



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

AVIZ

ASUPRA INIȚIATIVEI DE REVIZUIRE

a articolelor 78, 85, 89, 91 și 135 din Constituția Republicii Moldova

prin referendum republican

(Sesizarea nr. 48c/2014)

CHIȘINĂU

22 septembrie 2014

În numele Republicii Moldova,
Curtea Constituțională, statuând în componența:

DI Alexandru TĂNASE, *președinte*,
DI Aurel BĂIEȘU,
DI Igor DOLEA,
DI Tudor PANȚÎRU,
DI Victor POPA,
DI Petru RAILEAN, *judecători*,
cu participarea dnei Dina Musteața, *grețier*,

Având în vedere sesizarea depusă la 16 septembrie 2014
și înregistrată la aceeași dată,
Examinând sesizarea menționată în ședință plenară publică,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,

Adoptă următorul aviz:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află sesizarea depusă la Curtea Constituțională la 16 septembrie 2014 de un grup de 37 de deputați, în temeiul prevederilor art. 141 din Constituția Republicii Moldova, art. 4 alin. (1) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și art. 2 alin. (1), art. 38 alin. (2), art. 63 din Codul jurisdicției constituționale, prin care se solicită avizarea inițiativei de revizuire a articolelor 78, 85, 89, 91 și 135 din Constituția Republicii Moldova prin referendum republican.

2. Deputații semnatori ai inițiativei de revizuire a Constituției prin referendum republican, aparținând fracțiunilor parlamentare ale Partidului Liberal Democrat din Moldova și Partidului Liberal Reformator, sunt următorii: Tudor Deliu, Liliana Palihovici, Nae-Simion Pleșca, Nicolae Juravschi, Valeriu Streleț, Angel Agache, Anatolie Dimitriu, Andrei Vacarciuc, Nicolae Olaru, Ivan Ionaș, Ghenadie Ciobanu, Maria Ciobanu, Iurie Țap, Iurie Chiorescu, Vladimir Hotineanu, Simion Furdui, Alexandru Cimbriciuc, Elena Frumosu, Chiril Lucinschi, Lilian Zaporojan, Iurie Apostolachi, Petru Știrbate, Petru Vlah, Gheorghe Focșa, Ion Balan, Simion Grișciuc, Valeriu Ghilețchi, Gheorghe Mocanu, Ion Butmalai, Maria Nasu, Veaceslav Ioniță, Ana Guțu, Oleg Bodrug, Vladimir Saharneau, Vadim Vacarciuc, Vadim Cojocar, Anatol Arhire.

3. Inițiativa prevede organizarea unui referendum republican în data de 30 noiembrie 2014.

4. Se intenționează a supune referendumului republican proiectul de lege pentru modificarea Constituției Republicii Moldova conținând întrebarea:

“Sunteți pentru modificarea Constituției care să permită **alegerea** și **demiterea** Președintelui Republicii Moldova de către întreg poporul?”

5. Propunerea legislativă de revizuire a Constituției este expusă în următoarea redacție:

„Noi, poporul Republicii Moldova, exercitându-ne în mod direct suveranitatea națională și dreptul de a participa la administrarea treburilor publice nemijlocit, exprimându-ne voința asupra problemei ce ține de modul de alegere și demitere a Președintelui Republicii Moldova, în temeiul art.2, art.39 și art.75 din Constituție, adoptăm prezenta lege.

Articol unic. - Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994 (*Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1994, nr. 1*), cu modificările și completările ulterioare, se modifică după cum urmează:

1. **Articolul 78** va avea următorul cuprins:

„Articolul 78

Alegerea Președintelui

(1) Președintele Republicii Moldova este ales prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat.

(2) Pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova pot candida cetățenii Republicii Moldova care au împlinit vârsta de 40 de ani, au locuit sau locuiesc permanent pe teritoriul Republicii Moldova nu mai puțin de 10 ani și posedă limba de stat. Procedura de alegere a Președintelui Republicii Moldova este stabilită prin lege organică.

(3) Este declarat ales candidatul care a întrunit cel puțin jumătate din voturile alegătorilor ce au participat la alegeri.

(4) În cazul în care nici unul dintre candidați nu a întrunit aceasta majoritate, se organizează al doilea tur de scrutin, între primii doi candidați care au obținut cel mai mare număr de voturi în primul tur. Este declarat ales candidatul care a obținut cel mai mare număr de voturi.”

2. **La articolul 85** din alineatul (4) textul „cu excepția cazului prevăzut la art.78 alin.(5),” se exclude.

3. **Articolul 89** va avea următorul cuprins:

„Articolul 89

Suspendarea din funcție

(1) În cazul săvârșirii unor fapte grave prin care încalcă prevederile Constituției, Președintele Republicii Moldova poate fi suspendat din funcție de Parlament, cu votul a două treimi din deputații aleși.

(2) Propunerea de suspendare din funcție poate fi inițiată de cel puțin o treime din deputați și se aduce, neîntârziat, la cunoștința Președintelui Republicii Moldova.

(3) Parlamentul va examina propunerea de suspendare din funcție a Președintelui Republicii Moldova în cel mult 30 de zile din momentul inițierii. Președintele poate da Parlamentului explicații cu privire la faptele ce i se impută.

(4) Dacă propunerea de suspendare din funcție este aprobată, Parlamentul declară referendum pentru demiterea Președintelui, care va avea loc în cel mult 60 de zile din momentul suspendării din funcție. Președintele Republicii Moldova se consideră demis dacă pentru acest fapt s-au pronunțat cel puțin jumătate din participanții la referendum. ”.

4. În **articolul 91**, cuvântul „demis” se substituie cu textul „suspendat din funcție”.

5. În **articolul 135** alineatul (1) litera f) cuvântul „demiterea” se substituie cu textul „suspendarea din funcție a”.

6. În ședința plenară publică a Curții sesizarea a fost susținută de reprezentanții autorilor sesizării, dnii Valeriu Streleț și Oleg Bodrug.

LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

7. Prevederile relevante ale Constituției (M.O., 1994, nr. 1) sunt următoarele:

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 sunt 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 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 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.

(2) Cetățenii Republicii Moldova au drept de vot de la vârsta de 18 ani, împliniți pînă în ziua alegerilor inclusiv, excepție făcînd cei puși sub interdicție în modul stabilit de lege.

(3) Dreptul de a fi aleși le este garantat cetățenilor Republicii Moldova cu drept de vot, în condițiile legii.”

Articolul 63 Durata mandatului

„(1) Parlamentul este ales pentru un mandat de **4 ani** [...].

(3) Mandatul Parlamentului se prelungește pînă la întrunirea legală a noii componente. **În această perioadă nu poate fi modificată Constituția** și nu pot fi adoptate, modificate sau abrogate legi organice.”

Articolul 66 Atribuțiile de bază

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

[...]

b) **declară referendumuri**; [...].”

