



DEPUTAT ÎN PARLAMENTUL REPUBLICII MOLDOVA

MD-2073, Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfint 105

www.parlament.md

03 aprilie 2018

FHD nr. 244

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA

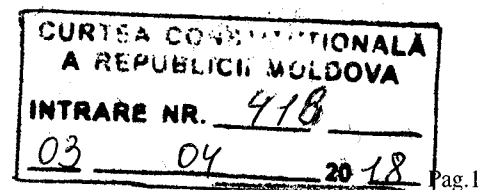
MD-2004, mun. Chișinău,
str. Al. Lăpușneanu, nr. 28

În copie:
**Misiunile Diplomatice
acreditate în Republica Moldova**

SESIZARE

prezentată în corespundere cu art.135 alin.(1) lit. a), b) și d) din Constituția Republicii Moldova, articolelor 4 și 25 din Legea nr. 317/1994 cu privire la Curtea Constituțională și articolele 4, 6, 38, 39 și 62 din Codul Jurisdicției Constituționale nr. 502/1995

**privind interpretarea unor prevederi din Legea Supremă
și constatarea încălcării unor norme și principii constituționale
(dreptul cetățenilor de a iniția referendum legislativ)**



I. SUBIECTUL SESIZĂRII

1. Deputați în Parlament: *Tudor DELIU, Vadim PISTRINCIUC, Iurie ȚAP*

Adresa de contact: MD-2073, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt, nr.105,
tel.: 022 820521, mob.079482801, tudor.deliu@gmail.com

2. *Reprezentantul autorilor sesizării: Avocatul Ștefan GLIGOR, Președinte al Biroului executiv al grupului de inițiativă pentru inițierea referendumului republican legislativ (grup de inițiativă respins de a fi înregistrat prin Hotărârea CEC nr.1450 din 12.03.2018)*

Adresa de contact: MD 2005, mun.Chișinău, str.Pușkin 50/36,
Tel: 069134703, e-mail: stefan.gligor@gmail.com

II. OBIECTUL SESIZĂRII

3. Având în vedere că rolul Curții Constituționale, în temeiul art. 135 alin. (1) lit. d) din Constituție, este acela de a veghea la respectarea procedurilor, verificarea îndeplinirii condițiilor pentru exercitarea inițiativei referendare și de a confirma rezultatele referendumului republican, precum și ținând cont de faptul că prerogativa Curții Constituționale este de a stabili corelația dintre acțiunile / inacțiunile autorităților statului, normele legislative și textul Constituției, **prin prezenta sesizare se solicită respectuos Înaltei Curți de Jurisdicție Constituțională, să se expună asupra următoarelor:**

- (i) **interpretarea normelor constituționale**, în vederea determinării sensului exact al normelor prevăzute de art.1 alin.(3), art.2, art.7, art.23 alin.(2), art.38 alin.(1), art.39 alin.(1), art.75 și art.141 alin.(1) lit.a) din Constituție, prin prisma următoarelor aspecte:
- *dacă cetățenii au dreptul de a iniția referendumuri republicane legislative (în speță - 200 mii de cetățeni cu drept de vot)?*
 - *dacă lipsa prevederilor legal-procedurale în materia referendară poate servi drept temei pentru autoritățile statului de a respinge / refuza inițiativa de inițiere a referendumului republican de către cetățeni?*
 - *în condițiile în care potrivit Legii Supreme voința poporului constituie baza puterii de stat iar Curtea Constituțională are rolul de a veghea la respectarea procedurilor, verificarea îndeplinirii condițiilor pentru exercitarea inițiativei referendare și de a confirma rezultatele referendumului republican, este necesar ca Înalta Curte de Jurisdicție Constituțională să se pronunțe, la etapa inițierii, asupra inițiativelor referendumurilor republicane legislative?*

- (ii) **Constatarea încălcării de către instituțiile statului** a spiritului și normelor Constituției, a ordinii juridice în ansamblu, a principiilor constituționale, cum ar fi: statul de drept, suveranitatea națională, dreptul la vot, loialitatea constituțională, egalitatea, libertatea opiniei și a exprimării, dreptul la administrare, dreptul la informație, libertatea întrunirilor etc, atât la *etapa procedurii de adoptare* de către Parlament a Legii nr.154/2017, cât și la *etapa refuzului autorității electorale centrale* a inițiativei pentru desfășurarea referendumului republican legislativ privind stabilirea de către Popor a sistemului electoral din Republica Moldova, pe motivul acțiunilor / inacțiunilor deliberate ale organului legislativ și a incertitudinii organului electoral central, în privința existenței dreptului cetățenilor de a iniția un referendum legislativ.
- (iii) **Constatarea încălcării de către membrii autorității electorale centrale a normelor constituționale** prevăzute la art.1 alin.(3), art.2, art.7, art.23 alin.(2), art.38 alin.(1), art.39 alin.(1), art.75 din Constituție, în cazul respingerii prin Hotărârea CEC nr.1450 din 12.03.2018 a cererii de înregistrare a grupului de inițiativă pentru desfășurarea referendumului republican legislativ, înregistrată la Comisia Electorală Centrală sub nr.CEC-7/6876 din 23.02.2018.

4. Din conținutul sesizării, este de observat că criticile conflictului juridic de natură constituțională și obiecțiile privind încălcarea unor norme și principii constituționale, vizează în esență limitarea posibilității, în sens restrâns a cetățenilor, iar în sens larg a poporului, de a se expune / de a-și exprima voința asupra sistemului electoral al Republicii Moldova, precum și inițierea de către cetățeni a unui referendum legislativ.

5. În acest sens, obiectul prezentei sesizări se referă la un ansamblu de elemente și principii cu valoare constituțională interconexe, precum *conceptul statului de drept, principiul exercitării suveranității naționale, dreptul la exercitarea directă a suveranității prin referendum, dreptul la administrare și exercitarea dreptului la vot, etapele și procedurile referendumului legislativ, competențele autorității electorale centrale în materia referendumului.*

6. În același context, luând în considerare că regulile inerente exercițiului democratic - referendumul, în lipsa unor reglementări constituționale exprese trebuie a fi deduse tot din textul Constituției, considerăm că Curtea Constituțională urmează ca, în lipsa unor reglementări constituționale / legale clare, să stabilească în jurisprudența sa că regulile care guvernează inițierea referendumului republican pentru adoptarea hotărârilor / legilor pe cale referendară, urmează a fi deduse cel puțin din cele aplicabile inițierii revizuirii normelor Constituției prin intermediul inițiativei referendumului popular.

7. În mai multe decizii ale sale Curtea Constituțională a relevat că scopul oricărei interpretări a normelor constituționale este de a asigura unitatea și înțelegerea corectă a conținutului și sensului lor autentic. *Interpretarea oficială este imperativă în cazurile în care incertitudinea normelor constituționale este determinată de o situație concretă și*

această incertitudine nu poate fi soluționată printr-o altă procedură jurisdicțională. Necesitatea interpretării trebuie să fie confirmată prin esența problemei de drept rezultată din caracterul neuniform al aplicării sau înțelegerii sensului dispozițiilor constituționale.

8. Analizînd normele constituționale a căror interpretare constituie obiectul sesizării, și raportînd-o la situații concrete (descrise în prezenta sesizare), se constată unele incertitudini ale autorităților statului și unele ambiguități de aplicare, ce pot fi clarificate doar de Curtea Constituțională, prin interpretare oficială.

9. Astfel, prezenta sesizare urmărește elucidarea sensului exact al unor prevederi constituționale ce țin de (a) dreptul cetățenilor / poporului de a iniția și de a-și expune opinia în cadrul referendumului republican (în special cel legislativ), precum și (b) atribuțiile instituțiilor statului în raport cu organizarea și desfășurarea referendumului, examinînd în ansamblu și luînd act de faptul că suveranitatea națională aparține poporului și voința poporului constituie baza puterii de stat.

10. Interpretarea textuală, dar și funcțională a normelor constituționale invocate, prezintă interes de ordin practic și este utilă atît necesității de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională deja existent, cît și în *eventualitatea unor noi conflicte posibile între autoritățile statului și Poporul Republicii Moldova*, în cazul inițierii unui referendum republican de către cetățeni.

11. Or, anume Curtea Constituțională are prerogativa de a stabili sensul autentic și deplin al normelor constituționale, care poate fi realizată prin interpretarea textuală sau funcțională, ținînd cont de caracterul generic al normei, situațiile concrete pe care legiuitorul urma să le prevadă la momentul elaborării normei, reglementările ulterioare (conexe sau chiar contradictorii), situațiile complexe în care norma trebuie aplicată etc.

12. Necesitatea interpretării solicitate este confirmată prin esența problemelor elucidate, raportate la dispozițiile constituționale relevante. Or scopul oricărei interpretări a normelor constituționale este de a asigura unitatea și înțelegerea corectă a conținutului și a sensului lor autentic. Astfel, Curtea Constituțională este unica autoritate în măsură să deducă din textul Constituției situațiile complexe în care norma constituțională trebuie aplicată și modalitatea aplicării acesteia. Ulteriora decizia a Înaltei Curți este importantă și în contextul soluționării acestui conflict juridic de natură constituțională în spiritul statului de drept și al suveranității naționale, principiului loialității constituționale și al încrederii în instituțiile statului.

13. Prin urmare, pentru a soluționa aspectele / întrebările aferente obiectului sesizării în corespundere cu normele Legii fundamentale, este necesar de operat, în special, cu prevederile art.1 alin.(3), art.2, art.7, art.23 alin.(2), art.38 alin.(1), art.39 alin.(1), art.56 alin.(2), art.75 și art.141 alin.(1) lit.a) din Constituție, combinate și cu art.54 din Constituție, precum și cu jurisprudența anterioară a Curții Constituționale, principiile generale ale dreptului, inclusiv prin raportare la actele internaționale în domeniu.

III. PROCEDURA și ADMISIBILITATEA

- *Cu referire la faptul semnării sesizării de către deputați în Parlament*

14. Articolul 135 alin.(2) din Constituție stipulează că Curtea Constituțională își desfășoară activitatea din inițiativa subiecților prevăzuți de Legea cu privire la Curtea Constituțională. Iar articolele 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. g) din Codul jurisdicției constituționale, abilitază deputatul în Parlament cu dreptul de a sesiza Curtea Constituțională.

- *Cu referire la faptul semnării sesizării și de către reprezentantul grupului de inițiativă pentru desfășurarea referendumului republican legislativ*

15. La baza și originea acestei sesizări se află necesitatea iminentă de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională, care provine din realitatea juridică a faptului de respingere de către Comisia Electorală Centrală a inițiativei pentru colectarea semnăturilor în susținerea desfășurării referendumului republican legislativ privind stabilirea / adoptarea de către popor a sistemului electoral din Republica Moldova.

16. În jurisprudența sa (Avizul nr.2/2015) Curtea Constituțională a stabilit limitele de competență ale Înaltei Curți în domeniul instituției referendare și a statuat că: „20. Cu privire la procedura de organizare și desfășurare a referendumului, *rolul Curții Constituționale, în temeiul art. 135 alin. (1) lit. d) din Constituție, este acela de a veghea la **respectarea procedurii și de a confirma rezultatele acestuia.***” Respectiv, în baza atribuțiilor ce-i sunt conferite prin Constituție, în afară de confirmarea rezultatelor referendumului, *Curtea Constituțională are atribuția de a veghea la respectarea procedurii pentru organizarea și desfășurarea referendumului.*

17. În înțelesul spiritului normelor constituționale, soluționarea problemelor / conflictelor care îi sunt adresate Curții Constituționale cu privire la respectarea procedurii și condițiilor pentru organizarea și desfășurarea referendumului republican, inclusiv cele referitoare la acțiunile / inacțiunile autorităților, și cele referitoare la cadrul legal prin care se stabilesc norme cu caracter material / procedural de organizare și desfășurare a instituției referendare, în opinia noastră aparțin sferei de competență a Înaltei Curți, în măsura în care soluționarea acestor probleme / conflicte nu intră în atribuțiile organelor electorale sau ale instanțelor judecătorești.

18. Astfel, în situația aprobării unei hotărâri / legi prin referendum republican, potrivit limitelor de competență stabilite prin jurisprudența sa, Curtea Constituțională trebuie să verifice îndeplinirea condițiilor pentru exercitarea inițiativei referendare, fapt ce determină în percepția noastră, posibilitatea / dreptul grupului de inițiativă de a se adresa inclusiv și Înaltei Curți, în cazul în care apare un conflict juridic de natură constituțională.

- *Cu referire la admisibilitatea obiectului sesizării*

19. Potrivit normelor constituționale și jurisprudenței sale constante, prerogativa Curții Constituționale este de a stabili corelația dintre acțiunile / inacțiunile autorităților statului, normele legislative, pe de o parte și textul Constituției pe de altă parte, ținând cont de principiul supremației acesteia.

20. În Avizul nr.1/2014, Înalta Curte de Jurisdicție Constituțională a statuat că:

*„75. În consecință, **respectarea garanțiilor procedurale și formularea textelor supuse referendumului**, care este însăși condiția formală în funcție de care **Curtea Constituțională este îndreptățită**, în temeiul art.135 alin.(1) lit.d) din Constituție, să **constate validitatea și să confirme rezultatele referendumului**, nu este un simplu aspect de ordin tehnic sau procedural, ci este un aspect substanțial, pentru clarificarea căruia este necesară determinarea intenției legiuitorului constituant, printr-o interpretare sistematică a Constituției.”*

21. În continuare, în Hotărârea Curții Constituționale nr.15/2014, la pct.3.1. *Principii generale*, Înalta Curte de Jurisdicție Constituțională a statuat că:

*„[...] deși Parlamentul are dreptul constituțional de a reglementa prin lege organică sistemul electoral, acesta nu poate excede spiritului și literei Constituției. Astfel, Parlamentul, la adoptarea Codului electoral și a oricărei legi organice de modificare sau completare a acestuia, urmează să acționeze în conformitate cu un șir de principii constituționale, cum ar fi: statul de drept, dreptul la vot, egalitatea, libertatea opiniei și a exprimării, dreptul la administrare, dreptul la informație, libertatea întrunirilor etc. Or, **Curtea urmează să reacționeze de fiecare dată în cazul în care, la sesizare, va constata că legiuitorul a deviat de la aceste principii.**”*

22. În acest context, este de subliniat că obiectul sesizării se referă la interpretarea unor norme constituționale prin care să fie oferit răspuns la întrebarea - *dacă cetățenii / poporul au dreptul de inițiativă civică pentru inițierea și desfășurarea referendumului republican legislativ privind stabilirea / adoptarea de către suveranul puterii de stat a sistemului electoral din Republica Moldova*, precum și la soluționarea conflictului juridic de natură constituțională prin care instituțiile statului au adoptat / schimbat sistemul electoral fără **consultarea poporului / decizia poporului** (condiții ce reies din expertizarea proiectului de instituțiile Consiliului Europei, și anume necesitatea existenței consensului larg și faptul că alegerea unui sistem electoral este o decizie suverană a poporului), iar ulterior au respins și refuzat dreptul cetățenilor de a-și exprima voința prin intermediul instituției referendare asupra sistemului electoral.

23. În aceeași ordine de idei, este necesar de menționat că decizia suverană a poporului recomandată de Comisia de la Veneția, poate fi realizată doar în cadrul unui referendum legislativ / consultativ, astfel nu este convingător argumentul autorităților că transparența procesului decizional a fost asigurată, în condițiile în care și poziția societății civile active

și specializate pe dimensiunea proceselor democratice a fost constant și este în dezacord cu proiectul de lege privind modificarea sistemului electoral.

* În context a se vedea spre exemplu *Opinia comună a unor organizații neguvernamentale relevante* transmisă Comisiei de la Veneția și OSCE/BIDDO la 23.05.2017 (se anexează).

24. În speță, este de menționat că în jurisprudența sa Curtea Constituțională sa pronunțat tangențial și în linii generale în privința sensului normelor de la *art.1 alin.(3), art.2, art.7, art.23 alin.(2), art.38 alin.(1), art.39 alin.(1), art.75 și art.141 alin.(1) lit.a) din Constituție*, însă este de remarcat că Înalta Curte nu s-a expus în măsura excluderii oricărei interpretări ambigue și nu a interpretat normele constituționale în cauză prin prisma aspectelor din conținutul obiectului sesizării. Astfel, considerăm că este absolut necesară interpretarea prin prisma aspectelor solicitate, luând în considerare survenirea noilor circumstanțe și necesitatea corespunderii noilor realități.

