

CZU: 342.573

DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.4011878>**REFERENDUMUL CA FORMĂ FUNDAMENTALĂ A DEMOCRAȚIEI POLITICE****Pavel MIDRIGAN***, **Mariana BORDIAN****Universitatea de Studii Politice și Economice Europene „Constantin Stere”
Universitatea de Stat din Moldova*

Suveranitatea națională aparține poporului, iar cele mai importante probleme ale societății și ale statului le poate rezolva el însuși sau prin reprezentării săi. Referendumul, inclusiv prin inițiativa populară, în sensul prevederilor constituționale, reprezintă o formă supremă de exercitare a suveranității naționale. În timp ce încrederea în Parlament, ca organ reprezentativ, scade constant, referendumul poate deveni o formă viabilă de consultare a poporului, precum și de adoptare a cadrului legal. Referendumul este un instrument important al democrației directe.

Cuvinte-cheie: *Constituție, reprezentare, popor, referendum, parlament, democrație, suveranitate.*

THE REFERENDUM AS A FUNDAMENTAL FORM OF POLITICAL DEMOCRACY

National sovereignty belongs to the people, and the most important problems of society and the state can be solved by itself or through its representatives. The referendum, even by popular demand, in the sense of constitutional stipulations, is a supreme form of exercising national sovereignty. While trust in the Parliament, as a representative body, is steadily declining, the referendum could become a viable form of public consultation as well as the adoption of the legal framework. The referendum is an important tool of direct democracy.

Keywords: *Constitution, representation, people, referendum, parliament, democracy, sovereignty.*

Buletinul de vot este mai puternic decât un glonte
(Abraham Lincoln)

Introducere

Problematika privind modalitatea realizării puterii în stat a fost și rămâne un subiect atât de cercetare științifică, cât și de o aplicare practică importantă.

În conformitate cu prevederile art.1 din Constituția Republicii Moldova, poporul Republicii Moldova exercită suveranitatea națională în mod direct și prin organele sale reprezentative [1]. Într-un stat de drept democratic, administrarea poporului urmează a se realiza prin popor și pentru popor, deoarece doar poporul este titularul suveranității naționale. Cu toate acestea, titularul suveranității este în imposibilitate de a o exercita continuu în mod direct. Materializarea se produce prin faptul că puterea statului este exercitată în numele poporului de către anumite organe, cărora le sunt delegate funcțiile respective printr-o autorizare generală, manifestată prin alegerea unor organe reprezentative. Exercițarea suveranității în mod direct de către popor se face prin participarea lui la referendumuri și la alegeri, precum și prin luarea în mod direct a unor decizii. Referendumul, în sensul prevederilor constituționale, reprezintă o formă supremă de exercitare a suveranității naționale, prin care corpul electoral (alegătorul) este chemat să decidă asupra adoptării unei legi fundamentale (ex. de modificare a dispozițiilor generale ale Constituției) sau să-și exprime voința în alte probleme de interes național (art.75 din Constituție).

În acest articol ne vom referi la abordarea teoretică și practică de exercitare a suveranității naționale de către popor prin referendum, cale expres prevăzută de Constituție.

Curtea Constituțională a Republicii Moldova, fiind sesizată referitor la organizarea referendumurilor, inclusiv pentru modificarea Constituției, a adoptat câteva hotărâri care ridică multe întrebări de interpretare. Mulți juriști și politologi s-au expus critic asupra motivelor invocate de către Curte, menționând că aceste hotărâri au un zel politic de moment, în temeiul situației politice actuale și intereselor unor partide politice de guvernământ.

Astfel, prin Avizul nr.3 din 6 iulie 2010 asupra inițiativei de revizuire a art.78 din Constituția Republicii Moldova prin referendum constituțional, Curtea Constituțională a admis, implicit, modificarea Constituției prin referendum constituțional. Pe de altă parte, Curtea, prin hotărârea sa, a invocat faptul că Constituția Republicii Moldova ar putea fi revizuită numai de către Parlamentul Republicii Moldova. La acestea se mai adaugă și hotărârea Curții Constituționale din 27 iulie 2017 referitor la organizarea unui referendum consultativ

la inițiativa Președintelui Republicii Moldova, care a fost declarat ca fiind contrar Constituției. Se impune întrebarea: Dispun oare cetățenii Republicii Moldova de șanse reale de a decide direct soarta lor cu referire la cele mai importante probleme din societate prin referendum?

Referendumul este o parte componentă a oricărei democrații. Democrația apare ca un fenomen integrator care cumulează și valorifică valorile morale, politice, juridice ale societății. În sistemele democratice cetățenii au dreptul la o bună guvernare, dar și la șansa de a contribui direct la treburile statului, la orice nivel. Și aici este oportun de a menționa trei instrumente ale democrației directe implementate cu succes în mai multe state democratice: *inițiativa populară*; *dreptul de veto*; *referendumul*. Cuvântul *referendum* sau *plebiscit* este de origine latină, fiind utilizat pentru a desemna procesul de consultare directă a cetățenilor unei țări în legătură cu un text de lege de o importanță cu totul deosebită sau asupra unei situații de importanță națională. Referendumul sau plebiscitul este o formă de democrație directă, în contrast cu democrația reprezentativă. Ca procedură legislativă general acceptată, în cazul referendumului, consultarea cetățenilor se face prin chemare la vot direct, pe buletinele de vot existând doar două opțiuni: „Da” sau „Nu”.

Cuvântul „referendum” desemnează practica de a supune aprobării populare, prin vot direct, o măsură legislativă inițiată de autoritățile legitime ale unui stat sau ale unei regiuni, în cadrul unui proces democratic liber și corect organizat. Întrebarea adresată cetățenilor, care constituie obiectul votului la referendum, este formulată de autorități; referendumul reprezintă un vot popular inițiat și organizat „de sus în jos”. În unele jurisdicții cu sistem de drept de tip anglo-saxon, cuvântul „plebiscit” este folosit pentru a desemna consultările populare care au ca obiect schimbarea formei de guvernământ (schimbări radicale), iar cuvântul „referendum” desemnează consultările populare directe pe alte teme de interes național.