Articolul 72 Categorii de legi

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

(2) Legile constituționale sînt cele de revizuire a Constituției.

(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 135 Atribuțiile [Curții Constituționale]

„(1) Curtea Constituțională:

[...]

c) **se pronunță asupra inițiativelor de revizuire a Constituției;**

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

Articolul 141 Inițiativa revizuirii

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

[...]

b) un număr de cel puțin **o treime de deputați** în Parlament;

[...]

(2) Proiectele de legi constituționale vor fi prezentate Parlamentului **numai împreună cu avizul Curții Constituționale**, adoptat cu votul a cel puțin 4 judecători.”

Articolul 142 Limitele revizuirii

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

(2) Nici o revizuire nu poate fi făcută, dacă are ca rezultat suprimarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor sau a garanțiilor acestora.

(3) Constituția nu poate fi revizuită pe durata stării de urgență, de asediu și de război.”

Articolul 143 Legea privind modificarea Constituției

„(1) Parlamentul este în drept să adopte o lege cu privire la modificarea Constituției **după cel puțin 6 luni de la data prezentării inițiativei** corespunzătoare. Legea se adoptă cu votul a două treimi din deputați.

(2) Dacă, de la prezentarea inițiativei cu privire la modificarea Constituției, Parlamentul nu a adoptat timp de un an legea constituțională corespunzătoare, propunerea se consideră nulă.”

8. Prevederile relevante ale Codului electoral (M.O., nr. 81/1997, art.667) sunt următoarele:

Articolul 142 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 143

Tipurile de referendum republican

„(1) În funcție de **natura juridică a problemelor** supuse referendumului, referendumurile republicane pot fi **constituționale, legislative 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 hotărâri definitive. **Textul întrebării** supuse referendumului consultativ se redactează în manieră neutră, fără ambiguități sau sugerarea răspunsului.”

Articolul 144

Inițierea referendumului republican

„(1) Referendumul republican poate fi inițiat de:

[...]

b) un număr de cel puțin **o treime din deputații** în Parlament;

[...]

(2) Subiecții menționați la alin. (1) pot iniția **orice tip de referendum** prevăzut la art.143.

[...]

(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 145

Restricțiunile privind desfășurarea referendumului republican

„(1) Referendumul republican nu se desfășoară în cazul decretării stării de urgență, de asediu ori de război și nici în decursul a 120 de zile de la ridicarea acestor stări. Dacă data referendumului republican a fost stabilită pentru ziua în care, ulterior, se decretează sau se instituie starea de urgență, de asediu ori de război, el se anulează de drept sau se amână pentru o altă zi, respectându-se

termenele de desfășurare în condițiile prezentului cod. Hotărârea privind amânarea referendumului republican se adoptă de către organul care a emis actul de declarare a referendumului.

(2) Referendumul republican nu poate avea loc, de asemenea, cu **60 de zile înainte și cu 60 de zile după ziua desfășurării alegerilor parlamentare și locale generale**, precum și în ziua altui referendum republican.”

Articolul 146

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) alte probleme importante ale societății și ale statului.

(2) Organizarea și desfășurarea referendumului privind problemele indicate la alin. (1) lit. b) sînt obligatorii.”

Articolul 147

Probleme ce nu pot fi supuse referendumului republican

„Referendumului republican nu pot fi supuse problemele:

b) privind amnistierea și grațierea;

c) privind măsurile extraordinare sau de urgență pentru asigurarea ordinii publice, sănătății și securității populației;

d) privind alegerea, numirea, demiterea persoanelor în/din anumite funcții, care țin de competența Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova și Guvernului;

e) ce țin de competența instanțelor de judecată și procuraturii.”

Articolul 148

Inițierea referendumului pentru revizuirea Constituției

„(1) Inițierea referendumului pentru revizuirea Constituției se efectuează în condițiile art.141 din Constituție.

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

(3) După efectuarea de către Curtea Constituțională a controlului constituționalității problemelor ce urmează a fi supuse referendumului,

propunerea privind desfășurarea referendumului, la care se anexează avizul Curții Constituționale, se prezintă spre examinare Parlamentului.

(4) Nu poate fi supusă referendumului revizuirea Constituției dacă va avea ca rezultat sugrumarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor sau a garanțiilor acestora. [...]"

Articolul 150

Hotărârea 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 hotărâri:

a) despre declararea referendumului, care se va desfășura peste cel puțin 60 de zile de la adoptarea hotărârii;

b) despre respingerea propunerii privind desfășurarea referendumului în cazul când aceasta este formulată de deputați;

c) despre soluționarea problemelor, preconizate a fi supuse referendumului, fără efectuarea ulterioară a acestuia.

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

Articolul 151

Stabilirea datei referendumului republican

„(1) Data referendumului republican se stabilește de către Parlament prin hotărâre 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.**"

ÎN DREPT

9. Din conținutul sesizării, Curtea observă că aceasta vizează în esență posibilitatea revizuirii Constituției în partea ce ține de modalitatea alegerii și demiterii Președintelui Republicii Moldova, precum și posibilitatea adoptării amendamentelor constituționale prin referendum.

10. Prin proiectul de lege se propune revenirea la alegerea și demiterea Președintelui Republicii Moldova prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat.

11. În același timp, proiectul legii constituționale propune revenirea la instituția suspendării din funcție a șefului statului. Astfel, suspendarea Președintelui Republicii Moldova se va produce în cazul săvârșirii unor fapte grave prin care se încalcă prevederile Constituției. Suspendarea din funcție a Președintelui Republicii Moldova, susținută de cel puțin 2/3 din deputații aleși, va fi obligatoriu urmată de un referendum, prin intermediul căruia cetățenii Republicii Moldova se vor pronunța pe marginea demiterii Președintelui.

12. Competența Curții Constituționale de a soluționa prezenta cauză este prevăzută de dispozițiile art.135 alin. (1) lit. c) din Constituție, potrivit cărora Curtea Constituțională se pronunță asupra inițiativelor de revizuire a Constituției.

I. CU PRIVIRE LA MODIFICAREA CONSTITUȚIEI PRIN REFERENDUM

13. Constituția este legea fundamentală, care reglementează forma de organizare politică și juridică a statului. De esența unei Constituții este stabilitatea sa în timp, ea trebuind să fie redactată astfel încât să reprezinte un sistem de referință pentru viața politică și juridică a unei comunități umane o perioadă cât mai lungă de timp.

14. În acest scop, în legile fundamentale sunt inserate diverse modalități tehnice de **protecție a stabilității Constituției**, prin asigurarea unui anumit grad de **rigiditate** a Constituției. Aceasta este o caracteristică fundamentală a tuturor constituțiilor scrise (spre deosebire de legile ordinare), care conțin prevederi ce permit propria revizuire. În aproape toate statele revizuirea Constituției este mult mai dificilă decât a legislației obișnuite și, de obicei, necesită fie o majoritate calificată parlamentară, decizii multiple, un calendar și intervale speciale de timp sau o combinație a acestor factori [a se vedea Raportul privind amendamentele constituționale (CDL-AD(2010)001 din 19 ianuarie 2010), Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept, în continuare – *Comisia de la Veneția*].

