

# DOCUMENT DE POLITICI

Îmbunătățirea cadrului legal  
privind referendumurile



| **Autor:** Rodica Secrieru

| **A contribuit:** Asociația Promo-LEX

| Toate drepturile sunt protejate. Conținutul acestui docuemnt poate fi utilizat și  
| reprodus în scopuri nonprofit și fără acordul prealabil al Asociației Promo-LEX  
| cu condiția indicării sursei de informație.

| Documentul de politici a fost elaborat în cadrul Proiectului "Advocacy pentru un  
| nou Cod Electoral în Moldova", implementat de către Asociația Promo-LEX, cu  
| suportul financiar oferit de Uniunea Europeană și Organizația Internațională a  
| Francofoniei.

| Opiniile exprimate în publicație aparțin autorilor și nu reflectă neapărat poziția  
| donatorilor.



# Cuprins

|  |    |
|--|----|
| <b>I. Introducere</b> .....  | 4  |
| <b>II. Sumar executiv</b> .....  | 5  |
| <b>III. Considerații generale</b> .....  | 7  |
| <b>IV. Analiză și recomandări</b> .....  | 9  |
| A. Problemele supuse referendumului republican .....   | 9  |
| B. Subiecții ce pot iniția referendumul republican.....  | 14 |
| C. Restricțiile privind desfășurarea referendumurilor naționale.....   | 15 |
| D. Formularea problemelor supuse referendumului republican .....   | 16 |
| E. Termenul pentru a decide organizarea referendumului.....  | 18 |
| F. Egalitatea între partizanii și adversarii problemelor supuse referendumului și<br>reprezentarea echilibrată a acestora la nivelul organelor electorale..... | 18 |
| G. Înregistrarea grupului de inițiativă populară și perioada de colectare a semnăturilor .....   | 20 |
| H. Diseminarea informațiilor obiective pentru ca alegătorii să își formeze liber o opinie .....  | 21 |
| I. Campania .....  | 22 |
| J. Finanțarea campaniei pentru referendum .....  | 23 |
| K. Paralelismul de proceduri.....  | 23 |
| L. Cvorumul.....   | 25 |
| M. Referendumul local.....   | 25 |

1. Prezenta notă analitică acoperă prevederile actuale ale Codului electoral referitoare la referendumuri (Capitolele 13 și 14), precum și modificările propuse în “Concepția de modificare a legislației electorale și conexe”, prezentată de Comisia Electorală Centrală la 3 februarie 2022 (în continuare – “Concepția de modificare”).
2. Analiza se referă la problemele esențiale și oferă indicații privind aspectele care ridică semne de îngrijorare. În interesul conciziei, aceasta se concentrează în primul rând pe domeniile care necesită modificări sau îmbunătățiri, și mai puțin pe aspectele pozitive din “Concepția de modificare”.
3. Recomandările subsecvente se bazează pe standardele și obligațiile relevante ale Consiliului Europei și pe alte standarde și obligații internaționale în domeniul drepturilor omului, pe angajamentele OSCE și pe bunele practici internaționale.<sup>1</sup> Nu toate criteriile luate în considerare în această analiză derivă din standarde internaționale obligatorii; unele se referă la bune practici, dar care nu sunt obligatorii, cum ar fi liniile directe ale Consiliului Europei și ale Comisiei de la Veneția. Standardele internaționale aplicabile includ cerințele generale privind alegerilor corecte, libere și democratice și îndrumări cu privire la aceste cerințe, conținute în special în documentul de referință al Consiliului Europei în domeniu, Liniile directe revizuite pentru organizarea referendumurilor (în continuare – “*Liniile directe*”)<sup>2</sup>, adoptat de Comisia de la Veneția în octombrie 2020, precum și în Codul bunelor practici privind referendumurile constituționale la nivel național<sup>3</sup>.
4. De asemenea, aceasta ține cont de jurisprudența Curții Constituționale, recomandările anterioare ale Comisiei de la Veneția, actele Comisiei Electorale Centrale și rapoartele observatorilor naționali și internaționali, acolo unde este cazul.
5. Analiza pune un accent deosebit pe prevederile referitoare la referendumurile republicane, în special referendumurile constituționale și legislative, din cauza implicațiilor acestora din urmă. Tangențial, aceasta se va referi și la aspectele fundamentale privind referendumul local.
6. Una dintre trăsăturile pozitive ale Codului electoral este legătura logică dintre prevederile referitoare la alegeri și cele referitoare la referendum. Deși cele două proceduri sunt diferite, ele au în mod clar multe elemente comune. Această relație este stabilită în mod specific în Titlul II „Dispoziții comune” (în ceea ce privește organele electorale, **asigurarea materială a desfășurării alegerilor și finanțarea campaniilor electorale, listele electorale, desemnarea și înregistrarea candidaților, campania electorală, buletinele de vot, votarea, numărarea voturilor și totalizarea rezultatelor alegerilor, monitorizarea alegerilor și reflectarea lor în mijloacele de informare în masă, procedurile judiciare**), precum și prin referințele din normele speciale la anumite dispoziții comune „care se aplică în modul corespunzător”. Prezentul document va face referință la aceste aspecte în măsura în care există reguli specifice referendumurilor care necesită reflectare.

1 A se vedea, în ceea ce privește standardele internaționale, în special, Liniile directe revizuite pentru organizarea referendumurilor, CDL-AD(2020)031 și Memorandumul explicativ la Codul de bune practici privind referendumurile (CDL-AD(2007)008rev-cor-e); Rezoluția Adunării Parlamentare a Consiliului Europei nr. 2251 (2019) privind actualizarea liniilor directe pentru garantarea referendumurilor corecte în statele membre ale Consiliului Europei; precum și Recomandarea nr. 459 (2021) a Congresului Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europei privind desfășurarea referendumurilor la nivel local.

2 Comisia de la Veneția, Liniile directe revizuite pentru organizarea referendumurilor; CDL-AD(2020)031.

3 Comisia de la Veneția, Codul bunelor practici privind referendumurile constituționale la nivel național, CDL-INF(2001)010.

7. În conformitate cu doctrina consolidată a Comisiei de la Veneția, orice modificare reușită a legislației electorale (inclusiv privind referendumul) ar trebui să se bazeze pe cel puțin următoarele trei elemente esențiale: 1) o legislație clară și cuprinzătoare care să corespundă obligațiilor și standardelor internaționale și care să abordeze recomandările anterioare; 2) adoptarea legislației prin consens larg după consultări publice extinse cu toate părțile interesate relevante;<sup>4</sup> și 3) angajamentul politic de a implementa pe deplin o astfel de legislație cu bună-credință. Un proces deschis și transparent de consultare și pregătire a unor astfel de modificări poate spori încrederea în legislația adoptată și în instituțiile statului în general.<sup>5</sup>

8. Inițiativa Comisiei Electorale Centrale de a începe discuțiile privind modificarea legislației electorale, inclusiv în partea ce ține de desfășurarea referendumului și inițiativa populară, pentru a aduce legislația în conformitate cu standardele internaționale este salutabilă. Acesta este un semnal clar că autoritățile sunt conștiente de neajunsurile actualei legislații.

9. Pe fond, amendamentele propuse includ o serie de elemente pozitive, precum cele referitoare la listele de subscripție, listele electorale, buletinul de vot, votarea, înregistrarea participanților la referendum.

10. Cu toate acestea, o serie de probleme ar trebui abordate în procesul de revizuire a legislației electorale și conexe, în special: diferențierea insuficientă dintre diverse tipuri de referendumuri, în special dintre un referendum inițiat de cetățeni și cele inițiate de autorități; mecanismul desfășurării referendumurilor constituționale și legislative ridică probleme de constituționalitate, din perspectiva rolului Parlamentului consacrat de Constituție; lipsesc prevederi privind cerințele de validitate în sens formal și material și mandatul clar atribuit unui organ imparțial de a verifica în prealabil respectarea acestora, astfel încât se asigure doar un control limitat asupra calității problemei supuse referendumului; lipsesc prevederi specifice referendumului, precum participarea la referendum a entităților apolitice, obligația autorităților de a furniza informații obiective și echilibrate alegătorilor etc.

11. În același timp, aspecte precum modificarea numărului necesar de semnături pentru inițiativa civică în cazul revizuirii Constituției sau a termenului de desfășurare a referendumului de demitere a Președintelui pot fi soluționate doar prin modificarea prevederilor Constituției.

12. În rezultatul analizei cadrului legal actual și a propunerilor din “Concepția de modificare a legislației electorale și conexe”, se recomandă abordarea următoarelor aspecte cheie:

A. Diferențierea clară a diverselor tipuri de referendum și a prevederilor aplicabile acestora, în special prin distincția clară între regulile aplicabile referendumurilor inițiate printr-o decizie autonomă a Parlamentului/Președintelui de referendumurile inițiate de cetățeni, precum și între procedurile și efectele referendumurilor consultative și decizionale; textul ar trebui să prevadă reguli specifice pentru toate aceste proceduri diferite, ținând cont de protecția necesară a drepturilor cetățenilor în cauză;

B. **Încadrarea în ordinea** constituțională existentă și respectarea *procedurii prevăzute de Titlul VI din Legea Supremă* pentru revizuirea Constituției;

C. Reglementarea expresă în Constituție a referendumului la inițiativa cetățenilor; revizuirea Constituției în partea ce ține de numărul necesar de semnături pentru inițiativa civică;

D. Reconsiderarea mecanismului referendumului legislativ în vederea respectării rolului Parlamentului; reglementarea posibilității Parlamentului de a lua o poziție în problema supusă referendumului;

E. Reglementarea cerințelor de validitate în sens formal și material (unitatea de formă, unitatea de conținut și unitatea ierarhică); în cazul inițiativelor civice, verificarea respectării acestora să se facă

<sup>4</sup> Comisia de la Veneția, Liniile directoare revizuite pentru organizarea referendumurilor, CDL-AD(2020)031, II.3.c.

<sup>5</sup> A se vedea, *inter alia*, Comisia de la Veneția, Opinia urgentă referitoare la proiectul de lege privind referendumul și inițiativa populară, Serbia, CDL-AD(2021)033, par.13; Opinia urgentă referitoare la proiectul de lege revizuit privind referendumul și inițiativa populară, Serbia, CDL-AD(2021)052, par.9; Comisia de la Veneția și OSCE/BIDD0, Opinia comună urgentă referitoare la proiectul de lege 3612 privind democrația prin referendum național, Ucraina, CDL-AD(2020)024, par.11; Comisia de la Veneția și OSCE/BIDD0, Opinia comună referitoare la proiectul de lege privind referendumul, Armenia, CDL-AD(2017)029, par. 22.

de un organ imparțial, anterior înregistrării grupului de inițiativă și colectării semnăturilor; Comisia Electorală Centrală sau o altă autoritate imparțială să fie autorizată să rectifice, anterior votării, erorile de redactare, să emită o hotărâre nuanțată referitor la respectarea cerințelor de validitate în sens formal și material de către proiectul propus; această hotărâre nuanțată ar trebui, de asemenea, să indice cum proiectul ar putea fi modificat pentru a asigura respectarea cerințelor și să permită ca prevederile valabile să fie supuse votului fără o nouă colectare de semnături;

F. Reglementarea procedurilor în cazul anulării/amânării unui referendum în eventualitatea decretării stării de urgență, de asediu ori de război;

G. Publicarea în Monitorul Oficial a textului care urmează a fi supus referendumului și, eventual, a potențialelor consecințe legislative / notei informative; mandatarea autorităților să publice și să difuzeze informații obiective și echilibrate alegătorilor, cu mult înainte de data votării;

H. Legislația ar trebui să permită entităților apolitice să fie înregistrate ca partizani sau adversari ai propunerii(lor) supuse referendumului. Cetățenii, grupul de inițiativă, partidele și alianțele politice, grupuri civice, precum și organizațiile societății civile ar trebui să aibă dreptul să desfășoare campanii pentru referendum, incluzând prevederi privind finanțarea campaniei.

13. De asemenea, se recomandă:

A. Reconsiderarea restricțiilor privind campaniile electorale, în special să nu se excludă automat entitățile apolitice;

B. Revizuirea termenul acordat Parlamentului pentru a decide organizarea referendumului;

C. Asigurarea egalității între partizanii și adversarii problemelor supuse referendumului și reprezentarea echilibrată a acestora la nivelul organelor electorale;

D. Reglementarea modului/procedurii de verificare a semnăturilor și a gradului de detaliere care trebuie utilizat; precizarea că semnăturile trebuie verificate până când se stabilește cu certitudine că a fost atins numărul de semnături valabile impuse de lege sau nu mai sunt semnături de verificat;

E. Reconsiderarea limitărilor privind revizuirea unui text respins/adoptat prin referendum printr-o procedură non-referendară; precizarea expresă că astfel de reguli nu se aplică referendumurilor consultative;

F. Reglementarea situației desfășurării simultane mai multe proceduri de colectare a semnăturilor pe propuneri contradictorii;

G. Revizuirea cerinței de cvorum pentru referendumurile care nu țin de chestiuni de importanță constituțională fundamentală.