Referendumul este un instrument al democrației directe, prin care cetățenii își exprimă opinia și hotărăsc fără intermediari, prin vot, anumite probleme de ordin administrativ sau legislativ, prin metode specifice: inițiativă legislativă, veto, referendum. Sub aspect istoric, *referendumul* ca element al democrației își are începutul în Roma antică. Referendumul mai este numit și plebiscit (lat. *plebiscitum* – decizie, lege adoptată la o adunare a plebei, de la *plebs* – în Roma antică categorie socială de oameni liberi lipsită de drepturi sau cu drepturi limitate și *scitum* – decizie). Primul plebiscit recunoscut de patricieni (patricieni – membri ai comunității gentilice, iar mai târziu ai aristocrației gentilice, care se bucurau de toate drepturile și privilegiile) a fost adoptat în anul 494 î.e.n. și determina lărgirea drepturilor plebeilor. Inițial, plebiscitul era obligatoriu numai pentru plebei, ulterior a obținut putere de lege pentru întreg poporul. Începând cu sec. al III-lea î.e.n. denumirea de plebiscit treptat iese din uz, fiind înlocuit cu cuvântul „lege” [2].

În epoca modernă, primul referendum a avut loc în Elveția în anul 1802 privind adoptarea celei de-a doua Constituții. Elveția este și țara cu cele mai numeroase referendumuri realizate. Începând cu anul 1848 și până în prezent acolo s-au desfășurat peste 500 de referendumuri naționale. Azi, orice inițiativă sau amendament la Constituția elvețiană trebuie să treacă printr-un referendum la nivel național, care este aprobat atunci când majoritatea cantoanelor îl votează, ceea ce atribuie vocii poporului un fel de autoritate definitivă și de înțelepciune nemărginită. În pofida succesului marcat de Elveția la capitoul implementare a democrației directe, de-a lungul timpului, în rândul specialiștilor s-a creat o tabără care vine cu o serie de argumente contra referendumului [3, p.20].

În prezent, constituția oricărui stat, care pretinde a fi democratic, prevede că națiunea, poporul este titular absolut al suveranității, care o exercită prin reprezentanți sau prin referendum. În SUA practica referendumului își are tradiția în democrația directă la nivel local. După conflictele religioase (protestanți vs catolici) din cantoanele sale, în 1848 Elveția a preluat modelul SUA de democrație directă și l-a transpus aproape integral în Constituția federală [4].

Constituția României (art.2 alin.(2)) și Constituția Franței (art.3 alin.(1)) stabilesc expres că poporul exercită suveranitatea prin organele reprezentative și prin referendum. În cazul Italiei, Spaniei, deși nu este prevăzut expres, acest fapt se subînțelege [5].

Referendumurile pot fi obligatorii, legate de amendamente constituționale, sau de tip opțional, consultativ. Pot fi *ante legem* și *post legem*, în dependență de tipul problemelor de soluționat – lege, proiect de lege, Constituție, amendamente la Constituție, probleme de interes național ale statului etc.

În Uniunea Sovietică pentru prima oară noțiunea de referendum a fost fixată în Constituția URSS din anul 1936, articolul 49 lit.d) stipulând că „Prezidiumul Sovietului Suprem al URSS efectuează referendumul din proprie inițiativă sau la solicitarea cetățenilor. Hotărârile adoptate prin referendum republican au putere

juridică supremă, nu necesită confirmare și se aplică în mod obligatoriu pe întreg teritoriul țării. Deși Constituția URSS prevedea organizarea referendumurilor, acestea nu s-au desfășurat niciodată. De fapt, lipseau și actele normative cu privire la desfășurarea referendumurilor. Unicul referendum unional organizat în URSS a fost cel din 17 martie 1991, desfășurat pe teritoriul unor ex-republici unionale. RSS Moldova, din motive juridice și politice, a respins ideea desfășurării pe teritoriul republicii a acestui referendum. De asemenea, referendumul unional a fost boicotat de Țările Baltice, Georgia, Armenia care, la fel ca și RSS Moldova, tindeau spre autodeterminare. Contrar actelor adoptate de Sovietul Suprem al RSS Moldova, în unele raioane și localități ale republicii s-a desfășurat referendumul URSS, însă acesta a fost calificat drept ilegal, iar rezultatele considerate nevalabile. Transformările democratice din Republica Moldova au determinat necesitatea stabilirii instituțiilor democratice directe. Noua Constituție a Republicii Moldova – Legea Supremă a societății și a statului, adoptată la 29 iulie 1994, a legiferat metodele democratice de procedură, inclusiv dreptul de a supune referendumului cele mai importante probleme ale societății și statului. Formarea statului Republica Moldova necesită și asigurarea de garanții reale pentru exercitarea de către cetățenii Republicii Moldova a dreptului de a participa la conducerea țării (treburilor de stat și obștești).

Un element al democratizării a constituit Legea cu privire la referendum, nr.1040 din 26.05.1992 [7], adoptată de Parlamentul Republicii Moldova, menită să asigure exprimarea votului de către cetățeni privind cele mai importante probleme ale comunității. În Dispozițiile Generale ale legii a fost stipulat că respectiva lege este menită să asigure cetățenilor Republicii Moldova realizarea instituției referendumului (votul poporului) prevăzută de Constituție.