15. În majoritatea statelor, Parlamentul este legiuitor ordinar și legiuitor constituțional. Funcția de legiuitor constituțional este aproape întotdeauna obiectul unor proceduri și cerințe speciale. Cele mai frecvente caracteristici sunt un interval de timp între inițiativă și prima lectură (acesta variază între o lună, de la trei la șase luni, de la șase la douăsprezece luni), necesitatea mai multor lecturi (cu intervale între lecturi de la trei la șase luni), exigențe speciale privind votul și, uneori, recurgerea la alegeri. În Norvegia, amendamentul constituțional se depune la Parlament cu un an înainte de următoarele alegeri, iar sarcina de a decide revine Parlamentului următor,

după alegeri [a se vedea Raportul privind amendamentele constituționale (CDL-AD(2010)001 din 19 ianuarie 2010)].

16. Un termen limită este, în multe cazuri, prevăzut pentru organizarea referendumului ca urmare a deciziei Parlamentului de a modifica Constituția. Atunci când este prevăzut, el variază de la trei luni la douăsprezece luni după adoptarea de către Parlament a proiectului modificărilor [a se vedea, Raportul privind amendamentele constituționale (CDL-AD(2010)001 din 19 ianuarie 2010)].

17. Instituirea unor calendare și intervale speciale pentru procedurile de revizuire a Constituției are drept scop protecția Legii fundamentale, prin asigurarea unei perioade de dezbatere și reflecție suficiente în vederea formării unei opinii libere și în cunoștință de cauză a decidenților.

18. Rigiditatea constituțională constituie un important corolar al supremației Legii fundamentale. Rigiditatea Constituției este o garanție pentru stabilitatea ei, de aceasta din urmă depinzând, în bună măsură, și stabilitatea întregului sistem normativ al statului, certitudinea și predictibilitatea conduitelor umane fiind necesare pentru siguranța juridică (și nu numai) a membrilor comunității.

19. În același sens, în Raportul privind amendamentele constituționale (CDL-AD(2010)001 din 19 ianuarie 2010), Comisia de la Veneția menționează următoarele:

„[E]xistența unor **proceduri rigide** pentru revizuirea Constituției este un principiu important al constituționalismului democratic, care încurajează stabilitatea politică, eficiența, legitimitatea, calitatea procesului decizional, precum și protecția drepturilor și intereselor non-majorității. [...]

[P]rincipala **arenă** pentru procedurile de modificare constituțională ar trebui să fie **Parlamentul** național, ca instituția cea mai în măsură să dezbată și să ia în considerare astfel de probleme. [...]

Recurgerea la un referendum popular pentru a decide cu privire la modificarea Constituției trebuie să se limiteze doar la acele sisteme politice în care acest lucru este cerut de Constituția însăși, care se aplică în conformitate cu procedura stabilită, și nu ar trebui să fie utilizat ca un instrument pentru evitarea procedurilor parlamentare sau să submineze principiile democratice fundamentale și drepturile omului.”

20. În Codul bunelor practici privind referendumurile constituționale la nivel național (CDL-INF (2001)10 din 6-7 iulie 2001), Comisia de la Veneția menționează următoarele:

„Referendumul constituțional se referă la votul popular privind problema revizuirii parțiale sau integrale a Constituției unui stat (și nu a entităților sale federale), indiferent dacă votanții urmează să-și exprime opinia cu privire la un proiect specific de modificare a Constituției sau cu privire la o chestiune de principiu. [...]

Prin definiție, un referendum constituțional se referă la o revizuire parțială sau totală a Constituției.”

21. Protecția Constituției Republicii Moldova se exprimă atât în limitele revizuirii prevăzute de articolul 142 din Constituție, cât și în rigiditatea procedurilor prevăzute pentru adoptarea revizuirii.

22. Curtea Constituțională reține că anterior s-a pronunțat în problema revizuirii Constituției. În acest context, în Hotărârea nr. 57 din 3 noiembrie 1999 privind interpretarea art. 75, art. 141 și 143 din Constituție, Curtea a menționat:

„3. În opinia Curții Constituționale, revizuirea Constituției constă în modificarea acesteia prin reformularea, abrogarea anumitor norme sau prin adăugarea unui text nou.”

23. În ceea ce privește garanțiile de protecție a Constituției Republicii Moldova, în aceeași Hotărâre nr. 57 din 3 noiembrie 1999, Curtea Constituțională a statuat că:

„[Î]n calitatea sa de așezământ scris și sistematic, de lege supremă în sistemul juridic normativ, Constituția Republicii Moldova este relativ **rigidă**, în sensul că ea admite revizuirea, dar numai pentru un **sistem tehnic prestabilit vizând inițiativa de revizuire (art.141), limitele revizuirii (art.142) și procedura acesteia (art.143).**”

24. Curtea reține că procedura de revizuire a Legii Supreme este expres reglementată doar în Titlul VI din Constituție. Articolul 141 prevede expres cine poate iniția revizuirea Constituției. Art. 142 prevede limitele revizuirii. Art. 143 din Constituție prevede modul de adoptare a unei legi constituționale.

25. Astfel, 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.

26. Până în anul 2010, Curtea Constituțională a examinat doar problema modificării Constituției exclusiv de către Parlament.

27. Posibilitatea revizuirii Constituției pe cale referendară și-a găsit consacarea exclusiv pe cale jurisprudențială (Avizul nr. 3 din 6 iulie 2010 asupra inițiativei de revizuire a art.78 din Constituția Republicii Moldova prin referendum constituțional), prin interpretarea coroborată a articolelor 2 și 75 din Constituție.

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).

29. Cadrul constituțional privind referendumul este reprezentat de următoarele prevederi din Legea fundamentală:

- Art. 66 lit. b) „Parlamentul [...] declară referendumuri”

- Art.72 alin.(3) lit.b): „Prin lege organică se reglementează: [...]

d) organizarea și desfășurarea referendumului.”;

- Art.75: „cele mai importante probleme ale societății și ale statului sînt supuse referendumului”;

- Art.88 lit. f): „Președintele Republicii Moldova [...] poate cere poporului să-și exprime, prin referendum, voința asupra problemelor de interes național.”;

- Art.142 alin.(1): „Dispozițiile privind caracterul suveran, independent și unitar al statului, precum și cele referitoare la neutralitatea permanentă a statului, pot fi revizuite numai cu aprobarea lor prin referendum, cu votul majorității cetățenilor înscriși în listele electorale.”

30. Așadar, Legea fundamentală reglementează 2 tipuri de referendumuri naționale: cel inițiat de Președintele Republicii sau Parlament asupra unor probleme de interes național, menționat la art.66, 75 și 88, și cel prin care se aprobă revizuirea Constituției, reglementat de art.142 alin.(1).

