

OPINIE SEPARATĂ

/ expusă în corespundere cu art.18 alin.(3) din Codul electoral
și pct.25 lit.î) din Regulamentul cu privire la activitatea Comisiei Electorale Centrale /

1. Subsemnații, membri ai Comisiei Electorale Centrale, **nu suntem de acord** cu *Hotărîrea Comisiei Electorale Centrale nr.1450 din 12.03.2018 cu privire la cererea de înregistrare a grupului de inițiativă pentru desfășurarea referendumului republican legislativ* (în continuare – „hotărîrea adoptată”, „HCEC nr.1450/2018”), deoarece **considerăm că hotărîrea în cauză a fost adoptată cu interpretări cazuistice ale normelor constituționale / legale și cu abateri de la procedura jurisdicției electorale**, pentru care motiv expunem prezenta opinie separată, bazată pe următoarele considerente.

2. În primul rînd, este de subliniat că în textul hotărîrii adoptate este inclusă o frază 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.*”

3. 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.

4. Astfel, analizând în ansamblu conținutul textului HCEC nr.1450/2018, putem constata din punctul nostru de vedere următoarele fapte axiomatiche și realități juridice:

- 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 în regulamentele sale;

- la etapa inițierii referendumurilor republicane de către subiecții abilitați de lege cu acest drept, *Comisia are atribuția doar de a înregistra grupul de inițiativă* în cazul în care au fost respectate prevederile ce țin de constituirea grupului de inițiativă și **nu are atribuții legale** de a se expune asupra competenței de a iniția referendumuri, obiectului propus de a fi supus referendumului, precum și asupra oportunității inițierii referendumului legislativ, precum și a problemei propuse de a fi supuse referendumului republican;

- potrivit normelor Codul electoral, Comisia are un singur temei legal pe care îl poate aplica, și anume: în cazul în care nu a fost prezentat numărul necesar de semnături,

Comisia Electorală Centrală adoptă o hotărîre privind respingerea propunerii de a efectua referendumul republican;

- 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;

- recomandările / observațiile Comisiei de la Veneția trebuie să fie respectate și luate în considerare *în egală măsură*, atât recomandările generale care se conțin în Codul bunelor practici în materie electorală, cât și recomandările speciale pentru Republica Moldova care se regăsesc în alte documente ale Comisiei de la Veneția;

- 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, 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 precum și reglementări insuficiente pentru Comisia Electorală Centrală în materia referendumului republican, care se datorează organului legislativ și/sau prin neexecutarea adreselor Curții Constituționale;

- 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 de principiul fundamental statuat de 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 legii);

- în hotărîrea adoptată nu se regăsesc referințe exacte la articolele din Codul electoral și 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, 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 referendare, nu pot servi drept argument pentru neînregistrarea grupului de inițiativă, deoarece o inițiativă civică pentru a supune voinței poporului o problemă importantă, nu poate excede spiritul și litera normelor din Legea Supremă, care reprezintă intenția și voința Constituantei originare.

Cu referire la respectarea normelor de procedură cu privire la constituirea și înregistrarea grupului de inițiativă pentru desfășurarea referendumului legislativ

5. La data de 23.02.2018, reprezentanții grupului de inițiativă pentru desfășurarea referendumului republican legislativ au depus la Comisia Electorală Centrală *cererea de înregistrare a grupului de inițiativă*, anexând și documentele prevăzute de normele electorale.

6. La acest aspect, este de menționat că reprezentanții grupului de inițiativă au solicitat suportul Comisiei Electorale Centrale și a Centrului de instruire continuă în domeniul electoral, în pregătirea și perfectarea actelor necesare pentru înregistrarea grupului de inițiativă și au cerut autorității electorale să prezinte informații și modele de acte, spre exemplu: care este cadrul legal aplicabil, ce aspecte de procedură sunt necesare pentru inițierea referendumului republican legislativ, orice alte informații sau proceduri legale relevante procesului de inițiere a referendumului legislativ de către cetățeni.

7. Prin scrisoarea cu nr.CEC 8/1980 din 30.01.2018, semnat de dna Alina Russu, reprezentanții grupului de inițiativă au primit răspunsul autorității electorale centrale, unde au fost enumerate prevederile din Codul electoral și din Regulamentul cu privire la activitatea grupului de inițiativă privind desfășurarea referendumului republican, aprobat prin HCEC nr.4315/2015, ce urmează a fi respectate de grupul de inițiativă.

8. În continuare, potrivit procesului-verbal din 11.02.2018 al adunării cetățenilor pentru inițierea referendumului republican legislativ, grupul de inițiativă a fost constituit din **791 de persoane**, iar problema preconizată a fi supusă referendumului republican legislativ se referă la adoptarea de către popor a sistemului electoral al Republicii Moldova, ce se va aplica în cazul alegerilor parlamentare.

