**Opinia Asociației Comunitatea „WatchDog.md”** asupra proiectului
Legii pentru modificarea și completarea Codului Electoral, autor Ministerul Justiției.

*/subiecții ce pot iniția orice tip de referendum și cei care pot iniția doar referendumuri consultative/*

La data de 11.02.2018, a avut loc adunarea a unui *nou* *grup de inițiativă* (unde au participat peste 800 de cetățeni) cu privire la desfășurarea referendumului republican legislativ de anulare a sistemului electoral mixt.

În scurt timp, la data de 15.02.2018 Ministerul Justiției a plasat pe pagina sa web[[1]](#footnote-1) *proiectul Legii pentru modificarea și completarea Codului Electoral*, care potrivit autorului, **a fost elaborat în scopul executării Hotărârii Curții Constituționale nr.24/2017[[2]](#footnote-2)** privind controlul constituționalității Decretului Președintelui Republicii Moldova nr.105-VIII din 28 martie 2017 privind desfășurarea referendumului republican consultativ asupra unor probleme de interes național” (referendumul republican consultativ).

Potrivit notei informative[[3]](#footnote-3) la proiectul de lege în cauză, *Ministerul Justiției propune instituirea unor norme clare şi previzibile în privinţa tipurilor de referendum republican şi subiecţii care dispun de dreptul de iniţiere a acestora*, urmare a constatărilor / statuărilor Curții Constituționale ce rezultă din Hotărârea nr.24/2017.

Cu toate că proiectul de lege pentru modificarea și completarea Codului Electoral, în linii mari execută observațiile din adresa Curții Constituționale PCC-01/40a-24, ținem să subliniem că *proiectul conține și* *latura ascunsă a scopului și rezultatelor soluțiilor legislative propuse*.

Or, în opinia noastră, urmare a adoptării de către Parlament a unor asemenea prevederi, vom obține în final următoarele axiome:

1. un număr de cel puţin 1/3 din deputaţii în Parlament **vor putea iniţia orice tip de referendum** (constituțional, legislativ și/sau consultativ);
2. un număr de cel puţin 1/3 din deputaţii în Parlament, Preşedintele Republicii Moldova și Guvernul *vor putea iniția referendum consultativ*;
3. un număr de cel puţin 200 mii de cetăţeni ai Republicii Moldova cu drept de vot, vor putea iniția **doar** *referendum constituţional*, prevăzut de art.141 alin.(1) lit. a) din Constituţie.

Astfel, autorul proiectului într-o manieră nevinovată și punând în față argumentul executării adresei Curții Constituționale, care în esență constată că Preşedintele țării poate iniţia doar referendumuri consultative, în realitate urmărește ca prin proiectul de lege să ajungă la această formulă politico-electorală:

**(1)** 200 mii de cetățenii vor putea iniția doar referendum constituțional (art.141 alin.(1) lit. a) din Constituție);

**(2)** Guvernul va putea iniția referendum constituțional (art.141 alin.(1) lit. c) din Constituție) și referendum consultativ;

**(3)** Președintele țării va putea iniția doar referendum consultativ;

**(4)** un număr de cel puţin 1/3 din deputaţii în Parlament **vor putea iniţia orice tip de referendum** (constituțional, legislativ și/sau consultativ).

Mai mult decât atât, autorul proiectului chiar în nota informativă la proiect, printr-o interpretare eronată, afirmă și declară deschis acest lucru: „Având în vedere prevederile art.75 din Constituţia Republicii Moldova, *posibilitatea de a iniţia orice tip de referendum* prevăzut de art. 154 din Codul electoral **aparţine doar Parlamentului**.”

În acest context, este de menționat că art.141 din Legea Supremă dispune că revizuirea Constituției poate fi inițiată de următorii subiecți (a) un număr de cel puţin 200 mii de cetăţeni, cu respectarea condițiilor imperative; (b) un număr de cel puţin 1/3 de deputaţi în Parlament; și (c) Guvern.

