



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

HOTĂRÂRE

PENTRU INTERPRETAREA

**prevederilor articolelor 1 alin. (3), 2, 7, 23 alin. (2), 38 alin. (1), 39
alin. (1), 75 și 141 alin. (1) lit. a) din Constituție**

(Sesizarea nr. 41b/2018)

CHIȘINĂU

2 octombrie 2018

HOTĂRÂRE PENTRU INTERPRETAREA PREVEDERILOR
ARTICOLELOR 1 ALIN. (3), 2, 7, 23 ALIN. (2), 38 ALIN. (1), 39 ALIN. (1), 75 ȘI 141 ALIN. (1)
LIT. A) DIN CONSTITUȚIE

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

dlui Mihai POALELUNGI, *președinte*,
dlui Aurel BĂIEȘU,
dlui Igor DOLEA,
dlui Victor POPA,
dlui Veaceslav ZAPOROJAN, *judecători*,
cu participarea dnei Oxana Țurcanu, *grefier*,

Având în vedere sesizarea depusă la 3 aprilie 2018
și înregistrată la aceeași dată,
Examinând sesizarea menționată în camera de consiliu,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând în camera de consiliu,

Pronunță următoarea hotărâre:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află sesizarea depusă la Curtea Constituțională pe 3 aprilie 2018 de către domnii Tudor Deliu, Vadim Pistrinciuc, Iurie Țap, deputați în Parlamentul Republicii Moldova, în baza articolelor 135 alin. (1) lit. b) din Constituție, 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. g) din Codul jurisdicției constituționale, privind interpretarea articolelor 1 alin. (3), 2, 7, 23 alin. (2), 38 alin. (1), 39 alin. (1), 75 și 141 alin. (1) lit. a) din Constituția Republicii Moldova.

2. Autorii sesizării îi solicită Curții Constituționale să explice următoarele aspecte, prin interpretarea articolelor menționate mai sus:

1) Dacă cetățenii au dreptul de a iniția referendumuri republicane legislative (*i.e.* 200000 de cetățeni cu drept de vot)?

2) Dacă lipsa prevederilor legale procedurale în materie de referendum poate servi ca bază pentru refuzul autorităților statului de a înregistra grupul de inițiativă pentru desfășurarea referendumului republican legislativ?

3) Dacă Curtea Constituțională trebuie să se pronunțe *a priori* cu privire la respectarea condițiilor de validitate ale proiectului de lege propus spre votare la referendum?

3. De asemenea, autorii sesizării i-au solicitat Curții Constituționale să constate încălcările normelor și ale principiilor constituționale pretins a fi comise de către Parlament la etapa adoptării Legii nr. 154 din 20 iulie 2017 [cu privire la modificarea sistemului de vot la alegerile parlamentare] și de către Comisia Electorală Centrală, atunci când aceasta a refuzat înregistrarea grupului de inițiativă pentru desfășurarea referendumului republican legislativ [cu privire la abrogarea Legii nr. 154 din 20 iulie 2017].

HOTĂRÂRE PENTRU INTERPRETAREA PREVEDERILOR
ARTICOLELOR 1 ALIN. (3), 2, 7, 23 ALIN. (2), 38 ALIN. (1), 39 ALIN. (1), 75 ȘI 141 ALIN. (1)
LIT. A) DIN CONSTITUȚIE

4. Prin decizia Curții Constituționale din 8 mai 2018, sesizarea a fost declarată admisibilă, fără a se prejudeca fondul cauzei.

5. În procesul examinării sesizării, Curtea Constituțională a solicitat opiniile Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova și Guvernului.

6. La ședința publică a Curții, în cadrul căreia a fost pronunțat dispozitivul hotărârii, au fost prezenți domnii deputați Tudor Deliu și Vadim Pistrinciuc, autori ai sesizării. Parlamentul a fost reprezentat de către dl Valeriu Kuciuk, șef al Serviciului reprezentare la Curtea Constituțională și la organele de drept, din cadrul Direcției generale juridice a Secretariatului Parlamentului. Guvernul a fost reprezentat de către dl Eduard Serbenco, secretar de stat în cadrul Ministerului Justiției.

CONTEXT

7. Pe 23 februarie 2018, reprezentanții grupului de inițiativă pentru desfășurarea referendumului republican legislativ [cu privire la abrogarea Legii nr. 154 din 20 iulie 2017] au depus la Comisia Electorală Centrală o cerere privind înregistrarea grupului de inițiativă.

8. Prin Hotărârea din 12 martie 2018, Comisia Electorală Centrală a respins cererea de înregistrare a grupului de inițiativă pentru desfășurarea referendumului republican legislativ, menționând, între altele, că nu există nicio prevedere legală exhaustivă care să stabilească dreptul cetățenilor de a iniția un referendum legislativ, precum și că nu este stabilită nici procedura de avizare a unor asemenea inițiative.

LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

9. Prevederile relevante ale Constituției sunt următoarele:

Articolul 1 Statul Republica Moldova

„[...]”

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

Articolul 2 Suveranitatea și puterea de stat

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

[...]”