14. Alte recomandări care vizează îmbunătățirea aspectelor specifice referitoare la desfășurarea referendumurilor republicane și locale pot fi găsite în textul documentului.

15. Pe măsură ce democrația s-a răspândit pe tot continentul european, formele pe care ar trebui să le ia au fost în mod firesc discutate, atât la nivel național, cât și internațional. Utilitatea democrației directe și limitele utilizării acesteia constituie un aspect fundamental al acestei dezbateri.<sup>6</sup>

16. Constituțiile și practica constituțională a multora dintre noile democrații acordă referendumurilor un rol proeminent – uneori mai mare decât cele ale democrațiilor mai vechi.<sup>7</sup>

17. Statele folosesc instrumentul referendumului în scopuri diferite și în moduri diferite. Argumentele în favoarea unui referendum includ referiri la principiul suveranității populare, la necesitatea de a cere părerea și acordul „poporului” asupra celor mai importante probleme în perioada dintre alegeri. Democrația exercitată prin referendum depășește limitările de dimensiuni și spațiu inerente democrației directe: poporul decide direct asupra anumitor probleme, fără a se aduna ca în democrația directă. Poate avea, de asemenea, efectul benefic de a depăși apatia alegătorilor și de a reimplica alegătorii în politică și democrație.

18. Adversarii referendumului reamintesc experiențele negative ale istoriei când plebiscitul a fost folosit pentru a justifica ambițiile dictatoriale. Referendumul este privit ca un instrument de subminare a democrației parlamentare. Alegătorii nu sunt suficient de informați, deciziile se bazează pe cunoștințe parțiale și adesea nu sunt ghidate de argumente raționale legate de problemele implicate. Opțiunea sau alternativele propuse alegătorilor sunt adesea prea simplificate sau abstracte pentru a face posibil un vot bine gândit. Referendumurile sunt adesea folosite în loc ca să se ia decizii pe chestiuni fundamentale, în scopuri politice mioape.<sup>8</sup>

19. Comisia de la Veneția a avertizat, în repetate rânduri, că referendumurile pot fi mai ușor manipulate de cei care dețin „resurse administrative”. Referendumul prezintă și alte dezavantaje, în special posibilitățile limitate de discuție amplă și cuprinzătoare a problemelor vizate și imposibilitatea modificării și îmbunătățirii legislației respective în timpul acestui proces. Ele pot fi folosite și pentru a pune poporul împotriva reprezentanților aleși ai poporului, adică parlamentul.<sup>9</sup>

20. Potrivit Comisiei de la Veneția, lărgirea posibilității de organizare a referendumurilor, sau introducerea efectului lor obligatoriu sau a inițiativelor populare, constituie o alegere politică. Cu toate acestea, este o pantă alunecoasă. În cazul experiențelor negative sau chiar folosirii abuzive a instrumentului referendumului, este foarte greu să se retragă instrumentele oferite oamenilor de această formă specifică de democrație directă. Politicienii și partidele politice s-ar confrunta cu dificultăți serioase atunci când ar trebui să explice o astfel de retragere. Prin urmare, orice extindere a reglementării referendumului necesită o atenție deosebită. Lărgirea sferei de aplicare a referendumurilor și diminuarea pragurilor necesare pot fi periculoase și pot submina funcționarea obișnuită a democrației reprezentative.<sup>10</sup> În acest context, Comisia de la Veneția a avertizat, în repetate rânduri, că experiența practică a referendumurilor nu a fost întotdeauna pozitivă (în special în statele post-sovietice, dar și în unele țări occidentale), iar experiența anterioară în statele CSI oferă un alt motiv pentru o abordare prudentă. Mai mult, pentru statele ai căror cetățeni locuiesc în străinătate, determinarea unui cvorum corect (numărul de alegători înregistrați care trebuie să-și exprime efectiv votul) poate deveni problematică.<sup>11</sup>

21. În orice caz, Comisia de la Veneția recomandă menținerea separată a referendumurilor și a inițiativelor populare. Într-o democrație funcțională, partidele politice ar trebui să servească pentru agregarea inițiativei populare și să alcătuiască programe politice, astfel încât problemele politice și sociale importante să ajungă în Parlament. Totuși, referendumurile ar putea fi păstrate și dezvoltate la nivel local (pe probleme care sunt apropiate de oameni).<sup>12</sup>

22. Nu există un standard internațional (sau european) cu privire la întinderea care ar trebui acordată (sau nu) instrumentelor de democrație directă la nivel național, regional sau subregional. Nici nu există un

6 Comisia de la Veneția, Referendumurile în Europa – analiza normelor juridice în statele europene, CDL-AD (2005)034, par. 9.

7 *Idem*, par.10.

8 Comisia de la Veneția, Opinia privind Constituția Finlandei, CDL-AD(2008)010, par. 18-19.

9 Comisia de la Veneția, Opinia preliminară privind reforma constituțională în Republica Kârgâzâ, CDL-AD(2005)022, par. 7.

10 Comisia de la Veneția, Opinia privind proiectul Constituției Ucrainei, CDL-AD(2008)015, par. 33.

11 *Idem*; Opinia referitoare la proiectul Concepției privind reformele constituționale în Republica Armenia, CDL-AD(2014)027, par. 78.

12 Opinia referitoare la proiectul Concepției privind reformele constituționale în Republica Armenia, CDL-AD(2014)027, par. 78-80.

standard care să impună simpla lor existență. Ceea ce se poate spune este că există tendința de extindere a acestora, mai ales la nivel infranațional, care a fost întotdeauna un laborator de inovații în domeniul democrației. Aceste instrumente de democrație directă și participativă ar trebui privite ca completând democrația reprezentativă. Democrația parlamentară, susținută de alegeri libere și corecte, care să asigure reprezentativitatea, pluralismul (politic) și egalitatea cetățenilor, este nucleul, dar nu singurul aspect, al procesului democratic.<sup>13</sup>

23. În domeniul referendumurilor, legile și practicile naționale variază foarte mult. Europa are democrații care sunt aproape în întregime reprezentative, democrații care sunt semidirecte și un număr de forme intermediare. Regulile pe care statele le au în comun sunt, de obicei, regulile minime care garantează caracterul democratic al votului. Pentru a fi cu adevărat democratice, referendumurile – ca și alegerile – trebuie să îndeplinească anumite cerințe. Una dintre acestea este respectarea procedurilor prevăzute de lege. Altele sunt comune atât pentru alegeri, cât și pentru referendumuri și vizează respectul pentru principiile inerente patrimoniului electoral al Europei, care se aplică *mutatis mutandis* referendumurilor. Există, de asemenea, cerințe democratice comune specifice referendumurilor. Este vorba, de exemplu, de anumite aspecte ale libertății de a alege, precum respectarea principiului unității de conținut și regula potrivit căreia întrebările adresate publicului trebuie formulate în mod clar.<sup>14</sup>

24. Cu excepția regulilor tehnice și de detaliu (care pot fi la nivel de reglementări – ale executivului), regulile în materie referendară trebuie să aibă, cel puțin, rang de lege. Aspectele fundamentale în materia dreptului referendar trebuie reglementate de Constituție ori la un nivel superior legii ordinare. Constituie reguli fundamentale, în special, cele care privesc:

- componenta organelor electorale sau a altui organism însărcinat cu organizarea referendumului;
- dreptul de vot și listele electorale;
- validitatea în sens formal se material a textului supus referendumului<sup>15</sup>;
- efectele referendumului (sub rezerva regulilor de detaliu);
- participarea partizanilor și adversarilor propunerii la emisiunile mass-media publice.<sup>16</sup>

---

13 Comisia de la Veneția, Opinia cu privire la proiectul de lege prin inițiativă civică privind regulile de participare publică, proiectele de lege de inițiativă civică, referendumurile și inițiativele populare și modificările la Legea electorală provincială a provinciei autonome Trento (Italia), CDL-AD(2015)009, par.81.

14 *Idem*, par. 267, 269-270; Liniile directoare.

15 Liniile directoare, III.1 și III.2.

16 Liniile directoare, II.3.

## A. Problemele supuse referendumului republican

### 1. Observații generale

25. Potrivit art. 75 din Constituție, cele mai importante probleme ale societății și ale statului sunt supuse referendumului. Hotărârile adoptate potrivit rezultatelor referendumului republican au putere juridică supremă [art. 75 alin (2)].

26. Adițional, cadrul constituțional privind referendumul este reprezentat de următoarele prevederi din Legea fundamentală:

- Art.66 lit. b): „Parlamentul [...] declară referendumuri”;
- Art.72 alin.(3) lit. b): „Prin lege organică se reglementează: [...] b) organizarea și desfășurarea referendumului.”;
- Art.88 lit. f): „Președintele Republicii Moldova [...] poate cere poporului să-și exprime, prin referendum, voința asupra problemelor de interes național”;
- Art.89 alin. (3): „Dacă propunerea de suspendare din funcție [a Președintelui] este aprobată [de către Parlament], în cel mult 30 de zile se organizează un referendum pentru demiterea Președintelui.”;
- Art. 142 alin.(1): „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.”

27. Așadar, Legea Fundamentală reglementează după obiect următoarele tipuri de referendumuri naționale:

- (1) cel inițiat de Președintele Republicii sau Parlament asupra unor probleme de interes național, menționat la art.66, 75 și 88;
- (2) cel privind demiterea Președintelui Republicii Moldova, în condițiile art. 89 și
- (3) cel prin care se aprobă revizuirea Constituției, reglementat de art.142 alin.(1) [Acest referendum este postlegislativ, întrucât se desfășoară după adoptarea de către Parlament a legii de revizuire a Constituției].

28. Referendumul, prin natura sa, poate fi obligatoriu, atunci când este expres cerut de Constituție, și facultativ, în cazul în care factorii cu drept de a-l iniția îl consideră necesar. Astfel, din prevederile Constituției Republicii Moldova rezultă două tipuri de referendumuri obligatorii [atât prin organizarea lor, cât și prin rezultatele lor, fiind decizionale], și anume (1) privind demiterea Președintelui [art.89] și (2) aprobarea revizuirii Constituției în partea ce ține de caracterul suveran, independent și unitar al statului, precum și referitor la neutralitatea permanentă a statului [art.142], toate celelalte referendumuri fiind facultative.

29. Articolul 154 din Codul electoral prevede patru tipuri de referendum republican, în funcție de natura juridică a problemelor supuse referendumului:

- 1) constituțional – propunerile privind revizuirea Constituției;
- 2) legislativ – proiectele de legi sau unele prevederi ale acestora de importantă deosebită;
- 3) privind demiterea Președintelui Republicii Moldova;
- 4) consultativ – problemele de interes național.

30. Din prevederile Codului electoral, rezultă că, spre deosebire de cel de-al patrulea tip, primele trei tipuri sunt referendumuri decizionale.

31. În conformitate cu articolul 157 din Codul electoral, referendumului republican pot fi supuse problemele privind:

- a) adoptarea Constituției Republicii Moldova și revizuirea Constituției Republicii Moldova;
- b) aprobarea legilor constituționale adoptate de Parlament pentru revizuirea dispozițiilor privind caracterul suveran, independent și unitar al statului, precum și a celor privind neutralitatea permanentă a statului;
- c) demiterea Președintelui Republicii Moldova;
- d) alte probleme importante ale societății și ale statului.

32. Articolul 157 din Codul electoral, privind problemele supuse referendumului republican, nu este pe deplin clar coordonat cu articolul 154, or acesta prevede nu doar revizuirea Constituției, ci și adoptarea unei noi Constituții, precum și omite referendumul legislativ. De asemenea, alin. (2) omite că și referendumul pentru demiterea Președintelui Republicii Moldova este obligatoriu.

### 1. Referendumul constituțional

33. Potrivit Comisiei de la Veneția, referendumurile constituționale se referă la voturile populare în care se pune problema revizuirii parțiale sau totale a Constituției unui stat, indiferent dacă alegătorilor li se cere opinia cu privire la o propunere specifică de revizuire constituțională sau referitor la o chestiune de principiu.<sup>17</sup>

34. Din prevederile Codului electoral, rezultă că în Republica Moldova referendumul constituțional se referă doar la votul asupra proiectelor de amendamente la Constituție formulate în mod specific. Prin urmare, votul asupra unor întrebări de principiu sau propuneri formulate generic, care se referă la revizuirea Constituției, sunt lăsate la categoria referendumurilor consultative, aparent urmând a fi încadrate în categoria “problemelor importante ale societății și ale statului”.