31. Prevederile constituționale au fost concretizate la nivel de lege organică, fiind detaliate și dezvoltate prin Codul electoral.

32. Prin Avizul nr. 3 din 6 iulie 2010 asupra inițiativei de revizuire a art.78 din Constituția Republicii Moldova prin referendum constituțional, Curtea Constituțională a admis, implicit, modificarea Constituției prin referendum constituțional.

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

34. Din acest motiv, odată cu hotărârea menționată *supra*, Curtea a adoptat o adresă, prin care a semnalat Parlamentului existența lacunelor în legislația electorală cu referire la referendumurile democratice:

„În procesul examinării dosarului Curtea Constituțională a constatat unele lacune în legislația electorală cu referire la referendumurile democratice.

Astfel, legislația ar trebui să conțină norme exprese cu privire la:

- egalitatea de șanse între adepții și adversarii propunerii supuse la vot, inclusiv referitor la campania pentru referendum, acoperirea de către mass-media, în special cele publice, finanțarea din fonduri publice etc., care ar asigura un echilibru între adepți și adversari;

- libera formare a voinței electoratului și în acest scop neutralitatea autorităților publice pentru a nu influența rezultatul referendumului, interzicerea utilizării fondurilor publice în scopuri de campanie, inclusiv sancționarea cazurilor de încălcare de către autoritățile publice a obligației de neutralitate și a liberei formări a voinței electoratului;

- respectarea drepturilor fundamentale, în special a libertății de exprimare și a libertății presei, a liberei circulații în interiorul țării, precum și a libertății de întrunire și de asociere în scopuri politice. Restrângerea acestor libertăți trebuie să fie în concordanță cu prevederile art.54 din Constituția Republicii Moldova;

- **efectele referendumului**, de orice natură ar fi. Acestea trebuie să fie precizate *expres în Constituție* (**referendumul constituțional**) sau prin lege (pentru toate tipurile). Necesită a fi concretizate prin prevederi legale obligatorii **procedura actuală și procedura ulterioară a referendumurilor cu caracter decizional**.

Curtea menționează că, deși titlul VI intitulat “Referendumul” din Codul electoral conține unele prevederi referitoare la aspectele menționate, în viziunea Curții Constituționale, compartimentele respective nu conțin reglementări depline și clare privind referendumurile de natură să corespundă Codului de bune practici în materie de referendum, adoptat de Consiliul pentru Alegeri Democratice la cea de-a 19-a reuniune din 16.12.2006 și de Comisia de la Veneția la cea de-a 70-a sesiune plenară din 16-17 martie 2007. [...]”

35. Curtea reține că, deși Parlamentul a avut la dispoziție 4 ani din momentul adoptării Hotărârii nr. 22 din 23 septembrie 2010, până în prezent lacunele semnalate de Curtea Constituțională nu au fost remediate.

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.

38. În condițiile date, Curtea consideră necesar să soluționeze aceste chestiuni în prezentul aviz, ce derivă din competența sa de confirmare a

rezultatelor referendumului, prevăzută de articolul 135 alin. (1) lit. d) din Constituție.

39. Curtea reține că posibilitatea desfășurării referendumului constituțional pentru modificarea Constituției a fost consacrată pe cale jurisprudenciale, prin interpretarea funcțională și coroborată a normelor constituționale. Or, textul Constituției nu prevede expres posibilitatea organizării referendumurilor constituționale decizionale, altele decât cele pentru validarea 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, prevăzută de articolul 142 alin. (1) din Constituție.

40. Prin urmare, regulile inerente unui atare exercițiu, în lipsa unor reglementări constituționale exprese, urmează a fi deduse tot din textul Constituției.

41. Astfel, Curtea reține că, în lipsa unor reglementări constituționale exprese, regulile care guvernează revizuirea Constituției pe cale referendară urmează a fi deduse din cele aplicabile revizuirii Constituției pe cale parlamentară.

42. În acest context, Curtea reamintește că în Hotărârea nr. 57 din 3 noiembrie 1999 a statuat:

„[P]rocedura de revizuire a Constituției **îmbină tehnicile** specifice democrației reprezentative (Parlamentul) cu cele ale democrației directe (referendumul).

Referendumul, care este întotdeauna **posterior adoptării de către Parlament a proiectului de lege sau a propunerii de revizuire**, are, în baza dispozițiilor art. 142 alin. (1) din Constituție, semnificația unei condiții suspensive și obligatorii în raport cu decizia Parlamentului. Potrivit art.75 din Constituție, cele mai importante probleme ale societății și ale statului sînt supuse referendumului, care este de fapt mijlocul prin care poporul își exercită nemijlocit voința sa.

Referendumul poate privi fie un proiect de lege, atunci când este declarat de către Parlament în baza art. 66 lit.b) din Constituție, fie o problemă de interes național, pentru care se cere exprimarea opiniei alegătorilor, atunci când este inițiat de Președintele Republicii Moldova în baza atribuțiilor sale prevăzute de art.88 lit.f) din Constituție.

Curtea Constituțională constată că dispozițiile art.75 alin. (2) din Constituție, conform cărora hotărârile adoptate potrivit rezultatelor referendumului republican au putere juridică supremă, **nu afectează procedura de revizuire a Constituției, stabilită de art. 141-143 din Constituție, și nu prevăd posibilitatea modificării unor dispoziții ale Constituției aprobate de Parlament prin orice altă modalitate decât cea prevăzută de aceste articole.**”

43. În aceeași ordine de idei, prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 17 din 20 septembrie 2011, Curtea a statuat că:

„[M]odificarea majorității necesare pentru alegerea Președintelui țării se poate efectua doar prin lege constituțională, **care trebuie să se încadreze în ordinea constituțională existentă, respectându-se procedura prevăzută de Titlul VI din Legea Supremă.**”

44. În Codul bunelor practici privind referendumurile constituționale la nivel național (CDL-INF (2001)10 din 6-7 iulie 2001), Comisia de la Veneția a menționat următoarele:

„Recursul la un referendum trebuie să respecte sistemul juridic în ansamblul său și, în special, **normele care reglementează revizuirea Constituției.** [...]”

Textele supuse referendumului constituțional trebuie să respecte limitele de fond (intrinseci și extrinseci) ale reformei constituționale.

Ele nu trebuie să contravină dreptului internațional sau principiilor statutare ale Consiliului Europei (democrație, drepturile omului și statul de drept).

Textele care contravin cerințelor menționate la [...] nu pot fi supuse votului popular.”