Respectiv, odată ce 1/3 dintree deputați au dreptul stabilit de Legea fundamentală de a iniția referendumul constituțional, atunci este absolut logic că acest subiect poate avea suplimentar și dreptul de a iniția referendumuri legislative și consultative.

În continuare, observăm că în situația în care Guvernul este emanația unei majorități parlamentare, este firesc ca acest subiect să aibă doar dreptul de a iniția referendumuri consultative, deoarece inițierea unui referendum constituțional va putea fi realizată de către Guvern prin intermediul majorității parlamentare, al cărui exponent este.

În această ordine de idei, prin definiție, este inadmisibil faptul că subiectul constituțional abilitat cu dreptul de a iniția referendumuri constituționale – 200 mii de cetățeni, să fie privat de dreptul de a iniția referendumuri legislative și consultative. Or, în condițiile în care poporul este unicul deţinător al suveranităţii naţionale și voinţa poporului constituie baza puterii de stat, *excluderea prin lege 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, dreptului la vot și a dreptului la administrare.

Altfel spus, soluția legislativă propusă de proiectul de lege nu reprezintă altceva decât un nihilism juridic și o execuție politică a drepturilor suverane ale poporului de către actuala guvernare.

Mai este necesar de menționat și de anticipat, precum că nu este exclus că vor fi persoane ce vor împărtăși poziția autorului și vor afirma că în conținutul normele acestui proiect nu există riscuri ce ar afecta democrația participativă, deoarece norma de la art.155 alin.(1) lit. a) din Codul Electoral rămâne neatinsă, iar aceasta prevede că „*Referendumul republican poate fi iniţiat de: a) un număr de cel puţin 200000 de cetăţeni ai Republicii Moldova cu drept de vot*. În cazul referendumului constituţional, se aplică prevederile art.141 alin.(1) lit. a) din Constituţie.” Astfel, chiar și dacă alin.(2) al art.155 din Codul Electoral va avea textul „*Subiecţii menţionaţi la alin.(1) lit. b) pot iniţia orice tip de referendum prevăzut la art.154*”, anticipăm că în opinia unora această formula nu va reprezenta riscuri de aplicabilitate în practică.

Nu putem să fim de acord că adoptarea normelor propuse de autor nu prezintă riscuri, deoarece putem deja să vizualizăm reacția ulterioară și alegațiile autorităților în cazul unui referendum legislativ inițiat de cetățeni. Iată un exemplu ce ar putea spune autoritățile mai târziu: „Cu toate că la *art.155 alin.(1) lit. a)* din Codul Electoral este prevăzut dreptul cetățenilor de a iniția un referendum republican (legislativ), prevederea nouă de la *art.155 alin.(2)* din Codul Electoral **are prioritate la aplicare** deoarece, *în cazul în care între două norme cu aceeaşi forţă juridică promovează soluţii diferite asupra aceluiaşi obiect al reglementării*, se aplică prevederile actului posterior.”

Mai mult decât atât, este de menționat că Comisia Electorală Centrală prin Hotărârea nr.1344/2018 cu privire la cererea de înregistrare a grupului de iniţiativă pentru desfăşurarea referendumului republican legislativ[[4]](#footnote-4), deja s-a expus expres care este poziția autorității electorale în asemenea situații. Astfel, CEC în hotărârea nominalizată a folosit pentru refuzul de a înregistra grupul de inițiativă următorul argument: „*Incertitudinea asupra dreptului cetățenilor de a iniția un referendum legislativ* **decurge** și din pct.2 din Hotărârea Curții Constituționale nr.24/2017, prin care s-a declarat neconstituțional alin. (2) al art.144 din Codul electoral (actualul art.155) […]”.

În prezenta speță, relevante sunt concluziile și statuările Curții Constituționale. Spre exemplu, în Hotărârea nr.8 din 19/2012[[5]](#footnote-5), Curtea Constituțională a reiterat faptul că:

„*În condiţiile statului de drept*, **puterea politică aparţine poporului**. Dacă primele două elemente definitorii ale statului – teritoriul şi populaţia – au un caracter obiectiv-material, cel de-al treilea element esenţial – *suveranitatea naţională* – are un caracter subiectiv-voliţional şi înseamnă că **dreptul de comandă aparţine poporului**.”