35. Posibilitatea revizuirii Constituției pe cale referendară și-a găsit consacrară exclusiv pe cale jurisprudențială, prin interpretarea coroborată a articolelor 2 și 75 din Constituție. Astfel, prin Avizul nr. 3 din 6 iulie 2010 asupra inițiativei de revizuire a art.78 din Constituția Republicii Moldova prin referendum constituțional, Curtea Constituțională a admis, implicit, modificarea Constituției prin referendum constituțional.

36. Curtea Constituțională s-a pronunțat în privința regulilor care guvernează revizuirea Constituției pe cale referendară prin Avizul nr. 1 din 22 septembrie 2014 asupra inițiativei de revizuire a articolelor 78, 85, 89, 91 și 135 din Constituția Republicii Moldova prin referendum republican.

17 Comisia de la Veneția, Compilația de opinii și rapoarte privind referendumurile, CDL-PI(2017)001, 2.1:

*Prin definiție, un referendum constituțional se referă la o revizuire parțială sau totală a Constituției. Un referendum constituțional poate:*

- 1) să fie cerut de textul Constituției care prevede că anumite texte sunt supuse automat referendumului după adoptarea lor de către Parlament (referendum obligatoriu);
- 2) avea loc în urma unei inițiative populare:
  - fie un segment al electoratului înaintează un text care este apoi supus votului popular;
  - fie un segment al electoratului solicită ca un text adoptat de Parlament să fie supus votului popular;
- 3) să fie convocat de o autoritate precum:
  - Parlamentul însuși sau un anumit număr de membri ai Parlamentului;
  - șeful statului sau al guvernului;
  - una sau mai multe entități teritoriale.
- 4) Pot fi organizate referendumuri constituționale atât cu privire la textele deja adoptate, cât și la cele care încă nu au fost adoptate de Parlament. Acestea pot lua forma:
  - unui vot asupra proiectelor de amendamente la Constituție formulate în mod specific sau a unei propuneri specifice de abrogare a prevederilor existente ale Constituției;
  - unui vot pe o întrebare de principiu (de exemplu: „sunteți în favoarea modificării Constituției pentru a introduce un sistem de guvernare prezidențial?”); sau
  - pe o propunere concretă care nu are forma unor amendamente formulate în mod specific, cunoscută sub numele de „propunere formulată generic” (de exemplu: „sunteți în favoarea modificării Constituției pentru a reduce numărul de locuri în Parlament de la 300 la 200?”).
- 5) Ar putea fi vorba despre:
  - un referendum obligatoriu din punct de vedere juridic sau
  - un referendum neobligatoriu din punct de vedere juridic.

37. Cu această ocazie, Curtea a statuat că în cazul referendumului constituțional decizional este necesară **întrunirea cumulativă a condițiilor de validitate inerente revizuirii Constituției (1) și a celor de validitate a referendumului (2).**<sup>18</sup>

38. Pe de altă parte, Curtea Constituțională nu a ajuns să se pronunțe niciodată pe marginea efectelor juridice ale unui referendum constituțional, dat fiind faptul că singurul referendum constituțional, desfășurat la 5 septembrie 2010, a fost invalidat pentru lipsă de cvorum. Constatând faptul că referendumul nu a întrunit numărul necesar de participanți, în Hotărârea nr. 22 din 23 septembrie 2010 cu privire la confirmarea rezultatelor referendumului republican constituțional din 5 septembrie 2010, Curtea s-a limitat la invalidarea acestuia pe acest motiv, **fără a mai examina respectarea celorlalte aspecte ale valabilității referendumului, inclusiv respectarea termenelor, formularea textelor și efectele.**

39. Din acest motiv, odată cu Hotărârea nr. 22 din 23 septembrie 2010, Curtea a adoptat o adresă, prin care a semnalat Parlamentului existența lacunelor în legislația electorală cu referire la referendumurile democratice, menționând că legislația ar trebui să conțină norme exprese cu privire la:

- egalitatea de șanse între partizanii și adversarii propunerii supuse la vot, inclusiv referitor la campania pentru referendum, acoperirea de către mass-media, în special cele publice, finanțarea din fonduri publice etc., care ar asigura un echilibru între partizani și adversari;
- libera formare a voinței electoratului și în acest scop neutralitatea autorităților publice pentru a nu influența rezultatul referendumului, interzicerea utilizării fondurilor publice în scopuri de campanie, inclusiv sancționarea cazurilor de încălcare de către autoritățile publice a obligației de neutralitate și a liberei formări a voinței electoratului;
- respectarea drepturilor fundamentale, în special a libertății de exprimare și a libertății presei, a liberei circulații în interiorul țării, precum și a libertății de întrunire și de asociere în scopuri politice. Restrângerea acestor libertăți trebuie să fie în concordanță cu prevederile art.54 din Constituția Republicii Moldova;
- **efectele referendumului**, de orice natură ar fi. Acestea trebuie să fie precizate **expres în Constituție (referendumul constituțional)** sau prin lege (pentru toate tipurile). Necesită a fi concretizate prin prevederi legale obligatorii **procedura actuală și procedura ulterioară a referendumurilor cu caracter decizional.**

40. Până în prezent lacunele semnalate de Curtea Constituțională nu au fost remediate.

41. În jurisprudența sa Curtea Constituțională a statuat că, pentru a fi constituțională, orice revizuire a Constituției, indiferent de motivele invocate și de procedeu utilizat, trebuie să **se încadreze în ordinea constituțională existentă și să respecte procedura prevăzută de Titlul VI din Legea Supremă.**<sup>19</sup>

42. În acest context, Curtea a reținut că, în conformitate cu articolul 143 din Constituție, care reglementează modificarea Constituției pe cale parlamentară și se aplică mutatis mutandis modificării Constituției pe cale referendară, **o lege cu privire la modificarea Constituției poate fi adoptată după cel puțin 6 luni de la data prezentării inițiativei corespunzătoare.**<sup>20</sup>

**43. În Avizul nr. 2 din 10 noiembrie 2015 asupra inițiativei civice de revizuire a articolelor 60, 70, 78 și 89 din Constituția Republicii Moldova prin referendum republican, Curtea Constituțională a acceptat că proiectul de lege constituțională privind revizuirea Constituției prin inițiativă civică poate fi supus referendumului; cu toate acestea, Curtea nu a spus dacă adoptarea proiectului de lege constituțională va trebui să îndeplinească, pe lângă termenul de 6 luni, și celelalte cerințe de modificare prevăzute la titlul VI (adică adoptarea de către 2/3 din deputații în Parlament).**

18 Avizul nr. 1/2014 asupra inițiativei de revizuire a articolelor 78, 85, 89, 91 și 135 din Constituția Republicii Moldova prin referendum republican, par. 46; Avizul nr. 2/2015 asupra inițiativei civice de revizuire a articolelor 60, 70, 78 și 89 din Constituția Republicii Moldova prin referendum republican, par. 18.

19 Avizul nr. 1/2014 asupra inițiativei de revizuire a articolelor 78, 85, 89, 91 și 135 din Constituția Republicii Moldova prin referendum republican, par. 45; Avizul nr. 2/2015 asupra inițiativei civice de revizuire a articolelor 60, 70, 78 și 89 din Constituția Republicii Moldova prin referendum republican, par. 19.

20 A se vedea par. 66.

44. În acest context, merită atenție poziția constantă a Comisiei de la Veneția, potrivit căreia amendamentele constituționale trebuie efectuate în conformitate cu procedura relevantă prevăzută de Constituție. Potrivit Comisiei, pe lângă garantarea stabilității constituționale și politice, prevederile privind procedurile calificate pentru modificarea Constituției urmăresc să asigure un consens larg.<sup>21</sup>

45. Pentru aceleași considerente, sunt problematice din punct de vedere constituțional prevederile alineatului (5) al articolului 159 din Codul electoral care anihilează rolul Parlamentului în procesul revizuirii Constituției, deoarece dispune că, în cazul în care revizuirea unora și aceluiași prevederi ale Constituției este inițiată concomitent de Parlament și de cetățeni, examinarea propunerilor de revizuire pe cale parlamentară încetează.

## 2. Referendumul consultativ

46. Potrivit Comisiei de la Veneția, există o întrebare fundamentală dacă referendumurile consultative sunt în general adecvate. Datorită naturii lor pur consultative, ele se pot întoarce împotriva și pot crea mai multă nemulțumire dacă nu sunt onorate de autoritățile de legiferare. Ele pot risipi energia cetățenilor și – cel mai important – pot servi drept pretext pentru ca legislatorul să se eschiveze de la responsabilitate și, în orice caz, să estompeze responsabilitățile politice.<sup>22</sup>

47. Potrivit Constituției [art. 75] și în Codului electoral [articolul 154 alin. (4)], „cele mai importante probleme ale societății și ale statului” pot fi supuse referendumului. Aparent, o problemă este considerată „importantă pentru societate și stat” din moment ce a primit semnăturile necesare (200.000 de cetățeni ai Republicii Moldova cu drept de vot, iar în cazul referendumului constituțional 20.000 în cel puțin 1/2 din unitățile administrativ-teritoriale de nivelul doi, conform articolului 141 alin. (1) lit. a) din Constituție), nefiind prevăzute alte criterii. Comisia de la Veneția și BIDDÒ recomandă ca **legea să specifice în mod clar că nu trebuie îndeplinite criteriile suplimentare pentru „cele mai importante probleme ale societății și ale statului”, dacă a fost colectat numărul necesar de semnături.**<sup>23</sup> În caz contrar, dacă colectarea unui număr semnificativ de semnături nu este considerată o dovadă a importanței problemei, ar trebui să existe și alte criterii obiective clare pentru ca o problemă propusă să fie considerată ca având importanță națională; în acest caz, legea ar trebui să prevadă ce organ este autorizat să stabilească în primă instanță dacă întrebarea îndeplinește sau nu acele criterii.<sup>24</sup>

## 3. Referendumul de demitere a Președintelui

48. Concepția de modificare propune mărirea termenului de la 30 la 60 de zile pentru desfășurarea referendumului după aprobarea de către Parlament a propunerii de suspendare din funcție a Președintelui. Potrivit Concepției, această modificare este justificată de faptul că acest termen este irealizabil pentru organele electorale, motiv pentru care este propusă modificarea articolului 89 alin.(3) din Constituție.

49. În acest context, trebuie subliniat faptul că modificarea Codului electoral nu poate avea loc înainte de modificarea în această direcție a Constituției. Modificarea termenului de la 30 la 60 de zile în Codul electoral fără revizuirea Constituției, ar fi neconstituțională, urmând a fi aplicat direct termenul prevăzut expres de art. 89 alin. (3) din Constituție.

50. În partea ce ține de caracterul irealizabil, merită atenție faptul că în România, având prevederi constituționale identice privind demiterea Președintelui<sup>25</sup>, au fost desfășurate două astfel de referendumuri<sup>26</sup>, cu respectarea termenului de 30 de zile prevăzut de Constituție. În acest context, ar trebui examinată practica României de organizare a unui astfel de referendum și eventuala adaptare a procedurilor CEC unui astfel de exercițiu specific.

21 A se vedea, Comisia de la Veneția, Reportul privind amendamentele constituționale, CDL-AD(2010)001-e, în special par. 68 și 124.

22 Comisia de la Veneția, Opinia cu privire la proiectul de lege prin inițiativă civică privind regulile de participare publică, proiectele de lege de inițiativă civică, referendumurile și inițiativele populare și modificările la Legea electorală provincială a provinciei autonome Trento (Italia), CDL-AD(2015)009, par. 58.

23 Comisia de la Veneția și OSCE/BIDDÒ, Opinia comună urgentă referitoare la proiectul de lege 3612 privind democrația prin referendum național, Ucraina, CDL-AD(2020)024, par.33.

24 *Idem*

25 Articolul 95. Suspendarea din funcție

(1) În cazul săvârșirii unor fapte grave prin care încalcă prevederile Constituției, Președintele României poate fi suspendat din funcție de Camera Deputaților și de Senat, în ședință comună, cu votul majorității deputaților și senatorilor, după consultarea Curții Constituționale. Președintele poate da Parlamentului explicații cu privire la faptele ce i se impută.[...]

(3) Dacă propunerea de suspendare din funcție este aprobată, în cel mult **30 de zile** se organizează un referendum pentru demiterea Președintelui.