45. Prin urmare, pentru a fi constituțională, orice revizuire a Constituției, indiferent de motivele invocate și de procedeul utilizat, trebuie să **se încadreze în ordinea constituțională existentă și să respecte procedura prevăzută de Titlul VI din Legea Supremă.**

46. Astfel, Curtea reține că în cazul referendumului constituțional decizional este necesară **întrunirea cumulativă a condițiilor de validitate inerente revizuirii Constituției (1) și a celor de validitate a referendumului (2).**

II. REGULI SPECIFICE REVIZUIRII CONSTITUȚIEI

1. Inițiativa de revizuire a Constituției

47. Potrivit articolului 141 din Constituție:

„Revizuirea Constituției poate fi inițiată de:

- a) un număr de cel puțin 200 000 de cetățeni ai Republicii Moldova cu drept de vot [...];
- b) un număr de cel puțin **o treime de deputați** în Parlament;
- c) Guvern.”

48. În prezenta cauză, propunerea legislativă de revizuire a Constituției este semnată de un număr de 37 de deputați, adică de mai mult de o treime din numărul deputaților. Prin urmare, dreptul de inițiativă legislativă a revizuirii Constituției a fost exercitat cu respectarea prevederilor art.141 alin.(1) lit. b) din Constituție.

2. Limitele revizuirii Constituției

49. În ceea ce privește limitele revizuirii, articolul 142 din Constituție prevede următoarele:

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

(2) Nici o revizuire nu poate fi făcută, dacă are ca rezultat suprimarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor sau a garanțiilor acestora.

(3) Constituția nu poate fi revizuită pe durata stării de urgență, de asediu și de război.”

50. Textul citat reglementează condiții de constituționalitate intrinsecă a inițiativei de revizuire [alin.(1) și (2) ale art.142] și de constituționalitate extrinsecă a acesteia [alin.(3) al art.142].

a) Constituționalitatea intrinsecă (limitele materiale)

51. Pronunțarea cu privire la constituționalitatea intrinsecă impune analiza modificărilor propuse prin raportare la dispozițiile art.142 alin.(1) și (2) din Constituție, pentru a determina dacă obiectul revizuirii îl constituie caracterul suveran, independent și unitar al statului, precum și cele referitoare la neutralitatea permanentă a statului, precum și dacă modificările propuse au ca rezultat suprimarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor sau a garanțiilor acestora.

52. În acest context, Curtea relevă că anterior s-a pronunțat asupra problemei prin Avizul nr.2 din 4 mai 2010 asupra inițiativei de revizuire a art.78 din Constituția Republicii Moldova și Avizul nr.3 din 6 iulie 2010 asupra inițiativei de revizuire a art.78 din Constituția Republicii Moldova prin referendum constituțional. În ambele cazuri Curtea a conchis că proiectele inițiate nu depășesc limitele de revizuire a Constituției impuse de dispozițiile art. 142 alin.(2).

53. Curtea constată că în cauză nu subzistă niciuna dintre situațiile la care fac referire textele constituționale menționate, fiind întrunite condițiile de constituționalitate intrinsecă a inițiativei de revizuire.

54. În același timp, Curtea reiterează rezerva, exprimată și cu ocazia Avizului nr. 2 din 4 mai 2010 asupra inițiativei de revizuire a art.78 din Constituția Republicii Moldova, că revizuirea inițiată trebuie să asigure unitatea materiei constituționale și **echilibrul între normele concurente și cele ce țin de instituția Președinției și raporturile acesteia cu Parlamentul și Guvernul.**

55. Astfel, Curtea consideră că un proiect de revizuire a Constituției, care vizează modalitatea de alegere și demitere a Președintelui țării, trebuie să răspundă unor probleme-cheie: **să facă o alegere clară pentru un sistem de guvernământ**; să clarifice prerogativele Președintelui și, respectiv, ale Premierului și Parlamentului; să introducă, printre principiile fondatoare ale sistemului constituțional al Republicii Moldova, principiul respectului reciproc și al cooperării loiale între puterile statului, prevăzute în Constituție.

56. Așa cum rezultă din textul proiectului legii constituționale, în fapt se încearcă o anulare a reformei constituționale din anul 2000 și revenirea la o arhitectură instituțională care, la fel, nu a fost ferită de conflicte și blocaje între autorități. Întrucât Președintele este ales prin vot universal și direct, el are, încă din primul moment al mandatului său, o autoritate mult mai mare decât cea a Prim-ministrului (care e legitimat de votul Parlamentului). De aici derivă, în mare parte, complicațiile constituționale care au condus, în anii 1994-2000, la perpetuarea conflictelor dintre autorități.

57. De asemenea, Curtea constată că, spre deosebire de textul avizat anterior de Curtea Constituțională prin Avizul nr. 3 din 6 iulie 2010, proiectul actual al legii constituționale propune **revenirea la instituția suspendării din funcție a Președintelui țării**.

58. Suspendarea din funcție pentru „fapte grave de încălcare a Constituției” este în sine criticabilă, deoarece este o sursă ce generează confuzie și ambiguități, atât privind conținutul unor astfel de „încălcări” ale Constituției, precum și sub aspectul procedurii și autorității cu competența de constatare, precum și al efectelor unor astfel de constatări.

59. În același timp, Curtea observă că aceste modificări creează premisa dublă a unui blocaj constituțional și a unei tensiuni între votul referendar și ideea modernă de reprezentare. Efectul ultim este, incontestabil, fragilizarea democrației constituționale. În plus, se poate menționa faptul că, în reglementarea propusă, articolul 89 din Constituție nu are corespondent în niciun text constituțional al unui stat membru al Uniunii Europene, cu excepția României, unde a creat blocaje constituționale repetate.

60. România și Slovacia sunt singurele state în Uniunea Europeană în care un Președinte ales de cetățeni poate fi suspendat de Parlament, decizia unei Curți Constituționale nefiind tranșantă, demiterea survenind atunci când cetățenii validează, cu condiția cvorumului, suspendarea Președintelui. Doar că în cazul Slovaciei legislativul și-a dat seama că această măsură poate fi abuzivă și a prevăzut următoarea sancțiune: în cazul în care Președintele nu este demis, Parlamentul e dizolvat. În toate celelalte state membre, Președintele ales de cetățeni poate fi doar direct demis, aceasta după hotărârea unei instanțe jurisdicționale, fie Curtea Constituțională (care apreciază dacă Constituția a fost grav încălcată), fie prin instanța de judecată

de drept comun ierarhic superioară (care apreciază înalta trădare sau alte crime grave).

61. Cu referire la exemplul României, Comisia de la Veneția în avizul său nr. 685/2012 referitor la aspectele de drept public ale crizei politice române din anul 2012 (emis la data de 17 decembrie 2012) recomandă revizuirea procedurii de suspendare și demitere a șefului statului. Potrivit punctului 78 al avizului Comisiei de la Veneția, procedura prevăzută în Constituție contopește într-o manieră neobișnuită răspunderea juridică și cea politică. Referitor la articolul 95 al Constituției României, care reglementează suspendarea din funcție, Comisia de la Veneția recomandă reformularea acestuia, astfel încât tragerea la răspundere a Președintelui să urmeze fără echivoc o procedură juridică, deci să fie finalizată printr-o hotărâre judecătorească.