În art.1 din această lege a fost dată definiția noțiunii de referendum: referendumul este votul poporului privind cele mai importante probleme ale vieții statului și ale societății. Hotărârile adoptate prin referendum republican au putere juridică supremă, nu necesită confirmare și se aplică în mod obligatoriu pe întreg teritoriul Moldovei. Tot în acest context este de menționat și faptul că în art.2 al aceleiași legi au fost indicate tipurile de referendumuri: în funcție de importanța și caracterul problemelor supuse votului întregului popor se efectuează referendumuri republicane și referendumuri locale. Referendumul republican se efectuează în baza hotărârii Parlamentului adoptate din inițiativa lui ori la propunerea organelor și factorilor decizionali investiți cu drept de inițiativă legislativă în conformitate cu Constituția. Propunerile privind efectuarea referendumului republican se depun, de către organele și factorii decizionali respectivi, în Parlament, la care se anexează argumentarea și textul problemei preconizate de a fi supusă referendumului. Interesant este faptul că la acel moment nici în legea indicată, nici în alte legi nu era stipulat clar: care sunt concret organele și factorii decizionali? Desigur, am putea deduce din teoria generală a dreptului astfel de organe, care ar fi organele publice centrale, însă aceste organe urmau să fie clar stipulate în noțiuni generale ale art.1 din lege. Tot în acest context se impun întrebările: Organele și factorii decizionali înaintează Parlamentului propuneri privind efectuarea referendumului republican? Parlamentul este obligat să organizeze referendumul? Poate Parlamentul să refuze în unele cazuri organizarea referendumului? Dacă da, în care cazuri? Care pot fi consențințele? Aceeași lege stipula în art.4 problemele supuse referendumului republican: referendumului republican pot fi supuse probleme pe care Constituția le atribuie competenței Republicii Moldova. Problema privind intrarea Republicii Moldova în formațiuni politico-statale sau ieșirea din ele se soluționează în exclusivitate prin referendum republican. Nu pot fi supuse referendumului republican probleme privind impozitul, bugetul, diviziunea teritorial-administrativă, amnistierea, grațierea, măsuri extraordinare sau de urgență pentru asigurarea ordinii publice, sănătății și securității populației, nici alegerea, numirea sau demiterea factorilor decizionali, probleme ce țin de competența Parlamentului, a Președintelui Republicii Moldova și a Guvernului.

Am făcut referință la această lege deoarece ea nu a fost niciodată aplicată în practică (o lege analogică este în vigoare în prezent în România), iar la 21.11.1997 a fost abrogată, în legătură cu adoptarea Codului electoral [8]. Aceste stipulări indicate mai sus, adică stipulări clare referitor la organizarea referendumurilor, cu regret nu s-au mai regăsit în Codul electoral, procedura referendumului fiind asimilată cu alegerile în Parlamentul republicii, ceea ce generează multe neclarități. După cum am menționat mai sus, în decursul anilor 1992-1997 pe teritoriul republicii referendumuri republicane nu s-au desfășurat. S-a inițiat doar organizarea unui sondaj sociologic, numit „La sfat cu poporul”, propus de Președintele Republicii Moldova Mircea Snegur. Pentru a evita cheltuielile suplimentare, efectuarea sondajului „La sfat cu poporul” era preconizat pentru data de 27 februarie 1994 – ziua alegerilor parlamentare. Cetățenii republicii erau invitați să răspundă la întrebarea: „Sunteți pentru ca Republica Moldova să se dezvolte ca stat independent și integral în hotarele recunoscute de

ONU, să promoveze o politică de neutralitate, să întrețină relații economice reciproc avantajoase cu orice țară și să garanteze tuturor cetățenilor ei drepturi egale conform normelor de drept internațional?"

Examinând propunerea Președintelui Republicii Moldova, Comisia Electorală Centrală, în temeiul prevederilor legale, a considerat că efectuarea sondajului sociologic „La sfat cu poporul” nu ține de competența Comisiei. Sondajul „La sfat cu poporul” a fost susținut prin Hotărârea Prezidiului Parlamentului nr.1672 din 21 ianuarie 1994.

Referendumul din Republica Moldova din 1994 a fost un referendum desfășurat la nivel național pentru a stabili dacă țara ar trebui să-și conserve independența și integritatea teritorială. Acesta s-a desfășurat pe 6 martie 1994. În cadrul acestuia a fost adresată doar o singură întrebare, dar complexă, iar cetățenii au putut răspunde cu „Da” sau „Nu”. Textul întrebării a fost următorul: *Sunteți pentru ca Republica Moldova să se dezvolte ca un stat independent și unitar, în frontierele recunoscute în ziua proclamării suveranității Moldovei (23.06.1990), să promoveze o politică de neutralitate și să mențină relații economice reciproc avantajoase cu toate țările lumii și să garanteze cetățenilor săi drepturi egale, în conformitate cu normele dreptului internațional?”*

Rezultatele oficiale ale referendumului au fost, cu o prezență de aproximativ 75%, următoarele: 95,4% dintre moldoveni au votat „Da”.

Multe persoane publice și o mare parte a presei au considerat referendumul drept o mare lovitură dată mișcării pentru reunificarea României cu Moldova în ambele țări, cu toate că întrebarea nu făcea referire la România, ci la independență. De asemenea, se referea și la integritatea teritorială, care era de o preocupare deosebită din cauza conflictului transnistrean.

Criticii referendumului atrag atenția asupra a două probleme de organizare: 1) titlul, care nu a fost „referendum”, ci „sondaj sociologic”; 2) faptul că unica întrebare adresată cerea un răspuns unic la mai multe probleme.

După cum am menționat mai sus, Legea cu privire la referendum a fost abrogată în legătură cu adoptarea Codului electoral. În Codul electoral din 1997 sunt specificate tipurile referendumurilor republicane: constituțional (vizează revizuirea Constituției), legislativ (proiectele de legi de importanță deosebită) și consultativ (problemele de interes național). Astfel, Codul electoral reglementează toate tipurile de referendumuri din Republica Moldova, cu excepția celor organizate de către autoritățile Unității Teritoriale Autonome Găgăuzia.

