

ANALIZA PROMO-LEX

**privind posibilitatea și oportunitatea
desfășurării referendumului
republican în aceeași zi cu alegerile
parlamentare din 24 februarie 2018**

Fracțiunea Partidului Democrat din Moldova

Fracțiunea Partidului Socialiștilor din Republica Moldova

Fracțiunea Partidului Liberal

Fracțiunea Partidului Comuniștilor din Republica Moldova

Fracțiunea Partidului Liberal Democrat din Moldova

Grupul Parlamentar Popular European

Partenerilor de dezvoltare și altor părți interesate

ANALIZA PROMO-LEX

**privind posibilitatea și oportunitatea desfășurării referendumului republican în aceeași zi cu
alegerile parlamentare din 24 februarie 2018**

I. Context

La 27 iulie 2018 Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Hotărârea nr. 197 privind stabilirea datei pentru alegerea Parlamentului, fixând în acest scop ziua de 24 februarie 2019.

La 13 noiembrie 2018 Partidul Democrat din Moldova (PDM) a anunțat, în cadrul unei conferințe de presă, că a pregătit o inițiativă de **organizare a unui referendum consultativ care să se desfășoare odată cu alegerile parlamentare din 24 februarie 2019, astfel fiind evitată cheltuirea de bani suplimentari și având certitudinea unei prezențe înalte la urne.**¹

Referendumul ar urma să vizeze două probleme:

- a) Reducerea numărului deputaților din Parlamentul Republicii Moldova de la 101 la 61.
- b) Oferirea posibilității cetățenilor să retragă mandatele deputaților.

În conformitate cu art.66 lit. b) din Constituția Republicii Moldova, **Parlamentul este abilitat să declare toate tipurile de referendum republican prin hotărâre.**

Până la data efectuării prezentei analize, Parlamentul Republicii Moldova nu a aprobat o hotărâre privind organizarea referendumului și nu a publicat un proiect de hotărâre. Totuși, Asociația Promo-LEX consideră necesar de a se expune pe acest subiect relevant misiunii sale de activitate și cu eventual impact asupra alegerilor parlamentare ce sunt monitorizate.

Curtea Constituțională s-a pronunțat de mai multe ori asupra subiectului organizării și desfășurării diferitor tipuri de referendum, inițiate de diferiți subiecți și asupra diferitor problematici, inclusiv asupra reducerii numărului de deputați în Parlamentul Republicii Moldova, la hotărârile și avizele căreia vom face referință în această analiză.

Conform **Codului electoral, referendumul** este scrutinul prin care poporul își exprimă opțiunea în cele mai importante probleme ale statului și societății în ansamblu, având drept scop soluționarea

¹ Comunicatul de presă a Partidului Democrat din 13 noiembrie 2018 <https://bit.ly/2B7lgxu>

acestora, precum și consultare a cetățenilor în probleme locale de interes deosebit. Curtea Constituțională a statuat că “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.”²

Concluzionând, suntem martorii unor inițiative repetate din partea partidului de guvernământ de a încărca suplimentar agenda zilei alegerilor cu subiecte de referendum consultativ, care nu are efect juridic. În situația desfășurării referendumului în aceeași zi cu alegerile Parlamentului, poporul urmează să participe la două scrutine diferite, atât la exercitarea puterii în mod direct în cadrul unui exercițiu referendar, cât și, în mod special, la desemnarea unor reprezentanți în cadrul alegerilor parlamentare.

II. Cu privire la comasarea referendumului consultativ cu alegerile parlamentare

În Avizul nr. 1 din 22.09.2014 a Curții Constituționale asupra inițiativei de revizuire a articolelor 78, 85, 89, 91 și 135 din Constituția Republicii Moldova prin referendum republican (Sesizarea nr.48c/2014), **Curtea s-a pronunțat asupra posibilității comasării referendumului cu alegerile parlamentare.** În special³,

1. Curtea a aplicat argumentul *a fortiori rationae* de interpretare a normelor legale, când a stabilit că dacă desfășurarea unui referendum este interzisă cu 60 de zile înainte și 60 de zile după desfășurarea alegerilor, conform prevederilor legale, atunci **referendumul nu poate avea loc în ziua respectivă.**