25. La fel, este necesar să punctăm că prin Decizia nr.124/2017, Curtea Constituțională nu a efectuat controlul constituționalității modificărilor aduse la Codul electoral prin Legea nr.154/2017 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, și anume **normele electorale referitoare la: numărul de tururi pentru alegerile parlamentare; circumscripțiile electorale; numărul de semnături ale susținătorilor pentru înregistrarea candidatului în cursa electorală; obligativitatea prezentării de către candidat a certificatului de integritate; exercitarea dreptului de vot la secția de votare din circumscripția uninominală unde alegătorul își are domiciliul, ci în realitate a declarat doar inadmisibilă** sesizarea nr. 117a/2017.

26. *Obiter dicta*, la acest aspect este absolut necesar să menționăm că *obiectul prezentei sesizări diferă esențial de obiectul sesizării nr.117a/2017*. Or, prin Decizia nr.124/2017 Înalta Curte s-a expus asupra admisibilității sesizării privind controlul de constituționalitate a unor norme din Codul electoral, pe când în cazul nostru, *doar o problemă din obiectul prezentei sesizări se referă la constatarea încălcării de către instituțiile statului a normelor / principiilor constituționale și a ordinii juridice în ansamblu, atât la etapa procedurii adoptării Legii nr.154/2017, cât și după aceasta*.

27. În acest sens, este observat că obiectul sesizării nu a mai făcut obiectul jurisdicției constituționale, respectiv sesizarea nu poate fi respinsă ca inadmisibilă și nu există nici un alt temei de sistare a procesului.

28. Din aceste considerente, în contextul celor expuse supra și în temeiul articolului 135 alin. (1) lit. a), b), d) și alin.(2) din Constituție, articolelor 4 și 25 din Legea nr. 317/1994 cu privire la Curtea Constituțională și articolele 4, 6, 38, 39 și 62 din Codul Jurisdicției Constituționale nr.502/1995, considerăm că *prezenta sesizare are tot dreptul să constituie obiect al jurisdicției constituționale*.

IV. Expunerea pretinselor încălcări ale Constituției, precum și argumentele aduse în sprijinul acestor informații

A. Considerații de FAPT

29. În ședința Parlamentului din data de 05.05.2017 au fost aprobate în prima lectură proiectele de legi nr.60 din 14.03.2017 și nr.123 din 19.04.2017, ce aveau obiectul de reglementare – modificarea sistemului electoral în cazul alegerilor parlamentare.

30. În continuare, Comisia de la Veneția și Oficiul OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului, în Opinia Comună¹ au subliniat că: „*În lipsa consensului privind schimbarea sistemului de vot proporțional pe unul mixt, pentru Republica Moldova nu este recomandabilă*”.

31. La fel, este de menționat că *recomandările care decurg din Opinia Comună se bazează pe obligații și standarde internaționale relevante*, inclusiv art.3 al Primului Protocol la Convenția Europeană a Drepturilor Omului, Codul Bunelor Practici în materie electorală al Comisiei de la Veneția (CDL-AD(2002)023rev2, Documentul OSCE de la Copenhaga din 1990 și Pactul Internațional privind Drepturile Civile și Politice (PIDCP), precum și angajamentele Consiliului Europei și OSCE și experiența obținută în cazuri similare din alte state din regiune. Avizul se referă la avizele comune precedente pe marginea legislației Republicii Moldova privind alegerile și partidele politice, în special, avizul adoptat în 2014 pe marginea unei foste propuneri de introducere a sistemului mixt pentru alegerile Parlamentare. Avizul ia în considerare rapoartele cu privire la observarea alegerilor în Republica Moldova ale OSCE/BIDDO și Adunării Parlamentare a Consiliului Europei (APCE).

32. Printre cele mai esențiale recomandări conținute în Opinia Comună este necesar de subliniat următoarele:

„Comisia de la Veneția și OSCE/BIDDO reamintesc faptul că orice modificare de mare amploare a legislației electorale necesită dezbateri și consultări publice minuțioase nu doar între partidele politice reprezentate în Parlament, ci și între actorii relevanți din afara Parlamentului și societatea civilă, ceea ce conduce la un consens larg. Reformele electorale, în special de natură fundamentală, cum ar fi cele care presupun o schimbare a sistemului electoral, ar trebui să se ghideze de interesele alegătorilor și să evite orice percepție care favorizează vreun partid politic.” [...]

„[...] Ținând cont de faptul că alegerea unui sistem electoral este o decizie suverană a POPORULUI Republicii Moldova, OSCE/BIDDO și Comisia de la Veneția ar menționa totuși faptul că scopurile declarate în nota informativă la

¹ [Opinia Comună pentru Republica Moldova privind proiectele legilor pentru modificarea și completarea unor acte legislative (sistemul electoral pentru alegerea Parlamentului), adoptată de Consiliul pentru alegeri democratice la cea de-a 59-a reuniune (Veneția, 15 iunie 2017) și de Comisia de la Veneția la cea de-a 111-a sesiune plenară (Veneția, 16-17 iunie 2017), pct.11, 34 - [CDL-AD \(2017\)012](#)].

proiectul de lege sînt realizabile și prin alte opțiuni, de exemplu, printr-un sistem proporțional cu vot pe circumscripții sau preferențial. [*Keeping in mind that the choice of electoral system is the sovereign decision of the people of the Republic of Moldova, the OSCE/ODIHR and the Venice Commission would nonetheless mention that the aims stated in the explanatory report to the draft law are achievable also through other options, for example, a proportional system with constituency or preference voting.*]

Asemenea măsuri pot ajuta la apropierea alegătorilor față de reprezentanți în sistemul proporțional actual, fără riscurile enumerate mai sus, pe care le-ar implica un sistem mixt în contextul politic actual din Republica Moldova, care depășesc cu mult efectele pozitive. [...]"

33. Cu toate acestea, chiar dacă Opinia comună nominalizată recunoaște dreptul suveran al Statului pentru alegerea sistemului electoral, iar acest drept se materializează prin decizia luată de Popor [prin referendum] care este suveranul puterii de stat, la data de 20.07.2017, Parlamentul a examinat și votat (în cca 4 minute) Legea nr.154/2017 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, și astfel *a modificat / schimbat sistemul electoral proporțional existent pe unul mixt*, cu scopul declarat public de a respecta recomandările Comisiei de la Veneția în partea ce ține de neadmiterea modificării legislației electorale în ultimul an înainte de alegerile parlamentare.

34. În acest context, Comisia de la Veneția și Oficiul OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului, la 15.03.2018 au reiterat și constatat într-o nouă Opinie Comună² următoarele:

*„13. In the June 2017 Joint Opinion, the Venice Commission and ODIHR underlined the lack of consensus on the change towards a mixed electoral system for the election of the parliament and the risk that independent majoritarian candidates may develop links with or be unduly influenced by businesspeople or other actors who follow their own separate interests. As such, while recognising the sovereign decision of the Moldovan lawmakers with regard to the electoral system, it was recommended not to change the electoral system in the present Moldovan context. **The remarks made in the 2017 opinion are still valid and the Venice Commission and ODIHR regret that this fundamental recommendation was not followed.** It remains to be seen how the mixed system will be implemented in practice in the forthcoming elections.”*

„16. As underlined by the Venice Commission and ODIHR in their previous opinion, building consensus on the choice of an electoral system and related electoral legislation contributes to the acceptance, legitimacy and stability of the governing system. The June 2017 opinion noted that the existing polarisation around the issue was not indicative of meaningful consultation and broad consensus among key stakeholders.

„17. It is underscored that the good faith implementation of the revised legislation is crucial for the functioning of democratic institutions in the Republic of Moldova.”

„19. Adoption of electoral legislation by broad consensus after extensive public consultations with all relevant stakeholders is one of the fundamental elements of electoral reform, in

² [Opinia Comună pentru Republica Moldova privind legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative (sistemul electoral pentru alegerea Parlamentului), adoptată de Consiliul pentru alegeri democratice la cea de-a 61-a reuniune (Veneția, 15 martie 2018) și de Comisia de la Veneția la cea de-a 114-a sesiune plenară (Veneția, 16-17 martie 2018), CDL-AD(2018)008]

particular when a change of the electoral system is envisaged: it contributes to the acceptance, legitimacy and stability of the governing system. The June 2017 opinion noted that the existing polarisation around the issue was not indicative of meaningful consultation and broad consensus among key stakeholders.”

„21. This fundamental change to the electoral system is contrary to prior recommendations of the Venice Commission and ODIHR. Both the 2014 and the 2017 Joint Opinions raised concerns over the introduction of a mixed electoral system to replace a proportional system in the Republic of Moldova. The 2017 Opinion recognised the sovereign decision of the Moldovan lawmakers with regard to the electoral system, but in the particular circumstances of Moldova, it recommended against the proposed change on the grounds that the election stakeholders in single-member constituencies could be vulnerable to undue influence and manipulation by well-resourced local businesspeople. More precisely, the 2017 Joint Opinion found that, “[i]n the present Moldovan context, the proposed reform could potentially have a negative effect at the constituency level, where independent majoritarian candidates may develop links with or be influenced by businesspeople or other actors who follow their own separate interests”. Concerns were also noted over the competent body and the criteria for the establishment of single-member constituencies, as well as the effect of thresholds on the representation of women. In light of these concerns, and in view of the lack of consensus on this polarising issue, the Joint Opinion concluded that the change of electoral system “is not advisable at this time”.

35. Este de remarcat că la data de 29.01.2018, Asociația Promo-LEX a făcut publică o analiză / opinie³ a gradului de realizare a recomandărilor privind sistemul electoral mixt de votare, pe care le-au oferit Comisia de la Veneția și Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE).

Astfel, Asociația Promo-LEX a constatat că au fost îndeplinite doar 12 din cele 32 de recomandări europene, dintre care 12 (37,50%) au fost executate, 14 (43,75%) – parțial executate și 6 (18,75%) – nu au fost executate. În cazul calificativului ”executat”, măsurile adoptate au fost apreciate ca fiind suficiente pentru a considera recomandarea ca una realizată, iar calificativul ”neexecutat” – a fost atribuit recomandărilor neimplementate. Calificativul ”parțial executat” a fost atribuit activităților care nu au demonstrat implementarea integrală a recomandărilor.

36. Subsecvent, subliniem că potrivit angajamentelor asumate în cadrul Consiliului Europei, Republica Moldova urmează să supună expertizei Consiliului Europei, prealabil adoptării, toate proiectele de legi în domeniul funcționării instituțiilor democratice. În acest sens, se observă că proiectul de lege ce a stat la baza adoptării Legii nr.154/2018, chiar dacă a fost supus expertizei instituțiilor Consiliului Europei, **acesta a fost votat fără a respecta recomandările fundamentale** ale Comisiei de la Veneția, *contrar angajamentelor asumate menționate.*

³ <https://promolex.md/11482-opinia-asociatiei-promo-lex-doar-12-din-32-de-recomandari-europene-cu-privire-la-sistemul-electoral-mixt-au-fost-indeplinite/?lang=ro>
<https://promolex.md/11476-analiza-promo-lex-gradul-de-realizare-a-recomandarilor-comisiei-europene-pentru-democratie-prin-drept-si-ale-biroului-osce-pentru-institutii-democratice-si-drepturile-omului-pentru-republica-moldo/?lang=ro>

Or, obligatia asumata de a expertiza proiectele de legi de catre institutiile Consiliului Europei, presupune implicit si respectarea recomandarilor / observatiilor / conditiilor incluse in expertiza organismelor europene. Pe cale de consecinta, orice eludare / ignorare a acestor avize / opinii de catre autoritatile statului *duce in mod evident la luarea deciziei de catre Poporul Republicii Moldova*, in virtutea respectarii si asigurarii principiului suveranitatii, ce apartine exclusiv cetatenilor.

37. Nu in ultimul rind, este de mentionat ca drept o consecinta a obligativitatii respectarii de catre statul nostru a tratatelor internationale in general, *Republica Moldova este tinuta in special si de obligatia de a respecta actele institutiilor Consiliului Europei*, implicit ale Comisiei de la Venetia, GRECO etc.

38. In continuare, la data de 17.12.2017, a avut loc adunarea cetatenilor (735 persoane) pentru initierea referendumului republican legislativ unde a fost aprobat textul proiectului de lege privind abrogarea Legii nr. 154/2017.

39. La data de 29.12.2017 in Monitorul Oficial nr.451-463/768, a fost republicat Codul electoral, cu o noua numerotare a articolelor.

40. La data de 12.01.2018, Comisia Electorala Centrala a examinat actele prezentate si prin HCEC nr.1344/2018 a respins cererea de inregistrare a primului grup de initiativa pentru desfasurarea referendumului republican legislativ.

41. Este de mentionat ca, pe langa temeiurile neinsemnate de ordin procedural invocate de raportorul subiectului, argumentele de baza ale membrilor CEC, care s-au regasit in textul HCEC nr.1344/2018, au fost urmatoarele:

- „*Prin urmare, se constata ca prevederile Legii nr.154 din 20 iulie 2017 ce tin de modificarile operate in Codul electoral, abrogarea careia s-a propus participantilor la adunare, deja sint abrogate, fapt care duce la imposibilitatea desfasurarii unui referendum la acest subiect.*”

- „*Mai mult, incertitudinea asupra dreptului cetatenilor de a initia un referendum legislativ decurge si din pct. 2 din Hotarrea Curții Constitutionale nr.24/2017, prin care s-a declarat neconstitucional alin. (2) al articolului 144 din Codul electoral (dupa ultima republicare fiind art.155).*”

42. Vis-a-vis de legalitatea si continutul motivarii Hotarrii CEC nr.1344/218, relevante sunt observatiile expuse in *Opinia*⁴ *Asociației Promo-LEX: Respingerea cererii de inregistrare a Grupului de Iniativa pentru desfasurarea unui referendum legislativ pune la indoiala dreptul cetatenilor de a exercita direct suveranitatea.*

Concluzia generala fiind urmatoarea: „*Regretam pozitia selectiva a unei autoritati publice aflate in serviciul cetatenilor de a insista in aceasta situatie, comparativ cu alte cazuri similare sau comparabile, de a pune accent exclusiv pe litera legii, ignorand totalmente si nejustificat spiritul legii. Asociația considera temeiurile de ordin*

⁴ https://promolex.md/wp-content/uploads/2018/01/Opinie-Promo-LEX_CEC_Initiativa-Referendum-Sistem-Mixt-1.pdf

procedural invocate de CEC minore ca relevanță juridică și care nu sunt în situația de a pune la îndoială legalitatea și legitimitatea grupului de inițiativă constituit, dar și dreptul cetățenilor de a-și expune liber opinia în cadrul unui exercițiu democratic cum este referendumul.”

43. La data de 11.02.2018, a avut loc adunarea cetățenilor (822 persoane) pentru inițierea referendumului republican legislativ unde a fost aprobat textul proiectului de lege privind stabilirea sistemului electoral.

44. La data de 15.02.2018, Ministerul Justiției a publicat pentru consultări publice pînla 28.02.2018 proiectul⁵ Legii pentru modificarea și completarea Codului electoral. În esență, autorul proiectului afirmă scopul proiectului, precum că avînd în vedere art. 75 din Constituție, posibilitatea de a iniția orice tip de referendum aparține doar Parlamentului, iar poporul să aibă doar dreptul de a iniția referendumuri constituționale.

45. Altfel spus, temerile societății civile referitoare la eventuala limitare expresă a dreptului cetățenilor de a iniția orice tip de referendum tind să se realizeze. La acest aspect, relevante sunt opiniile / analizele societății civile: Comunitatea „WatchDog.md”⁶ și Asociația Promo-LEX⁷.

46. La data de 23.02.2018, reprezentanții grupului al doilea de inițiativă pentru desfășurarea referendumului republican legislativ au depus la Comisia Electorală Centrală cererea de înregistrare a grupului de inițiativă, anexînd și documentele necesare.

47. La data de 07.03.2018, Comisia juridică, numiri și imunități a emis avizul consultativ (se anexează) prin care, în opinia majorității membrilor Comisiei, au constatat că „Legiuitorul constituant a oferit titularului suveranității, adică poporului, dreptul de a iniția doar revizuirea Legii Supreme, iar competența de legiferare, respectiv adoptare / abrogare a legilor ordinare și organice a fost oferită Parlamentului în calitate de unică autoritate legislativă. Astfel, în contextul prevederilor constituționale și legislative, în opinia Comisiei juridice, cetățenii pot iniția doar referendumuri constituționale”.