26 Traian Băsescu – în 2007 și 2012.

#### 4. Referendumul legislativ

51. Deși nu este expres prevăzut de Constituție, Codul electoral prevede și referendumul legislativ. Liniile directoare prevăd următoarele:

*„A recurge la un referendum implică în mod necesar respectarea ordinii juridice în ansamblu. În mod special, un referendum nu poate fi organizat dacă nu este prevăzut de Constituție sau de o lege conformă Constituției, de exemplu dacă textul supus referendumului ține de competența exclusivă a Parlamentului”<sup>27</sup>*

52. Articolul 60 din Constituția Republicii Moldova prevede că **unica** autoritate legislativă a Republicii Moldova este Parlamentul. Constituția Republicii Moldova nu încredințează nici unei alte entități competențe legislative. În consecință, prevederile Codului electoral privind posibilitatea de a organiza referendumul legislativ sunt problematice și ar putea conduce la abuzuri, întrucât Parlamentul este exclus<sup>28</sup> din procesul prevăzut atât de dispozițiile actuale ale Codului electoral, cât și din cel propus în “Concepția de modificare”. Liniile directoare prevăd că:

*„Atunci când se supune la vot un text la cererea unui segment din electorat sau a unei autorități publice, alta decât Parlamentul, 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 (a se vedea mai sus III.5.b.i). 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”<sup>29</sup>*

53. Adicional, Parlamentului i-ar putea fi încredințată sarcina explicită, dacă este cazul, de a iniția procedurile legislative în conformitate cu rezultatele votului<sup>30</sup>.

54. În 2019, Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei a adoptat Rezoluția nr. 2251 (2019) privind garantarea referendumurilor corecte în statele membre ale Consiliului Europei, care include un set de recomandări în această chestiune.<sup>31</sup> În Rezoluție și în Memorandumul explicativ la Codul de bune practici privind referendumurile, se acordă o atenție deosebită riscurilor care pot apărea ca urmare a reglementării necorespunzătoare a referendumurilor și a manipulării opiniilor alegătorilor, în special în statele în care tradițiile democratice sunt doar în curs de dezvoltare (și în care puterea executivă ar putea folosi acest instrument pentru a ocoli legiuitorul). La punctul 4.3, se pune un accent deosebit pe importanța menținerii unui echilibru între democrația reprezentativă și cea directă:

*„acolo unde este posibil, referendumurile ar trebui să fie post-legislative; în cazul în care acest lucru nu este posibil, ar trebui stabilit un proces care să prevadă organizarea a două referendumuri dacă primul referendum nu permite alegătorilor să aleagă între opțiunile care sunt disponibile în cele din urmă;”*

55. Rezoluția avertizează, de asemenea, asupra riscului interferenței executivului prin intermediul referendumului:

*„referendumurile ar trebui să se înscrie în procesul democrației reprezentative și să nu fie utilizate de către executiv pentru a păși peste voința parlamentului sau în scopul de a ocoli balanțele și contrabalantele obișnuite”<sup>32</sup>*

56. Întrucât procedura actuală și cea propusă în Concepția de modificare pentru inițierea și organizarea unui referendum legislativ nu oferă standardele legale necesare și, în special, sunt de natură să încalce atribuțiile constituționale ale Parlamentului, este necesară reconsiderarea procedurii pentru referendumul legislativ în vederea **acordării unui rol Parlamentului înainte și după vot**. O eventuală opțiune ar fi ca un proiect de lege prin inițiativă populară, care are numărul necesar de voturi, să fie transmis inițial Parlamentului pentru adoptare într-un anumit interval de timp rezonabil, iar în cazul în care Parlamentul îl

27 Liniile directoare, II.1.

28 A se vedea situația și concluziile similare semnalate de Comisia de la Veneția și OSCE/BIDD0 în cazul Ucrainei, Opinia comună urgentă privind proiectul de lege 3612 privind democrația prin referendum național, CDL-AD(2020)024, par. 37-38.

29 Liniile directoare, CDL-AD(2020)031, III.6.

30 Comisia de la Veneția și OSCE/BIDD0, Opinia comună urgentă privind proiectul de lege 3612 privind democrația prin referendum național, CDL-AD(2020)024, par.39.

31 Rezoluția Consiliului Europei nr. 2251 (2019) privind actualizarea liniilor directoare pentru garantarea referendumurilor corecte în statele membre ale Consiliului Europei.

32 *Idem*, par.3.1.

respinge sau nu adoptă nici o decizie, acesta să fie supus referendumului legislativ. Parlamentul ar putea fi autorizat să opună o contrapropunere față de textul propus, care să fie supusă concomitent votului popular, în conformitate cu Codul bunelor practici.<sup>33</sup>

57. Considerente similare se aplică *a fortiori* referendumurilor constituționale.

## B. Subiecții ce pot iniția referendumul republican

58. Din prevederile Constituției rezultă două autorități cu atribuții de inițiere a referendumurilor: Parlamentul (orice referendum) și Președintele (doar cel consultativ).

59. Articolul 155 din Codul electoral prevede subiecții care pot iniția referendumul republican:

- a) un număr de cel puțin 200000 de cetățeni ai Republicii Moldova cu drept de vot. În cazul referendumului constituțional, se aplică prevederile art.141 alin.(1) lit.a) din Constituție;
- b) un număr de cel puțin o treime din deputații în Parlament;
- c) Președintele Republicii Moldova;
- d) Guvern.

60. Prevederea potrivit căreia toți acești subiecți pot iniția orice tip de referendum a fost declarată neconstituțională prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 24 din 27.07.2017.

61. "Concepția de modificare a legislației electorale și conexe", prezentată de Comisia Electorală Centrală, propune diferențierea tipurilor de referendumuri pentru fiecare din acești subiecți, după cum urmează:

- 1) inițiativa civică – referendumuri constituționale, legislative și consultative;
- 2) deputații – orice tip de referendum;
- 3) Președintele Republicii Moldova – referendum consultativ;
- 4) Guvernul – referendumuri constituționale și consultative.

62. Inițiativa populară (civică) este expres prevăzută de Constituție doar pentru revizuirea Constituției. Potrivit articolului 141 alin. (1) din Constituție, revizuirea Constituției poate fi inițiată de un număr de cel puțin 200000 de cetățeni ai Republicii Moldova cu drept de vot, care să provină din cel puțin jumătate din unitățile administrativ-teritoriale de nivelul doi, iar în fiecare din ele trebuie să fie înregistrate cel puțin 20000 de semnături în sprijinul acestei inițiative<sup>34</sup>.

63. După reforma administrativ-teritorială din anul 2003, efectuată în baza Legii nr.764-XV din 27 decembrie 2001, numărul unităților administrativ-teritoriale de nivelul doi s-a majorat de circa patru ori, iar în unele dintre acestea numărul cetățenilor cu drept de vot nu atinge cifra de 20000. Drept rezultat, pentru a îndeplini cea de-a doua condiție a reprezentării teritoriale, este necesară colectarea a 360 de mii de semnături. Prin Decizia din 18 iulie 2008 asupra sesizării pentru interpretarea lit.a) alin.(1) art.141 din Constituție, Curtea Constituțională a indicat că neconcordanța determinată de norma constituțională ține de competența legislativului, necesitând a fi soluționată prin modificarea normei constituționale.

64. De asemenea, având în vedere faptul că în Constituție nu există dispoziții privind referendumul la inițiativa cetățenilor, se recomandă includerea unor prevederi exprese în acest sens.

65. Dreptul Guvernului de a iniția referendum este problematic, având în vedere faptul că prevederile constituționale nu îi atribuie nici un rol în inițierea referendumurilor, această competență fiindu-le atribuită Parlamentului și Președintelui. Mai mult, nu este clar de ce Guvernului i se atribuie dreptul de a iniția referendum constituțional (nu și legislativ), din moment ce are drept de inițiativă directă pentru revizuirea Constituției, în temeiul articolului 141 alin. (1) lit.c) din Constituție.

<sup>33</sup> Liniile directoare, III.6.

<sup>34</sup> Articol modificat prin Legea nr. 1115/2000 cu privire la modificarea și completarea Constituției Republicii Moldova, textul anterior „raioane și municipii” fiind substituit cu textul „unitățile administrativ-teritoriale de nivelul doi”, iar cifrele „5000” fiind substituite cu cifrele „20000”.

66. Articolul 156 din Codul electoral stabilește că referendumul republican nu poate avea loc cu 60 de zile înainte și cu 60 de zile după ziua desfășurării alegerilor parlamentare, prezidențiale și locale generale, decât dacă se desfășoară în aceeași zi. În aceeași zi nu pot avea loc două referendumuri republicane. Această prevedere nu îndeplinește pe deplin recomandările diferitelor organisme internaționale, în special cele ale Adunării Parlamentare a Consiliului Europei, care statuează în Rezoluția sa nr.2251 (2019) că, pentru a permite alegătorilor să ia decizii în cunoștință de cauză atunci când votează, nu ar trebui să fie posibilă organizarea unui referendum în același timp cu alte alegeri.<sup>35</sup>

67. Cu toate acestea, Codul electoral nu interzice organizarea unui referendum republican concomitent cu alegerile parlamentare, prezidențiale și locale generale. Posibilitatea desfășurării a unui referendum în aceeași zi cu alegerile a fost introdusă prin amendamentele legislative adoptate în noiembrie 2018, într-o mișcare criticată de mai mulți actori naționali<sup>36</sup> și internaționali<sup>37</sup> și într-un mod netransparent<sup>38</sup>, la Codul Electoral care anterior le-a interzis.

68. Desfășurarea concomitentă a referendumului cu alegerile poate împiedica în mod semnificativ exprimarea liberă a voinței poporului atât în timpul referendumului, cât și al alegerilor. Agendele parlamentare, prezidențiale și locale și problemele politice ar putea avea un impact negativ asupra capacității alegătorilor de a lua decizii bine informate în timp ce votează. Deoarece unele procedurile de organizare a referendumurilor și alegerilor diferă, acest lucru ar putea pune o presiune suplimentară asupra administrației electorale. În 2019, organizațiile internaționale au evidențiat deja problemele privind drepturile electorale ale cetățenilor atunci când alegerile parlamentare și referendumul sunt combinate în Republica Moldova.<sup>39</sup> Prin urmare, se recomandă să se ia în considerare **revenirea la interzicerea organizării simultane a referendumului și alegerilor**.

69. Articolul 156 din Codul electoral prevede că referendumul republican nu se desfășoară în cazul decretării stării de urgență, de asediu ori de război și nici în decursul a 120 de zile de la ridicarea acestor stări. Astfel de restricții sunt adecvate. Cu toate acestea, Codul electoral nu prevede cum trebuie să acționeze subiectul inițierii (declaratii) referendumului și/sau organul responsabil de organizarea referendumului (CEC) și alte entități în cazul unor astfel de circumstanțe. Redacția actuală a acestui articol prevede anularea de drept sau amânarea pentru o altă zi, respectându-se termenele de desfășurare în condițiile prezentului cod. Hotărârea privind amânarea referendumului republican se adoptă de către organul care a emis actul de declarare a referendumului. Totuși, nici procedura anulării/suspendării, nici etapele posibile în urma acestei anulări/suspendări nu sunt stabilite în lege, ceea ce ar putea afecta certitudinea și predictibilitatea legislației și poate duce la abuz administrativ în procedurile referendumului. **Procedurile în cazul anulării/amânării unui referendum în cazul decretării stării de urgență, de asediu ori de război ar trebui dezvoltate în continuare în Codul electoral.**<sup>40</sup>

35 Pct. 4.2.

36 Promo-LEX, [https://promolex.md/wp-content/uploads/2018/11/Opinie\\_Promo-LEX\\_Referendum-Alegeri\\_27.11.2018-2.pdf](https://promolex.md/wp-content/uploads/2018/11/Opinie_Promo-LEX_Referendum-Alegeri_27.11.2018-2.pdf); [https://promolex.md/wp-content/uploads/2018/12/RAPORT-nr1\\_MO-Promo-LEX\\_20.12.2018-1.pdf](https://promolex.md/wp-content/uploads/2018/12/RAPORT-nr1_MO-Promo-LEX_20.12.2018-1.pdf), p. 19.

37 ENEMO, Raportul final privind alegerile parlamentare din 24 februarie 2019.

38 Modificarea a fost inclusă într-un pachet de amendamente la mai multe legi, cu scopul principal de a alinia legislația Republicii Moldova la Convenția ONU privind drepturile persoanelor cu dizabilități (Legea nr. 238/2018). În timp ce alte amendamente s-au concentrat asupra drepturilor persoanelor cu dizabilități, amendamentul la articolul 156 alineatul (2) nu a fost în concordanță cu restul.