Analizând prevederile actuale ale Codului electoral, se observă că prevederea privind interdicția desfășurării referendumului cu 60 de zile înainte și 60 de zile după ziua desfășurării alegerilor parlamentare, prezidențiale și locale generale, precum și ziua altui referendum republican se regăsește și în redacția Codului electoral în vigoare la art. 156 alin. (2). În acest caz, **constatarea Curții Constituționale** privind interpretarea logică a prevederii legale, prin aplicarea argumentului *a fortiori rationae* **rămâne valabilă în cazul propunerii desfășurării referendumului consultativ o dată cu alegerile Parlamentului din 24 februarie 2019.**

2. Curtea a constatat, că această comasare este de natură să determine dificultăți în exercitarea dreptului de vot, dificultăți care pot avea ca efect, în cele din urmă, **restrângerea exercițiului acestui drept.** Și anume:

- a) Votul electoratului cu un număr mai mare de buletine de vot, și respectiv realizarea unei sarcini mai complexe de exprimare a opțiunii pe mai multe buletine de vot;
- b) Creșterea esențială a timpului necesar votării pentru fiecare cetățean, luând în calcul în acest sens distribuirea buletinelor, timpul de vot în cabine, introducerea buletinelor de vot în diferite urne;
- c) Complexitatea operațiunilor de vot poate avea ca efect **excluderea de la vot a alegătorilor**, care, independent de voința lor, nu vor reuși să voteze în perioada de timp acordată exercitării votului, până la închiderea urnelor.

Aceste dificultăți rămân valabile și pentru cazul alegerilor și referendumului din 24 februarie 2019, deoarece scrutinul pentru alegerile parlamentare din 24 februarie 2019 **este organizat pentru prima dată în baza sistemului electoral mixt**, iar alegătorii urmează să voteze cu 2 buletine de vot.

Comisia de la Veneția a statuat că modificarea sistemului electoral în Republica Moldova nu este recomandabilă⁴. Totuși, este important să se efectueze o campanie de informare amplă a alegătorilor privind sistemul electoral mixt. Astfel, **pe lângă faptul că trebuie să se desfășoare o campanie de**

² Pct. 54 din Hotărârea nr. 24 din 27.07.2017 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

³ Avizul nr. 1 din 22.09.2014 a Curții Constituționale asupra inițiativei de revizuire a articolelor 78, 85, 89, 91 și 135 din Constituția Republicii Moldova prin referendum republican (Sesizarea nr.48c/2014), <https://is.gd/OWAoBU>

⁴ Opinia Comisiei de la Veneția <https://is.gd/q3lMoh>

informare a cetățenilor cu drept de vot privind noul sistem electoral, alegătorul va trebui să fie informat și asupra problemei supuse referendumului republican.

Considerăm că interdicția schimbării sistemului electoral cu mai puțin de un an înainte de alegeri, avea inclusiv scopul de a evita dezorientarea alegătorilor⁵, iar desfășurarea referendumului în aceeași zi cu alegerile parlamentare creează o **sarcină complexă pentru alegător - de exprimare a opțiunilor sale.**

Luând în considerație că operațiunile electorale au fost parțial modificate în legătură cu schimbarea sistemului electoral, complexitatea operațiunilor de vot este amplificată și de desfășurarea referendumului în aceeași zi cu alegerile parlamentare. Respectiv și posibilul efect de **excludere de la vot a alegătorilor**, este amplificat.

3. Curtea a reiterat și o altă regulă prevăzută de Codul bunelor practici în materie electorală, și anume aceea ca **procedura de votare să rămână cât mai simplă**, pentru a lăsa deplină libertate alegătorilor de a-și exprima voința și a asigura astfel efectivitatea dreptului la vot și la alegeri libere.

Respectiv, regula privind **simplitatea procedurii de vot** stabilită în Codul de bune practici în materie electorală este încălcată prin desfășurarea concomitentă a alegerilor parlamentare în baza unui nou sistem electoral și a unui referendum ce are ca subiect numărul deputaților în Parlamentul Republicii Moldova și posibilitatea revocării acestora de către alegători.