48. La data de 12.03.2018, prin Hotărîrea CEC nr.1450/2018 a fost respinsă cererea de înregistrare a grupului de inițiativă pentru desfășurarea referendumului republican legislativ, înregistrată la Comisia Electorală Centrală sub nr.CEC-7/6876 din 23.02.2018.

49. În același context, este de menționat că majoritatea membrilor CEC au refuzat să fie introdus, cel puțin, pe ordinea de zi a ședinței CEC din 12.03.2018, și să examineze un alt proiect de hotărîre cu privire la înregistrarea grupului de inițiativă (se vedea înregistrarea online⁸ a ședinței CEC).

⁵ nr.475 - Proiectul Legii pentru modificarea și completarea Codului Electoral nr.1381-XIII din 21 noiembrie 1997, Nota informativă - <http://justice.gov.md/pageview.php?l=ro&idc=192>

⁶ <https://watchdog.md/2018/02/26/opinia-asociatiei-comunitatea-watchdog-md-asupra-proiectului-legii-pentru-modificarea-si-completarea-codului-electoral-autor-ministerul-justitiei/>

⁷ <https://promolex.md/wp-content/uploads/2018/03/Opinie-modif.-Cod-Electoral.pdf>

⁸ https://www.privesc.eu/arhiva/80295/Sedinta-Comisiei-Electorale-Centrale-din-12-martie-2018?utm_source=partner&utm_medium=widget&utm_term=live_80295&utm_campaign=redirect

50. Este de remarcat că argumentele în baza cărora Comisia Electorală Centrală și-a motivat hotărârea sunt următoarele: (a) lipsa reglementării legale exhaustive aferente dreptului cetățenilor de a iniția un referendum legislativ, (b) nu este stabilită procedura de avizare a unor asemenea inițiative civice; (c) avizul consultativ al Comisiei juridice nr.CJ-10/74 din 07.03.2018.

51. Cu toate acestea, în Hotărârea CEC prin care a fost refuzată înregistrarea grupului de inițiativă pentru desfășurarea referendumului republican legislativ privind stabilirea sistemului electoral, Comisia Electorală Centrală a subliniat un element fundamental statuat în jurisprudența Curții Constituționale, și anume:

„Relevantă pentru prezenta speță este și poziția Curții Constituționale subliniată în HCC nr.15/2014, unde a fost statuat că: „[...] deși Parlamentul are dreptul constituțional de a reglementa prin lege organică sistemul electoral, acesta nu poate excede spiritului și literei Constituției. Astfel, Parlamentul, la adoptarea Codului electoral și a oricărei legi organice de modificare sau completare a acestuia, urmează să acționeze în conformitate cu un șir de principii constituționale, cum ar fi: statul de drept, dreptul la vot, egalitatea, libertatea opiniei și a exprimării, dreptul la administrare, dreptul la informație, libertatea întrunirilor etc. Or, Curtea urmează să reacționeze de fiecare dată în cazul în care, la sesizare, va constata că legiuitorul a deviat de la aceste principii.”

52. Subsecvent, este necesar de menționat că trei membri ai Comisiei Electorale Centrale au semnat o Opinie separată⁹ la HCEC nr.1450/2018, deoarece consideră că hotărârea în cauză a fost adoptată cu interpretări cazuistice ale normelor constituționale / legale și cu abateri de la procedura jurisdicției electorale, și au argumentat detaliat de ce nu sunt de acord cu hotărârea adoptată de ceilalți șase membri CEC.

53. În context, relevantă pentru prezenta speță este și opinia¹⁰ Asociației Promo-LEX privind refuzul de înregistrare a grupului de inițiativă pentru desfășurarea referendumului republican legislativ, adoptat prin HCEC nr.1450/2018, care face o radiografie exactă a motivelor și modului cum a fost adoptată hotărârea autorității electorale centrale.

54. În lumina celor expuse supra, se observă cu certitudine că, cu toate că instituțiile Consiliului Europei recomandă constant că **schimbarea sistemului de vot proporțional pe unul mixt nu este recomandabilă, iar alegerea unui sistem electoral este o decizie suverană a POPORULUI Republicii Moldova**, autoritățile statului au făcut tot posibilul de a bloca în mod arbitrar, chiar la etapa inițierii de către cetățeni / popor referendumului legislativ privind stabilirea sistemului electoral, inclusiv și prin interzicerea prin absurd și interpretarea negativă a dreptului cetățenilor / poporului de a iniția și a-și expune voința pe cale referendară în cazul celor mai importante probleme ale statului și ale societății în ansamblu.

⁹ http://cec.md/files/files/scan001_8031569.pdf

¹⁰ https://promolex.md/wp-content/uploads/2018/03/Referendum_grup_initiativa_2_opinie.pdf

B. Legislația pertinentă

55. Prevederile relevante ale Constituției Republicii Moldova:

Articolul 1. Statul Republica Moldova

„[...] (3) Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sînt garantate.”

Articolul 2. Suveranitatea și puterea de stat

„(1) Suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Constituție.

(2) Nici o persoană particulară, nici o parte din popor, nici un grup social, nici un partid politic sau o altă formațiune obștească nu poate exercita puterea de stat în nume propriu. Uzurparea puterii de stat constituie cea mai gravă crimă împotriva poporului.”

Articolul 4. Drepturile și libertățile omului

„(1) Dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile omului se interpretează și se aplică în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care Republica Moldova este parte.

(2) Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte și legile ei interne, prioritate au reglementările internaționale.”

Articolul 7. Constituția, Lege Supremă

„Constituția Republicii Moldova este Legea ei Supremă. Nici o lege și nici un alt act juridic care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică.”

Articolul 15. Universalitatea

„Cetățenii Republicii Moldova beneficiază de drepturile și de libertățile consacrate prin Constituție și prin alte legi și au obligațiile prevăzute de acestea.”

Articolul 23. Dreptul fiecărui om

de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle

„[...] (2) Statul asigură dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle. În acest scop statul publică și face accesibile toate legile și alte acte normative.”

Articolul 38. Dreptul de vot și dreptul de a fi ales

„(1) Voința poporului constituie baza puterii de stat. Această voință se exprimă prin alegeri libere, care au loc în mod periodic prin sufragiu universal, egal, direct, secret și liber exprimat. [...]”

Articolul 39. Dreptul la administrare

„(1) Cetățenii Republicii Moldova au dreptul de a participa la administrarea treburilor publice nemijlocit, precum și prin reprezentanții lor. [...]”

Articolul 53. Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică

„(1) Persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei. [...]”

Articolul 54. Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți

„(1) În Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului.

(2) Exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sînt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției.

(3) Prevederile alin.(2) nu admit restrângerea drepturilor proclamate în articolele 20-24.

(4) Restrângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.”

Articolul 56. Devotamentul față de țară

„(2) Cetățenii cărora le sunt încredințate **funcții publice** [...] **răspund de îndeplinirea cu credință a obligațiilor ce le revin** [...].”

Articolul 66. Atribuțiile de bază

“**Parlamentul** are următoarele atribuții de bază:

a) adoptă legi, hotărîri și moțiuni;

b) **declară referendumuri**;

c) interpretează legile și *asigură unitatea reglementărilor legislative pe întreg teritoriul țării*; [...].”

Articolul 72. Categoriile de legi

„(1) Parlamentul adoptă legi constituționale, legi organice și legi ordinare. [...]

(3) **Prin lege organică** se reglementează:

a) sistemul electoral;

b) **organizarea și desfășurarea referendumului**; ”

Articolul 75. Referendumul

“(1) **Cele mai importante probleme ale societății și ale statului** sînt supuse referendumului.

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

Articolul 134 .Statutul [Curții Constituționale]

„(1) Curtea Constituțională este unica autoritate de jurisdicție constituțională în Republica Moldova.

(2) Curtea Constituțională este independentă de orice altă autoritate publică și se supune numai Constituției.

(3) Curtea Constituțională garantează supremația Constituției, asigură realizarea principiului separării puterii de stat în putere legislativă, putere executivă și putere judecătorească și garantează responsabilitatea statului față de cetățean și a cetățeanului față de stat.”

Articolul 135. Atribuțiile [Curții Constituționale]

“(1) Curtea Constituțională:

a) **exercită, la sesizare, controlul constituționalității legilor** și hotărîrilor Parlamentului, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărîrilor și ordonanțelor Guvernului, precum și a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte;

b) **interpretează Constituția**; [...]

d) **confirmă rezultatele referendumurilor republicane**; [...].”

Articolul 141. Inițiativa revizuirii

“(1) Revizuirea Constituției poate fi **inițiată** de:

a) un număr de cel puțin 200000 de cetățeni ai Republicii Moldova cu drept de vot. [...]”

56. Prevederile relevante ale Declarației Universale a Drepturilor Omului (adoptată la New York la 10.12.1948 și ratificată de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 217-XII din 28.07.1990) sunt următoarele:

Articolul 21

„1. Orice persoană are dreptul să participe la conducerea treburilor publice ale țării sale, fie direct, fie prin intermediul unor reprezentanți liber aleși.

2. Orice persoană are dreptul de acces, în condiții de egalitate, la funcțiile publice ale țării sale.

3. Voința poporului este baza puterii de stat, această voință trebuie să fie exprimată prin alegeri oneste care trebuie să aibă loc periodic, prin sufragiu universal egal și prin vot secret sau după o procedură echivalentă care să asigure libertatea votului.”

57. Prevederile relevante ale Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, amendată prin protocoalele adiționale la această convenție, încheiată la Roma la 04.11.1950 și ratificată de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 1298-XIII din 24.07.1997, M.O. nr. 54-55/502, 1997, în continuare – “Convenția Europeană”, sunt următoarele:

Articolul 3 din Protocolul nr. 1. Dreptul la alegeri libere

„Înaltele părți contractante se angajează să organizeze, la intervale rezonabile, alegeri libere cu vot secret, în condițiile care asigură libera exprimare a opiniei poporului cu privire la alegerea corpului legislativ.”

58. Prevederile relevante ale Pactului internațional cu privire la drepturile civile și politice (adoptat de Adunarea Generală a ONU la 16.12.1966 și ratificat de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr.217-XII din 28.07.1990) sunt următoarele:

Articolul 2

„1. Statele părți la prezentul Pact se angajează să respecte și să garanteze tuturor indivizilor care se găsesc pe teritoriul lor și țin de competența lor drepturile recunoscute în prezentul Pact, fără nici o deosebire, în special de rasă, culoare, religie, opinie politică sau orice altă opinie, origine națională sau socială, avere, naștere sau întemeiată pe orice altă împrejurare.”

Articolul 25

„Orice cetățean are dreptul și posibilitatea, fără nici una din discriminările la care se referă articolul 2 și fără restricții nerezonabile:

a) de a lua parte la conducerea treburilor publice, fie direct, fie prin intermediul unor reprezentanți liber aleși;

b) de a alege și de a fi ales, în cadrul unor alegeri periodice, oneste, cu sufragiu universal și egal și cu scrutin secret, asigurând exprimarea liberă a voinței alegătorilor;

c) de a avea acces, în condiții generale de egalitate, la funcțiunile publice din țara sa.”

59. *Prevederile relevante ale Codului electoral* sunt următoarele:

Preambul

„**Voința poporului constituie baza puterii de stat.** Această voință se exprimă prin alegeri libere, care au loc periodic prin sufragiu universal, egal, direct, secret și liber exprimat. Statul garantează exprimarea voinței libere a cetățenilor prin apărarea principiilor democratice și a normelor dreptului electoral.

Prezentul cod stabilește modul de organizare și desfășurare a alegerilor Parlamentului, pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova, în autoritățile administrației publice locale, precum și **modul de organizare și desfășurare a referendumurilor.**”

Articolul 1. Noțiuni generale

„[...] *alegeri* – în cazul în care nu se face vreo specificare, alegerile în Parlament, pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova, în autoritățile administrației publice locale, **precum și referendumurile.** [...]”

„[...] *grup de inițiativă* – grup constituit din cetățeni cu drept de vot și înregistrat în condițiile prezentului cod de către Comisia Electorală Centrală pentru colectarea semnăturilor în susținerea unui candidat la funcție electivă sau în vederea inițierii referendumului; [...]”

„[...] *referendum* – scrutin prin care poporul își exprimă opțiunea în cele mai importante probleme ale statului și societății în ansamblu, avînd drept scop soluționarea acestora, precum și consultare a cetățenilor în probleme locale de interes deosebit; [...]”

Articolul 153. Referendumul republican

- (1) Referendumul republican se desfășoară **în scopul exercitării puterii poporului și participării lui nemijlocite la conducerea și administrarea treburilor de stat.**
- (2) Referendumul republican se efectuează prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, în conformitate cu Constituția și prevederile prezentului cod.
- (3) **Actele adoptate prin referendum republican au putere juridică** după confirmarea lor de către Curtea Constituțională **și sînt executorii pe întreg teritoriul Republicii Moldova.**

Articolul 154. Tipurile de referendum republican

- (1) **În funcție de natura juridică a problemelor supuse referendumului, referendumurile republicane pot fi** constituționale, legislative, privind demiterea Președintelui Republicii Moldova și consultative.
- (2) Referendumului constituțional sînt supuse propunerile privind revizuirea Constituției.
- (3) **Referendumului legislativ sînt supuse proiectele de legi sau unele prevederi ale acestora de importanță deosebită.**
- (4) Referendumului consultativ sînt supuse problemele de interes național, în scopul consultării opiniei poporului asupra unor astfel de probleme și adoptării ulterioare, de către autoritățile publice competente, a unor hotărîri definitive. Textul întrebării supuse referendumului consultativ se redactează în manieră neutră, fără ambiguități sau sugerarea răspunsului.

Articolul 155. Inițierea referendumului republican

(1) *Referendumul republican poate fi inițiat de:*

- a) **un număr de cel puțin 200 000 de cetățeni ai Republicii Moldova cu drept de vot.** În cazul referendumului constituțional, se aplică prevederile art.141 alin.(1) lit.a) din Constituție; [...]

(3) În cazul în care referendumul este inițiat de subiecții prevăzuți la alin.(1) lit.a), la propunerea privind desfășurarea referendumului se anexează și listele de subscripție.[...]

(4) Propunerea privind desfășurarea referendumului trebuie să includă problemele ce urmează să fie supuse referendumului, expuse clar, excluzându-se interpretarea lor ambiguă, precum și scopul desfășurării, data preconizată pentru desfășurarea lui. Nu pot fi supuse referendumului probleme care se exclud reciproc.

Articolul 157. Problemele supuse referendumului republican

(1) 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.** [...]

Articolul 161. Hotărîrea sau decretul cu privire la desfășurarea referendumului republican

(1) În termen de 6 luni de la primirea propunerilor de inițiere a referendumului, **Parlamentul adoptă** una din următoarele hotărîri:

- a) **despre declararea referendumului**, care se va desfășura peste cel puțin 60 de zile de la adoptarea hotărîrii;
- b) *despre respingerea propunerii* privind desfășurarea referendumului în cazul cînd aceasta este formulată de deputați;
- c) **despre soluționarea problemelor, preconizate a fi supuse referendumului, fără efectuarea ulterioară a acestuia.**

(2) În hotărîrea sau decretul despre desfășurarea referendumului republican se indică data desfășurării lui, denumirea proiectului de lege sau de hotărîre preconizate a fi adoptate, expunîndu-se textul acestora și/sau conținutul întrebărilor supuse referendumului.

Articolul 162. Stabilirea datei referendumului republican

(1) Data referendumului republican se stabilește de către Parlament prin hotărîre **dacă referendumul este inițiat de cetățeni** sau de deputații în Parlament, ori de Președintele Republicii Moldova prin decret dacă referendumul este inițiat de acesta și are caracter consultativ.

(2) Data referendumului se stabilește cu cel puțin 60 de zile înainte de ziua desfășurării lui.

Articolul 163. Inițierea referendumului republican de către cetățeni

(1) Pentru inițierea referendumului republican de către cetățeni **se constituie un grup de inițiativă la adunarea acestora**, la care trebuie să participe nu mai puțin de 300 de persoane cu drept de vot. Cu cel puțin 10 zile înainte de adunare, inițiatorii sînt obligați să comunice în scris autorității administrației publice locale pe al cărei teritoriu urmează să fie organizată adunarea timpul, locul și scopul acesteia.

(2) Înainte de a începe adunarea, se face înregistrarea participanților la adunare, întocmindu-se o listă în care se indică numele, prenumele și domiciliul acestora.

(3) La adunare, se alege un președinte și un secretar. Ordinea de zi a adunării trebuie să includă discutarea oportunității efectuării referendumului republican și formularea întrebărilor preconizate a fi supuse acestuia.