Primul referendum republican consultativ inițiat prin Decret prezidențial nr.930 din 22 martie 1999 viza schimbarea sistemului de guvernare în Republica Moldova. Acesta s-a desfășurat pe data de 23 mai 1999 și conținea următoarea întrebare: „Sunteți pentru modificarea Constituției în scopul instituirii sistemului prezidențial de guvernare în Republica Moldova, în cadrul căruia Președintele republicii ar fi responsabil de formarea și conducerea Guvernului, precum și de rezultatele guvernării țării?”. Se considera că sistemul semiprezidențial de guvernare, instituit prin Constituția Republicii Moldova din 1994, nu asigura separația puterilor în stat, „echilibrul necesar dintre atribuțiile și responsabilitățile care le revin, precum și unitatea procesului de dirijare a statului”. Referendumul republican consultativ a fost organizat de către Comisia Electorală Centrală permanentă, în conformitate cu prevederile Codului electoral, concomitent cu alegerile locale. În calitate de observatori din partea Președintelui Republicii Moldova au fost acreditate 1718 persoane. Pentru referendumul republican consultativ în listele electorale și în cele suplimentare au fost incluși 2.382.457 alegători, la votare au participat 1.389.731 alegători (58,33%). În urma numărării voturilor s-a constatat că 192.153 buletine erau nevalabile. Din numărul total de voturi valabil exprimate, 1.197.611, pentru opțiunea „DA” s-au pronunțat 768905 alegători (64,2%), pentru opțiunea „NU” – 428.706 alegători (35,80%). Prin hotărârea Comisiei Electorale Centrale „Cu privire la totalizarea rezultatelor referendumului republican consultativ din 23 mai 1999”, nr.536 din 28 mai 1999, s-a aprobat doar procesul-verbal privind rezultatele acestuia.

La 5 iunie 1999 Comisia Electorală Centrală a adoptat hotărârea suplimentară „Cu privire la rezultatele referendumului republican consultativ din 23 mai 1999”, în care a declarat referendumul valabil, considerând adoptată opțiunea „DA” la întrebarea supusă referendumului.

La ședința Comisiei, în cadrul dezbaterilor asupra hotărârii suplimentare au fost susținute atitudini și păreri distincte cu privire la conținutul art.171 din Codul electoral care stipula că „Comisia Electorală Centrală poate declara nevalabil referendumul republican, dacă la el au participat mai puțin de 3/5 din numărul persoanelor incluse în liste”. Cuvântul „poate” a trezit dubii membrilor Comisiei, acesta oferindu-le posibilitatea de a declara referendumul și valabil, și nevalabil. Ulterior, pentru a evita această duplicitate, prin Hotărârea

Parlamentului privind modificarea și completarea Codului electoral, nr.480 din 2 iulie 1999, în art.171 din Codul electoral cuvintele „poate declara” au fost substituite prin „declară”. De menționat că referendumul din 23 mai 1999 a fost primul și ultimul referendum republican consultativ desfășurat în Republica Moldova, care presupunea că președintele va fi responsabil pentru formarea și administrarea Guvernului.

Conform art.135 alin.(1) lit.d) din Constituție, Curtea Constituțională are atribuția doar de a confirma rezultatele referendumurilor republicane. Curtea Constituțională a validat referendumul, chiar dacă la el au participat doar 57% din alegătorii incluși în liste, deși legea prevedea participarea a cel puțin 60% pentru validare. Mai mult de jumătate din alegători au votat atunci pentru introducerea sistemului prezidențial de guvernare. Propunerea a fost aprobată de către 64,2% din alegători. Cu toate acestea, Partidul Comuniștilor și Alianța pentru Democrație și Reforme s-au opus dlui Lucinschi și la 5 iulie 2000 în Parlament au fost aprobate mai multe modificări constituționale. Schimbările au redus puterile Președintelui și au consolidat Parlamentul și Guvernul. După 1999 acestea au fost doar inițiate, dar nu au fost și realizate.

În perioada 2002- 2008 au urmat diverse propuneri de inițiere a referendumurilor republicane: două de tip legislativ (aprilie 2002, septembrie 2004), unul – consultativ (decembrie 2002) și altul – constituțional (februarie 2008). Astfel, chestiunea cu privire la neutralitatea permanentă a statului putea fi soluționată numai în cadrul unui referendum constituțional, și nu a unui consultativ. Atât prevederile Constituției Republicii Moldova, cât și prevederile art.143, art.146 din Codul electoral nu prevăd desfășurarea prealabilă a unui referendum consultativ asupra problemelor care, după conținut, ar urma să fie supuse referendumului constituțional.

Un alt referendum a fost propus în octombrie 2004 de către Biroul executiv al grupului de inițiativă, președinte al căruia a fost ales Valentin Crîlov. Se propunea desfășurarea unui referendum republican legislativ privind introducerea în Concepția politicii externe a Republicii Moldova a normei: „Direcția principală a politicii externe a Republicii Moldova la nivel regional este activitatea orientată spre aderarea țării noastre la Spațiul economic unic format de Republica Belarus, Republica Kazahstan, Federația Rusă și Republica Ucraina”.

Comisia Electorală Centrală, prin hotărârea nr.486-R din 1 noiembrie 2004, a refuzat înregistrarea grupului de inițiativă, argumentând imposibilitatea înregistrării acestuia din cauza apropiatelor alegeri parlamentare și demararea activităților electorale (desemnarea candidaților, verificarea listelor de subscripție etc.). Totodată, Comisia menționa că Concepția politicii externe a Republicii Moldova nu exclude posibilitatea de aderare a Republicii Moldova la Spațiul economic unic, recomandând soluționarea acestei probleme în cadrul legislativului [9].

La începutul anului 2008 Biroul executiv al grupului de inițiativă, președinte al căruia a fost ales Vladimir Filat, a demarat activitatea pentru organizarea unui referendum republican constituțional care preconiza modificarea Constituției prin efectuarea alegerilor parlamentare în baza sistemului electoral mixt și alegerea Președintelui Republicii Moldova prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, aplicându-se sistemul uninominal majoritar. Grupul de inițiativă în număr de 1146 persoane a fost înregistrat la Comisia Electorală Centrală pe data de 18 martie 2000. După expirarea termenului pentru colectarea semnăturilor susținătorilor referendumului, grupul de inițiativă nu a prezentat la CEC procesul-verbal și listele de subscripție cu semnăturile colectate. Pornind de la aceasta, Comisia Electorală Centrală, prin hotărârea nr.1734 din 24 iunie 2008, a respins propunerea de a efectua referendumul, anulând și înregistrarea grupului de inițiativă.