Motivele enunțate pentru comasarea referendumului cu alegerile parlamentare s-au exprimat în **evitarea cheltuielilor de bani suplimentare și existența certitudinii unei prezențe înalte la urne.**

În ce privește primul motiv – evitarea de cheltuieli suplimentare - Curtea Constituțională a remarcat că importanța și necesitatea măsurilor de reducere a cheltuielilor bugetare într-un context de criză economică **nu se pot constitui însă în argumente care să susțină, în orice condiții, restrângeri ale exercițiului unor drepturi sau libertăți** sau care să susțină măsuri de natură a afecta principiile fundamentale ale statului de drept.⁶ **Mai mult, potrivit recentelor declarații și acțiuni ale reprezentanților majorității parlamentare exprimate prin majorarea salariilor și pensiilor pentru vaste categorii de persoane, putem deduce că cel puțin declarativ nu putem vorbi despre criza economică.**

În ce privește cel de-al doilea motiv – certitudinea prezenței la vot - evidențiem că unul din principiile electorale, reglementat de art.2 din Codul electoral, prevede că: “Participarea la alegeri este liberă (benevolă). *Nimeni nu este în drept să exercite presiuni asupra alegătorului cu scopul de a-l sili să participe sau să nu participe la alegeri, precum și asupra exprimării de către acesta a liberei sale voințe.*”

Respectiv, considerăm că organizarea unui referendum în aceeași zi cu alegerile Parlamentare, datorită existenței certitudinii unei prezențe înalte la urne **este de natură să îngreudească dreptul alegătorilor de a participa liber, fără a fi siliți să participe sau să nu participe în cadrul unui scrutin anume**, fie acela scrutinul parlamentar sau referendar.

4. Amintim că Curtea Constituțională a considerat că ține de **competența și obligația Parlamentului eliminarea ambiguităților din Codul electoral privind posibilitatea comasării alegerilor și referendumului**, motiv pentru care a adoptat și expediat o Adresă legislativului în acest sens⁷. **Or nici până la moment Parlamentul nu a reacționat la această Adresă.**

În concluzie, subliniem că Curtea Constituțională s-a pronunțat explicit statuând că **dacă desfășurarea unui referendum este interzisă cu 60 de zile înainte și 60 de zile după desfășurarea alegerilor, conform**

⁵ Codul de bune practici în materie electorală <https://is.gd/v1ayhl>

⁶ Avizul nr. 1 din 22.09.2014 a Curții Constituționale asupra inițiativei de revizuire a articolelor 78, 85, 89, 91 și 135 din Constituția Republicii Moldova prin referendum republican (Sesizarea nr.48c/2014), <https://is.gd/OWAoBU>

⁷ Adresă Nr. PCC-01/48c din 22.09.2014 <https://is.gd/e2zp62>

prevederilor legale, atunci referendumul nu poate avea loc nici în ziua respectivă. Temerile Curții privind formarea confuziei în mintea electoratului, în cazul zilei de 24 februarie 2019 sunt și mai relevante în condițiile implementării pentru prima dată a unui sistem electoral mixt cu două buletine de vot.

III. Cu privire la unele aspecte de organizare a două moduri de scrutin concomitent

Suplimentar la cele statuate de Curtea Constituțională, Promo-LEX subliniază că **există prevederi în Codul electoral, care vor crește nejustificat de mult costurile exercițiului, vor complica artificial organizarea și desfășurarea scrutinelor comasate, precum și vor crea condiții inechitabile pentru concurenți/participanți.**

Facem referință, cel puțin, **următoarele patru aspecte procedurale problematice** de organizare și desfășurare simultană a alegerilor parlamentare și a referendumului consultativ în data de 24 februarie 2019:

a. dublarea numărului de consilii electorale de circumscripție

Amintim, că potrivit art. 80 alin. (1) din Codul electoral **alegerile parlamentare** se organizează în baza **unei circumscripții naționale**, care cuprinde întreg teritoriul Republicii Moldova și secțiile de votare din străinătate, **precum și în baza a 51 de circumscripții uninominale**, inclusiv constituite pentru localitățile din stânga Nistrului (Transnistria) și peste hotare. De cealaltă parte, potrivit art. 69 alin. (1) în scopul **organizării și desfășurării referendumului republican**, CEC formează, **circumscripții electorale administrative, care corespund unităților administrativ-teritoriale de nivelul doi ale Republicii Moldova**, și respectiv consilii electorale de circumscripție.