(4) În cazul în care propunerea de desfășurare a referendumului republican se adoptă cu majoritatea de voturi ale participanților la adunare, se alege grupul de inițiativă, care va colecta semnăturile susținătorilor referendumului. Grupul de inițiativă trebuie să includă cel puțin 100 de persoane cu drept de vot. Membrii grupului de inițiativă vor alege din rândul lor un birou executiv, compus dintr-un președinte, un vicepreședinte și un secretar, care vor reprezenta grupul și vor organiza activitatea lui.

(5) La adunare, se întocmește un proces-verbal, în care se indică rezultatele votării chestiunilor incluse în ordinea de zi. Președintele și secretarul adunării semnează actele adunării: lista participanților, procesul-verbal, formularea precisă și corectă a întrebărilor preconizate a fi supuse referendumului republican și lista membrilor grupului de inițiativă, cu indicarea datelor de identitate ale acestora.

Articolul 164. Înregistrarea grupului de inițiativă

(1) Grupul de inițiativă pentru desfășurarea referendumului republican *se înregistrează de către Comisia Electorală Centrală*. Pentru înregistrare, comisiei i se prezintă:

- a) actele adunării cetățenilor la care a fost ales grupul de inițiativă, autentificate de primăria localității pe al cărei teritoriu a avut loc adunarea;
- b) declarația membrilor grupului de inițiativă privind consimțământul de a participa la colectarea de semnături ale susținătorilor referendumului;
- c) cererea privind înregistrarea grupului de inițiativă.

(2) 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**. În hotărârea cu privire la înregistrarea grupului de inițiativă, se indică termenul pentru colectarea semnăturilor susținătorilor referendumului republican, care nu poate fi mai mic de 2 luni și mai mare de 3 luni.

(3) După înregistrarea grupului de inițiativă, membrilor acestuia li se eliberează legitimații de un model stabilit de Comisia Electorală Centrală.

(4) Informația privind înregistrarea grupului de inițiativă și problemele preconizate a fi supuse referendumului republican se aduc la cunoștință publică prin intermediul mijloacelor de informare în masă.

Articolul 168. Prezentarea și verificarea listelor de subscripție

(1) Nu mai târziu de ultima zi a termenului de colectare a semnăturilor, grupul de inițiativă întocmește un proces-verbal în care indică data înregistrării grupului de inițiativă, numărul de semnături colectate, data încheierii colectării semnăturilor. Procesul-verbal, semnat de membrii grupului de inițiativă, și listele de subscripție se prezintă Comisiei Electorale Centrale.

(2) **În termen de 15 zile de la prezentarea listelor de subscripție, Comisia Electorală Centrală verifică autenticitatea semnăturilor** (fiecare sau la alegere) **de pe listele care au fost prezentate**. Dacă în listele de subscripție apar două sau mai multe semnături ale aceleiași persoane, aceste semnături se exclud. Listele de subscripție prezentate cu încălcarea prevederilor art.167 alin.(1) se anulează. După verificarea listelor de subscripție, Comisia Electorală Centrală adoptă o hotărâre cu privire la inițierea referendumului.

(3) **În cazul în care nu a fost prezentat numărul necesar de semnături**, *Comisia Electorală Centrală adoptă o hotărâre privind respingerea propunerii de a efectua referendumul republican și anularea înregistrării grupului de inițiativă.*

(4) Procesul-verbal de verificare a listelor de subscripție, listele verificate și hotărârea Comisiei Electorale Centrale privind inițierea referendumului se remit în termen de 3 zile Biroului permanent al Parlamentului.

Articolul 177. Confirmarea rezultatelor referendumului republican

(1) Hotărârea Comisiei Electorale Centrale și procesul-verbal privind rezultatele referendumului se remit Curții Constituționale.

(2) În termen de 10 zile, Curtea Constituțională va examina actele remise de Comisia Electorală Centrală și va confirma sau va infirma, printr-o hotărâre, rezultatele referendumului republican.

Articolul 179. Anularea sau modificarea hotărârii adoptate prin referendum republican

Anularea sau modificarea hotărârii adoptate prin referendum republican se face, de asemenea, prin referendum republican sau utilizându-se procedurile prevăzute pentru revizuirea Constituției. [...]

C. Considerații de DREPT

(i) *Cu privire la interpretarea normelor constituționale, în vederea determinării sensului exact al normelor prevăzute de art.1 alin.(3), art.2, art.7, art.23 alin.(2), art.38 alin.(1), art.39 alin.(1), art.75 și art.141 alin.(1) lit.a) din Constituție, prin prisma întrebărilor indicate la pct.3 din prezenta sesizare.*

60. În Hotărârea nr.15/2014, la pct.3.1. *Principii generale*, Înalta Curte de Jurisdicție Constituțională a statuat următoarele principii relevante prezentei spețe:

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

44. Prin Hotărârea nr.8/2012, Curtea a reiterat următoarele: „În condițiile statului de drept, **puterea politică aparține poporului**. Dacă primele două elemente definitorii ale statului – teritoriul și populația – au un caracter obiectiv-material, cel de-al treilea element esențial – suveranitatea națională – are un caracter subiectiv-volițional și **înseamnă că dreptul de comandă aparține poporului.**”

45. Întru dezvoltarea conceptului statului de drept, *articolul 2 alin. (1) din Legea Supremă* prevede că **suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova**, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Constituție.

46. *Curtea relevă că, în sensul articolului 2 din Constituție, o democrație veritabilă poate fi constituită numai de către popor, prin exercitarea suveranității naționale în mod direct* **ORI prin intermediul reprezentanților săi**, aleși în cadrul unui scrutin democratic.

47. În acest sens, prin Hotărârea nr.16/2001, Curtea a menționat următoarele:

„*Suveranitatea națională înseamnă, potrivit Constituției, puterea absolută și perpetuă a poporului*, pe care acesta o exercită prin organele reprezentative ale puterii de stat, al cărei titular suveran este. *În acest sens, suveranitatea națională este inalienabilă, întrucât ceea ce se transmite organelor reprezentative este doar exercițiul acesteia.* **Exercitarea suveranității în mod direct de către popor se realizează prin**

participarea lui la referendumuri și alegeri, precum și prin luarea unor decizii de către acesta în mod direct.”

48. De asemenea, Comisia de la Veneția, în Codul de bună conduită în materie electorală, adoptat în cadrul celei de-a 52 sesiuni (Veneția, 18-19.10.2002), a relevat următoarele: *„Democrația este, la fel ca și drepturile omului și supremația dreptului, unul din cei trei piloni ai patrimoniului constituțional european, precum și a Consiliului Europei. Ea nu poate fi concepută fără alegeri, respectând un anumit număr de principii considerate democratice.”*
49. Curtea reiterează că dispozițiile constituționale ale art.1 alin.(3) și 2 alin.(1) urmează a fi corelate cu prevederile art.38 din Legea Supremă, potrivit căruia *voința poporului constituie baza puterii de stat*, aceasta exprimându-se prin alegeri libere, care au loc în mod periodic, prin sufragiu universal, egal, direct, secret și liber exprimat.
50. Curtea menționează că realizarea în practică a dreptului de vot are loc prin intermediul alegerilor. În acest sens, Curtea, prin Hotărârea nr.15/1998, a reținut următoarele: *„Alegerile constituie nu numai un mijloc de exercitare de către cetățeni a drepturilor lor politice, consacrate de Constituție, ci și un mijloc de dotare a instituțiilor unui stat democratic cu o capacitate coerentă de expresie, pentru a face posibilă organizarea unor centre de decizie politică, eficiente și în măsură să imprime activității de stat o orientare general nefragmentată.”*
51. Potrivit articolului 72 alin.(3) lit.a) din Constituție, Parlamentul, prin lege organică, urmează să reglementeze sistemul electoral. Astfel, în executarea acestei dispoziții constituționale, legiuitorul, la 21.11.1997, prin Legea nr.1381-XIII a adoptat Codul electoral.
52. **Curtea relevă că, deși Parlamentul are dreptul constituțional de a reglementa prin lege organică sistemul electoral, acesta nu poate excede spiritului și literei Constituției.**
53. Astfel, Parlamentul, la adoptarea Codului electoral și a oricărei legi organice de modificare sau completare a acestuia, urmează să acționeze în conformitate cu un șir de principii constituționale, cum ar fi: **statul de drept, dreptul la vot**, egalitatea, libertatea opiniei și a exprimării, **dreptul la administrare**, dreptul la informație, libertatea întrunirilor etc. **Or, Curtea urmează să reacționeze de fiecare dată în cazul în care, la sesizare, va constata că legiuitorul a deviat de la aceste principii.”**
61. Pe cale de consecință, Înalta Curte de Jurisdicție Constituțională a consfințit în mod irevocabil că, prin norma constituțională, **legiuitorul constituant a desemnat poporul drept unicul deținător al suveranității naționale**, ceea ce înseamnă că cetățenii au dreptul fundamental să inițieze inclusiv și un referendum legislativ, iar poporul (majoritatea cetățenilor) să-și expună / exprime voința sa pe cale referendară.
62. La fel, în jurisprudența recentă (a se vedea HCC nr.24/2017), Curtea a reținut că:
- „Suveranitatea națională constă în dreptul poporului de a hotărî necondiționat asupra intereselor sale și de a le promova în formele stabilite de Legea Supremă. Acest principiu constituțional derivă din art.1 din Constituție, care consacră caracterul suveran al statului.*

[...] Curtea menționează că dacă *prin intermediul alegerilor* poporul participă la exercitarea puterii de stat prin desemnarea unor reprezentanți, care pe durata mandatului acordat constituie factori de decizie în numele întregului popor, în cea de-a doua formă - referendumul, *deținătorul puterii de stat exercită suveranitatea în mod direct*, printr-o modalitate eficientă de consultare a voinței populare cu privire la probleme esențiale.

Astfel, Curtea relevă că *referendumul constituie un instrument al democrației directe*, prin intermediul căruia cetățenii își exprimă opinia asupra unor probleme de interes național. *Referendumul a fost consacrat la nivel constituțional ca o modalitate prin care poporul are posibilitatea de a exercita direct suveranitatea națională*, exprimându-și voința cu privire la probleme de interes general sau care au o importanță deosebită în viața statului.”

63. În Avizul nr.2/2015 asupra inițiativei civice de revizuire a unor articole din Constituție prin referendum republican, Curtea Constituțională a stabilit că *Legea Supremă conține prevederi exprese doar privind revizuirea Constituției de către Parlament*. O altă procedură decât votarea prin Parlament nu este prevăzută expres în Constituție. Totodată, posibilitatea revizuirii Constituției pe cale referendară și-a găsit consacrară exclusiv pe cale jurisprudenciale, prin interpretarea coroborată a articolelor 2 și 75 din Constituție. Astfel, prin Avizul nr.3/2010 asupra inițiativei de revizuire a art.78 din Constituție prin referendum constituțional, *Curtea Constituțională a admis, implicit, modificarea Constituției prin referendum constituțional*. La fel, Curtea s-a pronunțat în privința regulilor care guvernează revizuirea Constituției pe cale referendară prin Avizul nr.1/2014 asupra inițiativei de revizuire a unor articole din Constituție prin referendum republican.

64. Astfel, în lipsa prevederilor exprese în Constituție și în alte legi a dreptului poporului de a revizui Constituția prin intermediul referendumului republican, Curtea Constituțională prin interpretarea art.2 și art.75 din Legea Supremă, ***a dispus că poporul poate și are dreptul de a revizui Constituția inclusiv pe cale referendară***.

65. Respectiv, în condițiile în care cetățenii / poporul au dreptul de a iniția referendumuri constituționale și a revizui prevederile Constituției prin intermediul instituției referendare, atunci *cetățenii / poporul, cu atât mai mult au tot dreptul și libertatea de iniția referendumuri legislative și a aproba legi ce se referă la probleme importante ale societății și ale statului*.

66. Mai mult decât atât, Curtea Constituțională în HCC nr.24/2017, a stabilit că: **„Curtea reține că adoptarea / abrogarea unei legi prin referendum poate constitui obiectul unui referendum legislativ și nu poate fi supusă referendumului consultativ.”**

67. Plus la aceasta, este de remarcat că Curtea Constituțională în HCC nr.24/2017 a recunoscut dreptul cetățenilor de a iniția referendumuri republicane: *„În acest sens, Curtea subliniază că și în cazul în care referendumul este inițiat de cetățeni (un număr de cel puțin 200000 de cetățeni ai Republicii Moldova cu drept de vot) semnăturile urmează a fi colectate în mod separat pentru fiecare întrebare preconizată a fi supusă referendumului republican.”*

68. În Avizul nr.1/2014 Curtea Constituțională a statuat următoarele: „28. **Referendumul a fost consacrat la nivel constituțional ca modalitate prin care poporul are posibilitatea de a exercita direct suveranitatea națională**, exprimându-și voința cu privire la probleme de interes general sau care au o importanță deosebită în viața statului: “Suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Constituție” (art.2 alin.(1) din Constituție). Potrivit art.75 din Constituție, cele mai importante probleme ale societății și ale statului sînt supuse referendumului. Hotărârile adoptate potrivit rezultatelor referendumului republican au putere juridică supremă (art.75 alin.(2) din Constituție).”

69. Un alt aspect fundamental statuat de Curtea Constituțională prin Decizia nr.124/2017 este următorul:

„40. Astfel, Curtea relevă că, deși adoptarea sau modificarea sistemului electoral este dreptul suveran al statului și al organului său reprezentativ – Parlamentul Republicii Moldova, acesta nu poate excede spiritului și literei Constituției. Toate aspectele ce țin de procesul electoral sunt reglementate prin lege organică, care, bazându-se pe criteriile de accesibilitate, claritate și previzibilitate, stabilește regulile după care se desfășoară scrutinul. Parlamentul, la adoptarea Codului electoral și a oricărei legi organice de modificare sau completare a acestuia, urmează să acționeze în conformitate cu un șir de principii constituționale, cum ar fi: statul de drept, suveranitatea națională, dreptul la vot, egalitatea, libertatea opiniei și a exprimării, dreptul la informație, libertatea întrunirilor etc.”

70. În prezenta speță, cadrul constituțional general 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: [...] d) organizarea și desfășurarea referendumului.”;
- Art.75: “cele mai importante probleme ale societății și ale statului sînt supuse referendumului”.

71. Potrivit art.1 din Codul electoral, *referendumul este acel scrutin prin care poporul își exprimă opțiunea în cele mai importante probleme ale statului și societății în ansamblu, avînd drept scop soluționarea acestora*, precum și consultare a cetățenilor în probleme locale de interes deosebit;

72. Astfel, instituția referendumului a fost consacrat la nivel constituțional și legal ca modalitate prin care poporul are posibilitatea de a exercita **direct suveranitatea națională**, exprimându-și voința cu privire la probleme de interes general sau care au o importanță deosebită în viața statului.

73. Altfel spus, referendumul este cea mai importantă instituție a democrației directe, ce permite participarea cetățenilor și a publicului larg la procesul de luare a deciziilor importante, atît pentru întregul stat, cît și pentru fiecare cetățean în parte.

74. Instrumentul constituțional de consultare a cetățenilor este o instituție de inspirație și sorginte democratică, căci poporul, ca exponent al suveranității statale, *este stăpîn al destinului său și nici o schimbare fundamentală nu poate avea loc în afara voinței lui*. Or, referendumul, indiferent de caracterul său – decizional sau consultativ – reprezintă o modalitate de exercitare directă a suveranității naționale.

75. În acest context, art.153 din Codul electoral pe bună dreptate stabilește că:

„(1) Referendumul republican se desfășoară *în scopul exercitării puterii poporului și participării lui nemijlocite la conducerea și administrarea treburilor de stat*.

(2) Referendumul republican se efectuează prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, în conformitate cu Constituția și prevederile prezentului cod.

(3) **Actele adoptate prin referendum republican au putere juridică după confirmarea lor de către Curtea Constituțională și sînt executorii** pe întreg teritoriul Republicii Moldova.”

76. În continuare, este de notat că prevederile constituționale au fost concretizate la nivel de lege organică, fiind detaliate și dezvoltate prin Codul electoral. Iar, în scopul dezvoltării și asigurării transpunerii normelor de la art. 163 din Codul electoral, care reglementează unele condiții generale și aspecte de procedură ce țin de inițierea de către cetățeni a unui referendum republican, suplimentar Comisia Electorală Centrală a aprobat și unele Regulamente care vin să detalieze procedurile de înregistrare a grupurilor de inițiativă, colectare a semnăturilor, finanțare a grupurilor, etc.