9. În textul HCEC nr.1450/2018, se spune că la verificarea corespunderii datelor de identitate înscrise în lista membrilor grupului de inițiativă cu cele din declarațiile și actele de identitate prezentate în copie au fost constatate 126 de mici abateri, cum ar fi: declarație scrisă neciteț, semnatarul a scris cu greșeli numele/prenumele, actul de identitate prezentat în copie este incomplet / ilizibil etc.

10. Cu toate acestea, este de observat că în textul hotărârii adoptate de majoritatea membrilor CEC nu există mențiuni că aceste mici abateri identificate **nu constituie motive concludente** pentru respingerea înregistrării grupului de inițiativă, deoarece este respectată condiția imperativă impusă de art.163 alin.(1) din Codul electoral care stipulează că *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.*

11. Or, chiar și dacă ar fi fost excluse cele 126 mici abateri depistate de raportorul proiectului de hotărâre, numărul de participanți la adunarea cetățenilor oricum este cel puțin de două ori mai mare decât numărul de 300 de persoane cerut de normele legale.

12. În lumina celor expuse, considerăm că în HCEC nr.1450/2018 Comisia Electorală Centrală urma să constate și să sublinieze expres că cerințele de procedură cu privire la constituirea grupului de inițiativă pentru desfășurarea referendumului legislativ, **au fost respectate** de către grupul de inițiativă și **corespund condițiilor stabilite de normele legale și regulamentare**, iar pe cale de consecință grupul de inițiativă trebuia să fie înregistrat.

Cu privire la imperativele ce țin de stabilitatea și predictibilitatea legislației electorale, aplicarea principiilor constituționale în materia referendară și a drepturilor fundamentale ale cetățenilor

13. La acest capitol, este de menționat că în cazurile examinării cererii privind înregistrarea grupului de inițiativă pentru desfășurarea referendumului republican legislativ, cu toate că în hotărârea adoptată majoritatea membrilor au utilizat în mod selectiv unele statuări din jurisprudența Curții Constituționale, considerăm că Comisia Electorală Centrală urma să aplice și să ia în considerare următoarele interpretări și concluzii relevante ale Curții Constituționale.

14. Astfel, în Hotărârea nr.8 din 19/2012, Curtea Constituțională a reiterat faptul că:

*„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**.”*

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

- Potrivit art.1 alin.(3) din Legea fundamentală, *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.

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

- Curtea relevă că, **în sensul art.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.

- Curtea reiterează că dispozițiile constituționale ale articolelor 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.

- Curtea reține că, prin norma constituțională, legiuitorul a desemnat **poporul drept unicul deținător al suveranității naționale**.

16. În acest sens, prin Hotărârea nr.16/2001, Înalta Curte a statuat că: „**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.**”

17. Astfel, putem concluziona că, *exercitarea suveranității în mod direct de către popor se realizează prin participarea lui la referendumuri și alegeri*. 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.

18. În context este de necesar de menționat și statuările Curții Constituționale din Decizia nr.124/2017:

„34. În corespundere cu articolul 72 alin.(3) lit.a) din Constituție, Parlamentul, prin lege organică, urmează să reglementeze sistemul electoral.

35. Așadar, constituentul a lăsat în seama legiuitorului ordinar libertatea de a stabili regulile de organizare și de desfășurare a procesului electoral, modalitățile concrete de exercitare a dreptului de vot și a dreptului de a fi ales, cu respectarea condițiilor impuse de Constituție.

36. În acest context, prin Hotărârea nr.15/1998, Curtea a subliniat că: „*Parlamentul este unicul organ în măsură să adopte orice tip de scrutin sau modalitate de atribuire a mandatelor de deputat.*”

19. La acest aspect, ținem să precizăm că *în percepția noastră*, Curtea Constituțională a statuat pe bună dreptate că Parlamentul este unicul organ abilitat de Constituție să adopte sistemul electoral, 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.*

20. În continuare, Curtea Constituțională a statuat că *realizarea în practică a dreptului de vot are loc prin intermediul alegerilor*. În acest sens, prin Hotărârea nr.15/1998, a reținut că: „*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.”

21. La fel, în jurisprudența recentă a Curții Constituționale (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.”

22. În corespundere cu art.75 din Constituție, *cele mai importante probleme ale societății și ale statului sînt supuse referendumului iar hotărârile adoptate potrivit rezultatelor referendumului republican au putere juridică supremă*. La fel, art.38 din Legea fundamentală dispune că, *voința poporului constituie baza puterii de stat*.

23. Iar 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*;

24. 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.

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

26. 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.

27. În acest context, art.153 din Codul electoral al Republicii Moldova 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.**”

28. Astfel, din normele constituționale și legale enunțate rezultă că suveranitatea națională exprimă voința Constituyentei 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 sa 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.

