se organizează un referendum pentru demiterea Președintelui.”

- și în cele din urmă art. 142 alin. (1), care făcând referință la limitele revizuirii Constituției, statuează că:

„Dispozițiile privind caracterul suveran, independent și unitar al statului, precum și cele referitoare la neutralitatea permanentă a statului, pot fi revizuite numai cu aprobarea lor prin referendum, cu votul majorității cetățenilor înscrși în listele electorale.”

Examinând în detaliu prevederile constituționale, *observăm că un drept garantat al cetățenilor de a iniția un referendum nu este expres prevăzut de Constituție. Totuși, acest drept este dedus din principiile constituționale și din normele citate supra. Prin aplicarea art. 72 alin. (3) din Constituție, dreptul*

nemijlocit al cetățenilor de a iniția un referendum a fost transpus într-o lege organică, adică în Codul electoral.

Astfel, potrivit art. 155, alin. (1) din Codul electoral, referendumul republican poate fi inițiat de a) un număr de cel puțin 200 000 de cetățeni ai Republicii Moldova cu drept de vot, iar în cazul referendumului constituțional, se aplică prevederile art.141 alin.(1) lit. a) din Constituție[...]. Întru dezvoltarea și asigurarea transpunerii normei citate în practică, art. 163 din Cod reglementează unele condiții generale și aspecte de procedură ce țin de inițierea de către cetățeni a unui referendum republican. Suplimentar, CEC a aprobat și unele Regulamente care vin să detalieze procedurile de înregistrare a GI, colectare a semnăturilor, finanțare a GI, precum și de anulare a înregistrării GI și respingere a inițiativei de desfășurare a referendumului.

Cu toate acestea, Asociația Promo-LEX atenționează asupra unor tendințe de tratament limitativ a acestui drept din partea unor instituții publice importante din țară. Ne exprimăm îngrijorarea că aceste tendințe pot degenera în anumite restricționări discreționare a dreptului cetățenilor de a iniția liber un referendum, anume datorită faptului că acest drept nu are la moment o bază solidă în textul Constituției.

Pornim aici de la Hotărârea Curții Constituționale nr. 24 din 27 iulie 2017 privind controlul constituționalității Decretului Președintelui Republicii Moldova nr. 105-VIII din 28 martie 2017 privind desfășurarea referendumului republican consultativ asupra unor probleme de interes național. **Cu siguranță acceptăm și apreciem constatările Curții în partea ce ține de dezvoltarea conceptului statului de drept, a rolului primordial al poporului ca deținător al suveranității naționale și a importanței referendumurilor ca instrument al democrației directe prin care cetățenii își exercită în mod direct suveranitatea.**

Totodată, ținem să menționăm constatările Curții precum că: “[...] dreptul constituțional al Președintelui de a recurge la referendum nu îi poate conferi însă acestuia posibilitatea legiferării, întrucât, în conformitate cu prevederile Constituției, Președintele **nu poate iniția un „referendum legislativ”**, ci numai un „referendum consultativ”. Aceasta rezultă cu claritate din prevederile art. 60 alin. (1) din Constituție, or, Parlamentul este unica autoritate legislativă în stat. În caz contrar, acest fapt ar reprezenta o recunoaștere a competenței de legiferare a Președintelui”.

Reieșind din acest raționament, tindem să credem că această situație poate fi eventual raportată și cetățenilor, grupurilor de inițiativă pentru desfășurarea unor **referendumuri legislative**. Or, conform art. 60 din Constituție, Parlamentul este unica autoritate legislativă și cetățenii, la fel ca și Președintele, nu dispun de o astfel de prerogativă. În viziunea Curții Constituționale, **admiterea inițierii unui referendum legislativ de către cetățeni, ar reprezenta o recunoaștere a competenței de legiferare a acestora.**

Mai mult, dezvoltând constatările expuse supra și excluzând posibilitatea Președintelui Republicii Moldova de a iniția **orice** fel de referendum, **în special a celui legislativ**, Curtea a constatat că prevederile art. 144 alin. (2) din Codul electoral contravin art. 141 din Constituție.

Reținem că potrivit art. 144 alin. (2) din Codul electoral (după republicarea Codului electoral – art. 155 alin. (2)), subiecții menționați la alin. (1) din același articol, adică a) **un număr de cel puțin 200 000 de cetățeni ai Republicii Moldova cu drept de vot**, b) un număr de cel puțin o treime din deputații în Parlament, c) Președintele Republicii Moldova și d) Guvernul, **pot iniția orice tip de referendum prevăzut la art.154 (toate tipurile).**

Prin această constatare considerăm că, Curtea Constituțională a limitat expres dreptul cetățenilor de a iniția orice tip de referendum. În parte, a fost restricționată libertatea poporului de a decide asupra inițierii oricărui tip de referendum, și totodată a fost deschisă calea pentru

manevrări juridice ulterioare în sensul împiedicării desfășurării unor referendumuri populare. Or, deși norma de la art. 155 alin. (1) din Cod care atribuie cetățenilor dreptul inițierii unui referendum republican rămâne în vigoare, aceasta nu prescrie tipurile de referendumuri la care se referă, iar prin constatările Curții acest fapt devine susceptibil de interpretări.

Am putea admite că prin sintagma: “în acest sens”, de la pct. 106 din Hotărâre, cu referire la situația concretă a Președintelui, Curtea a prevăzut această limitare doar pentru șeful statului. Totuși, instanța de jurisdicție constituțională nu a făcut astfel de specificări nici în partea motivantă a hotărârii nici în dispozitiv, dispunând declararea drept neconstituțională a normei.