39 ENEMO, Raportul final privind alegerile parlamentare din 24 februarie 2019:

*Diferitele perioade legale de campanie pentru alegerile parlamentare și referendum au permis concurenților la referendum, care s-au înregistrat înainte de începerea campaniei electorale pentru alegerile parlamentare, să folosească această perioadă pentru a promova partidul sau unii dintre candidații săi, în timpul campaniei pentru referendum. [...] În plus, concurenții care s-au înscris în referendum puteau conduce două campanii paralele, începând cu 30 de zile înainte de alegeri, din fonduri de campanie separate. [...] De asemenea, observatorii au observat că au existat diferențe în înțelegerea de către BESV a procedurilor și chiar în rândul membrilor aceleiași BESV, în ceea ce privește oferirea posibilității alegătorilor de a primi buletine de vot pentru referendum sau nu. [...] Această problemă a fost semnificativă datorită faptului că succesul referendumului consultativ depindea de participarea la alegeri a cel puțin unei treimi din totalul alegătorilor din lista electorală. [...] Având în vedere că rezultatele oficiale trebuiau totalizate la nivel de circumscripție pe baza protocoalelor BESV, complexitatea a două module electorale, combinate cu două buletine de vot pentru referendum, au afectat activitatea CECE-urilor în pregătirea protocoalelor relevante. Într-o situație în care CECE-urile nu au reușit să finalizeze procesul de totalizare în timp util pentru a-și prezenta protocoalele pe rezultate în termen de 48 de ore de la închiderea secțiilor de votare, CEC a luat decizia de a prelungi termenul legal pentru CECE-uri cu două zile suplimentare pentru depunerea protocoale cu privire la rezultate. Misiunea OSCE/BIDD0 de observare a alegerilor, Raportul final privind alegerile din 24 februarie 2019: Procesul de votare a fost evaluat pozitiv, însă instituțiile electorale au întâmpinat dificultăți legate de prelucrarea proceselor verbale din cauza introducerii noului sistem electoral și desfășurării concomitente a referendumului. [...] În plus, cadrul juridic conține prevederi contradictorii, unele dintre care au rezultat din modificări târzii sau pripite a legislației. Inconsecvențele includ perioade diferite de campanie pentru alegerile parlamentare și referendum [...]. Campaniile pentru referendum au început înainte de campania pentru alegerile parlamentare, iar unii concurenți [...] au câștigat un avantaj în campania parlamentară.*

40 A se vedea situația și concluziile similare semnalate de Comisia de la Veneția și OSCE/BIDD0, Opinia comună urgentă referitoare la proiectul de lege 3612 privind democrația prin referendum național, Ucraina, CDL-AD(2020)024, par. 44.

70. Codul electoral conține prevederi privind inițierea referendumului (art. 155 – prevederi generale; 159 – revizuirea Constituției; 160 - demiterea Președintelui Republicii Moldova; 163 – inițiativa civică); înregistrarea grupului de inițiativă (art. 164).

71. Codul electoral nu oferă o reglementare detaliată cu privire la cerințele de formă ale problemei supuse referendumului. Mai mult, “Concepția de modificare” exclude chiar și cerințele sumare privind redactarea textului, de la art. 154 alin. (4), potrivit căruia textul întrebării supuse referendumului consultativ se redactează în manieră neutră, fără ambiguități sau sugerarea răspunsului.

72. De fapt, este asigurat doar un control limitat asupra calității problemei supuse referendumului, claritatea și lipsa de ambiguitate a acesteia. Articolul 155 alin. (4) prevede doar că problemele ce urmează să fie supuse referendumului trebuie să fie „expuse clar, excluzându-se interpretarea lor ambiguă”, precum și că „nu pot fi supuse referendumului probleme care se exclud reciproc”.

73. Liniile directoare recomandă ca problemele care fac obiect al referendumului să respecte **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** (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) și **unitatea ierarhică** (aceeași întrebare nu trebuie să se refere concomitent la norme juridice de rang diferit în ierarhia normativă).<sup>41</sup> Problema supusă votului nu trebuie să inducă în eroare sau să sugereze un răspuns.<sup>42</sup> Liniile directoare prevăd, de asemenea, că textele care contravin **cerințelor de validitate în sens formal și material** nu pot fi supuse unui vot popular.<sup>43</sup>

74. Liniile directoare recomandă ca, pentru a evita invalidarea totală a scrutinului, comisia centrală sau o altă autoritate **imparțială** să poată rectifica, **anterior** votării, erorile de redactare, ca de exemplu:

- i. caracterul obscur, derutant sau sugestiv al întrebării;
- ii. încălcarea regulilor de validitate în sens formal sau material; în acest caz, se poate declara invalidarea parțială dacă restul textului este coerent; se poate avea în vedere împărțirea în subdiviziuni pentru a remedia lipsa unității de conținut.<sup>44</sup>

75. Pentru inițiativele populare, articolul 164 alin. (2) din Codul electoral prevede că CEC poate refuza înregistrarea grupului de inițiativă. Cu toate acestea, Codul electoral nu face referire în mod expres la motivele care pot justifica refuzul și nici la **prevederi privind forma/fondul întrebărilor**. Completările propuse în “Concepția de modificare a legislației electorale și conexe”, prezentată de Comisia Electorală Centrală, include doar cerințe legate de *condiții speciale pentru inițierea referendumului legislativ* de către cetățeni (a se vedea par.82-83 *infra*).

76. Codul electoral prevede controlul constituționalității de către Curtea Constituțională doar a inițiativelor de revizuire a Constituției prin referendum republican (art. 159). Codul electoral utilizează sintagmele „controlul constituționalității **problemelor** ce urmează a fi supuse referendumului” și “**propunerea** privind desfășurarea referendumului pentru revizuirea Constituției” [alin. (2) și (3)]. Referința la art. 141 din Constituție în alin. (1), precum și completarea propusă prin “Concepția de modificare a legislației electorale și conexe”, prezentată de Comisia Electorală Centrală, cu precizarea „**proiectul de lege constituțională**”. Diferitele noțiuni utilizate în Codul electoral trebuie armonizate, pentru a evita ambiguitățile de interpretare.

77. Prezentarea textului la Curtea Constituțională după colectarea semnăturilor poate duce la o utilizare ineficientă a resurselor de către autorii unei inițiative populare și de către CEC. Se recomandă ca să se specifice că CEC urmează să solicite Curții Constituționale verificarea constituționalității proiectului de lege de revizuire a Constituției până la înregistrarea grupului de inițiativă și lansarea procesului de colectarea a 360.000 de semnături, pentru a evita colectarea inutilă a semnăturilor sau invalidarea totală a scrutinului. **Ar fi indicat să se acorde Curții Constituționale posibilitatea unei concluzii nuanțate asupra validității proiectului propus, iar o autoritate – de exemplu, CEC – trebuie să aibă competența de a propune corectări la redactarea defectuoasă, în conformitate cu hotărârea Curții, pentru acceptare**

41 Liniile directoare, III.2.

42 *Idem*, I.3.1.c.

43 *Idem*, III.1.

44 *Idem*, II.4.b.

**din partea grupului de inițiativă.** De asemenea, ar trebui să se permită ca prevederile valabile să fie supuse votului fără o nouă colectare de semnături.<sup>45</sup>

78. Aceste instrumente ar permite să se evite reluarea procedurii împovărătoare de colectare a semnăturilor de la zero.

79. Deoarece Curtea Constituțională are termen scurt (10 zile), această verificare prealabilă nu va putea întârzia nejustificat procesul referendumului. Subsecvent, termenele prevăzute la articolele 164 alin. (2)<sup>46</sup> și 159 alin. (2)<sup>47</sup> din Codul electoral ar trebui coordonate.

80. Codul electoral nu conține prevederi privind verificarea *propunerilor formulate generic sau a chestiunilor de principiu*. Acest lucru contravine Liniilor directoare, potrivit căruia un organ imparțial trebuie să verifice în prealabil claritatea întrebării puse.<sup>48</sup>

81. Aparent, propuneri formulate generic sau chestiuni de principiu ar putea fi înregistrate fără verificarea respectării atât a validității în sens formal, cât și material<sup>49</sup> (deși decizia CEC ar putea fi contestată în instanță și ar putea ajunge chiar și la Curtea Constituțională prin sesizarea instanțelor de judecată, iar hotărârea Parlamentului / decretul Președintelui ar putea fi contestate direct la Curtea Constituțională de subiecții autorizați<sup>50</sup>). Punerea la referendum a unei chestiuni/propuneri care potențial nu respectă validitatea în sens formal și material nu ar fi în concordanță cu buna practică internațională.

82. Noul articol 164/1, propus în Concepția de modificare, urmărește eliminarea deficiențelor din procedura de verificare a propunerii în cazul unui *referendum legislativ*. Așa cum a fost menționat mai sus (par.51-56 *supra*), prevederile Codului electoral privind posibilitatea de a organiza referendumul legislativ sunt problematice și ar putea conduce la abuzuri, întrucât Parlamentul este exclus<sup>51</sup> din procesul prevăzut atât de dispozițiile actuale ale Codului electoral, cât și din cel propus în “Concepția de modificare a legislației electorale și conexe”.

83. În același timp, implicarea *Ministerului Justiției și a Guvernului*, propusă în Concepția de modificare, prin mandatarea acestora de a emite aviz pozitiv/negativ, care ar avea un impact decisiv asupra inițiativei populare, este contrară Liniilor directoare, potrivit cărora verificarea prealabilă a propunerii supuse referendumului trebuie să fie efectuată de un organ **imparțial**.<sup>52</sup> În redacția propusă în Concepția de modificare, rolul CEC este redus la unul pur formal. Mai mult, în legislația privind elaborarea actelor normative și în practica Ministerului Justiției, acesta nu emite avize pozitive sau negative, ci concluzii nuanțate (obiecții și recomandări) asupra textelor proiectelor propuse.

84. De asemenea, lipsa unor prevederi privind verificarea respectării validității în sens formal și material ar putea crea dificultăți la implementarea atribuțiilor Curții Constituționale de confirmare a rezultatelor referendumurilor republicane. Astfel, potrivit articolului 177 din Codul electoral, care reproduce pe fond articolul 135 alin. (1) lit. d) din Constituție, nu doar referendumul de revizuire a Constituției, ci toate referendumurile republicane trebuie confirmate de Curtea Constituțională.

85. În Hotărârea nr. 5/2019 cu privire la confirmarea rezultatelor referendumului republican consultativ din 24 februarie 2019, Curtea Constituțională a menționat că, spre deosebire de inițiativele de revizuire a Constituției prin referendum, caz în care, potrivit articolului 135 alin. (1) lit.c) din Constituție, Curtea Constituțională trebuie să se pronunțe *a priori* printr-un aviz cu privire la condițiile de validitate a proiectului de modificare a Constituției, în cazul inițierii unui referendum consultativ ea nu dispune de o asemenea competență. De asemenea, nici Constituția, nici prevederile legale nu-i conferă Curții Constituționale

45 Liniile directoare, I.3.3.1.d. și III.4.4.1.b; Memorandumul explicativ la Codul de bune practici privind referendumurile (CDL-AD(2007)008rev-cor-e), par. 40; Comisia de la Veneția și OSCE/BIDDO, Opinia comună urgentă referitoare la proiectul de lege 3612 privind democrația prin referendum național, Ucraina, CDL-AD(2020)024, par. 43-44.

46 Comisia Electorală Centrală adoptă, în termen de **15 zile** de la depunerea actelor indicate în alin.(1), o hotărâre cu privire la înregistrarea grupului de inițiativă sau cu privire la refuzul de a-l înregistra.

47 Propunerea privind desfășurarea referendumului pentru revizuirea Constituției se prezintă Curții Constituționale, care este obligată să efectueze, în termen de **10 zile**, controlul constituționalității problemelor ce urmează a fi supuse referendumului și să prezinte un aviz.

48 Liniile directoare, I.3.3.1.d.

49 *Idem*, III.3.

50 A se vedea Hotărârea Curții Constituționale nr. 24/2017 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 (referendumul republican consultativ).

51 A se vedea situația și concluziile similare semnalate de Comisia de la Veneția și OSCE/BIDDO în cazul Ucrainei, Opinia comună urgentă privind proiectul de lege 3612 privind democrația prin referendum național, CDL-AD(2020)024, par. 37-38.

52 Liniile directoare, I.3.3.1.d; Comisia de la Veneția, Opinia urgentă referitoare la proiectul de lege privind referendumul și inițiativa populară, Serbia, CDL-AD(2021)033, par. 84.

competența de a se pronunța în privința întrebărilor supuse referendumului consultativ, după desfășurarea acestuia. Eventual, în baza articolului 135 alin. (1) lit. c) din Constituție, Curtea Constituțională ar putea să pronunțe un aviz negativ cu privire la proiectul de modificare a Constituției care pune în aplicare rezultatele referendumului consultativ. De asemenea, în baza articolului 135 alin. (1) lit. a) sau lit. g) din Constituție, Curtea Constituțională ar putea declara neconstituțională legea de punere în aplicare a rezultatelor referendumului, dacă aceasta contravine Constituției.<sup>53</sup>

## E. Termenul pentru a decide organizarea referendumului

86. Articolul 161 alin. (1) din Codul electoral prevede un termen de șase luni pentru ca Parlamentul să decidă asupra cererii de organizare a referendumului republican de la primirea propunerilor de inițiere. Această prevedere nu clarifică dacă Parlamentul se pronunță doar privind aspecte formale ale cererii sau include și poziția Parlamentului pe fond. Potrivit Comisiei de la Veneția, un termen de șase luni pentru a decide asupra chestiunilor formale pare prea lung și recomandă să se ia în considerare o reducere a acestui termen, precum și să se clarifice termenul acordat Parlamentului pentru a lua o poziție pe fond. De asemenea, se recomandă diferențierea și articularea procedurilor prin care Parlamentul va decide asupra unui referendum obligatoriu sau facultativ.<sup>54</sup>

87. Totodată, ținând cont de faptul că în jurisprudența sa Curtea Constituțională a reținut că, în conformitate cu articolul 143 din Constituție, care reglementează modificarea Constituției pe cale parlamentară și se aplică *mutatis mutandis* modificării Constituției pe cale referendară, o lege cu privire la modificarea Constituției poate fi adoptată după cel puțin 6 luni de la data prezentării inițiativei corespunzătoare<sup>55</sup>, termenul acordat Parlamentului pentru a decide asupra referendumului constituțional trebuie coordonat cu celălalt termen prevăzut de alineatul (2) al aceluiași articol, potrivit căruia propunerea se consideră nulă, dacă nu a fost adoptată timp de un an de la prezentarea inițiativei.