HOTĂRÂRE PENTRU INTERPRETAREA PREVEDERILOR
ARTICOLELOR 1 ALIN. (3), 2, 7, 23 ALIN. (2), 38 ALIN. (1), 39 ALIN. (1), 75 ȘI 141 ALIN. (1)
LIT. A) DIN CONSTITUȚIE

Articolul 7
Constituția, Lege Supremă

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

Articolul 23
Dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle

„[...]

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

Articolul 38
Dreptul de vot și dreptul de a fi ales

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

[...]”

Articolul 39
Dreptul la administrare

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

[...]”

Articolul 72
Categoriile de legi

„[...]

(3) Prin lege organică se reglementează:

[...]

b) organizarea și desfășurarea referendumului;

[...]”

Articolul 75
Referendumul

„(1) Cele mai importante probleme ale societății și ale statului sunt supuse referendumului.

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

HOTĂRÂRE PENTRU INTERPRETAREA PREVEDERILOR
ARTICOLELOR 1 ALIN. (3), 2, 7, 23 ALIN. (2), 38 ALIN. (1), 39 ALIN. (1), 75 ȘI 141 ALIN. (1)
LIT. A) DIN CONSTITUȚIE

Articolul 141
Inițiativa revizuirii

„(1) Revizuirea Constituției poate fi inițiată de:

a) un număr de cel puțin 200000 de cetățeni ai Republicii Moldova cu drept de vot. Cetățeni 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 20000 de semnături în sprijinul acestei inițiative;

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

c) Guvern.

[...]”

10. Prevederile relevante ale Codului electoral, adoptat prin Legea nr. 1381 din 21 noiembrie 1997, sunt următoarele:

Articolul 153
Referendumul republican

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

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

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

Articolul 154
Tipurile de referendum republican

„(1) În funcție de natura juridică a problemelor supuse referendumului, referendumurile republicane pot fi constituționale, **legislative**, privind demiterea Președintelui Republicii Moldova și consultative.

(2) Referendumului constituțional sunt supuse propunerile privind revizuirea Constituției.

(3) **Referendumului legislativ sunt supuse proiectele de legi sau unele prevederi ale acestora de importanță deosebită.**

(4) Referendumului consultativ sunt supuse problemele de interes național, în scopul consultării opiniei poporului asupra unor astfel de probleme și adoptării ulterioare, de către autoritățile publice competente, a unor hotărâri definitive. Textul întrebării supuse referendumului consultativ se redactează în manieră neutră, fără ambiguități sau sugerarea răspunsului.”

Articolul 155
Inițierea referendumului republican

„(1) Referendumul republican poate fi inițiat de:

HOTĂRÂRE PENTRU INTERPRETAREA PREVEDERILOR
ARTICOLELOR 1 ALIN. (3), 2, 7, 23 ALIN. (2), 38 ALIN. (1), 39 ALIN. (1), 75 ȘI 141 ALIN. (1)
LIT. A) DIN CONSTITUȚIE

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

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

c) Președintele Republicii Moldova;

d) Guvern.

(2) Subiecții menționați la alin. (1) pot iniția orice tip de referendum prevăzut la art.154.

[*Art.155 alin. (2) declarat neconstituțional prin Hotărârea Curții Constituționale nr.24 din 27.07.2017*]

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

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

Articolul 156

Restricțiile privind desfășurarea referendumului republican

„(1) Referendumul republican nu se desfășoară în cazul decretării stării de urgență, de asediu ori de război și nici în decursul a 120 de zile de la ridicarea acestor stări. Dacă data referendumului republican a fost stabilită pentru ziua în care, ulterior, se decretează sau se instituie starea de urgență, de asediu ori de război, el se anulează de drept sau se amână pentru o altă zi, respectându-se termenele de desfășurare în condițiile prezentului cod. Hotărârea privind amânarea referendumului republican se adoptă de către organul care a emis actul de declarare a referendumului.

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

Articolul 158

Probleme ce nu pot fi supuse referendumului republican

„Referendumului republican nu pot fi supuse problemele:

a) privind impozitul și bugetul;

b) privind amnistierea și grațierea;

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

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

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

HOTĂRÂRE PENTRU INTERPRETAREA PREVEDERILOR
ARTICOLELOR 1 ALIN. (3), 2, 7, 23 ALIN. (2), 38 ALIN. (1), 39 ALIN. (1), 75 ȘI 141 ALIN. (1)
LIT. A) DIN CONSTITUȚIE

Articolul 161

Hotărârea sau decretul cu privire la desfășurarea referendumului republican

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

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

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

Articolul 163

Inițierea referendumului republican de către cetățeni

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

[...]”

Articolul 164

Înregistrarea grupului de inițiativă

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

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

(2) Comisia Electorală Centrală adoptă, în termen de 15 zile de la depunerea actelor indicate în alin.(1), o hotărâre cu privire la înregistrarea grupului de inițiativă sau cu privire la refuzul de a-l înregistra. În hotărârea cu privire la înregistrarea grupului de inițiativă, se indică termenul pentru colectarea semnăturilor susținătorilor referendumului republican, care nu poate fi mai mic de 2 luni și mai mare de 3 luni.