La 18 iunie 2010, Parlamentul a adoptat modificări și completări în Codul electoral, inclusiv cu privire la referendumul republican constituțional, și anume: s-a stabilit că referendumului republican poate fi supusă și revizuirea Constituției Republicii Moldova (art.146); este micșorat termenul de restricție pentru desfășurarea referendumului republican: de la 120 de zile – la 60 de zile înainte de sau după ziua desfășurării alegerilor parlamentare și locale generale (art.145); a fost redus pragul de participare la referendumul constituțional (art.171): de la 3/5 – la 1/3 din numărul alegătorilor (persoanelor înscrise în listele electorale); a fost redus numărul de voturi necesar pentru ca hotărârea (legea) supusă referendumului să fie considerată adoptată (art.168): de la 1/2 din numărul total al alegătorilor – la majoritatea alegătorilor care au participat la referendum.

Organizarea și desfășurarea referendumului republican este asemănătoare alegerilor generale: Comisia Electorală Centrală este principalul organ responsabil de pregătirea și executarea acțiunilor electorale; teritoriul țării se împarte în circumscripții electorale administrative (de nivelul întâi și doi) și în secții de votare. De

asemenea, se deschid secții de votare și peste hotare (în misiunile diplomatice, dar și în afara acestora); se formează organe electorale (consilii de circumscripție și birouri ale secțiilor de votare); se întocmesc liste electorale, inclusiv pentru cetățenii cu drept de vot aflați peste hotarele țării; la referendum partidele politice nu sunt înregistrate drept concurenți electorali, însă acestea se pot înregistra în calitate de participanți la referendum, CEC solicitându-le să se expună dacă vor opta „pentru” sau „contra”; în mass-media publică și privată poate fi plasată publicitate (gratuit și/sau contra plată), se organizează dezbateri privind problema supusă referendumului; procesul electoral poate fi monitorizat de observatori naționali și internaționali, de către reprezentanții mass-media; cetățenii votează în baza actelor de identitate stabilite de Codul electoral (aceleași ca și la alegeri), peste hotare fiind posibilă votarea doar cu pașaport sau livret de marinar; votarea are loc într-o singură zi, între orele 07:00 și 21:00 (e posibilă și prelungirea votării cu cel mult 2 ore, la anumite secții de votare); totalizarea rezultatelor referendumului republican se efectuează de CEC în termen de 5 zile.

După desfășurarea referendumului, rezultatele acestuia urmau a fi confirmate de Curtea Constituțională în termen de 10 zile de la primirea actelor de la CEC, iar în cazul în care Legea supusă referendumului constituțional este adoptată, aceasta devine lege constituțională și intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial.

După alegerile parlamentare din 5 aprilie 2009 și alegerile anticipate din 29 iulie 2009 Parlamentul urma să aleagă în funcție Președintele Republicii Moldova, însă în anul 2009 au eșuat toate cele patru 4 tentative de alegere a șefului statului pe cale parlamentară.

Pe fundalul acuzațiilor reciproce dintre putere (Alianța pentru Integrare Europeană) și opoziție (PCRM), în perioada ce a urmat (decembrie 2009 – iulie 2010) au fost întreprinse diverse tentative de soluționare a situației, cum ar fi: modificări și interpretări de legi; adresări la Curtea Constituțională, pentru solicitarea unor interpretări și clarificări; formarea unei Comisii constituționale care trebuia să elaboreze modificări în Constituție; elaborarea unui nou text al Constituției; elaborarea și înregistrarea unor proiecte de legi privind modificarea Constituției la capitolul modalități de alegere a șefului statului (direct sau indirect, cu scăderea succesivă a numărului minim de voturi necesar); implicarea structurilor internaționale pentru mediere în conflict (Consiliul Europei, Comisia de la Veneția, UE). Încercările de soluționare a crizei politice pe cale parlamentară sau fără a modifica cadrul constituțional și legal existent nu s-au soldat cu rezultate pozitive, ambele părți (puterea și opoziția) rămânând pe poziții și abordări diferite. Negocierile cu mediatorii externi și în cadrul alianței de guvernare au condus la o soluție care poate fi numită „extremă”: implicarea directă a cetățenilor țării, prin declararea referendumului constituțional.

La 6 iulie 2010 Curtea Constituțională a avizat pozitiv inițiativa de revizuire a art.78 din Constituția Republicii Moldova prin referendum constituțional, iar la 7 iulie 2010 legislativul a adoptat Hotărârea privind desfășurarea referendumului republican constituțional, care a fost stabilit pentru data de 5 septembrie 2010. Pe 5 septembrie 2010, în premieră pentru Moldova, s-a desfășurat un referendum constituțional. Cetățenii au fost chemați la urne pentru a se pronunța asupra modalității de alegere a șefului statului – a referendumului republican asupra proiectului de lege pentru modificarea articolului 78 din Constituția Republicii Moldova, însoțit de întrebarea: „Sunteți pentru modificarea Constituției care să permită alegerea Președintelui Republicii Moldova de către întreg poporul? Da, nu?” Plebiscitul a eșuat din cauza prezenței insuficiente la vot. Potrivit rezultatelor finale ale Comisiei Electorale Centrale, doar 30,29 la sută din alegătorii cu drept de vot și-au exprimat opțiunea. Pentru ca referendumul constituțional să fie declarat valabil, la vot trebuiau să se prezinte 33,33 la sută din numărul alegătorilor înscriși în listele electorale. Dat fiind faptul că la votare au participat doar 30,29%, adică mai puțin de 1/3 din numărul alegătorilor înscriși în listele electorale, la 9 septembrie 2010, prin hotărârile nr.3530 și nr.3531, Comisia Electorală Centrală a aprobat procesul-verbal privind totalizarea rezultatelor referendumului republican constituțional din 5 septembrie 2010 și a declarat referendumul nevalabil.