88. **În acest context, merită atenție faptul că în Avizul nr. 2 din 10 noiembrie 2015 asupra inițiativei civice de revizuire a articolelor 60, 70, 78 și 89 din Constituția Republicii Moldova prin referendum republican**, Curtea Constituțională a indicat că, după adoptarea de către Comisia Electorală Centrală a hotărârii cu privire la inițierea referendumului, Parlamentul are obligația constituțională de a stabili **neîntârziat** data și de a aloca mijloacele financiare necesare desfășurării referendumului republican, în condițiile legii.<sup>56</sup>

89. De asemenea, trebuie clarificat ce se întâmplă dacă Parlamentul nu adoptă decizia de supunere a proiectului la referendum în termenul stabilit.

## F. Egalitatea între partizanii și adversarii problemelor supuse referendumului și reprezentarea echilibrată a acestora la nivelul organelor electorale

90. Orice referendum trebuie să respecte principiul egalității între partizanii și adversarii unei anumite propuneri. Scopul său principal este acela de a se asigura că alegătorii iau o decizie cu privire la o anumită chestiune, bazată pe diseminarea echilibrată și informată a informațiilor. Informațiile furnizate alegătorilor trebuie să fie cuprinzătoare și să reflecte poziții diverse, chiar opuse, cu privire la problema referendumului.<sup>57</sup>

91. Memorandumul explicativ la Codul de bune practici privind referendumurile subliniază **particularitățile respectării principiului egalității în cadrul referendumurilor** în raport cu alegerile:

*„Respectul pentru egalitatea de șanse este esențial atât pentru referendum, cât și pentru alegeri. În timp ce în cazul alegerilor egalitatea trebuie asigurată între partide și între candidați, simpla replicare a acestui principiu în cazul referendumurilor poate duce la o situație nesatisfăcătoare. În statele cu inițiative populare sau referendumuri opționale, acestea nu sunt adesea instigate de un partid politic și pot chiar propune o opțiune care este respinsă de cele mai mari partide – precum*

<sup>53</sup> A se vedea par. 14.

<sup>54</sup> Comisia de la Veneția, Opinia urgentă referitoare la proiectul de lege privind referendumul și inițiativa populară, Serbia, CDL-AD(2021)033, par. 34-35.

<sup>55</sup> *Idem*, par. 66.

<sup>56</sup> Pct. 4 din dispozitiv.

<sup>57</sup> Comisia de la Veneția și OSCE/BIDDO, Opinia comună urgentă referitoare la proiectul de lege 3612 privind democrația prin referendum național, Ucraina, CDL-AD(2020)024, par.50.

*reducerea numărului de membri ai Parlamentului sau finanțarea publică a partidelor. În consecință, liniile directoare pun accent pe **egalitatea între partizanii și adversarii propunerii care este votată, în special în partea ce ține de reflectarea de către mijloacele de informare în masă, inclusiv în emisiunile de știri, precum și subvențiile publice și alte forme de sprijin; în acest context, se poate ține cont de numărul de partide politice care susțin fiecare opțiune sau de rezultatele lor electorale.***<sup>58</sup>.

92. Codul electoral prevede că procesul referendumului este administrat de către CEC, consiliile electorale de circumscripție și birourile electorale ale secției de votare (articolul 169), constituirea cărora este reglementată de prevederile comune cu cele privind desfășurarea alegerilor generale. Comisia Electorală Centrală este un organ permanent, iar consiliile electorale de circumscripție și birourile electorale ale secției de votare se înființează pentru un anumit mandat, separat pentru fiecare proces de referendum. „Concepția de modificare” propune permanentizarea consiliilor electorale de nivelul II.

93. CEC este alcătuit dintr-un membru desemnat de către Președintele Republicii Moldova și alți 8 membri desemnați de către Parlament, cu respectarea reprezentării proporționale a majorității și a opoziției.<sup>59</sup> „Concepția de modificare” propune schimbarea numărului și a modalității de desemnare a membrilor CEC: 7 în total, dintre care 1 desemnat de Președinte, 2 de Parlament; 2 de Guvern și 2 de Consiliul Superior al Magistraturii. În acest context, urmează a se ține cont de faptul că Liniile directoare<sup>60</sup> recomandă ca în componența comisiei centrale să fie inclus, cel puțin, un magistrat sau un alt jurist independent. De asemenea, pot fi incluși un reprezentant al Ministerului de Interne și reprezentanți ai minorităților naționale.

94. Reprezentarea echilibrată atât a partizanilor, cât și a adversarilor referendumului la diferite niveluri ale consiliilor electorale de circumscripție și birourilor electorale ale secției de votare este necesară într-un proces democratic.

95. În ceea ce privește componența organelor electorale, faptul că referendumul nu opune neapărat partidele, ci implică și alți actori politici face necesar să se prevadă alternativa, între reprezentarea echilibrată a partidelor și reprezentarea echilibrată a partizanilor și adversarilor proiectului.<sup>61</sup> În partea ce ține de formele de participare a partizanilor și adversarilor problemelor supuse referendumului, Liniile directoare stabilesc că:

*„Partidele politice sau partizanii și adversarii propunerii trebuie să poată **observa** activitatea organului imparțial. **Participarea în calitate de membri a partizanilor și adversarilor poate fi limitată la comisiile inferioare, care nu sunt permanente. Egalitatea între partidele politice poate fi înțeleasă într-un sens strict sau proporțional (a se vedea I.2.2.d.)**”*<sup>62</sup>

96. Deoarece nu există o comisie națională separată pentru referendum, Codul electoral ar trebui modificat pentru a prevedea ca pentru fiecare referendum să existe o reprezentare echilibrată a partizanilor și a adversarilor care participă la ședințele CEC cu drept de vot consultativ.<sup>63</sup> De asemenea, se recomandă examinarea opțiunii includerii în calitate de membri în componența organelor electorale nepermanente (consilii/birouri electorale în redacția actuală sau birouri electorale, dacă permanentizarea consiliilor de nivelul II va fi acceptată).

97. Codul electoral ar trebui să prevadă un sistem de înregistrare a partizanilor și a adversarilor înainte de convocarea referendumului, astfel încât acești reprezentanți să poată participa cu drept de vot consultativ<sup>64</sup> în primele etape ale procesului referendumului, pentru a asigura transparența și încrederea generală a publicului.<sup>65</sup>

58 Memorandumul explicativ la Codul de bune practici privind referendumurile (CDL-AD (2007) 008rev-cor-e), par:8

59 Art. 16 din Codul electoral.

60 A se vedea și prevederile similare din Codul bunelor practici în materie electorală, CDL-AD(2002)023rev2-cor, II.3.3.1.d-e.

61 Memorandumul explicativ la Codul de bune practici privind referendumurile, CDL-AD (2007)008rev-cor-e, par:21.

62 Liniile directoare, II.4.1.e.

63 A se vedea recomandarea similară a Comisia de la Veneția și OSCE/BIDDO, Opinia comună urgentă referitoare la proiectul de lege 3612 privind democrația prin referendum național, Ucraina, CDL-AD(2020)024, par:54.

64 Potrivit art. 15 alin. (1) din Codul electoral “Concurenții electorali pot desemna, pentru perioada campaniei electorale, în organele electorale care i-au înregistrat, precum și în organele electorale ierarhic inferioare, câte un reprezentant cu drept de vot consultativ. Partidele, alte organizații social-politice și blocurile electorale care iau parte la scrutin pot desemna, pentru perioada campaniei electorale, câte un reprezentant cu drept de vot consultativ și în Comisia Electorală Centrală.”

65 Comisia de la Veneția și OSCE/BIDDO, Opinia comună urgentă referitoare la proiectul de lege 3612 privind democrația prin referendum național, Ucraina, CDL-AD(2020)024, par:55-56.

98. Pentru o mai bună asigurare a independenței, imparțialității, profesionalismului și stabilității în activitatea consiliilor și birourilor electorale, se recomandă excluderea posibilității de revocare a membrilor consiliilor și birourilor electorale de către organul care i-a desemnat (a se vedea art. 36 din Codul electoral), în conformitate cu Liniile directoare, II.4.1.f.

### G. Înregistrarea grupului de inițiativă populară și perioada de colectare a semnăturilor

99. Articolul 164 din Codul electoral prevede că CEC poate refuza înregistrarea grupului de inițiativă, fără însă a specifica temeiurile (a se vedea par. 71-85, *supra*). Aceste prevederi ar trebui modificate pentru a exclude refuzul arbitrar.

100. O altă problemă generală poate fi ridicată cu privire la referendumurile de inițiativă populară. Articolul 164 alin. (2) din Codul electoral prevede un termen „care nu poate fi mai mic de 2 luni și mai mare de 3 luni” pentru colectarea a 200 000 de semnături – în cazul referendumului republican sau 360 000 de semnături – în cazul referendumului constituțional (conform prevederilor articolului 141 din Constituție) în sprijinul inițiativei (de la data înregistrării grupului de inițiativă care propune desfășurarea referendumului). Termenul de 2 luni pentru a colecta 360 000 de semnături pare a fi prea scurt. În același timp, formularea prevederilor din Codul electoral lasă la o marjă prea largă de discreție CEC, fără a prevedea anumite criterii, fiind contrară Liniilor directoare, care prevăd că termenele pentru strângerea semnăturilor (îndeosebi ziua în care începe să curgă termenul și ziua în care se împlinește termenul) trebuie prevăzute în mod clar (III.4.b). Se recomandă revizuirea prevederilor din Codul electoral privind termenul de colectare a semnăturilor, eventual diferențierea expresă a termenului de colectare a semnăturilor în cazul referendumului constituțional de celelalte forme de referendum republican, ținând cont de pragul aproape dublu al semnăturilor necesare.

101. Potrivit Liniilor directoare, să recomandă să se solicite un număr suficient de mare de semnături pentru a garanta că numai întrebările care prezintă interes pentru o parte substanțială a electoratului sunt supuse referendumului, ceea ce face posibilă asigurarea faptului că referendumul rămâne complementar democrației reprezentative. Cu toate acestea, numărul partizanilor referendumului care trebuie întrunit nu ar trebui să fie atât de mare încât să facă posibilitatea organizării unui referendum pur teoretic. În plus, acest număr trebuie să fie proporțional cu numărul de alegători înscriși.<sup>66</sup> În acest context, numărul de 360 000 de semnături pentru revizuirea Constituției prin inițiativa civică pare a fi excesiv, fiind necesară modificarea prevederilor art. 141 din Constituție (a se vedea și par. 62-63 *supra*).

102. Codul electoral nu oferă grupului de inițiativă nicio oportunitate de a corecta deficiențele tehnice ale documentelor prezentate (de exemplu, documentele lipsă sau informațiile lipsă dintr-un document), cu un timp rezonabil pentru a face acest lucru înainte de respingerea oficială a înregistrării inițiativei. Se recomandă modificarea Codului electoral pentru a oferi suficiente garanții grupului de inițiativă de a corecta deficiențele tehnice în termene rezonabile<sup>67</sup> și pentru a oferi un **mandat clar în acest sens CEC**<sup>68</sup> (a se vedea și par. 71-83 *supra*).

103. După cum s-a menționat mai devreme (a se vedea și par. 51-56 *supra*), Parlamentul ar trebui să poată da un aviz neobligatoriu asupra proiectelor de lege supuse la vot prin inițiativă populară.