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

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

HOTĂRÂRE PENTRU INTERPRETAREA PREVEDERILOR
ARTICOLELOR 1 ALIN. (3), 2, 7, 23 ALIN. (2), 38 ALIN. (1), 39 ALIN. (1), 75 ȘI 141 ALIN. (1)
LIT. A) DIN CONSTITUȚIE

DREPT COMPARAT

11. Deși în majoritatea statelor europene referendumul reprezintă un mijloc uzual de luare a deciziilor direct de către popor, referendumul inițiat de către cetățeni nu este caracteristic pentru țările din Europa de Vest – cu excepția Elveției și a Italiei. Pe de altă parte, aproape toate constituțiile statelor est-europene prevăd diferite instrumente democratice puse la dispoziția cetățenilor. Astfel, trebuie remarcat că factorii de decizie din mai multe democrații ale Europei de Est au adoptat cu mai mult entuziasm ideea de a lăsa poporul să inițieze referendumuri cu privire la unele probleme care, în mod normal, țin de competența parlamentelor.

12. Articolul 75 din Constituția Italiei prevede că referendumul privind abrogarea totală sau parțială a unei legi (it. *referendum abrogativo*) poate fi inițiat de 500000 de cetățeni cu drept de vot sau de către cinci consilii regionale. Nu pot fi supuse referendumului pentru abrogarea unei legi problemele privind impozitul și bugetul, amnistia și grațierea, precum și cele privind ratificarea unor tratate internaționale. Prin Legea constituțională nr. 1/1953, competența Curții Constituționale a Italiei a fost completată cu atribuția de a controla constituționalitatea cererilor de inițiere a unui *referendum abrogativo*.

13. În Elveția, Capitolul al II-lea din Constituție (Inițiativa și Referendumul) stabilește trei tipuri de referendumuri. Primul este referendumul constituțional obligatoriu pentru adoptarea unui amendament constituțional sau a unei noi Constituții, inițiat de către Adunarea Federală. Al doilea este referendumul facultativ care poate fi inițiat de cel puțin 50000 de persoane cu drept de vot. În cadrul acestui tip de referendum, cetățenii pot solicita supunerea la votul popular a unei legi nou-adoptate de către Adunarea Federală. Având în vedere faptul că legile adoptate de către legislativ sunt aprobate sau respinse în mod definitiv în cadrul unui referendum, această procedură mai este denumită și „dreptul de veto al poporului”. A treia procedură este inițiativa cetățenească sau inițiativa populară. În cadrul acestei proceduri, 100000 de persoane pot iniția un referendum privind revizuirea Constituției. Adunarea Federală poate invalida în totalitate sau în parte inițiativa, în cazul în care aceasta nu respectă cerințele de formă, cerințele cu privire la subiect sau dacă este contrară prevederilor obligatorii ale dreptului internațional. În timp ce referendumul constituțional obligatoriu poate fi inițiat de către legislativ, celelalte două proceduri – referendumul facultativ și inițiativa populară – pot fi inițiate numai de către popor.

14. Potrivit articolului 109.6 din Constituția Republicii Armenia, un proiect de lege poate fi înaintat Parlamentului la inițiativa a cel puțin 50000 de alegători. De asemenea, articolul 204.1 din Constituție prevede că, în cazul în care Parlamentul respinge adoptarea proiectului de lege înaintat prin inițiativă populară, acesta va fi supus referendumului dacă alte 300000

HOTĂRÂRE PENTRU INTERPRETAREA PREVEDERILOR
ARTICOLELOR 1 ALIN. (3), 2, 7, 23 ALIN. (2), 38 ALIN. (1), 39 ALIN. (1), 75 ȘI 141 ALIN. (1)
LIT. A) DIN CONSTITUȚIE

de persoane se vor alătura inițiativei în termen de 60 de zile de la respingere și dacă Curtea Constituțională va recunoaște proiectul ca fiind conform cu Constituția. Proiectele de lege referitoare la bugetul de stat, la impozite, la instituirea de taxe, la alte plăți obligatorii, la amnistie, la apărarea și la securitatea statului și la tratatele internaționale nu pot fi supuse referendumului.