77. Astfel, din normele constituționale și legale enunțate rezultă că suveranitatea națională exprimă voința Constituantei originare, potrivit căreia, în cadrul democrației reprezentative, suveranitatea națională aparține, într-adevăr, **în primul rînd - poporului** și abia *în al doilea rînd*, forma de exercitare a suveranității fiind cea indirectă, mijlocită, prin instrumentul - organelor reprezentative. Or, însăși Curtea Constituțională în jurisprudența deja existentă a ținut să dezvolte conceptul statului de drept, al rolului primordial al poporului ca deținător al suveranității naționale și a importanței referendumurilor ca instrument al democrației directe prin care cetățenii își exercită în mod direct suveranitatea.

78. Respectiv, în condițiile în care Curtea a dispus că, potrivit normei constituționale, *o democrație veritabilă poate fi constituită numai de către popor*, **prin exercitarea suveranității naționale în mod direct prin participarea la referendumuri ORI prin intermediul reprezentanților săi**, putem concluziona că, chiar dacă Parlamentul este unicul organ reprezentativ și autoritate legislativă, **acesta nu poate substitui în totalitate poporul și la fel nu poate să excludă dreptul cetățenilor de a iniția orice tip de referendum și dreptul poporului de a-și exprima voința pe cale referendară**, în condițiile în care potrivit art.75 din Constituție, hotărârile adoptate potrivit rezultatelor referendumului republican *au putere juridică supremă*.

79. Plus la aceasta, precum s-a menționat supra, suveranitatea națională rezultă din faptul că poporul Republicii Moldova este unicul deținător suveran al puterii. Puterea la rîndul

ei, fiind un termen destul de complex care cuprinde în sine mai multe elemente, unul dintre care este *legiferarea*. În sistemul de guvernământ al democrației reprezentative, legiferarea este exercitată din numele poporului de către reprezentanții aleși. Totuși, **în condițiile democrației directe legiferarea se produce direct de popor**. În acest sens, nu putem ignora atribuția indirectă și implicită a poporului de a iniția și a aproba prin referendum acte cu putere de lege / hotărâre.

80. Nu în ultimul rând, este necesar de subliniat repetat că chiar *în hotărârea adoptată de CEC nr.1450/2018* se face referință la faptul că este relevantă și poziția Curții Constituționale statuată în HCC nr.15/2014, unde a fost consfințit că:

„[...] *deși Parlamentul are dreptul constituțional de a reglementa prin lege organică sistemul electoral, acesta nu poate excede spiritului și literei Constituției*. Astfel, *Parlamentul, la adoptarea Codului electoral și a oricărei legi organice de modificare sau completare a acestuia, urmează să acționeze în conformitate cu un șir de principii constituționale*, cum ar fi: **statul de drept, dreptul la vot**, egalitatea, libertatea opiniei și a exprimării, **dreptul la administrare**, dreptul la informație, libertatea întrunirilor etc.

Or, Curtea urmează să reacționeze de fiecare dată în cazul în care, la sesizare, va constata că legiuitorul a deviat de la aceste principii.”

81. La acest aspect, ținem să precizăm că *în percepția noastră*, Curtea Constituțională a statuat pe bună dreptate că Parlamentul este unicul organ abilitat să adopte sistemul electoral în cadrul executării atribuției principale - legiferarea, însă acest lucru **nu înseamnă excluderea poporului de a legifera prin intermediul instituției referendare sistemul electoral**, deoarece *Parlamentul este unicul organ din ansamblul celorlalte organe de stat, care toate împreună se subordonează voinței supreme a suveranului puterii de stat - poporul*.

82. În concluzie, *considerăm că*, chiar dacă Curtea Constituțională a stabilit că Parlamentul este unicul abilitat să legifereze din ansamblul celorlalte organe de stat existente, acest fapt **nu poate fi calificat / interpretat că doar Parlamentul are dreptul să adopte schimbarea sistemului electoral și astfel să excludă dreptul suveran al poporului de a decide / de a-și exprima voința, inclusiv și asupra acestei probleme**.

(ii) **Constatarea încălcării de către instituțiile statului** a spiritului și normelor Constituției, a ordinii juridice în ansamblu, a principiilor constituționale, cum ar fi: statul de drept, suveranitatea națională, dreptul la vot, loialitatea constituțională, egalitatea, libertatea opiniei și a exprimării, dreptul la administrare, dreptul la informație, libertatea întrunirilor etc, atât la *etapa procedurii de adoptare* de către Parlament a Legii nr.154/2017, cât și la *etapa refuzului autorității electorale centrale* a inițiativei pentru desfășurarea referendumului republican legislativ privind stabilirea de către Popor a sistemului electoral din Republica Moldova, pe motivul acțiunilor / inacțiunilor deliberate ale organului legislativ și a incertitudinii organului electoral central, în privința existenței dreptului cetățenilor de a iniția un referendum legislativ.

83. Unul din elementele esențiale ale statului de drept, în general, și ale sistemului electoral, în special, îl constituie dreptul la vot. Cu toate acestea, dreptul la vot nu face parte din categoria drepturilor absolute, în acest sens poate avea loc restrângerea exercițiului acestui drept în condițiile prevăzute de articolul 54 din Constituție.

84. Per a contrario, prin interpretarea funcțională și coroborată a art.1 alin.(3), art.2, art.7, art.38 alin.(1), art.39 alin.(1) și art.75 din Legea Supremă, *dreptul cetățenilor / poporului de a iniția și de a-și expune voința prin instituția referendumului asupra problemelor importante ale societății și ale statului* (inclusiv prin adoptarea unor hotărâri / legi), **este un drept fundamental ce derivă din suveranitatea națională, care nu poate fi restrâns de autoritățile statului sub nici o formă**, cu excepția restricțiilor de ordin procedural inerente pentru organizarea și desfășurarea exercițiilor electorale democratice.

85. În sprijinul acestui raționament, putem sublinia și normele electorale ce țin de organizarea și desfășurarea referendumului. Astfel, din conținutul normelor articolului 161 din Codul electoral, chiar Legiuitorul a dispus că, în cazul referendumului inițiat de cetățeni, în termen de 6 luni de la primirea propunerilor de inițiere a referendumului, **Parlamentul are doar două soluții:**

(a) **adoaptă hotărârea despre declararea referendumului;** și

(b) **adoaptă hotărârea despre soluționarea problemelor**, preconizate a fi supuse referendumului, fără efectuarea ulterioară a acestuia.

86. Altfel spus, *nici Parlamentul*, care este organul reprezentativ suprem al poporului și unica autoritate legislativă a statului, *nu poate și nu are dreptul de a respinge dreptul cetățenilor / poporului de a iniția și a-și expune voința în cadrul referendumului*. Or, dacă în termen de 6 luni Parlamentul nu a soluționat problema preconizată a fi supusă referendumului (inclusiv și cu scopul de a economisi resursele financiare din bugetul de stat necesare pentru organizarea și desfășurarea referendumului), atunci *prin efectul legii*, **Parlamentul este obligat să adopte hotărârea despre declararea referendumului**.

87. Respectiv, în condițiile în care potrivit legii electorale Legiuitorul are doar dreptul de a soluționa problema supusă referendumului inițiat de cetățeni sau de a declara referendumul (neavând dreptul să respingă / refuze dreptul cetățenilor / poporului de a iniția și a-și expune voința în cadrul referendumului), cu atât mai mult Comisia Electorală Centrală nu are atribuții de a refuza (cu excepția cazurilor când nu sunt respectate condițiile de procedură) inițierea referendumului legislativ, nemaivorbind de faptul respingerii cererii de înregistrare a grupului de inițiativă ce au abia drept scop colectarea semnăturilor susținătorilor.

88. Curtea Europeană a Drepturilor Omului, în cauza Hirst (nr.2) c. Regatului Unit, a menționat că excluderea oricărei grupe sau categorii de populație trebuie, în consecință, a se concilia cu principiile care stau la baza articolului 3 din Protocolul nr. 1.

89. Astfel, la examinarea constituționalității / legalității oricărei ingerințe impuse în exercitarea dreptului de vot Statul și/sau instituțiile statului urmează să se asigure că această limitare nu reduce însăși substanța dreptului sau îl privează de eficacitate.

90. În partea ce ține de existența unei ingerințe, subliniem că în opinia noastră este evidentă ingerința admisă prin interpretarea arbitrară de către instituțiile statului în privința exercitării drepturilor *cetățenilor / poporului de a iniția și de a-și expune voința prin instituția referendumului republican asupra problemelor importante ale societății și ale statului*, în speță cu privire la stabilirea sistemului electoral al Republicii Moldova.

91. Respectiv, în această speță este necesar să constatăm dacă:

- a) ingerința este prevăzută de lege;
- b) constituie o măsură necesară într-o societate democratică și urmărește un scop legitim;
- c) este proporțională scopului urmărit.

a) *Dacă ingerința este prevăzută de lege, în sensul în care este respectată condiția clarității și calității legii*

92. Potrivit articolului 23 alin. (2) din Constituție, *statul asigură dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle. În acest scop, statul publică și face accesibile toate legile și alte acte normative.*

93. *Ratio decidendi*, prin HCC nr.2/2018 Înalta Curte, a stabilit că în acest sens, asigurarea și respectarea principiului certitudinii juridice **obligă statul să edicteze într-o manieră previzibilă normele adoptate. Curtea a reținut că principiul certitudinii juridice este esențial pentru garantarea încrederii în statul de drept.**

94. În Hotărîrea nr.5/2018, Curtea Constituțională a statuat următoarele principii esențiale prezentei spețe:

„3.1.1. *Condițiile de calitate a legii*

44. Art.1 alin. (3) din Constituție proclamă Republica Moldova ca un stat de drept și democratic. *Curtea reiterează importanța principiului statului de drept pentru o societate democratică.*

45. Curtea menționează că exigențele statului de drept presupun *inter alia asigurarea legalității și a certitudinii juridice* (Raportul privind preeminența dreptului, adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 86 sesiune plenară, 2011, §41).

46. În acest context, Curtea reține că **principiul legalității și al certitudinii juridice este esențial pentru garantarea încrederii în statul de drept și constituie o protecție împotriva arbitrarului. Așadar, asigurarea și respectarea acestor principii obligă statul să edicteze într-o manieră clară și previzibilă normele adoptate.**

47 Adoptarea de către legiuitor a unor legi accesibile, previzibile și clare se impune și prin articolul 23 alin. (2) din Constituție, care stabilește obligația statului de a asigura dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle sale. În acest sens, norma constituțională stabilește că statul publică și face accesibile toate legile și alte acte normative.

48. În Hotărârea nr.26/2010, Curtea a reținut că: „Pentru a corespunde celor *trei criterii de calitate* – accesibilitate, previzibilitate și claritate – **norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite.** În caz contrar, cu toate că legea conține o normă de drept care aparent descrie conduita persoanei în situația dată, persoana poate pretinde că nu-și cunoaște drepturile și obligațiile. *Într-o astfel de interpretare, norma ce nu corespunde criteriilor clarității este contrară art. 23 din Constituție [...].*”
49. Curtea Europeană în jurisprudența sa a subliniat importanța asigurării accesibilității și previzibilității legii, instituind o serie de repere, pe care legiuitorul trebuie să le aibă în vedere pentru respectarea acestor exigențe.
50. Astfel, Curtea Europeană a menționat că nu poate fi considerată „lege” decât o *normă enunțată cu suficientă precizie, pentru a permite individului să-și corecteze conduita.* În special, o normă este previzibilă atunci când oferă o anume garanție contra atingerilor arbitrare ale puterii publice (cauza *Amann v. Elveția*, hotărârea din 16 februarie 2000, §56). Testul preciziei legii impune ca legea, în situațiile în care oferă o anumită marjă de discreție, să indice cu suficientă claritate limitele acesteia (cauza *Silver și alții v. Regatul Unit*, hotărârea din 25 martie 1983, §80).
51. În acest sens, în Hotărârea nr. 26/2016, Curtea a reținut că la elaborarea unui act normativ **legiuitorul trebuie să respecte normele de tehnică legislativă pentru ca acesta să corespundă exigențelor de calitate.** De asemenea, textul legislativ trebuie să corespundă principiului unității materiei legislative sau corelației între textele regulatorii, pentru ca persoanele să-și poată adapta comportamentul la reglementările existente, ce exclud *interpretările contradictorii sau concurența între normele de drept aplicabile.*
52. Prin urmare, Curtea reține că previzibilitatea și claritatea constituie elemente *sine qua non* ale constituționalității unei norme, care în activitatea de legiferare acestea nicidecum nu pot fi omise.”
95. În acest sens, este de reținut că prevederile legislației electorale privind organizarea și desfășurarea referendumului, chiar și dacă sunt accesibile și orice persoană interesată poate lua cunoștință de conținutul lor, *acestea au fost formulate în termeni neclari și generează interpretări neunivoce*, atât pentru cetățeni, cât și pentru autorități. La fel, acestea **nu sunt previzibile**, pentru că nu permit, cu suficientă precizie, cetățenilor Republicii Moldova, care doresc să inițieze un referendum legislativ republican, să se conformeze conduitei sociale, astfel încât să nu le fie limitate drepturile.
96. Acest lucru, se observă și din corespondența dintre Comisia Electorală Centrală și reprezentanții grupului de inițiativă, din care rezultă cu certitudine că autoritatea electorală centrală a creat o „speranță legitimă” că grupul de inițiativă va putea fi înregistrat dacă vor fi respectate condițiile procedurale prevăzute de Codul electoral, fără

a menționa /invoca nici o condiție de tehnică legislativă sau de altă natură prevăzută de normele legale / regulamentele CEC, care ar trebui să fie parcurse de un proiect de lege propus a fi supus referendumului republican (a se vedea scrisorile anexate).

97. În acest context, este de menționat că problema existenței lacunelor în legislația electorală cu referire la referendumuri este semnalată și de Curtea Constituțională prin Hotărârea nr.24/2017, Hotărârea nr.22/2010 și Avizul nr.1/2014, unde a emis trei adrese (dintre care o adresă fiind definitivă) privind lacunele legislative în materie de referendumuri.

98. În context este de menționat că, deși titlul VI intitulat “Referendumul” din Codul electoral conține unele prevederi referitoare la aspectele menționate în adresele Curții Constituționale, cu toate acestea, compartimentele respective nu conțin reglementări depline și clare privind referendumurile de natură să corespundă Codului de bune practici în materie de referendum.

99. Astfel, deși Parlamentul a avut la dispoziție mai mult de 7 ani din momentul adoptării primei adrese emisă prin HCC nr.22/2010, până în prezent lacunele semnalate de Curtea Constituțională nu au fost remediate.

100. Respectiv, referitor la această problemă și la necesitatea soluționării acesteia, prin Avizul nr.1/2014 Curtea Constituțională a stabilit că:

„36. În acest context, *Curtea reiterează necesitatea și importanța existenței unor reguli clare în materie de referendum, care țin de esența regimului politic democratic și legitimitatea democrației constituționale.*

37. *Prezervarea caracterului de stat de drept și democratic obligă Curtea Constituțională, ca garant suprem al Constituției, să preîntâmpine consecințele schimbării intempestive a dispozițiilor constituționale și să asigure respectarea principiilor stabilității juridice (care presupune claritate, predictibilitate și accesibilitate), al consultării loiale a cetățenilor cu drept de vot, al libertății alegerilor și al interpretării cu bună-credință a literei și spiritului Constituției, principii care constituie elemente structurale ale principiului general al securității juridice, unanim acceptat în cadrul democrației constituționale.”*

101. Astfel, în partea ce ține de lacunele și neconcordanțele existente în legislația cu privire la referendumul legislativ inițiat de cetățeni, observăm că această realitate juridică se datorează inacțiunii îndelungate a organului legislativ, însă subliniem repetat că acest lucru nu poate obstrucționa dreptul poporului de a iniția referendumuri legislative.

102. În aceste condiții, considerăm absolut necesar ca Înalta Curte să soluționeze aceste chestiuni prin hotărârea sa, lucru ce derivă din competența sa de legiuitor pasiv și din atribuția de a confirma rezultatele referendumului republican.

103. În ceea ce privește previzibilitatea legii, considerăm necesar a face referință la statuările Curții Europene în cauza Păduraru v. România (hotărârea din 01.12.2005):

„92. [...] odată ce o soluție a fost adoptată de stat, aceasta trebuie să fie pusă în aplicare cu o claritate și o coerență rezonabilă, cu scopul de a evita pe cât posibil insecuritatea juridică și incertitudinea pentru subiecții de drept pe care îi privesc măsurile de aplicare a aceste soluții”.