29. 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 și dacă Parlamentul este unicul organ reprezentativ și unica 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**, în condițiile în care potrivit art.75 din Constituție, hotărârile adoptate potrivit rezultatelor referendumului republican au putere juridică supremă.

30. 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 / hotărîre.

31. Nu în ultimul rînd, este necesar de menționat că chiar și în textul hotărîrii adoptate - HCEC nr.1450/2018 se face referință la faptul că 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.*”

32. În concluzie, chiar și dacă Curtea Constituțională a stabilit că Parlamentul este unicul organ de stat din ansamblul celorlalte organe de stat existente, **în opinia noastră acest fapt nu poate fi calificat / interpretat că doar Parlamentul poate să adopte schimbarea sistemului electoral și astfel să excludă dreptul suveran al poporului de a decide inclusiv și acest lucru**.

Or, Curtea Constituțională a dispus că la adoptarea Codului electoral și a oricărei legi 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, și **dreptul la administrare**, ceea ce înseamnă că la schimbarea sistemului electoral, organele / instituțiile statului, cel puțin urmau în mod obligatoriu să consulte inițial poporul.

Cu privire la competența desfășurării referendumului republican legislativ, precum și a conținutului proiectului de lege supus acestuia

33. La 06.03.2018, Curtea Constituțională a pronunțat hotărârea în cadrul examinării sesizării nr. 10g/2018, prin care a statuat următoarele:

„Curtea a menționat că dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle sale, consacrat în articolul 23 alin. (2) din Constituție, 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.**

Curtea a reținut că principiul legalității și al certitudinii juridice este esențial pentru *garantarea încrederii în statul de drept*, consfințit prin art.1 alin.(3) din Constituție, și *constituie o protecție împotriva arbitrarului.*”

34. La fel, 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.

35. 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.22/2010, Avizul nr.1/2014 și Hotărârea nr.24/2017 unde a emis trei adrese (dintre care una definitivă) privind lacunele legislative în materie de referendumuri.

36. 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 organului legislativ, însă acest lucru nu poate obstrucționa dreptul poporului de a iniția referendumuri legislative.

37. În aceeași ordine de idei, precum și în condițiile de fapt și de drept expuse supra, Comisia Electorală Centrală ține cont și se conduce de principiul fundamental statuat de 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 ei*** (a se vedea pct.67 din HCC nr.21/2015).

38. 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*”.

39. 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 dedus din principiile constituționale și din normele nominalizate supra. 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.

40. Or, potrivit art.155, alin.(1) din Codul electoral, referendumul republican poate fi inițiat de a) 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 [...].

41. 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 și unele regulamente care vin să detalieze procedurile de înregistrare a grupurilor de inițiativă, colectare a semnăturilor, finanțare a grupurilor de inițiativă, precum și de anulare a înregistrării acestora și respingere a inițiativei de desfășurare a referendumului, în special se menționează Regulamentul cu privire la activitatea grupului de inițiativă privind desfășurarea referendumului republican, adoptat prin HCEC nr.4315/2015.

42. 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, dreptului la vot și a dreptului la administrare.

43. 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 chiar și dacă nu există proceduri și norme legale expres reglementate, respectiv pe cale similară prin interpretarea coroborată a articolelor 2 și 75 din Constituție, precum și statuările din jurisprudența Curții Constituționale, se poate deduce că prin intermediul instituției referendumare pot fi adoptate cu atât mai mult și legi.

44. Mai mult decât atât, Curtea C 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.”

45. 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 Curtea Constituțională prin Avizul nr.2/2015.

46. Astfel, conform procesului-verbal al adunării de constituire, grupul de inițiativă a decis de a aproba textul problemei supuse referendumului republican legislativ, exprimat prin următoarea întrebare / rezumat: „*Susțineți adoptarea Legii cu privire la sistemul electoral, care stabilește că alegerile Parlamentului se efectuează în baza unui sistem de vot proporțional?*”

47. Totodată, grupul de inițiativă a decis să aprobe și textul proiectului de lege propus pentru referendumul legislativ, după cum urmează:

„Lege cu privire la sistemul electoral

Noi, Poporul Republicii Moldova, exercitînd-ne în mod direct suveranitatea națională și dreptul nostru de a participa nemijlocit la administrarea treburilor publice, exprimîndu-ne voința asupra problemei ce ține de sistemul electoral, în temeiul art.1 alin.(3), art.2, art.7, art.38 alin.(1), art.39 alin.(1), și art.75 din Constituție, adoptăm prezenta lege organică.

Art.1 - Alegerile Parlamentului

Alegerile Parlamentului se efectuează în baza unui sistem de vot proporțional.