15. În Lituania, articolul 9 din Legea cu privire la referendum nr. IX-9294 din 4 iunie 2002 stabilește că dreptul de a iniția un referendum le aparține cetățenilor (*i.e.* 300000 de cetățeni cu drept de vot) și legislativului (*Seimas*). Articolul 10 din Lege prevede că, pentru a pune în operă dreptul cetățenilor de a iniția un referendum, se alcătuiește un grup de inițiativă, dintr-un număr de cel puțin cincisprezece persoane cu drept de vot, care depune o cerere de înregistrare a grupului la Comisia Electorală Centrală. Comisia Electorală Centrală trebuie să elibereze formularele pentru colectarea semnăturilor, cel târziu în termen de cinci zile lucrătoare de la înregistrarea grupului. După colectarea semnăturilor, grupul de inițiativă depune listele la Comisia Electorală Centrală, care urmează să pronunțe o decizie cu privire la acceptarea cererii de convocare a referendumului și să-i trimită *Seimas*-ului cererea cetățenilor împreună cu propria sa concluzie sau să emită o decizie motivată privind refuzul înregistrării cererii, dacă constată că nu este colectat numărul necesar de semnături sau că au fost comise încălcări grave ale legii (*e.g.* falsificarea semnăturilor sau încălcarea principiului voluntariatului la colectarea semnăturilor). Grupul de inițiativă are dreptul de a contesta decizia de refuz la Curtea Supremă Administrativă. Articolul 6 din aceeași lege stabilește că, la cererea reprezentanților grupului de inițiativă, *Seimas*-ul trebuie să asigure sprijinul necesar pentru redactarea textului de lege propus pentru referendum.

16. În continuare, articolul 14 din Legea cu privire la referendum stabilește că, după ce a primit cererea grupului de inițiativă împreună cu semnăturile cetățenilor și opinia Comisiei Electorale Centrale, *Seimas*-ul va delibera cu privire la data desfășurării referendumului. Reprezentanții grupului de inițiativă sunt invitați să participe la ședință. Totuși, un grup de experți format în *Seimas* poate ajunge la concluzia că textul care urmează să fie votat la referendum nu este conform cu Constituția Republicii Lituania. În acest caz, *Seimas*-ul poate refuza organizarea referendumului.

17. În Slovenia, potrivit articolului 90 din Constituția acestui stat, Adunarea Națională convoacă un referendum cu privire la orice subiect care ține de domeniul unei legi, dacă acesta este solicitat de cel puțin 40000 de cetățeni cu drept de vot. Referendumul nu poate fi organizat cu privire la: (1) legile referitoare la măsuri urgente și necesare pentru asigurarea apărării statului, securității sau eliminarea consecințelor unor dezastre naturale; (2) legile referitoare la taxe, taxe vamale și alte plăți fiscale obligatorii și legi adoptate pentru punerea în aplicare a bugetului de stat; (3) legile referitoare la ratificarea tratatelor internaționale; (4) legile prin care se încalcă

HOTĂRÂRE PENTRU INTERPRETAREA PREVEDERILOR
ARTICOLELOR 1 ALIN. (3), 2, 7, 23 ALIN. (2), 38 ALIN. (1), 39 ALIN. (1), 75 ȘI 141 ALIN. (1)
LIT. A) DIN CONSTITUȚIE

drepturile și libertățile fundamentale ale omului. Totodată, articolul 21 din Legea privind referendumul și inițiativa publică stabilește că, în cazul în care Adunarea Națională consideră că proiectul propus pentru vot este afectat de vicii de neconstituționalitate, ea îi solicită Curții Constituționale să se pronunțe cu privire la acest aspect.

18. În Croația, articolul 87 din Constituție prevede că Parlamentul poate convoca un referendum cu privire la o propunere de modificare a Constituției, la un proiect de lege sau la orice alt aspect care ține de competența sa. De asemenea, Parlamentul convoacă un referendum cu privire la aceleași aspecte, atunci când i se solicită acest lucru de un număr de zece la sută din toți cetățenii cu drept de vot din Republica Croația. Articolul 95 din Legea cu privire la Curtea Constituțională stabilește că, la cererea Parlamentului, Curtea Constituțională va trebui, în cazul în care zece la sută din numărul total al alegătorilor din Republica Croația solicită inițierea unui referendum, să stabilească dacă problema propusă pentru referendum este în conformitate cu Constituția.

ÎN DREPT

A. ADMISIBILITATEA

19. Prin decizia sa din 8 mai 2018, Curtea a reținut că, în baza articolului 135 alin. (1) lit. b) din Constituție, sesizarea privind interpretarea Constituției ține de competența sa *ratione materiae*.

20. De asemenea, conform articolului 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, deputații din Parlamentul Republicii Moldova au competența de a sesiza Curtea Constituțională.

21. Cu privire la solicitarea autorilor sesizării de a constata preținsele încălcări ale normelor și principiilor constituționale comise de către Parlament la etapa procedurii de adoptare a Legii nr. 154 din 20 iulie 2017 și de către Comisia Electorală Centrală atunci când a refuzat înregistrarea grupului de inițiativă pentru desfășurarea referendumului republican legislativ, Curtea a reținut că atribuțiile sale sunt stabilite în mod clar în articolul 135 alin. (1) din Constituție și în articolul 4 alin. (1) din Legea cu privire la Curtea Constituțională. Presupusele încălcări de ordin procedural de către Parlament în procesul adoptării Legii nr. 154 din 20 iulie 2017, menționate de către autorii sesizării, reprezintă o critică ce excede sarcinii de interpretare a Constituției de către Curte, sarcină pe care a fost chemată să o exercite în prezenta cauză. Mai mult, Curtea nu are competențe judiciare în materia acțiunilor sau a inacțiunilor Comisiei Electorale Centrale. Actele acestei autorități pot fi contestate în contenciosul administrativ.