Altfel spus, Codul electoral prevede constituirea a **mai multor** tipuri de **circumscripții**, respectiv, a mai multor **consilii electorale (CECE) - pe lângă 51 de CECE constituite pentru alegerile parlamentare în circumscripții uninominale, va fi necesar de creat minim alte 35 de CECE pentru desfășurarea referendumului.** Prin urmare, **referendumul va putea fi organizat în ziua alegerilor doar dacă, va fi modificat cadrul legal sau vor fi constituite concomitent două tipuri de circumscripții.**

b. multiplicarea efortului organelor electorale privind numărarea, totalizarea și raportarea rezultatelor

Contextual, atragem atenția asupra mai multor aspecte ce țin de organizarea votării în condițiile comasării a două tipuri de scrutin diferite: probabilitatea generării a **două tipuri de liste electorale**, or cadrul normativ nu reglementează explicit acest aspect; **raportarea de către birouri electorale a datelor prezenței la vot în baza a două liste diferite și către două tipuri de organe ierarhice distincte; dublarea sarcinii privind împachetarea materialelor electorale; transmiterea documentației către două organe electorale ce pot fi amplasate în locații geografice diferite etc.**

c. probabilitatea creării unor condiții inechitabile pentru începutul campaniei electorale

Campania electorală pentru alegerile Parlamentului, potrivit art. 91 din Codul electoral, începe nu mai devreme de 30 de zile înainte de ziua alegerilor. În același timp, Codul electoral nu reglementează explicit începutul campaniei electorale pentru referendum.

Prin urmare, în baza prevederilor pct. 2-7 din *Instrucțiunea privind modul de participare a partidelor politice și altor organizații social-politice la campania electorală pentru referendumul republican* s-ar putea de interpretat **posibilitatea participanților înregistrați la referendum de a începe campania electorală din momentul înregistrării**, care teoretic poate fi și de aproximativ 57 de zile înainte de scrutin⁸. *De facto* aceasta presupune că **în perioada de colectare a semnăturilor** pentru înregistrarea

⁸ Instrucțiunea privind modul de participare a partidelor politice și altor organizații social-politice la campania electorală pentru referendumul republican, aprobată prin Hotărârea CEC nr. 1025 din 18 iulie 2017 <https://is.gd/Uee2bP>

în calitate de concurenți electorali **pentru alegerile parlamentare, partidele care eventual se vor înregistra în calitate de participant la referendum, vor avea deja dreptul să desfășoare acțiuni de campanie electorală pentru referendum**, inclusiv prin intermediul unor posibili candidați pentru parlamentare.

d. crearea a unor condiții inechitabile de finanțare a concurenților electorali prin deschiderea suplimentară a contului Fond electoral, pentru același partid/bloc electoral, dar deja în calitate de participant la referendum

Conform art. 41 din Codul electoral, toate cheltuielile pentru campania electorală se efectuează din mijloacele de pe contul cu mențiunea „Fond electoral”. În același timp, Instrucțiunea CEC prevede că din momentul înregistrării, participantul la referendum va deschide la bancă un cont cu mențiunea „Fond electoral”. Astfel **partidul, care este și concurent electoral, și participant la referendum are posibilitatea de a-și dubla plafonul general al mijloacelor ce pot fi virate în conturile sale Fondul electoral.**

Concluzionând, prevederile actuale ale Codului electoral, precum și a regulamentelor și instrucțiunilor CEC, permit de a constata că din punct de vedere organizațional desfășurarea a două tipuri de scrutin complet diferite în aceeași zi este o procedură foarte complicată. Organizarea concomitentă a acestor scrutine implică sau deschiderea circumscripțiilor electorale diferite de cele uninominale, ajustarea procedurilor de vot și totalizare a rezultatelor sau modificarea Codului Electoral. În context, există risc de crearea a condițiilor inechitabile de campanie pentru concurenți/participanți, iar raportată la rezultatul urmărit chiar iresponsabilă și nejustificată din punct de vedere financiar.

IV. Cu privire la problematica referendumului

Potrivit articolului 155 alin.(4) din Codul electoral: „Propunerea privind desfășurarea referendumului trebuie să includă problemele ce urmează să fie supuse referendumului, **expuse clar, excluzându-se interpretarea lor ambiguă**, precum și **scopul desfășurării**, data preconizată pentru desfășurarea lui. Nu pot fi supuse referendumului probleme care se exclud reciproc.”