104. Procesul stabilit în Codul electoral pentru verificarea semnăturilor de către CEC ar putea fi mai clar și să ofere garanții mai bune. În primul rând, în conformitate cu Liniile directoare, III.3.g, **legea ar trebui să precizeze că semnăturile trebuie verificate până când se stabilește cu certitudine că a fost atins numărul de semnături valabile impuse de lege sau nu mai sunt semnături de verificat.**

105. Potrivit articolului 168 alin. (2) din Codul electoral, Comisia Electorală Centrală verifică autenticitatea semnăturilor „fiecare sau la alegere”. Utilizarea eșantionării aleatorii ar trebui exclusă, deoarece eșantionul poate conține un număr neobișnuit de mare de semnături invalide sau, dimpotrivă, poate să nu conțină niciun fel, în timp ce alte foi de semnături ar putea fi pline cu ele. Potrivit Memorandumului explicativ la Codul de bune practici privind referendumurile, legea ar trebui să asigure că, odată cu verificarea numărului minim de semnături, grupul de inițiativă este înregistrat, indiferent de eventualele semnături invalide sau neverificate.

<sup>66</sup> Liniile directoare, III.3.c.

<sup>67</sup> Comisia de la Veneția și OSCE/BIDDO, Opinia comună urgentă referitoare la proiectul de lege 3612 privind democrația prin referendum național, Ucraina, CDL-AD(2020)024, par. 61.

<sup>68</sup> *Idem*, par.62.

106. Prevederile legale privind metoda de verificare a semnăturii ar trebui să fie cât mai clare și obiective posibil, pentru a preveni abuzurile sau discriminarea împotriva sau în favoarea unui grup de inițiativă pentru referendum. În acest sens, Codul electoral ar trebui să **precizeze modul în care urmează să fie verificate semnăturile și gradul de detaliere care trebuie utilizat. Procedura de verificare a semnăturii trebuie reglementată la nivel de lege și nu ar trebui lăsată pe seama legislației subordonate legii. Legea ar trebui să stabilească, cel puțin, cine va verifica semnăturile, modul în care acestea vor fi verificate și principiile și criteriile cheie de verificare, precum și garanțiile de bază ale unui proces echitabil și obiectiv.**<sup>69</sup>

107. Legea ar trebui, de asemenea, să prevadă necesitatea completării unor formulare sau procese-verbale adecvate care să reflecte pașii întreprinși în procesul de verificare a semnăturii în eventualitatea contestării înregistrării sau refuzului înregistrării grupului de inițiativă.<sup>70</sup>

## H. Diseminarea informațiilor obiective pentru ca alegătorii să își formeze liber o opinie

108. Codul electoral nu este pe deplin conform bunelor practici internaționale în ceea ce privește furnizarea alegătorilor de informații echilibrate sau obiective pentru a-și forma liber o opinie. Liniile directoare, paragraful I.3.1.e, prevăd următoarele:

*„e. Un organ imparțial trebuie să furnizeze o informare obiectivă. Aceasta implică faptul că textul supus referendumului, însoțit de un raport explicativ sau de un material echilibrat aparținând partizanilor și adversarilor propunerii trebuie să fie pus la dispoziția alegătorilor cu suficient timp înainte, după cum urmează:*

*i. trebuie expediate direct cetățenilor și primite de aceștia cu suficient timp înainte de data votării;*

*ii. textul supus referendumului și data referendumului se publică în jurnalul oficial cu suficient timp înainte de data votării;*

*iii. raportul explicativ trebuie să prezinte, în manieră echilibrată, nu numai punctul de vedere al autorităților (executivul și legislativul) sau al persoanelor care îl împărtășesc, ci și punctul de vedere opus.”*

109. Astfel, contrar Liniilor directoare, Codul electoral nu conține nici o prevedere privind publicarea obligatorie în Monitorul Oficial a textului care urmează să fie supus referendumului, privind expedierea directă către alegători cu mult înaintea votului (cel puțin două săptămâni)<sup>71</sup> și nici privind informarea oficială a alegătorilor despre impactul votului (natura obligatorie sau consultativă, dacă un rezultat pozitiv duce la adoptarea sau abrogarea unei măsuri sau dacă este doar o etapă dintr-un proces mai amplu etc.)<sup>72</sup>. **Pentru ca alegătorii să facă o alegere în cunoștință de cauză, se recomandă publicarea în Monitorul Oficial a textului care urmează a fi supus referendumului și, eventual, a potențialelor consecințe legislative / notei informative.**<sup>73</sup>

110. Memorandumul explicativ la Codul de bune practici privind referendumurile menționează că cea mai bună soluție este ca autoritățile să furnizeze alegătorilor un raport explicativ care să prezinte, într-un mod echilibrat, nu numai punctul de vedere al acestora sau al persoanelor care îl împărtășesc, ci și punctul de vedere opus. Codul electoral nu încorporează o astfel de opțiune. **Se recomandă revizuirea Codului electoral pentru a mandata autoritățile să publice și să difuzeze informații obiective și echilibrate alegătorilor, cu mult înainte de data votării.**<sup>74</sup>

69 Comisia de la Veneția și OSCE/BIDDO, Opinia comună urgentă referitoare la proiectul de lege 3612 privind democrația prin referendum național, Ucraina, CDL-AD(2020)024, par.65; Comisia de la Veneția și OSCE/BIDDO, Opinia comună referitoare la proiectul de lege privind referendumul, Armenia, CDL-AD(2017)029, par.55.

70 Comisia de la Veneția și OSCE/BIDDO, Opinia comună urgentă referitoare la proiectul de lege 3612 privind democrația prin referendum național, Ucraina, CDL-AD(2020)024, par.66.

71 Memorandumul explicativ la Codul de bune practici privind referendumurile, CDL-AD (2007)008rev-cor-e, par.14.

72 *Idem*, par.15.

73 Comisia de la Veneția și OSCE/BIDDO, Opinia comună urgentă referitoare la proiectul de lege 3612 privind democrația prin referendum național, Ucraina, CDL-AD(2020)024, par. 68.

74 *Idem*, par. 69.

111. Potrivit articolului 173 din Codul electoral, discutarea liberă sub toate aspectele a problemelor supuse referendumului republican se efectuează în condițiile art.52, care se aplică în modul corespunzător. “Concepția de modificare a legislației electorale și conexe” propune abrogarea articolului 173, fără a prezenta justificarea.

112. Codul electoral nu definește *participanții la referendum*. În definirea concurenților electorali și a grupului de inițiativă, Codul electoral a inclus cetățenii, partidele, alte organizații social-politice, blocurile electorale. În mod similar, “Concepția de modificare” în proiectul noului Articol 170/1 care își propune să reglementeze înregistrarea participanților la referendumul republican, se referă doar la *partide și organizații social-politice*. Legislația ar trebui să permită entităților apolitice să fie înregistrate ca partizani sau adversari ai propunerii(lor) supuse referendumului. Cetățenii, grupul de inițiativă, partidele și alianțele politice, grupuri civice, precum și organizațiile societății civile ar trebui să aibă dreptul să desfășoare campanii pentru referendum, cu respectarea unor cerințe specifice privind finanțarea campaniei. Referendumurile preconizate de Constituție și de Codul electoral pot implica actori politici și civici nereprezentăți în Parlament, mai ales în cazul inițiativelor populare. **Legislația ar trebui să permită organizațiilor societății civile să fie înregistrate ca partizani sau adversari ai propunerii(lor) supuse referendumului.**

113. Potrivit articolului 52 din Codul electoral, cetățenii Republicii Moldova, partidele și alte organizații social-politice, blocurile electorale, candidații și persoanele de încredere ale candidaților au dreptul de a supune discuțiilor libere și sub toate aspectele programele electorale ale concurenților electorali, calitățile politice, profesionale și personale ale candidaților, precum și de a face agitație electorală în cadrul adunărilor, mitingurilor, întrunirilor cu alegătorii, prin intermediul mijloacelor de informare în masă, prin expunerea de afișe electorale sau prin intermediul altor forme de comunicare. Pe de altă parte, alin. (4) al aceluiași articol dispune că agitația electorală se admite numai după înregistrarea concurentului electoral de către organul electoral.

114. Articolul 52 alin. (4) din Codul electoral interzice agitația electorală a concurentului electoral, deci și a grupului de inițiativă, partidelor politice și organizațiilor societății civile înainte de înregistrarea acestora, constituirea unui fond electoral și/sau convocarea referendumului. În timp ce entitățile ce fac campanie pot fi obligate prin lege să creeze și să utilizeze conturi de campanie ca parte a cadrului de raportare a finanțării campaniei, interdicția largă privind activitățile de campanie până la convocarea referendumului nu este justificată și ar trebui eliminată.

115. Prevederile menționate mai sus ar putea servi, de asemenea, la interzicerea oricărei entități care nu este înregistrată ca participant la referendum să facă campanie în timpul referendumului, chiar dacă nu sunt cheltuiți bani sau sunt cheltuiți puțini bani. O astfel de interdicție ar interfera în mod nejustificat cu rolul important al organizațiilor societății civile de a informa publicul cu privire la chestiuni de interes public. Aceasta include adesea furnizarea de comentarii pozitive sau negative asupra politicilor publice sau inițiativelor legislative. Chiar dacă se poate argumenta că activități precum publicarea de rapoarte și ținerea de conferințe nu constituie campanie, organizațiile societății civile pot ezita să implice publicul în problemele legate de referendum de teamă să nu fie trase la răspundere pentru încălcarea legii, în special dacă o comunicare prezintă într-o lumină pozitivă sau negativă chestiunea. Prin urmare, se recomandă ca legea să permită organizațiilor societății civile să-și desfășoare activitățile obișnuite fără a se înregistra; o anumită sumă minimă care trebuie cheltuită pentru activitățile legate de referendum ar putea fi impusă și pentru organizațiile neînregistrate. Alternativ, legea ar putea interzice entităților neînregistrate să cumpere publicitate în mijloacele de informare în masă și în aer liber pentru publicitate legată de referendum. Definiția legală a campaniei poate exclude publicarea de rapoarte și conferințe, deși această abordare are mai puțină securitate juridică.<sup>75</sup>

116. În mod similar, se recomandă ca cetățenilor să li se permită să facă activități de campanie, din proprie inițiativă, și să cheltuiască o sumă minimă de fonduri pentru campania personală, pentru a nu restricționa în mod nejustificat libertatea personală de exprimare sau a nu suprima neintenționat discursul politic al cetățenilor.<sup>76</sup>

117. De asemenea, se recomandă, în conformitate cu paragraful I.3.1.b din Liniile directoare, ca **legea să interzică în mod explicit utilizarea resurselor publice de către autorități în scopuri de campanie.**

<sup>75</sup> Comisia de la Veneția și OSCE/BIDD0, Opinia comună urgentă referitoare la proiectul de lege 3612 privind democrația prin referendum național, Ucraina, CDL-AD(2020)024, par.86.

<sup>76</sup> *Idem*, par. 87.

Partidele politice și reprezentanții acestora, inclusiv cei care sunt aleși sau care ocupă funcții publice, au dreptul de a juca un rol activ în campanie. O obligație specială de rezervă poate fi impusă persoanelor aparținând autorității publice responsabile cu organizarea sau supravegherea referendumului.

## J. Finanțarea campaniei pentru referendum

118. Codul electoral nu conține prevederi specifice privind finanțarea referendumurilor. Prevederile privind finanțarea alegerilor și a campaniilor electorale sunt incluse în dispozițiile comune. Potrivit articolului 41 alin. (10) din Cod, prevederile acestuia referitoare la condițiile, modul, restricțiile și responsabilitatea finanțării campaniilor electorale ale candidaților în alegeri, a concurenților electorali și a referendumurilor se vor aplica corespunzător și grupurilor de inițiativă. Regulamentul privind finanțarea grupurilor de inițiativă pentru colectarea semnăturilor în susținerea unui candidat la funcție electivă sau în vederea inițierii referendumului se aprobă de Comisia Electorală Centrală.

119. Pentru referendumurile de inițiativă populară, există două perioade de campanie în care se aplică prevederi privind finanțarea campaniei: prima este o perioadă inițială de campanie în faza colectării semnăturilor (anterior convocării referendumului), iar a doua este perioada campaniei pentru referendum. Ambele perioade de campanie trebuie să aibă cerințe de raportare financiară.

120. În conformitate cu Liniile directoare, I.2.2.2.d, trebuie asigurată egalitatea în ceea ce privește subvențiile publice și celelalte forme de sprijin. Acest obiectiv poate fi atins în una din două modalități:

*i. Finanțare egală pentru partidele politice. Egalitatea poate fi strictă sau proporțională. Dacă este strictă, partidele politice sunt tratate în mod egal, indiferent de ponderea lor actuală în parlament sau de susținerea lor de către electorat. Dacă este proporțională, partidele politice trebuie tratate în funcție de rezultatele obținute în alegeri. În orice caz, partizanii și adversarii propunerii (sau alternativelor) trebuie să dispună de o finanțare adecvată;*

*ii. Finanțare egală pentru organizațiile (inclusiv partidele politice) care favorizează unul dintre posibilele răspunsuri la întrebarea supusă la referendum.*

121. Codul electoral nu prevede *finanțarea publică directă a campaniilor pentru referendum*. Potrivit “Conceptiei de modificare”, concurenții vor putea utiliza 50% din subvențiile alocate din bugetul de stat pentru campanii. O astfel de finanțare este salutară în lumina importanței publice deosebite a referendumurilor și, de asemenea, ca un mijloc de egalare a șanselor participanților la referendum, mai ales dacă anumitor persoane care ocupă funcții politice li se permite să facă campanie pentru o parte la referendum.<sup>77</sup> De asemenea, în eventualitatea acceptării recomandării privind autorizarea organizațiilor societății civile de a fi înregistrate ca partizani sau adversari ai propunerii(lor) supuse referendumului, ar trebui incluse prevederi specifice acestora privind finanțarea campaniei.