22. Cu privire la cea de-a doua întrebare adresată Curții în sesizare cu privire la interpretarea normelor constituționale (*i.e.* dacă lipsa prevederilor procedurale în materie de referendum poate servi drept bază pentru refuzul

HOTĂRÂRE PENTRU INTERPRETAREA PREVEDERILOR
ARTICOLELOR 1 ALIN. (3), 2, 7, 23 ALIN. (2), 38 ALIN. (1), 39 ALIN. (1), 75 ȘI 141 ALIN. (1)
LIT. A) DIN CONSTITUȚIE

autorităților statului de a înregistra grupul de inițiativă pentru desfășurarea referendumului republican legislativ?), Curtea a reținut că prin această solicitare autorii sesizării urmăresc ca judecătorii constituționali să se pronunțe cu privire la acțiunile sau la inacțiunile Comisiei Electorale Centrale. Sub acest aspect, Curtea a menționat *supra* că nu are o asemenea competență. Între altele, date fiind atribuțiile autorilor sesizării, aceștia ar putea iniția remedierea lipsei de prevederi procedurale în materie de referendum la care fac referire ei înșiși. Curtea reamintește principiul general de drept potrivit căruia nimeni nu-și poate invoca propria culpă în susținerea intereselor sale (a se vedea Decizia nr. 93 din 6 septembrie 2018, § 26).

23. Astfel, Curtea notează că a admis sesizarea autorilor doar în partea ce ține de interpretarea normelor constituționale, prin prisma următoarelor probleme: (1) dacă cetățenii au dreptul de a iniția referendumuri republicane legislative (*i.e.* 200000 de cetățeni cu drept de vot) și (2) dacă Curtea Constituțională trebuie să se pronunțe *a priori* cu privire la respectarea condițiilor de validitate ale proiectului de lege propus spre votare la referendum.

B. FONDUL CAUZEI

1. Argumentele autorilor sesizării

24. Autorii sesizării susțin că, în condițiile în care cetățenii au dreptul de a iniția referendumuri constituționale, aceștia posedă, *a fortiori*, dreptul de a iniția referendumuri legislative. Totuși, Comisia Electorală Centrală a refuzat înregistrarea grupului de inițiativă pentru desfășurarea referendumului republican legislativ [cu privire la abrogarea Legii nr. 154 din 20 iulie 2017], menționând cu nu este prevăzut expres dreptul cetățenilor de a iniția acest tip de referendum.

25. De asemenea, autorii sesizării consideră că, la etapa inițierii referendumurilor de către cetățeni, rolul Comisiei Electorale Centrale trebuie să se limiteze la verificarea respectării procedurii (*e.g.* verificarea numărului de semnături), iar Curții Constituționale ar trebui să-i revină rolul de a verifica condițiile de validitate ale proiectului de lege înaintat la referendum prin inițiativă civică.

2. Argumentele autorităților

26. Potrivit opiniei Președintelui Republicii Moldova, referendumul reprezintă un element al democrației semidirecte. Calificativul *semi* denotă faptul că poporul nu poate interveni (nu-și poate exercita suveranitatea) în mod direct în privința tuturor problemelor, ci numai în cazul unora din acestea, prin metode specifice (inițiativa legislativă, veto, referendum). Instituția referendumului a fost concretizată și dezvoltată prin Codul

HOTĂRÂRE PENTRU INTERPRETAREA PREVEDERILOR
ARTICOLELOR 1 ALIN. (3), 2, 7, 23 ALIN. (2), 38 ALIN. (1), 39 ALIN. (1), 75 ȘI 141 ALIN. (1)
LIT. A) DIN CONSTITUȚIE

electoral. Potrivit acestei legi, referendumul se desfășoară în scopul exercitării puterii poporului și al participării lui nemijlocite la conducerea și la administrarea treburilor de stat, acest concept nefiind altceva decât o derivată a principiului suveranității.

27. De asemenea, Președintele menționează că dispozițiile articolului 163 al Codului electoral prevăd faptul că cetățenii pot iniția referendumuri republicane și nu fac trimitere la vreun impediment în privința inițierii referendumului legislativ. Totuși, nu este reglementată procedura de întocmire a proiectului de lege înaintat la referendum.

28. Potrivit opiniei Parlamentului, o democrație veritabilă poate fi constituită doar de către popor, prin exercitarea suveranității naționale în mod direct prin participarea la referendumuri ori prin intermediul reprezentanților săi, aleși în cadrul unui scrutin democratic. Referendumul a fost conceput la nivel constituțional ca o modalitate prin care poporul are posibilitatea de a-și exercita în mod direct suveranitatea națională, exprimându-și voința cu privire la probleme de interes general sau care au o importanță deosebită în viața statului.