Codul bunelor practici în materie de referendum prevede că problema care face obiect al referendumului trebuie să respecte⁹:

- **unitatea de formă**: aceeași întrebare nu trebuie să combine o propunere de amendament, redactată în termeni specifici, cu o propunere formulată generic sau cu o chestiune de principiu;

- **unitatea de conținut**: exceptând revizuirea totală a unui text (Constituție, lege), trebuie să existe un raport intrinsec între diferitele părți ale fiecărei chestiuni supuse la vot, astfel încât să se garanteze **libertatea de vot a alegătorului, care nu trebuie chemat să accepte sau să respingă în bloc dispoziții** fără legătură între ele; revizuirea simultană a mai multor capitole dintr-un text este echivalentă cu o revizuire totală;

- **unitatea ierarhică**: este de dorit ca aceeași întrebare să nu se refere concomitent la norme juridice de rang diferit în ierarhia normativă.

Examinând inițiativa de desfășurare a referendumului prin prisma criteriilor enunțate mai sus, constatăm că problemele expuse respectă unitatea de formă și unitatea ierarhică, acestea fiind propuneri formulate generic. În schimb, unitatea de conținut nu este respectată, întrucât chestiunile incluse în inițiativă, vizează domenii distincte. (Unitatea de conținut urmează a fi analizată în mod detaliat în secțiunea următoare.) Menționăm că problemele expuse ar putea fi formulate ca amendamente la Constituția Republicii Moldova, caz în care ar urma să se desfășoare un referendum Constituțional.

⁹ Codul bunelor practici în materie de referendum p.11. <https://is.gd/7UUKpz>

De asemenea, în Codul bunelor practici privind referendumurile constituționale la nivel național¹⁰, Comisia de la Veneția menționează următoarele: „Referendumul cu privire la proiectele **redactate specific ca amendamente** va avea, de regulă, **caracter obligatoriu și punerea acestuia în aplicare** nu va prezenta probleme deosebite. Un referendum asupra **chestiunilor de principiu** sau a unor **propuneri formulate generic** ar trebui să fie **doar consultativ**.”

Problema privind reducerea numărului de deputați în Parlament se pare că a fost adresată în inițiativele de desfășurare a referendumurilor de 2 ori:

- o data prin referendumul de modificare și revizuire a Constituției¹¹, care se referea la **numărul (1) și imunitatea (2) deputaților** în Parlament; modalitatea alegerii (3) și demiterii (4) Președintelui Republicii Moldova;
- iar a doua dată, prin referendumul consultativ inițiat prin Decretul Președintelui Republicii Moldova nr. 105- VIII din 28 martie 2017¹², care se referea la (1) abrogarea unei legi; (2) acordarea drepturilor constituționale Președintelui pentru dizolvarea Parlamentului; (3) **reducerea numărului de deputați**; și (4) studierea în instituțiile de învățământ a disciplinei „Istoria Moldovei”.

În concluzie, Curtea Constituțională a decis că adoptarea modificării privind reducerea numărului deputaților, nu afectează cadrul constituțional unitar cu privire la funcționarea Parlamentului.¹³

În privința **subiectului revocării deputaților**, Comisia de la Veneția s-a pronunțat în opiniile sale asupra proiectelor de lege privind modificarea sistemului electoral,¹⁴ prin care a atras atenția că **revocarea candidaților** aleși, contravine prevederilor Constituției și nu sunt conforme cu standardele internaționale. Mandatul imperativ este interzis prin art. 68 alin. (2) din Constituția Republicii Moldova. Curtea Constituțională, de asemenea, a precizat că mandatele parlamentare sunt irevocabile și sunt exercitate în interesul întregii națiuni.¹⁵ Mai mult, procedura de revocare contravine standardelor internaționale și a constituit un motiv de îngrijorare pentru OSCE / BIDD0 și Consiliul Europei.¹⁶ Suplimentar, din punct de vedere tehnic, **în condițiile actualului sistem electoral mixt, nu este clar cum va fi aplicată procedura de revocare pentru deputații din lista națională**, or aceștia devin avantajati față de cei din circumscripțiile uninominale.

Toate aceste aspecte servesc temei pentru formularea unor suspiciuni rezonabile privind caracterul de oportunitate politică a subiectelor preconizate a fi supuse referendumului.

În concluzie, de principiu, oferirea posibilității cetățenilor de a retrage mandatele deputaților este neconstituțională și contrară standardelor internaționale.