104. Raționând *mutatis mutandis*, este de reținut că, în lipsa unor reglementări clare de inițiere a referendumului, criteriile exprese cu privire la obiectul și efectele referendumului etc., respingerea arbitrară a inițierii referendumului de către cetățeni devine *eo ipso* ambiguă și creează o stare de insecuritate juridică pentru potențialii destinatari ai instituției referendare. Or, o restricție a drepturilor fundamentale ale cetățenilor trebuie să fie cert reglementată, instituind proceduri exacte de acțiune, care nu pot să se perpetueze. Respectiv, posibilitatea instituțiilor statului de a refuza arbitrar dreptul *cetățenilor / poporului de a iniția și de a-și expune voința prin instituția referendumului republican asupra problemelor importante ale societății și ale statului*, contravine standardului constituțional de protecție a drepturilor și libertăților, ce impune ca limitarea acestora să se realizeze într-un cadru normativ, care, pe de o parte, să stabilească expres cazurile de limitare a acestor valori constituționale, iar, pe de altă parte, să prevadă într-un mod clar, precis și previzibil aceste cazuri.

105. În același timp, putem constata că interpretările neunivoce și cazuistice ale autorităților acordă *per se* instituțiilor statului o marjă largă de apreciere. Sub acest aspect, în jurisprudența sa Curtea a menționat că „o putere discreționară care nu este delimitată, chiar dacă face obiectul controlului judiciar din punct de vedere formal, nu trece de testul previzibilității [...]” (HCC nr.28 din 23 noiembrie 2015, §61).

106. Astfel, deși Codul electoral conține prevederi referitoare la organizarea și desfășurarea referendumului, acestea nu arată cu destulă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a instituțiilor statului în domeniul instituției referendare.

107. *Inter alia*, prin Legea nr.154/2017, prin care a fost modificat sistemul electoral, Guvernul urma ca în termen de 3 luni de la data publicării legii, să prezinte Parlamentului propuneri pentru aducerea legislației în concordanță cu această lege. Or, la ora actuală se atestă că nici aceste ajustări ale Codului electoral nu au fost operate, nemaivorbind de executarea adreselor Curții Constituționale vis-a-vis de lacunele în legislația electorală cu referire la referendumurile democratice.

108. În concluzie, normele electorale referitoare la organizarea și desfășurarea referendumului sunt formulate de o manieră imprecisă și neclară, fapt care nu corespunde rigorilor de claritate și previzibilitate, consfințite în articolul 23 alin.(2) din Legea fundamentală, or potrivit jurisprudenței constante a Curții Europene a Dreptului Omului, *incertitudinea juridică* este de natură a reduce încrederea justițiabililor în justiție și *contravine principiului securității raporturilor juridice ca element esențial al preeminenței dreptului*.

b) Dacă ingerința constituie o măsură necesară într-o societate democratică și urmărește un scop legitim

109. În jurisprudența sa (HCC nr.15/2014) Curtea Constituțională a statuat că: „[...] suveranitatea de stat reprezintă supremația și independența puterii de stat în sfera relațiilor interne și externe. Pe plan intern, suveranitatea înseamnă dreptul exclusiv al statului de a exercita autoritatea supremă politică (legislativă, judiciară și executivă) pe teritoriul său. Potrivit art.2 alin.(1) din Legea Supremă, *suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct ori prin organele sale reprezentative*, în formele stabilite de Constituție. Curtea reține că, **prin norma constituțională, legiuitorul a desemnat poporul drept unicul deținător al suveranității naționale.**”

110. Așa cum a fost demonstrat supra, instituțiile Consiliului Europei au recomandat constant autorităților Republicii Moldova că **schimbarea sistemului de vot proporțional pe unul mixt nu este recomandabilă, iar alegerea unui sistem electoral este o decizie suverană a POPORULUI Republicii Moldova.**

111. Astfel, considerăm că ingerința materializată prin inacțiunea Parlamentului de a executa adresele Curții Constituționale referitoare la soluționarea lacunelor în legislația electorală cu referire la referendumuri, ignorarea recomandărilor instituțiilor Consiliului Europei, precum și acțiunile instituțiilor statului prin care a fost respins / refuzat dreptul *cetățenilor/poporului de a iniția și de a-și expune voința prin intermediul referendumului republican asupra problemelor importante ale societății și ale statului, nu constituie o măsură necesară într-o societate democratică și nu urmărește un scop legitim.*

c) Dacă ingerința este proporțională scopului urmărit

112. În această speță, nu putem accepta argumentele autorităților (în special ale deputaților, miniștrilor și ai unor membri CEC), potrivit cărora legea prin care a fost schimbat / modificat sistemul electoral, a fost adoptată cu respectarea recomandărilor Comisiei de la Veneția din Codul de bună conduită în materie electorală, și anume *de a nu modifica sistemul electoral și legislația electorală în mai puțin de un an înainte de viitoarele alegeri.*

113. Prin adoptarea în grabă a Legii nr.154/2017 (în a doua lectură legea fiind examinată și votată în doar 4 minute), majoritatea parlamentară a modificat sistemul electoral și celelalte elemente fundamentale ale dreptului electoral, cu scopul declarat public de a respecta recomandările Comisiei de la Veneția în partea ce ține de neadmiterea modificării legislației electorale în ultimul an înainte de alegerile parlamentare. La fel, un alt argument al autorităților ține de faptul că *alegerea unui sistem electoral este o decizie suverană a statului*, făcând astfel referire și la Opinia comună a OSCE/BIDD0 și Comisiei de la Veneția (CDL-AD (2017)012).

114. Cu referire la aceste alegații, ținem să subliniem că în Opinia comună a Comisiei de la Veneția și a Oficiului OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului¹¹, este statuat că:

„[...] Ținând cont de faptul că **alegerea unui sistem electoral este o decizie suverană a Poporului Republicii Moldova**, OSCE/BIDDO și Comisia de la Veneția ar menționa totuși faptul că scopurile declarate în nota informativă la proiectul de lege sînt realizabile și prin alte opțiuni, de exemplu, printr-un sistem proporțional cu vot pe circumscripții sau preferențial [...]”.

115. Astfel, invocarea de către autorități a argumentului că *alegerea unui sistem electoral este o decizie suverană a statului*, are dreptul la viață doar dacă se respectă în mod exact sensul acestui postulat, și anume: **alegerea unui sistem electoral este o decizie suverană a poporului Republicii Moldova**.

116. Din aceste considerente, putem aprecia că ingerința în cauză nu este proporțională scopului urmărit, deoarece aduce atingere substanței drepturilor electorale și încalcă dreptul cetățenilor de a-și exprima voința în cadrul referendumurilor, astfel anihilează libera exprimare a poporului în luarea deciziilor asupra problemelor importante ale societății și ale statului.

117. Respectiv, ingerința materializată prin inacțiunea deliberată a autorităților de a consulta suveranul puterii de stat – poporul, în privința schimbării sistemului electoral, precum și acțiunile instituțiilor statului prin care a fost respins / refuzat dreptul *cetățenilor / poporului de a iniția și de a-și expune voința prin instituția referendumului republican asupra problemelor importante ale societății și ale statului*, nu poate fi calificată că ingerința în cauză este proporțională scopului urmărit.

118. În acest sens, instituțiile statului urmau să asigure atît respectarea principiilor privind *consultarea loială a cetățenilor / poporului*, cît și să găsească un echilibru între necesitatea *protejării dreptului cetățeanului de a decide participativ la referendum*, ca un drept fundamental al său, or voința cetățenilor, constituie premisa unei manifestări autentic democratice a suveranității, în conformitate cu principiul statuat în art.2 din Legea fundamentală.

119. Principiile enunțate au drept corolar dispozițiile referitoare la alegerile libere, consacrate de art.2 alin.(1) și de art.38 alin.(1) din Legea fundamentală, norme constituționale care reflectă reglementările internaționale cuprinse în articolul 3 din Protocolul nr.1 adițional la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și în articolul 25 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice.

¹¹ A se vedea §34 din Opinia Comună pentru Republica Moldova privind proiectele legilor pentru modificarea și completarea unor acte legislative (sistemul electoral pentru alegerea Parlamentului), adoptată de Consiliul pentru alegeri democratice la cea de-a 59-a reuniune (Veneția, 15.06.2017) și de Comisia de la Veneția la cea de-a 111-a sesiune plenară (Veneția, 16-17.06.2017), CDL-AD (2017)012 - [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)012-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)012-e)

120. Respectiv, în prezenta speță, se observă că obstacolele de ordin legislativ și de aplicare / interpretare arbitrară a normelor constituționale și legale, au fost generate de acțiunile deliberate ale autorităților, avînd drept bază și neexecutarea în termen legal de către Legiuitor a adreselor Curții Constituționale în materie referendară. Astfel de acțiuni / inacțiuni deliberate și o atare atitudine din partea instituțiilor statului față de principiile și normele constituționale sunt intolerabile, *or acestea afectează încrederea cetățenilor în statul de drept, creînd un precedent periculos prin exemplul prost oferit de propriile instituții ale statului.*

(iii) **Constatarea încălcării de către membrii autorității electorale centrale a normelor constituționale** prevăzute la art.1 alin.(3), art.2, art.7, art.23 alin.(2), art.38 alin.(1), art.39 alin.(1), art.75 din Constituție, în cazul respingerii prin Hotărîrea CEC nr.1450 din 12.03.2018 a cererii de înregistrare a grupului de inițiativă pentru desfășurarea referendumului republican legislativ, înregistrată la Comisia Electorală Centrală sub nr.CEC-7/6876 din 23.02.2018.

121. În primul rînd, este de subliniat că în textul hotărîrii CEC nr.1450 din 12.03.2018 este inclus un alineat care a creat premisele pentru majoritatea membrilor CEC să respingă cererea de înregistrare a grupului de inițiativă pentru desfășurarea referendumului republican legislativ, și anume: „În același timp, *Comisia relevă importanța respectării nu doar a normelor de procedură cu privire la constituirea grupului de inițiativă pentru desfășurarea referendumului legislativ, ci și a competenței desfășurării unui asemenea tip de referendum, precum și a conținutului proiectului de lege supus acestuia.*”

122. În opinia noastră, anume prin acest alineat majoritatea membrilor CEC și-au arogat atribuții improprii autorității electorale centrale și în contradicție cu cadrul legal existent. Or, potrivit Codului electoral care este legea de bază în această speță, Comisia Electorală Centrală este organul de stat independent, creat pentru realizarea politicii electorale **în scopul organizării și desfășurării, din punct de vedere tehnic, a alegerilor și/sau referendumurilor**, și în nici într-un caz în scopul deciderii asupra oportunității acestora.

123. În Avizul nr.1/2014 Curtea Constituțională a statuat că: „*Principiul legalității este parte componentă a principiilor statului de drept, consacrat prin art.1 alin.(3) din Constituție. Ca urmare, Curtea reține că respectarea legilor este obligatorie, iar încălcarea acestei obligații constituționale atrage implicit afectarea principiului statului de drept.*”

124. Astfel, în această ordine de idei, precum și în condițiile de fapt și de drept existente, Comisia Electorală Centrală urma să țină cont și să se conducă de principiul fundamental statuat de Curtea Constituțională la interpretarea unor norme constituționale, și anume că „Curtea pornește de la premisa că **o normă trebuie interpretată în sensul în care permite aplicarea ei, și nu în sensul în care se exclude aplicarea ei** (*actus interpretandus est potius ut valeat quam ut pereat*).” (a se vedea pct.67 din HCC nr.21/2015).

125. Pe cale de consecință, *autoritatea electorală centrală urma să aplice normele legale existente în sensul aplicării pozitive a acestora din punct de vedere tehnic, și nu în sensul neaplicării normelor, arogându-și astfel atribuții de interpretare și/sau de oportunitate.*

126. Prin urmare, regulile inerente unui atare exercițiu, în lipsa unor reglementări exprese, urmează a fi deduse din spiritul normelor constituționale, în corespundere cu principiile fundamentale, precum și urmează a fi deduse din textul legii, prin aplicarea principiului „*efectului util minim*”.

127. Examinând în ansamblu prevederile constituționale, observăm că un drept garantat al cetățenilor de a iniția un referendum nu este expres prevăzut de Constituție. Totuși, acest drept este desprins din principiile constituționale și din normele nominalizate supra.

128. Astfel, prin aplicarea art. 72 alin. (3) din Constituție, **dreptul nemijlocit al cetățenilor de a iniția un referendum a fost transpus într-o lege organică**, adică în Codul electoral. Or, potrivit art.155, alin.(1) lit.a) din Codul electoral, *referendumul republican poate fi inițiat un număr de cel puțin 200 mii de cetățeni ai Republicii Moldova cu drept de vot*, iar în cazul referendumului constituțional, se va aplica art.141 alin.(1) lit.a) din Constituție [...].

129. Respectiv, în scopul dezvoltării și asigurării transpunerii normei citate în practică, art.163 din Codul electoral reglementează deja unele condiții generale și aspecte de procedură ce țin de inițierea de către cetățeni a unui referendum republican. Suplimentar, Comisia Electorală Centrală a aprobat *Regulamentul cu privire la activitatea grupului de inițiativă privind desfășurarea referendumului republican*¹², adoptat prin HCEC nr.4315/2015, care vine să detalieze procedurile și etapele ce urmează a fi parcurse de grupurilor de inițiativă pentru a fi înregistrați și pentru a-și desfășura activitatea. De observat, că așa cum nici în prevederile Codului electoral, așa și nici în acest regulament nu sunt prevăzute pentru grupul de inițiativă condiții de validitate în sens formal și/sau de avizare tehnică legislativă a textelor / proiectelor de legi propuse referendumului republican.

130. În această ordine de idei, prin definiție este inadmisibilă situația când subiectul constituțional abilitat cu dreptul de a iniția referendumuri constituționale – 200 mii de cetățeni, să fie privat de dreptul de a iniția și referendumuri legislative sau consultative. Or, în condițiile în care poporul este unicul deținător al suveranității naționale și voința poporului constituie baza puterii de stat, *excluderea prin interpretarea arbitrară a acestuia din categoria subiecților ce au dreptul de a iniția orice tip de referendumuri*, nu este altceva decât încălcarea principiilor constituționale ale statului de drept, precum și a suveranității naționale, a dreptului la vot și a dreptului la administrare.

131. Plus la aceasta, în această speță urmează a fi luat în considerare și faptul că în condițiile în care Înalta Curte de Jurisdicție Constituțională a admis deja modificarea Constituției prin referendum republican inițiat de cetățeni (chiar și dacă nu există

¹² http://cec.md/files/files/Legi/tabel_regulamente/25.pdf

proceduri și norme legale expres reglementate), respectiv pe cale similară, prin interpretarea coroborată a art.2 și art.75 din Constituție, precum și ținând cont de statuările din jurisprudența Curții Constituționale, se poate deduce că prin intermediul instituției referendare inițiate de cetățeni, pot fi adoptate cu atât mai mult și acte legislative.

132. Pe cale de consecință, este de observat că proiectul de lege pentru adoptarea Legii cu privire la sistemul electoral, propus de grupul de inițiativă, se conduce de modul cum au fost formulate întrebările în cadrul inițiativei civice din anul 2015 de revizuire a unor articole din Constituție, și avizate pozitiv de Înalta Curte prin Avizul nr.2/2015.

133. La fel, în această speță Comisia Electorală Centrală urma să țină cont și de principiile generale recunoscute ale legislației civile, și anume: *dacă aplicarea analogiei legii este imposibilă, drepturile și obligațiile părților implicate se determină în funcție de principiile legislației civile și de echitate (analogia dreptului).*

134. În Hotărârea nr.1450/2018 prin care Comisia Electorală Centrală a respins cererea de înregistrare a grupului de inițiativă pentru desfășurarea referendumului republican legislativ, Comisia și-a motivat decizia prin următorul argument: *„Este de remarcat faptul că pe lângă lipsa reglementării legale exhaustive aferente dreptului cetățenilor de a iniția un referendum legislativ, nu este stabilită nici procedura de avizare a unor asemenea inițiative, or cerințele de formă și de conținut sînt obligatorii față de un act legislativ, inclusiv din punctul de vedere al corespunderii acestuia tehnicii legislative, fiind imperative în acest sens.”*

135. La acest aspect, este de menționat că proiectul de lege propus de grupul de inițiativă pentru desfășurarea referendumului republican legislativ respectă principiul potrivit căruia întrebarea din cadrul unui referendum poate viza **doar un subiect unic și omogen (cerința referendumului monotematic)**, precum și cerințele ce **asigură exigența de formă și conținut a obiectului supus referendumului (exigența de validitate) și asigură formarea neviciată a voinței alegătorului.** La fel, În vederea clarificării și simplificării opțiunii electoratului, problema supusă referendumului legislativ a fost formulată clar, rezumatul fiind însoțit de textul corespondent al proiectului legii.