29. Parlamentul notează că prevederile Constituției nu reglementează în mod expres dreptul cetățenilor de a iniția referendumuri și nici nu stabilește instituția referendumului legislativ. Deși legislatorul constituant nu a prevăzut expres dreptul poporului de a iniția referendumuri republicane, acesta nu a instituit nici restricții în acest sens. Având în vedere faptul că suveranitatea poporului se exercită direct prin referendum, lipsa unor reglementări procedurale nu poate atrage după sine și imposibilitatea poporului de a declanșa aceste referendumuri. Lacunele și ambiguitățile legale nu pot servi ca bază pentru respingerea organizării unui referendum (inclusiv legislativ) inițiat de către cetățeni. În caz contrar, se limitează în mod nejustificat dreptul poporului de a-și exprima voința.

30. Guvernul Republicii Moldova a menționat că dispozițiile a căror interpretare se solicită nu prezintă ambiguități sau neclarități care reclamă o interpretare a Curții Constituționale. Prin natura întrebărilor formulate, obiectul sesizării nu vizează, de fapt, interpretarea articolelor respective din Constituție, ci urmărește scopul de a obține o expertiză juridică cu privire la cele trei întrebări și sancționarea persoanelor care, în opinia autorilor sesizării, au comis acte ilegale.

3. Aprecierea Curții

31. Potrivit articolului 2 alin. (1) din Constituție, suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, pe care acesta o exercită **în mod direct și prin organele sale reprezentative**, în formele stabilite de Constituție.

32. Astfel, Constituția combină regimul juridic al democrației reprezentative, care presupune delegarea exercițiului suveranității unui organ reprezentativ suprem – Parlamentul, cu manifestarea directă a puterii

HOTĂRÂRE PENTRU INTERPRETAREA PREVEDERILOR
ARTICOLELOR 1 ALIN. (3), 2, 7, 23 ALIN. (2), 38 ALIN. (1), 39 ALIN. (1), 75 ȘI 141 ALIN. (1)
LIT. A) DIN CONSTITUȚIE

de stat de către popor prin referendum – democrația directă. Dacă în prima ipoteză poporul participă la exercitarea puterii de stat prin desemnarea unor reprezentanți, care, pe durata mandatului acordat, sunt factori de decizie în numele și pentru întregul popor, în cea de-a doua ipoteză, deținătorul puterii de stat exercită suveranitatea în mod direct, printr-o modalitate eficientă și clară de consultare a voinței populare cu privire la probleme esențiale pentru întreaga societate.

33. Democrațiile moderne sunt, în general, democrații reprezentative. Totuși, majoritatea statelor admit în sistemele lor constituționale anumite forme ale democrației directe.

34. Articolul 75 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova stabilește că cele mai importante probleme ale societății și ale statului sunt supuse referendumului.

35. În conformitate cu articolul 72 alin. (3) lit. b) din Constituție, prevederile constituționale au fost concretizate la nivel de lege organică, fiind detaliate și dezvoltate prin Codul electoral.

36. Astfel, potrivit articolului 153 din Codul electoral, referendumul republican se desfășoară în scopul exercitării puterii poporului și al participării lui nemijlocite la conducerea și administrarea problemelor statului, iar în funcție de natura juridică a problemelor supuse referendumului, în conformitate cu articolul 154 alin. (1) din Cod, referendumurile republicane pot fi constituționale, legislative, privind demiterea Președintelui Republicii Moldova și consultative.

37. Pot fi supuse referendumului constituțional propunerile privind revizuirea Constituției, iar celui legislativ proiectele de lege de o importanță deosebită.

38. Pot fi supuse referendumului consultativ problemele de interes național, în scopul consultării opiniei poporului în privința unor astfel de probleme.

39. Potrivit articolului 155 din Cod, referendumul republican poate fi inițiat de către: (1) un număr de cel puțin 200000 de cetățeni ai Republicii Moldova cu drept de vot (în cazul referendumului constituțional, sunt aplicabile prevederile articolului 141 alin. (1) lit. a) din Constituție); (2) un număr de cel puțin o treime din deputați în Parlament; (3) Președintele Republicii Moldova și (4) Guvern.

40. Curtea a reținut în jurisprudența sa anterioară că cetățenii și Președintele Republicii Moldova au prerogativa inițierii oricărui tip de referendum republican în conformitate cu articolele 2 alin. (1), 38 alin. (1), 39 alin. (1), 75 alin. (1) și 88 lit. f) din Constituție, care stabilesc principiul suveranității poporului și dreptul poporului de a soluționa, în modul stabilit de Constituție și de legi, prin referendum, cele mai importante probleme din viața societății și a statului (Hotărârea nr. 15 din 11 aprilie 2000). Totuși, prin Hotărârea nr. 24 din 27 iulie 2017, Curtea a conchis că Președintele Republicii Moldova poate iniția doar referendumuri consultative și a

HOTĂRÂRE PENTRU INTERPRETAREA PREVEDERILOR
ARTICOLELOR 1 ALIN. (3), 2, 7, 23 ALIN. (2), 38 ALIN. (1), 39 ALIN. (1), 75 ȘI 141 ALIN. (1)
LIT. A) DIN CONSTITUȚIE

declarat neconstituționale prevederile Codului electoral potrivit cărora subiectele menționate la articolul 155 din Codul electoral, inclusiv Președintele Republicii Moldova, puteau iniția orice tip de referendum. Curtea menționează că această hotărâre trebuie interpretată în contextul ei juridic. Nimic din textul acesteia nu denotă faptul că cetățenii Republicii Moldova nu pot iniția referendumuri legislative, pentru că hotărârea privește doar competența Președintelui de a declara referendumuri.