La 23 septembrie 2010 Curtea Constituțională a examinat dosarul cu privire la rezultatele referendumului republican constituțional din 5 septembrie 2010. Prin Hotărârea nr.22 Curtea a confirmat că referendumul republican constituțional din 5 septembrie 2010 este nevalabil. În procesul examinării dosarului Curtea Constituțională a constatat unele lacune în legislația electorală cu referire la referendumurile democratice. Astfel, Curtea Constituțională a menționat că legislația ar trebui să conțină norme exprese cu privire la 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. Curtea Constituțională a înaintat această adresare Parlamentului pentru perfecționarea cadrului legislativ în domeniu. Careva modificări importante în acest domeniu, adică perfecționarea cadrului legal referitor la organizarea referendumului, nu au fost efectuate.

Mișcarea civică „Platforma Da”, prin intermediul președintelui Biroului executiv Andrei Năstase, a înaintat inițiativa de revizuire a art.60 alin.(2), art.70 alin. (3), art.78 și 89 din Constituția RM. Această inițiativă a fost recepționată la 05.11.2015 de Comisia Electorală Centrală și prezentată Curții Constituționale cu formularea următoarelor întrebări: „1. Sunteți pentru modificarea art.60 alin.(2) din Constituție în vederea reducerii numărului deputaților, prin substituirea cifrei 101 cu cifra 71? – Pentru/Contra. 2. Sunteți pentru excluderea alin.(3) al art.70 din Constituție, care stipulează că deputatul nu poate fi reținut, arestat, percheziționat, cu excepția cazurilor de infracțiune flagrantă, sau trimis în judecată fără încuviințarea Parlamentului, după ascultarea sa? – Pentru/Contra. 3. Sunteți pentru modificarea și completarea art.78 din Constituție, în vederea alegerii președintelui RM prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat? – Pentru/Contra. 4. Sunteți pentru expunerea art.89 din Constituție într-o nouă redacție, care să prevadă că în cazul săvârșirii de către președintele RM a unor fapte care încalcă Constituția, Parlamentul poate aproba inițiativa a cel puțin 1/3 de deputați de suspendare din funcție, cu organizarea în cel mult 70 de zile a unui referendum privind demiterea președintelui? – Pentru/ Contra”. Prin avizul Curții Constituționale nr.2 din 10.11.2015, inițiativa de desfășurare a referendumului republican constituțional a fost aprobată. Astfel, grupul de inițiativă a colectat pe teritoriul Republicii Moldova 450 mii de semnături, listele fiind prezentate Comisiei Electorale Centrale pentru aprobare. Comisia Electorală Centrală, în cadrul ședinței de examinare a raportului „Cu privire la rezultatele verificării listelor de subscripție prezentate de grupul de inițiativă pentru desfășurarea referendumului republican constituțional”, a stabilit că doar în trei dintre unitățile administrativ-teritoriale a fost colectat un număr mai mare de 20 de mii de semnături.

Asta chiar dacă colectorii au adunat semnături în 34 de unități administrativ-teritoriale, în condițiile în care erau necesare cel puțin 360 de mii de semnături, colectate în cel puțin 18 raioane și municipii, cu câte cel puțin 20 de mii de semnături în fiecare.

Acestea sunt: municipiul Chișinău – 42.444 de semnături; municipiul Bălți – 24.359 de semnături; raionul Orhei – 22.160 de semnături. În rest, numărul de semnături în alte raioane și municipii a fost mai mic decât cel prevăzut de Constituție. În aceste condiții, CEC a respins propunerea de efectuare a referendumului republican constituțional și de a anula înregistrarea grupului de inițiativă, invocând faptul că articolul 141 din Constituție prevede că „revizuirea Constituției poate fi inițiată de: a) un număr de cel puțin 200.000 de cetățeni ai Republicii Moldova cu drept de vot. Cetățenii care inițiază revizuirea Constituției trebuie să provină din cel puțin jumătate din unitățile administrativ-teritoriale de nivelul doi, iar în fiecare din ele trebuie să fie înregistrate cel puțin 20.000 de semnături în sprijinul acestei inițiative”. Această hotărâre a fost contestată de grupul de inițiativă în instanțele de judecată care, într-un final, au menținut în vigoare hotărârea Comisiei Electorale Centrale, fapt ce a trezit iarăși discuții aprinse în societate, fiind invocată și imperfecțiunea cadrului legal în acest domeniu.

La 28 martie 2017, Președintele Republicii Moldova Igor Dodon a semnat Decretul privind desfășurarea referendumului republican consultativ asupra unor probleme de interes național. Potrivit art.1 din Decretul Președintelui, desfășurarea referendumului consultativ a fost stabilită pentru data de 24 septembrie 2017. Articolul 2 din Decretul menționat conține următoarele întrebări preconizate a fi supuse referendumului republican consultativ: „1. *Susțineți abrogarea Legii nr.235 din 3 octombrie 2016 privind emisiunea obligațiilor de stat în vederea executării de către Ministerul Finanțelor a obligațiilor de plată derivate din garanțiile de stat nr.807 din 17 noiembrie 2014 și nr.101 din 1 aprilie 2015 (privind acoperirea furtului miliardului)?* 2. *Susțineți acordarea Președintelui Republicii Moldova a drepturilor constituționale suplimentare privind dizolvarea Parlamentului și organizarea alegerilor parlamentare anticipate?* 3. *Susțineți reducerea numărului de deputați în Parlament de la 101 la 71?* 4. *Susțineți studierea în instituțiile de învățământ a disciplinei „Istoria Moldovei?”*”

Partidul Liberal a contestat la Curtea Constituțională Decretul Președintelui cu privire la organizarea unui referendum republican consultativ. Liberalii au atras atenția asupra faptului că Igor Dodon nu a respectat procedura prealabilă de consultare a Parlamentului. Partidul Liberal a atras atenția asupra faptului că, potrivit Codului electoral [articolul 150, alineatul 1], Președintele urma să remită propunerea privind organizarea și desfășurarea referendumului către Parlament care, la rândul-i, trebuia să se pronunțe prin hotărâre, în termen de 6 luni, iar referendumul propriu-zis urma să fie organizat nu mai devreme de 60 de zile de la adoptarea hotărârii.