La fel, în jurisprudența constituțională (a se vedea spre exemplu HCC nr.15/2014[[6]](#footnote-6)), Înalta Curte de Jurisdicție Constituțională a consfințit și a reiterat constant în hotărârile / deciziile sale următoarele *principii generale*:

- Potrivit articolului 1 alin.(3) din Constituţie, *Republica Moldova este un stat de drept, democratic*, în care demnitatea omului, drepturile şi libertăţile lui, libera dezvoltare a personalităţii umane, dreptatea şi pluralismul politic reprezintă valori supreme şi sunt garantate.

- Întru dezvoltarea conceptului statului de drept, articolul 2 alin.(1) din Legea Supremă prevede că *suveranitatea naţională aparţine poporului Republicii Moldova*, care **o exercită în mod direct** şi prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Constituţie.

- Curtea relevă că, în sensul art.2 din Constituţie, *o democraţie veritabilă* **poate fi constituită numai de către popor**, prin exercitarea suveranităţii naţionale în mod direct **ori**  prin intermediul reprezentanţilor săi, aleşi în cadrul unui scrutin democratic.

- Curtea reiterează că dispoziţiile constituţionale ale articolelor 1 alin.(3) şi 2 alin.(1) urmează a fi corelate cu prevederile art.38 din Legea Supremă, *potrivit căruia voinţa poporului constituie baza puterii de stat*, aceasta exprimându-se prin alegeri libere, care au loc în mod periodic, prin sufragiu universal, egal, direct, secret şi liber exprimat.

- Curtea reţine că, prin norma constituţională, legiuitorul a desemnat **poporul drept unicul deţinător al suveranităţii naţionale**.

În acest sens, prin Hotărârea nr.16/2001[[7]](#footnote-7), Înalta Curte a statuat că: *„Suveranitatea naţională înseamnă, potrivit Constituţiei, puterea absolută şi perpetuă a poporului, pe care acesta o exercită prin organele reprezentative ale puterii de stat, al cărei titular suveran este. În acest sens, suveranitatea naţională este inalienabilă, întrucât ceea ce se transmite organelor reprezentative este doar exerciţiul acesteia.* ***Exercitarea suveranităţii în mod direct de către popor se realizează prin participarea lui la referendumuri şi alegeri, precum şi prin luarea unor decizii de către acesta în mod direct.****”*

Relevantă pentru prezenta speță, este și poziția Curții Constituționale subliniată în HCC nr.15/2014, unde a fost statuat că: „*Parlamentul, la adoptarea Codului electoral şi a oricărei legi organice de modificare sau completare a acestuia*, urmează să acţioneze în conformitate cu un şir de principii constituţionale, cum ar fi: **statul de drept, dreptul la vot**, egalitatea, libertatea opiniei şi a exprimării, **dreptul la administrare**, dreptul la informaţie, libertatea întrunirilor etc. Or, *Curtea urmează să reacţioneze de fiecare dată în cazul în care, la sesizare, va constata că legiuitorul a deviat de la aceste principii*.”

În continuare, Curtea a menționat că *realizarea în practică a dreptului de vot are loc prin intermediul alegerilor*. În acest sens, prin Hotărârea nr.15/1998, a reţinut că: „*Alegerile constituie nu numai un mijloc de exercitare de către cetăţeni a drepturilor lor politice, consacrate de Constituţie*, ci şi un mijloc de dotare a instituţiilor unui stat democratic cu o capacitate coerentă de expresie, pentru a face posibilă organizarea unor centre de decizie politică, eficiente şi în măsură să imprime activităţii de stat o orientare general nefragmentată.”