41. Dreptul de a iniția un referendum legislativ de către cetățeni decurge chiar din textul articolului 155 alin. (1) lit. a) din Codul electoral. Această normă stabilește două reguli cu privire la inițierea referendumului republican de către cetățeni: (1) în cazul referendumului constituțional, referendumul poate fi inițiat în condițiile articolului 141 alin. (1) lit. a) din Constituție (*i.e.* de cel puțin 200000 de cetățeni ai Republicii Moldova cu drept de vot din cel puțin jumătate din unitățile administrativ-teritoriale de nivelul doi, iar în fiecare din ele trebuie să fie înregistrate cel puțin 20000 de semnături în sprijinul acestei inițiative); (2) în cazul celorlalte tipuri de referendum, **inclusiv al celui legislativ**, ele pot fi inițiate de cel puțin 200000 de cetățeni ai Republicii Moldova cu drept de vot, fără a fi necesară condiția repartizării semnăturilor pe unități administrativ-teritoriale.

42. Această soluție legală pune în operă articolele 2 alin. (1) și 75 din Constituție. Textele acestor norme constituționale permit, prin formularea lor, inițierea de către cetățeni a unui referendum legislativ. Mai mult, acest fapt nu contravine recomandărilor internaționale potrivit cărora inițiativa populară privind desfășurarea referendumurilor ar trebui să fie posibilă întotdeauna (a se vedea Recomandarea Adunării Parlamentare a Consiliului Europei 1704(2005) „Referendumuri: spre instituirea unor bune-practici în Europa”).

43. Prin urmare, este adevărat că textul Legii fundamentale permite inițierea de către cetățeni a unui referendum legislativ. Totuși, așa cum este cazul quasi-majorității drepturilor fundamentale, dreptul la inițierea unui referendum nu este unul absolut. El poate fi limitat în special în scopul salvărdării societății democratice. Cu alte cuvinte, inamicii democrației trebuie să cunoască faptul că le-ar putea fi limitat un drept ce își revendică originea direct din principiul democrației, tocmai pentru protecția acesteia.

44. Curtea menționează că, spre deosebire de inițiativele de revizuire a Constituției prin referendum, caz în care, potrivit articolului 135 alin. (1) lit. c) din Constituție, Curtea Constituțională trebuie să se pronunțe *a priori* printr-un aviz cu privire la condițiile de validitate ale proiectului de modificare a Constituției, în cazul inițierii unui referendum legislativ ea nu dispune de o asemenea competență.

45. De asemenea, examinând prevederile Codului electoral, Curtea constată că nici Parlamentul, în calitate de autoritate care are competența exclusivă de a declara referendumuri, nici Comisia Electorală Centrală nu au competența să verifice validitatea textelor supuse referendumului.

HOTĂRÂRE PENTRU INTERPRETAREA PREVEDERILOR
ARTICOLELOR 1 ALIN. (3), 2, 7, 23 ALIN. (2), 38 ALIN. (1), 39 ALIN. (1), 75 ȘI 141 ALIN. (1)
LIT. A) DIN CONSTITUȚIE

46. Eventual, în baza articolului 135 alin. (1) lit. d) din Constituție, Curtea Constituțională ar putea să nu confirme rezultatele referendumului republican legislativ inițiat de către cetățeni atunci când textul votat la referendum contravine Constituției.

47. Totuși, potrivit Codului bunelor practici în materie de referendum, adoptat de către Comisia de la Veneția la 19 martie 2007, pentru a se evita invalidarea totală a scrutinului, este nevoie ca o autoritate competentă să poată rectifica, înainte de votare, erorile de redactare sau care decurg din conținutul întrebării, ca de exemplu: (1) caracterul obscur, înșelător sau sugestiv al întrebării; (2) încălcarea regulilor de validitate în sens formal sau material. În asemenea cazuri se poate declara invalidarea parțială, dacă restul textului este coerent. Se poate avea în vedere împărțirea în subdiviziuni, pentru a remedia lipsa unității de conținut.

48. În sensul Codului bunelor practici în materie de referendum, validitatea în sens formal a textelor supuse referendumului reclamă ca problemele care fac obiectul referendumului să respecte: (1) unitatea de formă: aceeași întrebare nu trebuie să combine o propunere de amendament redactată în termeni specifici cu o propunere formulată la general sau cu o chestiune de principiu; (2) unitatea de conținut: exceptând revizuirea totală a unui text (Constituție, lege), trebuie să existe un raport intrinsec între diferitele părți ale fiecărei probleme supuse votului, astfel încât să se garanteze libertatea de vot a alegătorului, care nu trebuie chemat să accepte sau să respingă în bloc dispoziții fără legătură între ele; revizuirea simultană a mai multor capitole dintr-un text este echivalentă cu o revizuire totală; (3) unitatea ierarhică: este de dorit ca aceeași întrebare să nu se refere concomitent la norme juridice de rang diferit în ierarhia normativă.