V. Cu privire la formularea mai multor întrebări în cadrul unui singur referendum (unitatea de conținut a referendumului)

Referindu-ne la **unitatea de conținut**, a problemelor care fac obiectul referendumului, atragem atenția că Curtea Constituțională a statuat¹⁷ “în jurisprudența constituțională din țările europene a fost instituit principiul potrivit căruia întrebarea din cadrul unui referendum poate viza **doar un subiect unic și omogen**.”

¹⁰ Opinia Comisiei de la Veneția, 6-7 iulie 2001 <https://is.gd/NMGPOa>

¹¹ Avizul Curții Constituționale nr. 2 din 10.11.2015 asupra inițiativei civice de revizuire a articolelor 60,70,78 și 89 din Constituția Republicii Moldova prin referendum republican. <https://is.gd/uAwxGG>

¹² Decretul a fost declarat neconstituțional prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 24 din 27.07.2017

¹³ Avizul Curții Constituționale nr. 2 din 10.11.2015 asupra inițiativei civice de revizuire a articolelor 60,70,78 și 89 din Constituția Republicii Moldova prin referendum republican <https://is.gd/vlNelA>

¹⁴ Opinia Comisiei de la Veneția, p.5, 16-17. <https://is.gd/EdqTXG>

¹⁵ A se vedea: Hotărârea privind interpretarea art. 68 alin. (1) și (2), și art. 69 alin. (2) din Constituție, sesizarea nr. 8b/2012, 19 iunie 2012, alin. 53, 57, 67 și 68. <https://is.gd/H7o3yx>

¹⁶ Alineatul 7.9 din Documentul de la Copenhaga din 1990 al OSCE prevede ca oficialii aleși „pot să rămână în funcție până la expirarea mandatului sau încetarea lui într-o manieră reglementată de lege în conformitate cu procedurile parlamentare și constituționale democratice”. A se vedea și Rezoluția APCE 1303 (2002), Funcționarea instituțiilor democratice în Moldova, alin. 8, și Raportul privind mandatul imperativ și practicile similare (CDLAD(2009)027), alin. 39.

¹⁷ § 83 din Hotărârea Curții Constituționale nr. 24 din 27.07.2017

Cerința referendumului monotematic este concepută pentru a evita confuziile referitoare atât la obiectul consultărilor, cât și la răspunsul populației. Curtea menționează că **problemele care nu sunt corelate după conținut și natură, la fel ca și amendamentele legislative, nu pot fi supuse referendumului ca formând un singur subiect, deoarece ar altera posibilitatea de a determina voința reală a poporului.**"

De asemenea, este esențial ca între întrebările supuse referendumului să existe un raport intrinsec, astfel încât să se garanteze libertatea de vot a alegătorilor. **În cadrul unui exercițiu referendar nu pot fi puse întrebări de natură diferită, chiar dacă aceste întrebări se regăsesc în buletine de vot distincte.**¹⁸ În același sens, articolul 156 alin.(2) din Codul electoral interzice desfășurarea unui referendum republican în ziua altui referendum republican.

Este de menționat că atât în cazul referendumului inițiat de Președintele Republicii Moldova, cât și în cazul celui inițiat de cetățeni (cazuri în care una din întrebări se referea la reducerea numărului deputaților), Curtea Constituțională a constatat că fiecare întrebare formulată vizează domenii distincte¹⁹ și între chestiunile ce sunt incluse în inițiativă (inclusiv între întrebările privind numărul (1) și imunitatea (2) deputaților în Parlament) nu există un raport intrinsec și **urmează a fi formulate separat conform obiectului de reglementare**, inclusiv pe liste de subscripție și buletine de vot distincte.²⁰

În concluzie, *chiar dacă legislativul, în pofida argumentelor de mai sus, va considera oportun de a supune consultării în cadrul unui singur exercițiu referendar ambele subiecte, considerându-le de aceeași natură, formularea lor, în mod obligatoriu, trebuie să fie separată conform obiectului de reglementare și subiectele trebuie incluse în două buletine de vot distincte.*

VI. Cu privire la interesul public și oportunitatea politică a referendumului

Curtea Constituțională a enunțat că este necesar a se face distincție între întrebările prin care se urmărește un **interes public** de întrebările prin care se urmărește un **interes politic**. Întrebările de **interes public** sunt cele care au în spatele lor o **acțiune publică transparentă**, de ansamblu, caracterizată printr-un mesaj principal ferm și fără echivoc, aparținând întregii clase politice și îndreptată spre realizarea binelui comun.