62. În redacția propusă a articolului 89 din Constituție răspunderea juridică se contopește cu cea politică. Răspunderea juridică – mai precis, penală – și/sau politică a Președintelui ales și, prin urmare, procedurile aferente de tragere la răspundere trebuie să fie clare și stabilite prin norme juridice de cel mai înalt rang, adică prin prevederi constituționale.

63. Din acest punct de vedere, eliminarea instituției suspendării Președintelui ales apare ca o formă de europeanizare constituțională, iar revenirea la o astfel de reglementare poate deveni o sursă de noi dezechilibre.

b) Constituționalitatea extrinsecă (limitele temporale)

64. Sub aspectul constituționalității extrinseci, privitoare la normalitatea împrejurărilor revizuirii Constituției, textul art.142 alin.(3) din Legea fundamentală, care interzice revizuirea Constituției pe durata stării de urgență, de asediu și de război, coroborează cu cel al art.63 alin.(3) teza a doua din Constituție, potrivit căruia Parlamentul nu poate revizui Constituția în perioada în care mandatul se prelungește până la întrunirea legală a noii componente.

65. De asemenea, limitele temporale includ **termenul de adoptare a inițiativei de revizuire a Constituției.**

66. În conformitate cu articolul 143 din Constituție, care reglementează modificarea Constituției pe cale parlamentară și se aplică *mutatis mutandis* modificării Constituției pe cale referendară, **o lege cu privire la modificarea Constituției poate fi adoptată după cel puțin 6 luni de la data prezentării inițiativei corespunzătoare.**

67. Curtea reține că acest termen de minimum 6 luni are drept scop protecția Constituției, prin asigurarea unei perioade de dezbatere și reflecție

suficiente în vederea formării unei opinii libere și în cunoștință de cauză a decidenților.

68. Potrivit articolului 150 alin. (1) din Codul electoral, Parlamentul adoptă o hotărâre pe marginea propunerilor de inițiere a referendumului **în termen de 6 luni** de la primirea acestora. În conformitate cu articolul 151 alin. (2) din Codul electoral, data referendumului se stabilește cu **cel puțin 60 de zile înainte de ziua desfășurării lui**. Prevederile Codului electoral nu respectă dispozițiile articolului 143 din Constituție. Aceeași opinie este împărtășită de Comisia de la Veneția în Avizul din 7 iunie 2010 privind proiectul de modificare a Codului electoral al Republicii Moldova (CDL-AD(2010)014, June 2010, §§ 73-74):

„73. Modificările propuse prevăd că revizuirea Constituției, precum și adoptarea unei noi Constituții, poate fi supusă unui referendum național. Parlamentul urmează să decidă cu privire la desfășurarea referendumului în termen de șase luni de la prezentarea inițiativei. Propunerea supusă referendumului este considerată adoptată dacă pentru ea a votat majoritatea simplă a celor care au participat la referendum. În plus, cerința de prezență la urne a jumătate din alegătorii înscriși pe liste se aplică tuturor referendumurilor naționale (a se vedea de §58).

74. În conformitate cu articolul 143 din Constituție, orice revizuire a Constituției este adoptată cu votul majorității de două treimi în Parlament. Votul poate avea loc doar după șase luni de la prezentarea inițiativei de revizuire. În forma sa actuală, Codul Electoral, inclusiv amendamentele, nu asigură în mod corespunzător respectarea acestei prevederi constituționale. Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR consideră că, în cele din urmă, rezolvarea acestei probleme ține de competența instituțiilor democratice ale Moldovei.”

69. Curtea Constituțională consideră, pe calea interpretării sistematice a Constituției, că această limitare vizează nu doar procedurile parlamentare, ci și procedurile de revizuire a Constituției, indiferent de procedeul utilizat. Prin urmare, același termen urmează a fi respectat și în cazul revizuirii Constituției pe cale referendară. Astfel, **la inițierea procedurii de revizuire a Constituției prin referendum de către Parlamentul Republicii Moldova e necesar să se respecte termenul de 6 luni din momentul inițierii și până în momentul desfășurării referendumului**.

70. Prin urmare, Curtea constată că data de 30 noiembrie 2014 (2 luni), propusă pentru desfășurarea referendumului constituțional, nu **respectă termenul de 6 luni din momentul inițierii și până în momentul desfășurării referendumului** și, astfel, nu este întrunită condiția de constituționalitate extrinsecă a inițiativei de revizuire.

III. REGULI SPECIFICE REFERENDUMULUI

71. 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. Or, în situația revizuirii Constituției prin referendum republican, Curtea Constituțională trebuie să verifice îndeplinirea condițiilor pentru exercitarea inițiativei referendare.

72. În acest sens, instanța constituțională trebuie să vegheze la neutilizarea acestui instrument în alte scopuri decât cel pe care legiuitorul constituant l-a avut în vedere la consacrarea referendumului, ca instituție juridică esențială într-un stat de drept - formă de participare directă a cetățenilor la luarea deciziilor.

73. În Codul bunelor practici privind referendumurile constituționale la nivel național (CDL-INF (2001)10 din 6-7 iulie 2001), Comisia de la Veneția menționează următoarele:

„Principiile constituționale ale dreptului electoral (vot universal, egal, liber, direct și secret) se aplică la referendum.

De asemenea, drepturile fundamentale, în special libertatea de exprimare, libertatea de întrunire și libertatea de asociere, trebuie să fie garantate și ocrotite.”

74. Potrivit art.II pct.2 lit.c) din Codul bunelor practici în materie de referendum (CDL-AD(2007)008, adoptat de Comisia de la Veneția la 19 martie 2007), constituie aspecte fundamentale în special regulile care privesc: componența comisiei electorale sau a altui organism însărcinat cu organizarea referendumului; dreptul de vot și listele electorale; validitatea în sens formal și material a textului supus referendumului; efectele referendumului (sub rezerva regulilor de detaliu); participarea partizanilor și adversarilor propunerii la emisiunile mass-media publice.

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.

1. Inițierea referendumului

76. După cum s-a menționat la pct. 30, Legea fundamentală reglementează 2 tipuri de referendumuri naționale: cel inițiat de Președintele Republicii sau Parlament asupra unor probleme de interes național,

menționat la art.66, 75 și 88, și cel prin care se aprobă revizuirea Constituției, reglementat de art.142 alin.(1).

77. Potrivit articolului 144 alin. (1) lit. b) din Codul electoral:

„(1) Referendumul republican poate fi inițiat de:

a) un număr de cel puțin 200000 de cetățeni ai Republicii Moldova cu drept de vot. În cazul referendumului constituțional, se aplică prevederile art.141 alin.(1) lit.a) din Constituție;

b) un număr de **cel puțin o treime din deputații** în Parlament;

c) Președintele Republicii Moldova;

d) Guvern.

(2) Subiecții menționați la alin. (1) pot iniția **orice tip de referendum** prevăzut la art.143.”