136. La fel, este de observat că proiectul de lege propus de grupul de inițiativă pentru desfășurarea referendumului republican legislativ, se ghidează de modul cum a fost avizat de Curtea Constituțională un proiect de lege constituțională prin Avizul nr.2/2015. Or, în cazul proiectului de lege constituțională avizat de Curtea Constituțională prin Avizul nr.2/2015, *nu au fost impuse condiții și proceduri de avizare a unor asemenea proiecte la etapa inițierii referendumului*, deoarece esența inițiativei populare de a recurge la instrumentul referendumului legislativ este de a evita procedurile parlamentare, implicit etapele tehnicii legislative. Astfel, etapele tehnicii legislative sunt evitate pe perioada inițierii / desfășurării / validării referendumului constituțional / legislativ, iar ulterior oricum obiectul referendumului se supune etapelor tehnicii legislative post-adoptare, din punct de vedere redacțional și al coerenței legislative.

137. În același sens, în Raportul privind amendamentele constituționale (CDL-AD(2010)001 din 19.01.2010), Comisia de la Veneția menționează că, recurgerea la un referendum popular pentru a decide cu privire la modificarea Constituției, uneori, poate fi utilizat ca un instrument pentru evitarea procedurilor parlamentare.

138. Respectiv, în condițiile în care referendumul popular privind modificarea Constituției duce la evitarea procedurilor parlamentare, atunci cu atât mai mult acest procedeu este aplicabil în cazul inițierii referendumului republican legislativ.

139. În același context, potrivit Legii nr.780/2001 privind actele legislative, sfera de reglementare a acestei legi se referă la actele legislative adoptate de organul legislativ, și nu conține reglementări referitoare la hotărârile / legile adoptate prin intermediul referendumului de către suveranul puterii de stat – Poporul.

140. Pe cale de consecință, în opinia noastră, formularea problemei și proiectului de lege propus referendumului republican legislativ, respectă exigențele de validitate în sens formal a textelor supuse referendumului, și este conformă dispozițiilor art.2 alin.(1) și art.38 alin.(1) coroborate cu art.75 din Constituție, precum și din art.3 al Protocolului nr.1 adițional la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și art.25 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice.

141. Pornind de la principiile enunțate supra, Comisia Electorală Centrală, în lipsa cadrului legal exhaustiv și în situația în care nu are stabilite atribuții legale de a se expune din punct de vedere tehnico-legislativ asupra obiectului referendumului legislativ, urma să aplice principiul analogiei dreptului și să se pronunțe asupra cererii de înregistrare a grupului de inițiativă doar după verificarea / avizarea de către Curte Constituțională a conformității proiectului de lege propus referendumului republican cu normele și spiritul Constituției Republicii Moldova.

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

143. Astfel, în aceste condiții ale recomandărilor generale ale Comisiei de la Veneția, și pornind de la faptul că în conformitate cu art.66 lit. b) din Constituție Parlamentul este abilitat să declare toate tipurile de referendum republican prin hotărâre, considerăm că Comisia Electorală Centrală pînă la emiterea hotărârii de înregistrare / neînregistrare a grupului de inițiativă, cel puțin putea să solicite avizul consultativ al majorității parlamentare vis-a-vis de proiectul de lege propus de grupul de inițiativă pentru desfășurarea referendumului republican legislativ, iar ulterior să acționeze și să țină cont de acest aviz, care era să fie expertizat cel puțin de Direcția juridică a Parlamentului.

144. Nu în ultimul rând ținem să subliniem că autoritatea electorală centrală urma să acționeze în corespundere cu principiul general de drept - **buna-credința**, or buna-credința este un standard de conduită al unei părți, caracterizată prin corectitudine, onestitate, deschidere și luarea în cont a intereselor celeilalte părți la acel raport juridic. În special, este contrar bunei-credințe ca o parte să acționeze în contradicție cu declarațiile pe care le-a făcut anterior sau cu comportamentul pe care l-a avut anterior în cazul în care cealaltă parte, în detrimentul său, s-a bazat în mod rezonabil pe acele declarații sau comportament.

145. La acest capitol, este necesar să invocăm și statuările Curții Constituționale, și anume: „Sub acest aspect, printr-un obiter dictum, *Curtea a notat că încrederea cetățenilor în corectitudinea persoanelor cu funcții publice și în instituții în general constituie fundamentul democratic al funcționării acestora. Încrederea în instituții este parte a „capitalului social”, alături de încrederea generalizată (în semeni) și rețelele de asociere în care sunt implicați indivizii. „Încrederea în instituțiile statului” îi motivează pe cetățeni să se implice mai mult în sfera vieții publice. Nivelul de încredere a publicului în instituții are efecte și asupra dezvoltării economice a societății (HCC nr.7/2015).”*

146. În speță, este de notat că în Hotărârea nr.24/2017, Curtea Constituțională a stipulat că: „92. Curtea subliniază că 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.**”

147. La acest aspect, este necesar de subliniat că după cum rezultă din spiritul Legii Supreme și a jurisprudenței constituționale, dreptul de a stabili / adopta sistemul electoral îl doar doi subiecți: poporul care este suveranul puterii de stat și/ori Parlamentul care este unica autoritate a statului în domeniul legiferării. Astfel, alegațiile precum că Parlamentul are dreptul exclusiv de adopta sistemul electoral, pot fi adevărate doar dacă raportăm Parlamentul la celelalte autorități a statului. Altfel spus, Parlamentul este unicul organ din ansamblul celorlalte organe de stat care are dreptul de a decide în privința sistemului electoral, însă acest lucru nu înseamnă excluderea poporului de a-și exprima voința prin intermediul instituției referendumare asupra sistemului electoral.

148. Plus la aceasta, în sprijinul acestui raționament subliniem că însăși Legiuitorul nu a inclus adoptarea sistemului electoral în categoria problemelor ce nu pot fi supuse referendumului republican (a se vedea art.158 din Codul electoral).

149. În acest context, considerăm că Curtea Constituțională urmează să efectueze testul de proporționalitate, ca o metodă logică destinată să ajute la stabilirea echilibrului corect între refuzul CEC de a înregistra grupul de inițiativă și gradul de severitate al măsurii aplicate, analizând dacă *dreptul cetățenilor / poporului de a iniția și a-și expune voința în cadrul referendumului*, a suferit o limitare ce nu se încadrează în condițiile impuse de Constituție. Or, conform testului de proporționalitate, măsura luată trebuie să fie adecvată

– să poată în mod obiectiv să ducă la îndeplinirea scopului, necesară – indispensabilă pentru îndeplinirea scopului, și proporțională – să asigure justul echilibru între interesele concrete pentru a fi corespunzătoare scopului urmărit (HCC nr.6/2016, pct.78).

150. În continuare, considerăm a fi deliberat eronată poziția membrilor CEC expusă în HCEC nr.1450/2018 referitoare la „lipsa reglementării legale exhaustive aferente dreptului cetățenilor de a iniția un referendum legislativ”, deoarece prevederile art.155 alin. (2) [art.144 alin.(2)] din Codul electoral a fost declarat neconstituțional pe motiv că ar contravine art. 141 din Constituție, în special dreptul Președintelui Republicii Moldova de a iniția orice tip de referendum (a se vedea pct.106 din HCC nr.24/2017).

151. Dacă este să acceptăm interpretarea arbitrară a membrilor CEC, atunci Curtea Constituțională trebuia să declare neconstituțional prin HCC nr.24/2017 și textul din art.155 alin.(1) din Codul electoral, și anume că referendumul republican poate fi inițiat de un număr de cel puțin 200 mii de cetățeni ai Republicii Moldova cu drept de vot. Or, în realitate Curtea Constituțională în cadrul examinării acestei probleme, a lăsat în vigoare norma legală care dispune că referendumul republican poate fi inițiat și de cetățeni, ceea ce încă o dată demonstrează rea-credința autorității electorale centrale.

152. În continuarea acestei idei, prin definiție este inadmisibilă situația când subiectul constituțional abilitat cu dreptul de a iniția referendumuri constituționale – 200 mii de cetățeni, să fie privat de dreptul de a iniția și referendumuri legislative sau consultative. Or, în condițiile în care poporul este unicul deținător al suveranității naționale și voința poporului constituie baza puterii de stat, excluderea prin interpretarea arbitrară a acestuia din categoria subiecților ce au dreptul de a iniția orice tip de referendumuri, nu este altceva decât încălcarea principiilor constituționale ale statului de drept, precum și a suveranității naționale, a dreptului la vot și a dreptului la administrare.

153. Este de remarcat că, în HCEC nr.1450/2018 se face referință la faptul că potrivit Codului de bune practici în materie de referendum, *recurgerea la un referendum implică în mod necesar respectarea ordinii juridice în ansamblu*, însă acest lucru urmează a fi raportat în primul rând la principiile și drepturile fundamentale prevăzute de Legea Supremă cum ar fi statul de drept, suveranitatea națională, dreptul de a alege, dreptul la administrare și dreptul fundamental de a recurge la instituția referendumului, și abia în al doilea rând la existența prevederilor legale de ordin procedural.

154. Nu în ultimul rând, este necesar să menționăm și poziția comună din opinia separată la Hotărârea CEC nr.1450/2018, semnată de trei membri CEC, care au concluzionat că:

„În concluzie, în partea ce ține de cerințele de formă față de proiectul de lege din punct de vedere al tehnicii legislative și cerințele privind competența inițierii și desfășurării unui asemenea tip de referendum, Comisia Electorală Centrală urma să observe existența lacunelor legislative în reglementarea acestui subiect. La fel, **Comisia urma să constate** că potrivit Codului electoral *are doar atribuții de a verifica îndeplinirea cerințelor de procedură cu privire la constituirea grupului de*

inițiativă pentru desfășurarea referendumului legislativ, și nu are competențe de a se expune asupra obiectului și procedurilor aferente unui proiect de lege, cu atât mai mult nu poate să se pronunțe asupra competenței desfășurării unui asemenea tip de referendum la inițiativa cetățenilor. În caz contrar, ar fi împotriva spiritului și literei Constituției de a folosi prevederile acesteia sau ale unor norme selective din legile la zi, pentru limitarea democrației sau pentru îndepărtarea de la esența statului de drept, or, neregistrarea grupului de inițiativă pentru inițierea unui referendum republican legislativ, din punctul nostru de vedere conține anume asemenea riscuri.

Finalmente, avînd în vedere că normele juridice din domeniul electoral constituie o expresie a principiului securității juridice, instituit implicit, de art.7 din Constituție, principiu care exprimă în esență faptul că *cetățenii trebuie protejați contra unui pericol care vine chiar din partea dreptului și contra unei insecurități pe care a creat-o dreptul sau pe care acesta riscă s-o creeze*, în opinia noastră **Comisia Electorală Centrală** prin efectul normelor constituționale și legale existente era obligată să înregistreze grupul de inițiativă și urma să sesizeze Curtea Constituțională pentru a verifica respectarea garanțiilor procedurale și formularea textelor propuse referendumului legislativ inițiat de către grupul de inițiativă al cetățenilor.”

155. Legitimarea unor astfel de acte / acțiuni / inacțiuni ale instituțiilor statului în raport cu dreptul fundamental al cetățenilor / poporului de iniția și de a-și expune opinia pe cale referendară, ar avea ca efect acceptarea ideii că, în Republica Moldova, există persoane / autorități cărora nu le sunt opozabile normele constituționale și legale, deci care sunt mai presus de lege. Ori, o astfel de interpretare dată dispozițiilor referitoare la dreptul exclusiv al Parlamentului de a decide soarta / problemele cetățenilor, este în vădită contradicție cu dispozițiile constituționale referitoare la buna funcționare a statului de drept, a colaborării dintre puterile statului, *care ar trebui să se manifeste în spiritul normelor de loialitate constituțională, comportamentul loial constituind o garanție a principiului separației și echilibrului puterilor în stat.*

156. Același principiu este statuat în jurisprudența Curții Constituționale, în contextul analizării conceptului-principiu de stat de drept. Astfel, prin Hotărîrea nr.7/2013, Înalta Curte a statuat că: „*Preambulul Constituției și art.1 alin.(3) din Constituție enunță elementele definitorii ale statului Republica Moldova, care reprezintă valori supreme. Statul de drept a constituit punctul culminant al constituționalizării sistemului politic. Aceasta înseamnă că politica trebuie să fie circumscrisă unei norme juridice care să îi precizeze limitele de acțiune. Dată fiind legătura intrinsecă dintre stat și drept, evoluția puterii publice este însoțită de evoluția sistemului juridic. Prin definiție, statul de drept presupune obligativitatea respectării Constituției și a legilor, așa cum prevăd și dispozițiile articolului 7 din Constituție. [...] Pentru buna funcționare a statului de drept, o importanță deosebită o are separația și colaborarea dintre puterile statului, care ar trebui să se manifeste în spiritul normelor de loialitate constituțională, comportamentul loial fiind o prelungire a principiului separației și echilibrului puterilor în stat.*”

157. Este de subliniat că membrii organului electoral central nu sunt omnipotenți, ci sunt ținuți de obligația de devotament constituțional, de a respecta limitele impuse de Constituție și poartă răspundere pentru îndeplinirea cu bună-credință a atribuțiilor ce le revin. Or, depunerea jurământului constituie asumarea de către membrii autorității electorale centrale a unui angajament juridic față de poporul Republicii Moldova de a acționa în spiritul Constituției și respectării normelor constituționale / legale, precum și de a apăra drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor. **Depunând jurământul, membrii CEC își asumă necondiționat, în mod public și solemn obligația de a acționa exclusiv în spiritul loialității față de Constituție și de a nu încălca jurământul în nici o împrejurare.**

158. În jurisprudența sa (HCC nr.28/2017) Înalta Curte a statuat că „92. Curtea reamintește că orice interpretare a prevederilor constituționale derivă din **natura, obiectivele și spiritul** Constituției înseși.”

159. Constituția reflectă contractul social – o obligație acceptată în mod democratic de către toți cetățenii Republicii Moldova față de generațiile actuale și viitoare de a trăi în conformitate cu normele fundamentale consacrate în Constituție și de a le respecta, **pentru a asigura** legitimitatea autorității de guvernare, **legitimitatea deciziilor acesteia**, precum și pentru a asigura drepturile omului și libertățile fundamentale, astfel încât să existe armonie în societate (HCC nr. 36/2013, HCC nr. 9/2014).

160. Fiind un act cu forță juridică supremă și contract social, Constituția se întemeiază pe valori universale și incontestabile, precum faptul că *suveranitatea aparține poporului, democrația, recunoașterea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și respectarea acestora, respectarea legii și a statului de drept*, sistemul de echilibre și contragreutăți, **datoria instituțiilor statului de a servi poporul și răspunderea acestora față de societate**, spiritul public, justiție, obiectivul unei societăți civile deschise, echitabile și armonioase și al statului de drept (Avizul CC nr.1/2015).

161. Normele din Constituție formează un tot unitar, aflat într-o legătură logico-juridică indisolubilă. În acest context, Constituția consacră o diviziune tripartită a funcțiilor statului, care este un principiu fundamental de organizare a statului. Astfel, textul constituțional reflectă imaginea statului ca *o structură de organe*, între care și Comisia Electorală Centrală. Prin urmare, pornind de la spiritul Constituției, **trebuie să se asigure respectarea principiilor și normelor constituționale de către toate instituțiile statului**, respectarea strictă a principiilor și valorilor supreme, reprezentând în mod practic testul eficacității Constituției ca Lege Supremă a unui stat de drept.

162. Prin urmare, se observă că acțiunile deliberate ale membrilor Comisiei Electorale Centrale de a nu îndeplini / executa obligația legală de organizare și desfășurare a referendumului din punct de vedere tehnic, constituie o încălcare a jurământului, circumstanță ce justifică constatarea acestui lucru de către Curtea Constituțională.