Întrebările de **interes politic** sunt cele folosite ca armă politică și urmăresc obținerea de avantaje în lupta politică. Prin urmare, întrebările adresate poporului care **nu reușesc să coordoneze acțiunea politică, pe care liderii politici doresc să o implementeze, cu contextul politic, economic și social** din stat devin automat de interes politic și, prin urmare, **trebuie evitate pentru a nu adânci și mai mult criza.**²¹

Contextual, menționăm că **pe subiectul micșorării numărului de deputați chiar putem vorbi de o coincidență a opiniilor a celor mai numeroase fracțiuni parlamentare**²² – PDM și PSRM²³. În acest sens, **devine neclar de ce acest subiect nu putea fi discutat și decis în Parlament pe durata mandatului prezentului legislativ.**

Luând în considerație mai multe argumente, și anume: faptul că întrebările urmează a fi propuse pentru un referendum consultativ (1), sunt înaintate de către un partid politic care deține, la moment, majoritatea parlamentară (2), legislaturii actuale a Parlamentului îi expiră mandatul (3), întrebările țin de numărul deputaților și posibilitatea de revocare a acestora, fiind de ordine constituțională (4), o

¹⁸ § 132-133 din Hotărârea Curții Constituționale nr. 24 din 27.07.2017

¹⁹ §131 din Hotărârea Curții Constituționale nr. 24 din 27.07.2017

²⁰ § 58- 59 Avizul Curții Constituționale nr. 2 din 10.11.2015

²¹ § 87 din Hotărârea Curții Constituționale nr. 24 din 27.07.2017

²² Structura Parlamentului. Frațiunile parlamentare. <https://is.gd/Fiekav>

²³ Facem referință la Decretul Președintelui Igor Dodon, fostul președinte al PSRM: Decretul Președintelui Republicii Moldova Nr. 105 din 28.03.2017 privind desfășurarea referendumului republican consultativ asupra unor probleme de interes național. <https://is.gd/I2diGB>

întrebare propusă este neconstituțională și contravine standardelor internaționale (5), **putem deduce că prin întrebările formulate se urmărește un interes politic și obținerea de avantaje în lupta politică.**

Promo-LEX subliniază că prin inițierea unui referendum de tip consultativ pe niște subiecte, mai degrabă de oportunitate politică, decât de interes public, în aceeași zi cu alegerile parlamentare, inițiatorul referendumului – încalcă principiul egalității șanselor.

PDM va avea atât calitatea de concurent electoral, cât și de participant la referendum. Partidul va dispune de două conturi Fond electoral distincte. Chiar dacă și alte partide vor avea calitatea de participant, imaginea PDM poate fi de două ori mai prezentă odată ce își asumă rolul de inițiator al referendumului.

VII. Cu privire la efectele referendumului consultativ

Conform art. 154 alin. (4) din Codul electoral, **referendumul consultativ este organizat în scopul consultării opiniei poporului** asupra unor probleme de interes național **și adoptării ulterioare**, de către autoritățile publice competente, **a unor hotărâri definitive.**

Curtea Constituțională a statuat că **“formularea chestiunii** supuse referendumului **este influențată de tipul referendumului**, care, la rândul său, produce efecte juridice diferite.”²⁴ Astfel, Curtea a menționat că produc efecte juridice obligatorii doar referendumurile constituționale și cele legislative, nu și cele care au caracter consultativ, care **nu produc efecte juridice.**²⁵

Totodată, chiar dacă hotărârile adoptate ca urmare a desfășurării referendumurilor consultative nu au putere juridică supremă, **rezultatele acestora pot servi ca bază pentru decizii politice** ulterioare ale autorităților, motivate de aceste rezultate. În urma organizării acestui tip de referendum, autoritățile pot lua cunoștință de opinia poporului cu privire la o problemă de interes național în care a fost consultat, **fără a avea însă o obligație.** Totuși nu putem trece cu vederea că referendumul este inițiat practic la final de mandat și componența majorității parlamentare și/sau a Guvernului ulterior este impredictibilă. Corespunzător nu este clar dacă eventualele rezultate ale referendumului consultativ vor constitui o prioritate pentru majoritatea parlamentară viitoare.