78. Curtea reamintește că în Hotărârea nr. 57 din 3 noiembrie 1999 a statuat:

„Referendumul poate privi fie un **proiect de lege**, atunci când este **declarat de către Parlament** în baza art. 66 lit.b) din Constituție.”

79. În prezenta cauză, referendumul **privește un proiect de lege** (constituțională) și se propune a fi **declarat de către Parlament**. Prin urmare, dreptul de inițiere a referendumului privind revizuirea Constituției a fost exercitat cu respectarea articolului 75 coroborat cu articolul 66 lit. b) din Constituție.

2. Validitatea în sens formal a textelor supuse referendumului

80. Având în vedere faptul că formarea liberă a opiniei reprezintă o condiție esențială pentru ca referendumul să poată exprima în mod real și efectiv voința cetățenilor, constituind premisa unei manifestări autentice democratice a suveranității, în conformitate cu principiul statuat în art.2 din Legea fundamentală, Curtea trebuie să găsească un echilibru între necesitatea protejării dreptului cetățeanului de a decide participativ la referendum, ca un drept fundamental al său, și asigurarea formării libere a voinței electoratului și onestitatea scrutinului.

81. În acest sens, Curtea trebuie să asigure respectarea principiilor privind consultarea loială a cetățenilor cu drept de vot, principii care presupun crearea tuturor condițiilor pentru ca electorii să cunoască problemele supuse referendumului, consecințele juridice ale opțiunilor, precum și efectele pe care le produce rezultatul referendumului asupra intereselor generale ale comunității. 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.

82. Potrivit articolului 143 din Codul electoral, în funcție de **natura juridică a problemelor** supuse referendumului, referendumurile republicane pot fi **constituționale, legislative și consultative**. Sunt supuse referendumului **constituțional propunerile privind revizuirea Constituției**. Sunt supuse referendumului **legislativ proiectele de legi** sau unele prevederi ale acestora de importanță deosebită. Sunt supuse referendumului **consultativ** problemele de interes național, în scopul consultării opiniei poporului asupra unor astfel de probleme și adoptării ulterioare, de către autoritățile publice competente, a unor hotărâri definitive. **Textul întrebării** supuse referendumului consultativ se redactează în manieră neutră, fără ambiguități sau sugerarea răspunsului.

83. Potrivit articolului 144 alin. (4) din Codul electoral:

„(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.”

84. Principiul legalității este parte componentă a principiilor statului de drept, consacrat prin art.1 alin.(3) din Constituție (art.1 din Constituție). Ca urmare, Curtea reține că respectarea legilor este obligatorie, iar încălcarea acestei obligații constituționale atrage implicit afectarea principiului statului de drept.

85. În Codul bunelor practici privind referendumurile constituționale la nivel național (CDL-INF (2001)10 din 6-7 iulie 2001), Comisia de la Veneția menționează următoarele:

„[Referendumurile constituționale] pot lua următoarele forme:

- votul cu privire la **propunerea de amendament, redactată în termeni specifici**, sau propunerea de abrogare, redactată în termeni specifici, a dispozițiilor existente ale Constituției;

- votul privind o **chestiune de principiu** (de exemplu: «Ești în favoarea modificării Constituției care să introducă un sistem prezidențial de guvernare?»); sau

- propunere concretă care nu este redactată sub forma unor dispoziții specifice, cunoscută sub denumirea de „**propunere formulată generic**” (de exemplu: «Ești în favoarea modificării Constituției, în scopul de a reduce numărul de locuri în Parlament de la 300 la 200? »).”

86. În partea ce ține de validitatea în sens formal a textelor supuse referendumului, atât Codul bunelor practici privind referendumurile

constituționale la nivel național, cât și Codul bunelor practici în materie de referendum prevăd că problema care face obiect al referendumului trebuie să respecte:

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

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

87. Formularea chestiunii supuse referendumului este influențată de tipul referendumului, care, la rândul său, produce efecte juridice diferite.

88. În Codul bunelor practici privind referendumurile constituționale la nivel național (CDL-INF (2001)10 din 6-7 iulie 2001), Comisia de la Veneția menționează următoarele:

„Referendumul cu privire la proiectele redactate specific ca amendamente va avea, de regulă, caracter obligatoriu și punerea acestuia în aplicare nu va prezenta probleme deosebite.

Un referendum asupra chestiunilor de principiu sau a unor propuneri formulate generic ar trebui să fie doar consultativ.”

89. În acest context, inițiativa dedusă avizării Curții conține o serie de deficiențe sub aspectul formulării textului.

90. Potrivit proiectului Hotărârii Parlamentului privind desfășurarea referendumului republican constituțional :

„Se supune referendumului proiectul de Lege pentru modificarea Constituției Republicii Moldova (*se anexează*), exprimat prin întrebarea: «Sînteți pentru modificarea Constituției care să permită alegerea și demiterea Președintelui Republicii Moldova de către întreg poporul?»”

91. Astfel, inițiativa de organizare a referendumului republican combină o întrebare generică și un text legislativ, nefiind respectată unitatea de formă a textului supus referendumului.

92. De asemenea, o singură întrebare conține două probleme: **alegerea** (1) și **demiterea** (2) Președintelui Republicii Moldova. Astfel, prin formularea într-o singură întrebare, cetățeanul este lipsit de posibilitatea de a răspunde diferențiat la cele două chestiuni.

93. În același timp, se constată o **divergență între textul întrebării și textul legislativ** propus spre aprobare. Spre deosebire de textul întrebării, care se referă la (1) **alegere** și (2) **demitere**, textul legislativ modifică cinci articole din Constituție și conține adițional reglementări privind (3) **suspendarea din funcție**.

94. Demiterea și suspendarea din funcție sunt instituții juridice distincte, cu efecte juridice diferite. Astfel, pe când suspendarea din funcție înseamnă întreruperea, cu caracter temporar, a exercițiului drepturilor și a îndeplinirii obligațiilor, demiterea presupune o întrerupere definitivă a exercitării atribuțiilor. Suspendarea din funcție este o măsură provizorie, pe când demiterea este o sancțiune. *A priori*, noțiunea de „demitere” nu include „suspendarea” din funcție.

95. Prin urmare, formularea textelor supuse referendumului constituțional nu asigură libera formare a voinței electoratului, deoarece nu permit înțelegerea clară a textului revizuit al Constituției de către cei chemați să participe la referendum și a consecințelor votului.

96. În lumina celor expuse, formularea chestiunilor supuse referendumului nu respectă exigențele de validitate în sens formal a textelor supuse referendumului, ce derivă din dispozițiile articolelor 2 alin. (1) și 38 alin.(1) coroborate cu articolul 75 din Constituție, precum și din articolul 3 al Protocolului nr.1 adițional la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și articolul 25 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice.