163. În acest context, se subliniază că este contrar spiritului și literei Constituției ca membrii organului electoral central, sub „acoperirea” argumentării deciziei de refuz pe motiv al „*lipsei reglementării legale exhaustive aferente dreptului cetățenilor de a iniția un referendum legislativ*”, „*nu este stabilită nici procedura de avizare a unor asemenea inițiative*”, „*incertitudinea asupra dreptului cetățenilor de a iniția un referendum legislativ*”, să respingă cererea unui grup de cetățeni (grup de inițiativă) pentru a fi înregistrat iar ulterior să colecteze semnăturile necesare pentru susținerea inițierii unui referendum republican legislativ. Or, prin asemenea acțiuni organul electoral central și-a arogat atribuții arbitrare și improprii de interpretare a normelor constituționale, precum și atribuții de legiferare, în condițiile în care interpretarea legilor și asigurarea unității reglementărilor legislative pe întreg teritoriul țării este atribuția de bază a Parlamentului.

164. Având în vedere considerentele menționate, observăm că prin emiterea hotărârilor de refuz repetat de a înregistra grupurile de inițiativă, membrii Comisiei Electorale Centrale au comis o sfidare deliberată a Constituției, încălcând astfel jurământul depus și normele constituționale prevăzute la art.1 alin.(3), art.2, art.7, art.23 alin.(2), art.38 alin.(1), art.39 alin.(1), 56 alin.(2) și art.75 din Constituție.

165. Instituția referendară și principiul suveranității naționale au fost explicate și dezvoltate prin actele Curții Constituționale. Aici este necesar de menționat că actele instanței de contencios constituțional sunt acte oficiale și executorii pe întreg teritoriul țării, pentru toate autoritățile publice și pentru toate persoanele juridice și fizice. Iar hotărârile interpretative ale Înaltei Curți sunt texte cu valoare constituțională, fiind parte integrantă a Constituției și făcând corp comun cu dispozițiile pe care le interpretează. Acestea se aplică direct, fără nici o altă condiție de formă. Astfel, nerespectarea hotărârilor / actelor Curții Constituționale echivalează cu nerespectarea Constituției și desconsiderarea grosolană a elementelor fundamentale ale statului de drept.

166. Curtea Constituțională în Hotărârea nr.28/2017 a reține că, „ [...] *în respectarea principiului constituțional al statului de drept și în considerarea interesului general al cetățenilor, este imperativă luarea măsurilor necesare pentru asigurarea restabilirii rapide a ordinii constituționale.*”

167. În acest context, și luând în considerare cazurile de constatare a încălcării normelor constituționale din jurisprudența Curții Constituționale, precum și a acțiunilor / inacțiunilor instituțiilor statului (a se vedea spre exemplu HCC nr.24/2017 și HCC nr.28/2017), considerăm că Curtea Constituțională are tot dreptul (a) să soluționeze conflictul juridic de natură constituțională care își are izvorul în textul Constituției și care face obiectul prezentei sesizări, precum și (b) să constate încălcarea normelor și spiritului Constituției, **materializate în inacțiunile organului legislativ** ce țin de neexecutarea îndelungată a adreselor Curții Constituționale și a atribuțiilor unice de legiferare / interpretare legală în materie referendară; precum și *prin acțiunile deliberate ale membrilor organului electoral central* de a respinge / refuza prin interpretare arbitrară a dreptului cetățenilor de a iniția un referendum legislativ și ulterior de a colecta semnături.

V. CERINȚELE AUTORULUI SESIZĂRII

168. Având în vedere circumstanțele de fapt și de drept nominalizate supra, în această speță putem generaliza următoarele realități juridice și concluzii, după cum urmează:

- în baza principiului suveranității naționale și a conceptului statului de drept, *cetățenii Republicii Moldova au dreptul fundamental de a iniția referendumuri republicane* în cazul celor mai importante probleme ale statului și ale societății în ansamblu, inclusiv și în cazul referendumurilor legislative, iar *poporul* – suveranul puterii de stat, *are dreptul de a-și expune poziția / voința asupra acestor referendumuri*, care constituie decizia cu cea mai mare putere juridică;
- în cazul inițierii referendumului republican de către cetățeni, Codul electoral dispune că Comisia Electorală Centrală are doar atribuții tehnice de verificare, *la prima etapă* - a respectării procedurilor / actelor de constituire a grupului de inițiativă și a semnăturilor participanților la adunarea de constituire, iar *la a doua etapă* - autenticitatea semnăturilor din listele de subscripție după colectarea semnăturilor necesare;
- Comisia Electorală Centrală nu are atribuții prevăzute de lege de a se expune asupra condițiilor de validitate în sens formal a textelor / proiectelor de legi supuse referendumului republican legislativ [cu titlu de exemplu, în statul vecin România, aceste atribuții sunt ale Curții Constituționale];
- în materia organizării și desfășurării referendumurilor republicane Comisia Electorală Centrală are rolul și doar atribuții de verificare a respectării procedurilor prescrise de Codul electoral și dezvoltate inclusiv în regulamentele sale;
- la etapa inițierii referendumurilor republicane de către subiectul abilitat de lege cu acest drept, *Comisia are doar atribuția de a înregistra grupul de inițiativă* (în cazul în care au fost respectate prevederile ce țin de constituirea grupului de inițiativă), și respectiv *nu are atribuții stabilite de lege* pentru a putea să se expună asupra competenței de a iniția referendumuri de către cetățeni, obiectului propus de a fi supus referendumului, oportunității inițierii referendumului legislativ, precum și a problemei propuse de a fi supuse referendumului republican;
- potrivit normelor procedurale din Codul electoral, Comisia Electorală Centrală are un singur temei legal pe care îl poate aplica în asemenea situații, și anume: în cazul în care nu a fost prezentat numărul necesar de semnături și/sau nu sunt prezentate și perfectate actele adunării de constituire, Comisia poate adopta o hotărâre privind respingerea cererii de înregistrare a grupului de inițiativă pentru colectarea semnăturilor necesare pentru inițierea referendumului republican;
- în lipsa cadrului legal, prin aplicarea analogiei dreptului și urmând recomandările Comisiei de la Veneția conținute în Codul bunelor practici în materie electorală, Comisia Electorală Centrală putea să solicite avizul / opinia Parlamentului asupra obiectului (rezumatul și proiectul de lege) referendumului republican legislativ;
- declararea referendumului este atribuția exclusivă a Parlamentului, iar rolul Curții Constituționale este de a veghea, la orice etapă, asupra respectării garanțiilor

procedurale, verificării îndeplinirii condițiilor pentru exercitarea inițiativei referendare și formularea textelor supuse referendumului, atribuții ce rezultă atât din normele constituționale, cât și din jurisprudența Curții Constituționale;

- în condițiile în care potrivit Constituției rolul Curții Constituționale este acela de a veghea la respectarea procedurilor referendumurilor republicane, aplicând principiul analogiei dreptului, Comisia Electorală Centrală urma să solicite Înaltei Curți să se expună asupra respectării condițiilor de validitate de proiectul de lege propus de inițiativa civică;
- din corespondența între Comisia Electorală Centrală și reprezentanții grupului de inițiativă, rezultă cu certitudine că Comisia a creat o „*speranță legitimă*” că grupul de inițiativă va putea fi înregistrat dacă vor fi respectate condițiile procedurale prevăzute de Codul electoral și regulamentele CEC, fără a menționa nici o condiție de tehnică legislativă sau de altă natură prevăzută de lege care ar trebui să o parcurgă un proiect de lege propus a fi supus referendumului republican;
- la momentul actual există lacune legislative și reglementări insuficiente pentru organul electoral central în materia referendumului republican, care se datorează inacțiunii organului legislativ, inclusiv și prin neexecutarea adreselor Curții Constituționale;
- dreptul fiecărui cetățean de a-și cunoaște drepturile sale, implică *adoptarea de către legiuitor a unor legi accesibile, previzibile și clare*, astfel încât **principiul legalității** și al **certitudinii juridice** să nu fie unul iluzoriu, or aceste principii sunt esențiale pentru *garantarea încrederii în statul de drept și autoritățile statului*, consfințit prin art.1 alin.(3) din Constituție, și **constituie o protecție împotriva arbitrarului**;
- cu referire la problema / proiectul de lege propus de grupul de inițiativă pentru a fi supus referendumului republican, se observă că grupul de inițiativă a luat în calcul, prin analogie, toate etapele și/sau condițiile care au fost respectate de inițiativa civică din anul 2015 și care a obținut aviz pozitiv de la Curtea Constituțională;
- în această speță, Comisia Electorală Centrală trebuia să se conducă și să aplice în practică principiul fundamental consfințit în jurisprudența Curții Constituționale privind interpretarea normelor constituționale, și anume că *o normă trebuie interpretată în sensul în care permite aplicarea ei și nu în sensul în care se exclude aplicarea acesteia*;
- la fel, în această problemă, în cazul nereglementării prin lege a unor asemenea situații juridice, Comisia Electorală Centrală urma să aplice norma legislației civile care reglementează raporturi similare (principiul analogiei);
- în hotărîrea adoptată de Comisia Electorală Centrală nu sunt indicate și nu se regăsesc referințe exacte la articolele din Codul electoral și/sau alte legi, care nu au fost respectate de grupul de inițiativă;
- avizul consultativ al Comisiei juridice, numiri și imunități, care a stat la baza hotărîrii adoptate de CEC, reprezintă doar o opinie consultativă care nu are forță

- juridică obligatorie și nu pot servi drept probă, nici pentru Comisia Electorală Centrală, nici pentru puterea judecătorească cu atât mai mult;
- lipsa reglementărilor legale în materia instituției referendum, nu poate servi drept argument pentru neînregistrarea grupului de inițiativă, deoarece respingerea unei inițiative civice ce are drept scop de a supune voinței poporului o problemă importantă, nu poate excede spiritul și litera normelor din Legea Supremă, care reprezintă intenția și voința Constituantei originare;
 - recomandările / observațiile Comisiei de la Veneția trebuie să fie respectate și luate în considerare *în egală măsură*, atât **recomandările generale** care se conțin spre exemplu în Codul bunelor practici în materie electorală, cât și **recomandările speciale** pentru Republica Moldova care rezultă din documentele / opiniile instituțiilor Consiliului Europei (Comisia de la Veneția, GRECO etc.), prin care sunt supuse expertizării proiecte de legi ce urmează a fi adoptate / implementate de Republica Moldova;
 - instituțiile Consiliului Europei au recomandat constant că **schimbarea sistemului electoral** de vot proporțional pe unul mixt **nu este recomandabilă**, iar alegerea unui **sistem electoral este o decizie suverană a POPORULUI țării**;
 - lipsa consensului național (ce este un element fundamental al unei reforme electorale de succes), care a fost constatat de instituțiile europene și declarat constant de către o parte a societății civile, unele partide parlamentare și a partenerilor de dezvoltare, a condus Comisia de la Veneția să recomande autorităților să nu schimbe sistemul electoral;
 - din aceste considerente, Comisia de la Veneția a reiterat faptul că decizia suverană aparține Statului, însă în lipsa consensului larg / național, această **decizie suverană aparține în primul rînd - Poporului Republicii Moldova** (prin intermediul referendumului), și abia *în al doilea rînd* – autorității legislative.

169. În lumina celor expuse, precum și luînd în considerare că cadrul constituțional existent este unul sărac în ceea ce privește inițierea referendumului de către cetățeni, sperăm că Curtea Constituțională va crea o jurisprudență solidă ce ar garanta exercitarea acestui drept fundamental și care nu ar mai permite interpretări arbitrare de aplicabilitate ale subiecților implicați.

170. Finalmente, în condițiile articolului 135 alin.(1) lit. a), b) și d) din Constituția Republicii Moldova, articolelor 4 și 25 din Legea nr. 317/1994 cu privire la Curtea Constituțională și articolele 4, 6, 38, 39 și 62 din Codul Jurisdicției Constituționale nr.502/1995, **solicităm respectuos Înaltei Curți de Jurisdicție Constituțională:**

- (i) **admiterea sesizării spre examinare în regim prioritar;**
- (ii) **interpretarea normelor constituționale**, în vederea determinării sensului exact al normelor prevăzute de art.1 alin.(3), art.2, art.7, art.23 alin.(2), art.38 alin.(1), art.39 alin.(1), art.75 și art.141 alin.(1) lit.a) din Constituție, prin prisma următoarelor aspecte:

- *dacă cetățenii au dreptul de a iniția referendumuri republicane legislative (în speță - 200 mii de cetățeni cu drept de vot)?*
- *dacă lipsa prevederilor legal-procedurale în materia referendară poate servi drept temei pentru autoritățile statului de a respinge / refuza inițiativa de inițiere a referendumului republican de către cetățeni?*
- *în condițiile în care potrivit Legii Supreme voința poporului constituie baza puterii de stat iar Curtea Constituțională are rolul de a veghea la respectarea procedurilor, verificarea îndeplinirii condițiilor pentru exercitarea inițiativei referendare și de a confirma rezultatele referendumului republican, este necesar ca Înalta Curte de Jurisdicție Constituțională să se pronunțe, la etapa inițierii, asupra inițiativelor referendumurilor republicane legislative?*

(iii) Constatarea încălcării de către instituțiile statului a spiritului și normelor Constituției, a ordinii juridice în ansamblu, a principiilor constituționale, cum ar fi: statul de drept, suveranitatea națională, dreptul la vot, loialitatea constituțională, egalitatea, libertatea opiniei și a exprimării, dreptul la administrare, dreptul la informație, libertatea întrunirilor etc, atât la *etapa procedurii de adoptare* de către Parlament a Legii nr.154/2017, cât și la *etapa refuzului autorității electorale centrale* a inițiativei pentru desfășurarea referendumului republican legislativ privind stabilirea de către Popor a sistemului electoral din Republica Moldova, pe motivul acțiunilor / inacțiunilor deliberate ale organului legislativ și a incertitudinii organului electoral central, în privința existenței dreptului cetățenilor de a iniția un referendum legislativ.

(iv) Constatarea încălcării de către membrii autorității electorale centrale a normelor constituționale prevăzute la art.1 alin.(3), art.2, art.7, art.23 alin.(2), art.38 alin.(1), art.39 alin.(1), art.75 din Constituție, în cazul respingerii prin Hotărârea CEC nr.1450 din 12.03.2018 a cererii de înregistrare a grupului de inițiativă pentru desfășurarea referendumului republican legislativ, înregistrată la Comisia Electorală Centrală sub nr.CEC-7/6876 din 23.02.2018.

171. Obiter dicta, în scopul evitării știrbirii / pierderii încrederii în instituțiile statului, care ar putea afecta conceptul statului de drept și garantării de către autoritățile statului a principiului protecției cetățenilor / poporului împotriva arbitrariului, și având în vedere că în acest an urmează pot avea loc în premieră alegeri parlamentare după noul sistem electoral mixt, *solicităm respectuos stabilirea spre examinare, în fond, a prezentei sesizări în regim prioritar*, urmând prin analogie exemplul controlul constituționalității problemelor ce urmează a fi supuse referendumului constituțional.

VI. LISTA DOCUMENTELOR ce se anexează

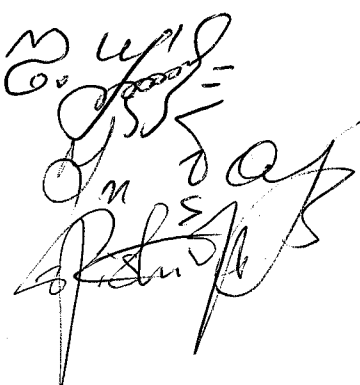
- Hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr.1450 din 12.03.2018 și opinia separată la aceasta;
- Avizul consultativ al Comisiei juridice, numiri și imunități nr.CJ-10/74 din 07.03.2018;
- Demersul grupului de inițiativă către Comisia Electorală Centrală, înregistrat cu nr.CEC 7/6650 din 19.02.2018;
- Răspunsul CEC nr.8/1980 din 30.01.2018 la demersul din 19.02.2018 a grupului de inițiativă;
- Proiectul de Hotărâre CEC cu privire la înregistrarea grupului de inițiativă pentru desfășurarea referendumului republican legislativ,
- Opinia comună a unor organizații neguvernamentale transmisă Comisiei de la Veneția și OSCE/BIDDO la 23.05.2017.

V. DECLARAȚIA ȘI SEMNĂTURA

Subsemnații, semnatori a prezentei sesizări, declarăm pe onoare că informațiile ce figurează în sesizare sunt exacte și corespund adevărului.

Cu cea mai înaltă considerație pentru Înalta Curte,

Delia Tudor
Cap Merie
Vadim Pistoanica



Sligoz Stefan,
avocat