Experiența Referendumului desfășurat în 2009 în România pentru trecerea la parlament unicameral și reducerea numărului de parlamentari este concludentă în acest sens.

Concluzionând, nu putem fi siguri de faptul că rezultatele unui referendum consultativ inițiat de o legislatură a Parlamentului va servi ca bază pentru decizii politice ulterioare a unei noi legislaturi, motivate de aceste rezultate. În acest sens, remarcăm că în conformitate cu art. 47 alin. (12) din Regulamentul Parlamentului²⁶, inițiativele legislative înregistrate în Parlament care nu au fost examinate în decursul legislaturii, devin nule.

VIII. Concluzii generale și recomandări

Urmare a celor expuse, **Asociația Promo-LEX constată că organizarea unui referendum consultativ în aceeași zi cu alegerile parlamentare din 24 februarie 2019 nu are la bază un cadru legal explicit, ba mai mult – pe subiectul comasării scrutinelor de acest tip există un aviz negativ din partea Curții Constituționale, precum și reiese din interesele politice a partidului ce a propus inițiativa.**

²⁴ Hotărârea Curții Constituționale nr. 24 din 27.07.2017, pct. 65. <http://lex.justice.md/md/371426/>

²⁵ Hotărârea Curții Constituționale nr.32 din 15 iunie 1999. <https://is.gd/An4ifx>

²⁶ Legea pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului nr. 797-XIII din 02.04.1996

Promo-LEX atrage atenția că **inițiativa de comasare a scrutinelor va crește nejustificat de mult costurile exercițiului, va complica substanțial organizarea și desfășurarea scrutinelor, precum și va crea condiții inechitabile pentru concurenți/participanți**. Avem în vedere, cel puțin, așa aspecte tehnice importante ca:

- dublarea numărului de consilii electorale de circumscripție;
- complicarea procedurilor de numărare a voturilor, totalizare și raportare a rezultatelor;
- probabilitatea creării unor condiții inechitabile pentru începutul campaniei electorale;
- crearea a unor condiții inechitabile de finanțare a concurenților electorali prin deschiderea suplimentară a contului Fond electoral, pentru același partid/bloc electoral, dar deja în calitate de participant la referendum;
- posibilitatea eschivării de la raportare financiară pentru alegerile parlamentare prin camuflarea costurilor și cheltuielilor pentru două tipuri de scrutin.

Amintim că unul din subiecte – **revocarea deputaților** – este: **neconstituțional, contrar practicilor internaționale și imposibil tehnic de implementat în condițiile sistemului actual de alegere a deputaților**.

În cazul celui de al doilea subiect – **micșorarea numărului de deputați** – **atestăm un consens între fracțiunile cele mai numeroase din Parlament (PDM și PSRM)**, de unde deducem că această modificare ar putea fi dezbătută și adoptată de către legislativ, fără o consultare populară costisitoare și cu rezultate incerte.

În unison cu concluziile Curții Constituționale, Promo-LEX este de părere că cumularea celor două tipuri de scrutin distincte va îngreuna procedura de vot, în special în condițiile implementării unui sistem electoral nou cu două buletine de vot, și care urmează a fi suplimentate cu alte două buletine.

Promo-LEX reiterează, că **prin inițierea unui referendum de tip consultativ pe niște subiecte, mai degrabă de oportunitate politică, decât de interes public, în aceeași zi cu alegerile parlamentare, inițiatorul referendumului – încalcă principiul egalității șanselor**. PDM va avea atât calitatea de concurent electoral, cât și de participant la referendum. Partidul va dispune de două conturi Fond electoral distincte. Chiar dacă și alte partide vor avea calitatea de participant, imaginea PDM poate fi de două ori mai prezentă odată ce își asumă rolul de inițiator al referendumului.

Promo-LEX propune următoarele **recomandări Parlamentului Republicii Moldova**:

- 1. să nu legifereze desfășurarea referendumului republican în aceeași zi cu alegerile parlamentare din 24 februarie 2019.**
- 2. să modifice legislația potrivit Adresei Curții Constituționale**, și anume: "ținând cont de necesitatea respectării termenului de 6 luni pentru revizuirea Constituției, ambiguitățile din Codul electoral privind posibilitatea comasării alegerilor și referendumului urmează a fi înlăturate pe cale legislativă".

Cu respect,

Ion MANOLE / _____ / Director executiv, Asociația Promo-LEX

27.11.2018