Un alt subiect invocat de PL ține de faptul că Igor Dodon urmărește scopul de a constitui un stat autoritar, solicitând acordarea împuternicirilor suplimentare. Liberalii au precizat că această sesizare nu vine ca o tentativă de a limita dreptul poporului de a se pronunța asupra unor probleme de interes național, dar „pentru a denunța intenția președintelui și de a evidenția caracterul complet demagogic” al inițiativei acestuia.

Consilierul șefului statului în domeniul juridic, Maxim Lebedinschi, a menționat în ședința Curții Constituționale, care a examinat sesizarea PL, că argumentele liberalilor nu pot fi considerate ca fiind fondate, și asta din motivul că un alt articol din Codul electoral [articolul 151, alineatul 1] prevede că Parlamentul este consultat doar în cazul când referendumul este inițiat de cetățeni ori deputați, iar în cazul Președintelui Republicii Moldova această obligativitate lipsește.

La 27 iulie 2017, Curtea Constituțională a pronunțat Hotărârea 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 (*Sesizarea nr.40a/2017*). În urma examinării sesizării, Curtea Constituțională a declarat neconstituțional Decretul Președintelui Republicii Moldova privind organizarea și desfășurarea referendumului republican consultativ. Potrivit magistraților, referendumul consultativ inițiat de Președintele Igor Dodon nu corespunde Legii Supreme. Astfel, Curtea Supremă a anunțat că „Președintele Republicii Moldova nu dispune de dreptul de a modifica Constituția”, iar inițiativa sa „depășește” împuternicirile șefului statului, și anume: „*Întrebările formulate în Decretul nr.105-VIII din 28 martie 2017 depășesc competențele constituționale ale președintelui și, prin urmare, nu pot fi supuse unui referendum consultativ, inițiat de Președintele Republicii Moldova. Curtea subliniază că este contrar spiritului și literei Constituției ca președintele, sub acoperirea sintagmei „probleme de interes național”, să poată iniția un referendum care implică modificarea Constituției sau chestiuni ce țin de aprecierea științifică a mediului academic. Suplimentar, Curtea subliniază că întrebările propuse referendumului vizează domenii total distincte, fapt care nu asigură exigența de formă și conținut a obiectului supus referendumului. Curtea reține că prin emiterea Decretului din 28 martie 2017 Președintele Republicii Moldova a încălcat prevederile articolelor 2, 66(b) și 141 din Constituție*”. În acest sens, Curtea Constituțională a declarat neconstituțional Decretul cu privire la organizarea referendumului și a declarat neconstituționale prevederile Codului electoral potrivit cărora Președintele Republicii Moldova poate iniția orice tip de referendum republican.

Curtea s-a expus că, potrivit legislației, în Republica Moldova există trei tipuri de referendum: constituțional, legislativ și consultativ. Mai mult, Curtea a constatat că, potrivit art.150 alin.(2) și art.151 din Codul electoral, Președintele prin Decret inițiază desfășurarea referendumului național consultativ stabilind data desfășurării acestuia și întrebările supuse referendumului, în timp ce art.150 alin.(1) stabilește că, în termen de 6 luni de la primirea propunerilor de inițiere a referendumului, Parlamentul adoptă una dintre 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 în care aceasta este formulată de deputați; c) despre **soluționarea problemelor, preconizate a fi supuse referendumului, fără efectuarea ulterioară a acestuia**.

Curtea a reținut că prevederile art.150 alin.(1) din Codul electoral stabilesc că Parlamentul prin hotărâre declară referendum pentru toate propunerile de inițiere a referendumului de către subiecții care dispun de acest drept. De asemenea, Curtea a menționat că desfășurarea unui referendum necesită mijloace financiare. Prin urmare, doar Parlamentul este cel competent de a aloca mijloace financiare din bugetul de stat cu acceptul Guvernului. În acest sens, autoritățile competente în materie electorală urmează să acționeze în vederea organizării unui referendum abia după adoptarea de către Parlament a unei hotărâri în acest sens. De menționat și faptul că Curtea Constituțională a declarat neconstituțional: *Decretul Președintelui Republicii Moldova nr.105-VIII din 28 martie 2017 privind desfășurarea referendumului republican consultativ asupra unor probleme de interes național; alineatul (2) al articolului 144 din Codul electoral nr.1381-XIII din 21 noiembrie 1997, care, de fapt, nici nu a fost subiect de sesizare la Curtea Constituțională*.

Astfel, nici această inițiativă de a organiza un referendum republican consultaiv nu a avut izbândă. Curtea a menționat că Parlamentul a avut la dispoziție 4 ani din momentul adoptării Hotărârii nr.22 din 23 septembrie 2010, dar, până în prezent, lacunele semnalate de Curtea Constituțională nu au fost remediate. În acest context, Curtea reiterează necesitatea și importanța existenței unor reguli clare în materie de referendum, care țin de esența regimului politic democratic și de legitimitatea democrației constituționale. Această hotărâre a declanșat critici dure din partea juriștilor și politologilor, considerând argumentarea Curții drept una vagă și contradictorie, inclusiv cu iz politic. În acest context menționăm Decizia Curții Constituționale a României nr.70 din 05 mai 1999, prin care Curtea, fiind sesizată la subiectul dacă Președintele României poate iniția referendum, a stabilit că: „numai Președintele României are dreptul de a decide care sunt problemele de interes național și, în cadrul acestora, de a stabili, prin decret, problema concretă ce se supune referendumului și data desfășurării acestuia. În raport cu această reglementare, Președintele este singurul îndreptățit să stabilească problemele de interes național asupra cărora poate cere poporului să-și exprime voința prin referendum”. Tot în acest context, în Islanda, în luna martie 2010, poporul a votat împotriva rambursării a 3,8 mld. euro datorii externe, în urma prăbușirii băncii islandeze. Adică, s-a considerat că ultimul cuvânt este totuși după popor, care s-a pronunțat în mod deschis. Menționăm și argumentele criticilor referendumului, comparativ cu votul parlamentar, după cum ar fi: *Poporul este incompetent în probleme complexe; Procesul legislativ decurge lent din cauza procedurilor prevăzute și a blocajelor*. Latura pozitivă este că masele sunt mai conservatoare și nu permit schimbări radicale ale politicilor guvernamentale. Viteza nu înseamnă și calitate. Deși procesul legislativ durează mai mult, în schimb legile sunt durabile și eficiente, pentru că sunt rezultatul unor dezbateri minuțioase, în cadrul cărora sunt luate în considerare și părerile partidelor extraparlamentare și ale societății civile. O majoritate parlamentară nu înseamnă obligatoriu o majoritate națională sau consens. O majoritate simplă sau fictivă este una dintre cauzele instabilității politice. Hotărârile adoptate cu o majoritate simplă, efemeră în privința problemelor de ordin vital pentru stat pot fi în contradicție cu aspirațiile seculare sau de viitor ale poporului. Menționăm câteva dintre părerile expuse împotriva referendumurilor și aducem unele argumente în contradictoriu.