## K. Paralelismul de proceduri

122. Indiferent de tipul de referendum, ar trebui să existe o *perioadă de așteptare* pentru ca un text/dispoziție respins să fie revizuit printr-o *altă* metodă.<sup>78</sup>

<sup>77</sup> Comisia de la Veneția și OSCE/BIDD0, Opinia comună referitoare la proiectul de lege privind referendumul, Armenia, CDL-AD(2017)029, par. 69-70.

<sup>78</sup> Liniile directoare, III.4:

a. În cazul unui referendum decizional:

i. Pentru o anumită perioadă, un text respins prin referendum nu va mai putea fi adoptat printr-o procedură non-referendară.

ii. Pe aceeași durată, o dispoziție aprobată prin referendum nu va putea fi revizuită printr-o altă cale.

iii. Este acceptabilă excluderea oricărei noi cereri de referendum pe aceeași chestiune în această perioadă.

iv. Aceste principii nu se aplică în cazul unui referendum asupra revizuirii parțiale a unui text, acolo unde referendumul precedent a vizat o revizuire totală.

v. Revizuirea unei norme juridice de rang superior în sens contrar votului popular nu este inadmisibilă din punct de vedere juridic, însă trebuie evitată pe durata intervalului mai sus menționat.

b. Acolo unde textul a fost adoptat prin referendum organizat la cererea unui segment din electorat, trebuie să existe posibilitatea organizării unui nou referendum cu privire la aceeași problemă, la cererea unui segment din electorat, la expirarea, după caz, a unui interval de timp rezonabil.

c. Acolo unde textul a fost adoptat prin referendum la cererea altei autorități publice decât Parlamentul, trebuie să existe posibilitatea revizuirii sale fie pe cale parlamentară, fie prin referendum, la cererea Parlamentului sau a unui segment din electorat, la expirarea, după caz, a aceleiași perioade de timp.

d. Se recomandă ca prevederile constituționale privind referendumul să fie supuse unui referendum obligatoriu sau unui referendum organizat la cererea unui segment din electorat.

123. Potrivit articolului 179 din Codul electoral, anularea sau modificarea hotărârii adoptate prin referendum republican se face, de asemenea, prin referendum republican sau utilizându-se procedurile prevăzute pentru revizuirea Constituției. Prevederile Codul electoral nu fac diferență între tipurile de referendumuri, hotărârile adoptate având efecte diferite și, prin urmare, necesită revizuire.

124. De asemenea, în conformitate articolul 184 din Codul electoral, un nou referendum republican în aceeași problemă poate fi efectuat după expirarea a cel puțin 2 ani de la data referendumului republican precedent.

125. Astfel, în esență articolul 179 citit împreună cu articolul 184 din Codul electoral face posibilă adoptarea unui act contrar hotărârii adoptate prin referendum sau modificarea acestuia numai după expirarea a doi ani de la data referendumului.

126. Din prevederile articolului 179 din Codul electoral rezultă că un referendum trebuie convocat ori de câte ori are loc *orice* modificare a hotărârii adoptate prin referendum, indiferent dacă se referă sau nu la *esența* acesteia.

127. Codul electoral nu conține prevederi privind efectele *respingerii* unei chestiuni la referendum, articolul 179 referindu-se doar la hotărârea “adoptată”.

128. Deși Liniile directoare recomandă ca „pentru o anumită perioadă, un text respins prin referendum nu va mai putea fi adoptat printr-o procedură non-referendară”<sup>79</sup>, dimpotrivă, **excluderea pentru totdeauna a revizuirii unui text adoptat prin referendum fără organizarea unui referendum ar putea fi prea rigidă**. O modalitate intermediară ar putea fi supunerea unei astfel de revizuirii la un referendum opțional la cererea alegătorilor.<sup>80</sup> O altă opțiunea ar fi includerea unei limite temporale după care totuși să dispară obligația de a repeta referendumul, în sensul că nu va fi nevoie de niciun referendum pentru modificarea textului după expirarea unui anumit termen. De exemplu, un termen de așteptare până la următoarea legislatură a Parlamentului, cu un nou mandat al cetățenilor, ar satisface scopul de respectare a deciziei poporului.<sup>81</sup>

129. De asemenea, apare întrebarea dacă această restricție se aplică numai anulării/modificărilor textului supus referendumului sau, mai larg, prevederilor legale care privesc aceeași problemă.

130. Anumite reguli suplimentare care limitează sau exclud un nou referendum după un referendum obligatoriu ar putea fi avute în vedere pentru o anumită perioadă de timp, în conformitate cu Liniile directoare<sup>82</sup>: o perioadă mai mare înainte de următorul referendum pe aceeași temă, la cererea unui segment din electorat; excluderea unui al doilea referendum pentru revizuirea parțială a unui text care a fost adoptat anterior printr-un referendum privind revizuirea totală; sau excluderea revizuirii unei legi superioare care este contrară votului popular, cel puțin pentru o anumită perioadă de timp.

131. Codul electoral nu diferențiază referendumurile consultative, rezultând că astfel de reguli s-ar aplica și acestora. În conformitate cu standardele internaționale<sup>83</sup>, **se recomandă precizarea expresă că astfel de reguli nu se aplică referendumurilor consultative**.

132. De asemenea, se recomandă **completarea Codului electoral cu prevederi care ar reglementa situația în care se desfășoară simultan mai multe proceduri de colectare a semnăturilor pe propuneri contradictorii**. Dacă două sau mai multe astfel de propuneri au succes, Parlamentul trebuie să organizeze referendumuri diferite, poate Parlamentul să unească astfel de propuneri sau să decidă asupra lor în ordinea pe care o preferă? Articolul 184 din Codul electoral nu permite referendumuri consecutive pe același subiect, dar rămâne neclar dacă ar putea exista un referendum simultan pe mai multe chestiuni conexe. Comisia de la Veneția recomandă abordarea acestor probleme.<sup>84</sup>

79 *Idem*, III.4.a.i.

80 Comisia de la Veneția, Opinia urgentă referitoare la proiectul de lege privind referendumul și inițiativa populară, Serbia, CDL-AD(2021)033, par. 54.

81 *Idem*

82 Liniile directoare, III.4.a-b.

83 A se vedea Liniile directoare, III.4, care se referă la un “text” acceptat la referendum; Comisia de la Veneția, Opinia urgentă referitoare la proiectul de lege privind referendumul și inițiativa populară, Serbia, CDL-AD(2021)033, par. 57.

84 Comisia de la Veneția, Opinia urgentă referitoare la proiectul de lege privind referendumul și inițiativa populară, Serbia, CDL-AD(2021)033, par. 58.

## L. Cvorumul

133. Potrivit articolului 181 din Codul electoral, Comisia Electorală Centrală declară nevalabil referendumul republican dacă la el au participat mai puțin de 1/3 din numărul persoanelor înscrise în listele electorale.

134. Liniile directoare consideră că cvorumurile (în special, pragul/procentajul minimal de participare la vot) nu sunt recomandabile.<sup>85</sup> Un cvorum de aprobare sau cerința unei majorități specifice poate fi totuși acceptabilă pentru referendumuri pe chestiuni de importanță constituțională fundamentală<sup>86</sup>.

135. Prin urmare, **se recomandă revizuirea cerinței de cvorum pentru referendumurile care nu țin de chestiuni de importanță constituțională fundamentală.**

## M. Referendumul local

137. Deși referendumurile naționale atrag multă atenție, de fapt, referendumurile locale sunt cele mai răspândite în statele membre ale Consiliului European, fiind esențiale pentru a exprima voința cetățenilor asupra problemelor concrete care le afectează direct viața de zi cu zi.<sup>87</sup>

138. Ținând cont de acest lucru, prin analogie sunt incidente standardele în materie electorală și liniile directoare în domeniul referendumurilor.<sup>88</sup> De asemenea, urmează a se ține cont de faptul că în cazul unui referendum local, consiliului raional, municipal sau local ar trebui să i se asigure același rol pe care îl joacă Parlamentul la nivel național.<sup>89</sup>

139. Astfel, observațiile referitoare la referendumurile naționale sunt valabile, în mare parte, *mutatis mutandis* și în privința referendumurilor locale, fiind recomandată revizuirea prevederilor privind referendumul local din Codului electoral pentru a reflecta aspectele problematice semnalate. În special, acestea includ, printre altele:

- diferențierea referendumurilor decizionale și consultative, cu precizarea efectelor acestora;
- verificarea prealabilă de către CEC a respectării condițiilor de valabilitate în sens formal și material a propunerilor supuse la referendum, înainte de înregistrarea grupului de inițiativă și colectarea semnăturilor;
- posibilitatea grupului de inițiativă de a corecta deficiențele tehnice din documentele prezentate;
- verificarea tuturor semnăturilor alegătorilor care au susținut inițiativa de a organiza un referendum local, și nu doar a unui eșantion;
- asigurarea egalității dintre partizanii și adversarii propunerii supuse referendumului;
- lipsa prevederilor detaliate privind procedura care trebuie urmată după suspendarea procesului referendumului local din cauza stării de urgență, de asediu și de război și după ridicarea acesteia.

140. De asemenea, se recomandă eliminarea pragului de cel puțin 1/3 din numărul de alegători incluși în listele electorale necesare pentru valabilitatea unui referendum local.

141. În plus, următoarele aspecte ar putea fi îmbunătățite în continuare:

- a) Se recomandă revizuirea regulilor privind referendumurile repetate și a celor privind modificarea hotărârilor adoptate prin referendum;
- b) Ar fi indicată includerea, cu drept de vot consultativ sau examinarea opțiunii includerii în calitate de membri în componența organelor electorale nepermanente (consilii/birouri electorale în redacția actuală sau birouri electorale, dacă permanentizarea consiliilor de nivelul II va fi acceptată), pentru a se asigura că componența acestora reflectă o reprezentare echilibrată a adeptilor și adversarilor propunerii supuse referendumului;<sup>90</sup> De asemenea, se recomandă examinarea opțiunii includerii în

<sup>85</sup> Liniile directoare, III.7.a; a se vedea, de asemenea, de exemplu, Opinia la proiectul de lege prin inițiativă civică privind regulile de participare publică, proiectele de lege de inițiativă civică, referendumurile și inițiativele populare și modificările la Legea electorală provincială a provinciei autonome Trento (Italia), CDL-AD(2015)009, par. 48; Comisia de la Veneția și OSCE/BIDDO, Opinia comună urgentă referitoare la proiectul de lege 3612 privind democrația prin referendum național, Ucraina, CDL-AD(2020)024, par. 36.

<sup>86</sup> Liniile directoare, III.7.b.

<sup>87</sup> Recomandarea nr. 459 (2021) a Congresului Autorităților Locale și Regionale al Consiliului European privind desfășurarea referendumurilor la nivel local.

<sup>88</sup> *Idem*

<sup>89</sup> Memorandumul explicativ la Codul de bune practici privind referendumurile (CDL-AD(2007)008rev-cor-e), par.49.

<sup>90</sup> A se vedea recomandarea similară a Comisia de la Veneția și OSCE/BIDDO, Opinia comună urgentă referitoare la proiectul de lege 3612 privind democrația prin referendum național, Ucraina, CDL-AD(2020)024, par.54.

- calitate de membri în componența organelor electorale nepermanente (consilii/birouri electorale în redacția actuală sau birouri electorale, dacă permanentizarea consiliilor de nivelul II va fi acceptată).
- c) Se recomandă ca în Codul electoral să fie stabilită obligația autorităților de a furniza alegătorilor informații cu privire la problema supusă referendumului, inclusiv un raport explicativ și material de campanie care să reflecte atât punctele de vedere ale adepților, cât și ale adversarilor problemei supuse referendumului.
  - d) Se recomandă examinarea opțiunii ca cetățenilor să li se permită, din proprie inițiativă, să cheltuiască o sumă minimă de fonduri pentru campania personală, pentru a nu le împiedica libertatea de exprimare sau pentru a nu suprima neintenționat discursul politic al cetățenilor.
  - e) Ar fi indicat ca să fie inclus dreptul actorilor apolitici de a participa la referendum;
  - f) Examinarea posibilității finanțării publice directe a campaniilor pentru referendum