Art.2 - Dispoziții tranzitorii

(1) În termen de cel mult 30 de zile de la confirmarea rezultatelor referendumului de către Curtea Constituțională, Parlamentul va adopta modificările și completările necesare pentru aducerea legislației în vigoare în concordanță cu prezenta lege.

(2) Guvernul și Comisia Electorală Centrală vor întreprinde toate măsurile necesare pentru pregătirea și organizarea alegerilor parlamentare pentru Parlamentul de legislatură a XXI-a în baza sistemului electoral de vot proporțional”.

48. La fel, este de remarcat că referința în HCEC nr.1450/2018 precum că Comisia Electorală Centrală urma să ia în considerare și prevederile Legii privind actele legislative este irelevantă, or în cazul inițiativei civice din anul 2015 acest lucru nu a fost aplicat, chiar și dacă pentru proiectele de legi de modificare a normelor constituționale la fel nu există prevederi exprese ce urmează să le respecte grupul de inițiativă a cetățenilor.

49. În acest context, este de subliniat că cu privire la procedura de organizare și desfășurare a referendumului, în temeiul art. 135 alin. (1) lit. d) din Constituție care dispune că Curtea Constituțională confirmă rezultatele referendumurilor republicane, *rolul Curții Constituționale este acela de a veghea la respectarea procedurii și de a confirma rezultatele acestuia.*

50. Astfel, în jurisprudența sa (HCC nr.24/2017) Curtea Constituțională a stipulat următoarele: „3.3. *Reguli specifice referendumului*

70. 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.*

71. În acest sens, în jurisprudența sa Curtea a subliniat că instanța constituțională trebuie să verifice îndeplinirea condițiilor pentru exercitarea inițiativei referendare și 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 (Avizul nr.1/2014).

72. Potrivit *Codului de bune practici în materie de referendum*, adoptat de Consiliul pentru Alegeri Democratice la cea de-a 19-a reuniune (Veneția, 16.12.2006) și de Comisia de la Veneția la cea de-a 70-a sesiune plenară (Veneția, 16-17.03.2007), recurgerea la un referendum **implică în mod necesar respectarea ordinii juridice în ansamblu.**

73. În Avizul nr.1/2014 Curtea a statuat că *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.*"

51. Astfel, în condițiile de fapt și de drept nominalizate supra, precum și avînd în vedere competența / atribuțiile Curții Constituționale care reies cadrul legal existent și din jurisprudența Înaltei Curți, **considerăm că Comisia Electorală Centrală urma să sesizeze inițial Curtea Constituțională pentru a verifica problema și proiectul de lege propus pentru referendumul legislativ de către grupul de inițiativă.** Or, în situația adoptării unei legi prin referendum republican inițiat de cetățeni, Curtea Constituțională urmează să verifice și îndeplinirea condițiilor formale pentru exercitarea inițiativei referendare.

52. Nu în ultimul rînd, este de menționat că drept o consecință a obligativității respectării de către statul nostru a tratatelor internaționale în general, *Republica Moldova este ținută în special și de obligația de a respecta actele instituțiilor Consiliului European, implicit ale Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept - Comisia de la Veneția, GRECO etc.*

53. Astfel, trebuie să menționăm despre existența unei recomandări generale care se conține în Codul bunelor practici în materie electorală, adoptat de Comisia de la Veneția la 52-a reuniune plenară (Veneția, 18-19.10.2002), și anume: *elementele fundamentale ale dreptului electoral, în special, sistemul electoral propriu-zis, componența comisiilor electorale și constituirea circumscripțiilor electorale, nu trebuie amendate decît cel puțin cu un an înainte de alegeri*, sau trebuie înscrise în Constituție sau formulate în formă de document cu un statut mai înalt decît cel al unei legi ordinare.

54. Totodată, în contextul subiectului examinat, Comisia Electorală Centrală era obligată să observe o altă constatare și recomandare specială pentru Republica Moldova: *„modificarea legislației electorale a avut loc cu ignorarea principalei recomandări a Comisiei de la Veneția, care a menționat că, schimbarea sistemului de vot proporțional pe unul mixt, pentru Republica Moldova nu este recomandabilă”* [a se vedea 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 111-a sesiune plenară (Veneția, 16-17.06.2017) CDL-AD (2017)012].

55. 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 instituția referendumului, și abia în al doilea rând la existența prevederilor legale de ordin procedural.

56. 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, neînregistrarea grupului de inițiativă pentru inițierea unui referendum republican legislativ, din punctul nostru de vedere conține anume asemenea riscuri.

57. 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 înregistrează 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.

Membri ai Comisiei Electorale Centrale:

Galton Vasile
Gurdusă Sergiu
Șarban Vladimir

V. Galton
Gurdusă Sergiu
Șarban