Nu în ultimul rând este necesar de menționat că, chiar în Hotărârea Curții Constituționale nr.24/2017, pe care autorul proiectului pretinde că intenționează să o execute, Curtea a dispus următoarele:

„În acelaşi timp, Curtea menţionează că alin. (2) al articolului 2 din Constituţie statuează, cu titlu de principiu, **că nici o persoană particulară, nici o parte din popor, nici un grup social, nici un partid politic sau o altă formaţiune obştească nu poate exercita puterea de stat în nume propriu. Uzurparea puterii de stat constituie cea mai gravă crimă împotriva poporului**.”

Astfel, în condițiile în care Curtea a dispus că, potrivit normei constituţionale, *o democraţie veritabilă poate fi constituită numai de către popor***, prin exercitarea suveranităţii naţionale în mod direct** prin participarea la referendumuri **ori** prin intermediul reprezentanţilor săi, putem concluziona că, chiar și dacă Parlamentul este unicul organ reprezentativ suprem al poporului, **acesta nu poate substitui în totalitate poporul și la fel nu poate să excludă dreptul cetățenilor de a iniția orice tip de referendum**, odată ce potrivit Legii Supreme hotărârile adoptate potrivit rezultatelor referendumului republican au putere juridică supremă.

La fel de mult sunt neclare acțiunile grabnice ale autorităților de a promova un asemenea proiect de modificare și completare a Codului Electoral la capitolul referendumuri *anume în acest moment*, sub pretextul executării adresei emise în baza Hotărârii nr.24/2017. Or, Curtea Constituțională atrage atenția că la adoptarea Hotărârii nr.22/2010, precum şi a Avizului nr.1/2014 instanţa de contencios constituţional a emis alte două adrese, prin care a semnalat autorităților existenţa mai multor lacune în legislaţia electorală cu referire la referendumurile democratice, iar până în prezent lacunele semnalate nu au fost remediate de către legislativ.

În concluzie, Comunitatea „WatchDog.MD” observă și atrage atenția că în condițiile în care Ministerul Justiției și/sau Guvernul Republicii Moldova (care este emanația majorității parlamentare actuale), *nu vor ține cont și vor ignora argumentele noastre*, putem să ajungem în situația în care chiar și dacă Comisia Electorală Centrală va înregistra noul grup de inițiativă privind desfășurarea referendumului republican legislativ, iar ulterior grupul de inițiativă va colecta 200 mii de semnături în susținerea acestui referendum, între timp există riscul ca Parlamentul să adopte proiectul de lege în redacția propusă de Ministerul Justiției/Guvern. Pe cale de consecință, ulterior **majoritatea parlamentară actuală va avea temei prevăzut de noua lege adoptată și astfel va refuza desfăşurarea referendumului inițiat de cetățeni**.

În lumina celor expuse supra, Comunitatea „WatchDog.MD” propune Ministerului Justiției să țină cont de observațiile și argumentele aduse și solicită respectuos să redacteze și să expună esența proiectului în maniera în care **un număr de cel puţin 200 mii de cetăţeni ai Republicii Moldova cu drept de vot să aibă dreptul de a iniția orice tip de referendum**. Astfel, se propune că articolul 155, alineatul (2) din Codul electoral să aibă următorul cuprins:

***„(2) Subiecţii menţionaţi la alin.(1) lit. a) și b) pot iniţia orice tip de referendum prevăzut la art.154*.”**

**Președintele
Asociației Comunitatea „WatchDog.MD” Sergiu TOFILAT**

**22.02.2018**

1. <http://justice.gov.md/public/files/2018/transparenta_in_procesul_decizional/februarie/1381.pdf> [↑](#footnote-ref-1)
2. <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=371426> [↑](#footnote-ref-2)
3. <http://justice.gov.md/public/files/2018/transparenta_in_procesul_decizional/februarie/NF_1381.pdf> [↑](#footnote-ref-3)
4. <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=374245> [↑](#footnote-ref-4)
5. <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=343781> [↑](#footnote-ref-5)
6. <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=354225> [↑](#footnote-ref-6)
7. <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=291748> [↑](#footnote-ref-7)