3. Comasarea referendumului cu alegerile parlamentare

97. Curtea reține că data propusă pentru desfășurarea referendumului republican coincide cu cea a alegerilor parlamentare – 30 noiembrie 2014.

98. În ceea ce privește comasarea alegerilor parlamentare cu referendumul, Curtea reține că, potrivit articolului 145 alin. (2) din Codul electoral, referendumul republican nu poate avea loc **cu 60 de zile înainte și cu 60 de zile după ziua desfășurării alegerilor parlamentare** și locale generale, precum și în ziua altui referendum republican.

99. Aceste termene aparent nu includ ziua nemijlocită a desfășurării alegerilor parlamentare și locale.

100. Pe de altă parte, este necesar să se pornească de la rațiunea legiuitorului (*ratio legis*).

101. Comasarea diferitelor exerciții electorale nu este, în principiu, interzisă. Organizarea și desfășurarea concomitentă a mai multor scrutine nu reprezintă o premieră în statele democratice, existând numeroase exemple în acest sens.

102. Cu toate acestea, diverse reguli de stabilire a intervalelor servesc unor rațiuni de asigurare a formării opiniei libere și a evitării confuziei în mintea electoratului. Astfel, dacă desfășurarea unui referendum este interzisă cu 60 de zile înainte și 60 de zile după desfășurarea alegerilor, pentru a evita confuzia, *a fortiori referendumul* nu poate avea loc în ziua respectivă.

103. Spre deosebire de alegeri, care au loc la intervale fixe de timp, data acestora fiind cunoscută cu mult timp înainte de a fi organizate, este puțin probabil ca data unui referendum să fie cunoscută cu mult timp înainte ca acesta să aibă loc.

104. Curtea constată, totodată, că această comasare este de natură să determine dificultăți în exercitarea dreptului de vot, dificultăți care pot avea ca efect, în cele din urmă, restrângerea exercițiului acestui drept. „Comasarea” alegerilor parlamentare și a referendumului riscă să inducă o stare de confuzie în rândul electoratului, care se va vedea pus în situația de a vota cu un număr mai mare de buletine de vot. Astfel, prin organizarea concomitentă a alegerilor pentru Parlament și a referendumului cetățenii vor avea de realizat o sarcină mult mai complexă - exprimarea opțiunii pe mai multe buletine de vot -, ceea ce presupune creșterea esențială a timpului necesar votării pentru fiecare cetățean, luând în calcul în acest sens distribuirea buletinelor, timpul de vot în cabine, introducerea buletinelor de vot în diferite urne. Complexitatea operațiunilor de vot poate avea ca efect excluderea de la vot a alegătorilor, care, independent de voința lor, nu vor reuși să voteze în perioada de timp afectată exercitării votului, până la închiderea urnelor.

105. Acestea sunt și rațiunile practice care fundamentează o altă regulă prevăzută de Codul bunelor practici în materie electorală (CDL-AD(2002)023, adoptat de Comisia de la Veneția la 18-19 octombrie 2002), și anume aceea ca **procedura de votare să rămână cât mai simplă**, pentru a lăsa deplină libertate alegătorilor de a-și exprima voința și a asigura astfel efectivitatea dreptului la vot și la alegeri libere.

106. Curtea admite că rațiunea comasării alegerilor parlamentare și a referendumului ar putea fi determinată și de necesitatea reducerii cheltuielilor, impusă de contextul economic actual, implicând suportarea acestora din același buget - cel de stat. Importanța și necesitatea măsurilor de reducere a cheltuielilor bugetare într-un context de criză economică – incontestabile, de altfel - nu se pot constitui însă în argumente care să susțină, în orice condiții, restrângeri ale exercițiului unor drepturi sau libertăți sau care să susțină măsuri de natură a afecta principii fundamentale ale statului de drept.

107. Având în vedere excluderea prin prevederile Codului electoral a desfășurării concomitente a două referendumuri republicane, Curtea consideră că această interdicție a fost dictată de necesitatea evitării confuziei în cazul derulării a două exerciții democratice de natură diferită. Totuși, având în vedere constatările de mai sus privind necesitatea respectării termenului de 6 luni pentru revizuirea Constituției, Curtea consideră că ține de competența și obligația Parlamentului eliminarea ambiguităților din

Codul electoral privind posibilitatea comasării alegerilor și referendumului, motiv pentru care va adopta o adresă în acest sens.

108. Adițional, Curtea Constituțională reamintește 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, Curtea observă că proiectul de lege constituțională nu a fost supus expertizei Consiliului Europei, contrar angajamentelor asumate menționate.

109. Pentru considerentele arătate, Curtea constată că, deși este prezentată de *subiectul autorizat* și nu depășește *limitele de revizuire* a Constituției și, *în aceste aspecte*, este conformă prevederilor articolelor 141 alin.(1) lit.b) și 142 alin.(2) din Constituție, inițiativa de revizuire a Constituției prin referendum încalcă *procedura* de revizuire a Constituției prin referendum, deoarece nu respectă exigențele constituționale privind *limitele temporale* ale revizuirii Constituției și de *validitate în sens formal a textelor* supuse referendumului, derivate din articolele 38 și 143 alin.(1) din Constituție în coroborare cu articolul 75 din Constituție.

Din aceste motive, în temeiul articolelor 135 alin. (1) lit. c), 141 alin. (2) din Constituție, art. 26 alin. (1) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art. 61 alin. (1) și art. 63 lit. a) din Codul jurisdicției constituționale, cu unanimitate de voturi, Curtea Constituțională adoptă următorul

AVIZ :

1. Inițiativa de revizuire a Constituției provenind de la 37 de deputați în Parlament este prezentată de subiectul autorizat și, în acest sens, este conformă prevederilor art.141 alin.(1) lit.b) din Constituție.

2. Proiectul de lege constituțională privind revizuirea articolelor 78, 85, 89, 91 și 135 din Constituție nu depășește limitele de revizuire a Constituției impuse de dispozițiile art. 142 alin.(2) din Constituție.

3. Inițiativa de revizuire a articolelor 78, 85, 89, 91 și 135 din Constituție prin referendum republican contravine exigențelor constituționale, derivate din articolele 38 și 143 alin.(1) din Constituție, privind limitele temporale ale revizuirii Constituției și de validitate în sens formal a textelor supuse referendumului și nu poate fi înaintată spre examinare Parlamentului pentru declararea referendumului republican, ținând cont de statuările Curții Constituționale expuse în partea descriptivă a avizului.

AVIZ PRIVIND INIȚIATIVA DE REVIZUIRE
A ARTICOLELOR 78, 85, 89, 91 ȘI 135 DIN CONSTITUȚIE
PRIN REFERENDUM REPUBLICAN

28

4. Prezentul aviz este definitiv, nu poate fi supus nici unei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în „Monitorul Oficial al Republicii Moldova”.

Președinte

Alexandru TĂNASE

Chișinău, 22 septembrie 2014
ACC nr.1
Dosarul nr. 48c/2014