- **Referendumurile pot fi trucate, influențate.** Pentru a clarifica acest aspect, este necesar a porni de la clasificarea propusă de Gordon Smith, care clasifică referendumurile în *controlate și necontrolate, hegemonice și nehegemonice*. Referendumul necontrolat apare la inițiativa poporului din dorința de a schimba o situație, o stare de lucruri în care o parte din vină aparține guvernării și există puține șanse de a-l influența.

- **Referendumul este costisitor.** În fond, este prețul plătit pentru stabilitate politică, care se răscumpară din plin.

- **Nu este văzut ca un proces democratic**, fiindcă nu există o fază deliberativă a dezbaterii, nu este posibil de a modifica proiectul inițial și se cere un vot arhaic prin „da” sau „nu”. Experiența Republicii Moldova și a altor state demonstrează că partidele politice, cetățenii pot boicota în mod legal referendumul.

- Este considerat **un pericol pentru statul de drept**, căci nu permite instaurarea unui control permanent pentru respectarea statului de drept [11, p.354].

Exemple sunt multiple, dar referendumurile pot fi trucate sau influențate în aceeași măsură ca și alegerile în democrația reprezentativă, cu diferența că în cazul referendumului aceasta se răsfrânge asupra unui eveniment concret, iar în alegeri condiționează toate acțiunile legate de următorii ani în dependență de durata mandatului.

Concluzii

În pofida avantajelor pe care le are referendumul ca mecanism al democrației directe, la el se apelează extrem de rar, majoritatea democrațiilor rămânând reprezentative. Este explicabilă atitudinea conservatoare a elitelor în acest sens, preocupată de menținerea puterii. Pe de altă parte, am putea menționa încrederea tot mai joasă a cetățenilor față de clasa politică, care, odată aleasă, foarte repede uită de interesele reale ale cetățenilor. Cerințele timpului, evoluția internetului ar putea reduce substanțial costurile referendumurilor și ar putea duce în viitorul apropiat la utilizarea mai frecventă a acestui instrument al democrației directe.

Deosebirea principală dintre procedura de alegeri și procedura referendumului constă în obiectul de exprimare a voinței alegătorilor. În cazul alegerilor, obiectul îl prezintă candidatul la funcția de deputat sau altă funcție din afara instituției reprezentative, iar în cazul referendumului obiectul de exprimare a voinței nu este persoana, ci o anumită problemă asupra căreia sunt consultați cetățenii – Constituție, amendamente la

Constituție, lege, proiect de lege, probleme de interes național ale statului. Pentru Republica Moldova, la etapa actuală, referendumul, în primul rând consultativ, ar fi o legătură directă și mai strânsă a puterii cu cetățeanul, care, conform Constituției, este unicul care urmează să-și decidă soarta în ultima instanță.

Referințe:

1. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.1994. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1994, nr.1.
2. DIDENCU, V. Referendumul – forma fundamentală a democrației politice. În: *Materialele Conferinței științifico-practice „Administrarea publică: Teorii, practici, perspective”* din 21 mai 2002. Chișinău: Editura AAP, 2002.
3. SAVA, I.N. *Democrația elvețiană. Posibile soluții pentru societățile multiculturale* / Wolf Linder. Studiu introductiv și traducere. https://www.academia.edu/2649670/DEMOCRATIA_ELIVETIANA_Posibile_solu%C8%9Bii (Accesat: 02.02.2020).
4. FELD, L.P., MATSUSAKA, J.G. Budget referendums and government spending: evidence from Swiss cantons. In: *Journal of Public Economics*, 2003, no.87.
5. LIJPHART, A. *Modele ale democrației. Forme de guvernare și funcționare în treizeci și șase de țări*. București: Polirom, 2006.
6. Constituția URSS din 1936.
7. Legea cu privire la referendum, nr.1040 din 26 mai 1992, (abrogată). În: *Monitorul Parlamentului*, 1992, nr.5.
8. Codul electoral al Republicii Moldova. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1997, nr.81.
9. FURTUNĂ, A. *Referendumuri, analiză și perspectivă*. Fondul CEC, buletin informativ Nr.3.
10. Fondul CEC, inv. nr.4, d. nr.17, f. 54 22. Buletin informativ Nr.3.
11. ROUSSILON, H. Contre le referendum. En: *Pouvoirs*, 1996, no.77.

Date despre autori:

Pavel MIDRIGAN, doctor, conferențiar universitar, Universitatea de Studii Politice și Economice Europene „Constantin Stere”.

E-mail: pavel.midrigan@mail.ru

ORCID: 0000-0003-4919-1314

Mariana BORDIAN, doctor, lector universitar, Universitatea de Stat din Moldova.

E-mail: marianabordian@mail.ru

ORCID: 0000-0002-8645-6222

Prezentat la 30.06.2020