De menționat că nici în Adresa difuzată Parlamentului odată cu adoptarea Hotărârii nr. 24, Curtea nu a detaliat acest subiect, comunicând doar legiuitorului faptul declarării art. 144 alin. (2) (art. 155 alin. (2) din Codul electoral după republicare) ca fiind neconstituțional, **integral**.

De asemenea, suplimentar celor menționate supra, Curtea a ținut să reitereze art. 66 lit. b) din Constituție, conform căruia **de competența Parlamentului ține declararea referendumului**. Dat fiind faptul că prin norma constituțională citată legiuitorul constituant nu a circumscris tipul referendumului declarat de Parlament, Curtea a reținut că **prevederile art. 66 lit. b) vizează toate tipurile de referendum**.

Mai mult, Curtea a reiterat și prevederile art. 150 alin. (2) și 151 din Codul electoral (după republicare 161 alin. (2) și 162) potrivit cărora Parlamentul are atribuția de a adopta hotărâri în sensul declarării referendumului, respingerii propunerii privind desfășurarea referendumului în cazul când aceasta este formulată de deputați, soluționarea problemelor, preconizate a fi supuse referendumului, fără efectuarea ulterioară a acestuia și stabilirii datei referendumului dacă referendumul este inițiat de cetățeni sau de deputații în Parlament. În acest sens Curtea a concluzionat că **Parlamentul prin hotărâre declară referendum pentru toate propunerile de inițiere a referendumului de către subiecții care dispun de acest drept**.

Asociația Promo-LEX consideră că prerogativa Parlamentului de a declara prin hotărâre toate propunerile de inițiere a referendumului este una excesivă și poate servi drept instrument pentru eventuale blocaje a inițiativelor populare de desfășurare a referendumurilor. Cu atât mai mult că Curtea face referință și la necesitatea alocării mijloacelor financiare, fapt care este de competența Parlamentului, cu acceptul Guvernului.

O primă reacție oficială la constatările Curții citate supra, a fost adoptarea de către CEC a Hotărârii nr. 1344 din 12 ianuarie 2018 prin care a fost respinsă cererea de înregistrare a GI pentru desfășurarea referendumului republican legislativ.

Indicând în prima parte a hotărârii argumentele în defavoarea înregistrării GI, în a doua parte a hotărârii sale, CEC ridică anumite întrebări ce țin de incertitudinile în aplicarea unor norme legale și se adresează Parlamentului pentru a le interpreta. În adresarea sa, CEC face trimitere la Hotărârea Curții Constituționale nr. 24 din 27 iulie 2017 **și pune la îndoială dreptul cetățenilor de a iniția un referendum republican legislativ**. Pe de altă parte, Comisia aduce anumite argumente plauzibile în favoarea instituirii unor filtre suplimentare înainte de a supune votului popular un proiect de lege pentru ca acesta să corespundă deja rigorilor tehnicii legislative.

Totuși, în general considerăm cu această ocazie direcția evoluției lucrurilor una greșită și amenințătoare în raport cu drepturile constituționale ale cetățenilor Republicii Moldova de a exercita în mod direct suveranitatea și a exprima liber în cadrul unui referendum opinia vis-a-vis de un subiect de importantă majoră.

Suplimentar, atât în hotărârea Curții Constituționale cât și în cea a CEC se aduce drept argument recomandarea din Codul bunelor practici în materie de referendumuri, conform căreia:

„Atunci când se supune la vot un text la cererea unui segment din electorat sau a unei autorități publice, alta decât Parlamentul, acesta [Parlamentul] trebuie să își poată da avizul consultativ asupra textului în cauză. În cazul inițiativelor populare, poate avea dreptul de a opune o contrapropunere față de textul propus, care să fie supusă concomitent votului popular. Trebuie să fie fixat un termen înăuntrul căruia Parlamentul să își dea avizul consultativ; dacă acest termen nu este respectat, textul va fi supus la vot fără avizul Parlamentului.”

Promo-LEX subliniază că în textul Bunelor practici **citatul menționat supra este intitulat Avizul Parlamentului și nu dreptul de veto al Parlamentului**, ori această recomandare a Comisiei de la Veneția oferă posibilitatea implicării Parlamentului în procesul de inițiere și desfășurare a unui referendum de către cetățeni prin elaborarea unui aviz consultativ. La fel, Parlamentul **poate** opune o contrapunere față de textul propus care să fie supusă concomitent votului popular dar **nicidecum să decidă absolut asupra respingerii inițiativei fără nici o alternativă**.

Concluzionând cele menționate supra, suntem nevoiți să constatăm anumite semnale care ar indica asupra unor blocaje artificiale, care nu sunt necesare într-o societate democratică și care par să fie niște obstacole pe viitor pentru a suprima intențiile de exercitare a democrației directe de către popor. Ne exprimăm totuși speranța că democrația participativă contează și în adoptarea deciziilor prevalează buna credință a instituțiilor publice și a actorilor politici, iar aceasta va constitui factorul decisiv în evoluția dreptului și a jurisprudenței în Republica Moldova.

Asociația Promo-LEX recomandă modificarea Constituției și a legislației conexe, pentru o garanță legală a dreptului cetățenilor de a iniția orice tip de referendum și corespunzător obligației autorităților publice de a aloca resursele financiare necesare consultării voinței poporului. Acest fapt ar reduce spațiul de manevră al instituțiilor publice în interpretarea prevederilor constituționale și va asigura executarea acestora în conformitate cu dreptul fundamental al poporului de a-și exercita în mod direct suveranitatea.

Toate drepturile sunt protejate. Conținutul Opiniei poate fi utilizat și reprodus în scopuri non-profit și fără acordul prealabil al Asociației Promo-LEX, cu condiția indicării sursei de informație.