49. Validitatea în sens material a textelor supuse referendumului presupune ca textele supuse referendumului să respecte legislația cu forță juridică superioară (principiul ierarhiei normative). Ele trebuie să nu contravină dreptului internațional sau principiilor fundamentale ale democrației, drepturilor omului și preeminenței dreptului.

50. Curtea constată că, deși cetățenii au dreptul de a iniția un referendum legislativ, cadrul legal conține mai multe omisiuni cu privire la procedura inițierii acestui tip de referendum, inclusiv cu privire la controlul validității în sens formal și material al textelor supuse referendumului, precum și cu privire la efectele referendumului. Potrivit punctului 8 din Codul bunelor practici în materie de referendum, menționat mai sus, „efectele referendumului, decizional sau consultativ, trebuie să fie precizate expres în Constituție sau prin lege”. Având în vedere prevederile articolului 72 alin. (3) lit. b) din Constituție, Curtea subliniază că ține de competența Parlamentului să reglementeze în mod clar procedura inițierii referendumurilor de către cetățeni, precum și efectele referendumului. În acest sens, ar fi binevenită efectuarea unui studiu de drept comparat și

HOTĂRÂRE PENTRU INTERPRETAREA PREVEDERILOR
ARTICOLELOR 1 ALIN. (3), 2, 7, 23 ALIN. (2), 38 ALIN. (1), 39 ALIN. (1), 75 ȘI 141 ALIN. (1)
LIT. A) DIN CONSTITUȚIE

preluarea celor mai bune practici internaționale, care și-au demonstrat eficacitatea.

51. Cu referire la întrebarea autorilor sesizării, referitoare la posibilitatea judecătorilor constituționali de a se pronunța *a priori* cu privire la respectarea condițiilor de validitate ale proiectului de lege propus spre votare la referendum, Curtea menționează că, în cazul în care ar răspunde afirmativ la această întrebare, ea și-ar aroga o competență pe care nu o consideră necesară, având în vedere existența unei autorități mai potrivite în acest sens. Curtea a menționat *supra* că articolul 135 alin. (1) lit. c) din Constituție îi conferă atribuția de a se pronunța *a priori* doar cu privire la proiectele de modificare a Constituției, în cazul referendumurilor constituționale.

52. Potrivit articolului 60 din Constituție, Parlamentul este unica autoritate legislativă a statului, iar potrivit articolului 66 lit. b) din Constituție, atribuția de a declara referendumuri îi aparține Parlamentului. Având în vedere cele menționate, precum și faptul că Parlamentul dispune de întreg arsenalul juridic necesar cu privire la verificarea condițiilor de validitate ale proiectelor de lege, **până la reglementarea procedurii de inițiere a referendumurilor legislative**, competența de a verifica validitatea în sens formal și material a textelor supuse referendumului îi va aparține acestuia. Parlamentul trebuie să solicite avizarea și expertizarea proiectului de lege care urmează a fi supus referendumului, în conformitate cu Legea nr. 100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele legislative. În aceeași ordine de idei, tot Parlamentului îi revine oficializarea rezultatelor referendumului legislativ.

53. Prin urmare, în cazul în care Parlamentul va constata că textul proiectului de lege înaintat pentru referendum de către cetățeni nu este conform cu condițiile de validitate în sens formal și material sau dacă prezintă probleme de constituționalitate, va putea refuza desfășurarea referendumului, **în mod argumentat**. În acest context, Curtea își revizuieste Hotărârea nr. 15 din 11 aprilie 2000 în care a menționat că Parlamentul nu are prerogativa adoptării unei hotărâri privind respingerea propunerii referitoare la desfășurarea referendumului în cazul în care aceasta este formulată de cetățeni (a se vedea, *mutatis mutandis*, HCC nr. 13 din 14 mai 2018, § 23).

54. De asemenea, Curtea subliniază că, după adoptarea legii prin referendum și confirmarea rezultatelor votării de către Curtea Constituțională și oficializarea acestora de către Parlament, textul legii trebuie publicat în Monitorul Oficial.

În baza articolelor 135 alin. (1) lit. b) și 140 din Constituție, 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 6, 61, 62 lit. b) și 68 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

HOTĂRÂRE PENTRU INTERPRETAREA PREVEDERILOR
ARTICOLELOR 1 ALIN. (3), 2, 7, 23 ALIN. (2), 38 ALIN. (1), 39 ALIN. (1), 75 ȘI 141 ALIN. (1)
LIT. A) DIN CONSTITUȚIE

HOTĂRĂȘTE:

1. Cetățenii Republicii Moldova au dreptul să inițieze desfășurarea referendumurilor legislative, în condițiile legii.

2. Până la reglementarea procedurii de inițiere a referendumurilor legislative și de oficializare a rezultatelor acestora, competența de a verifica validitatea în sens formal și material a textelor supuse referendumurilor, precum și de a oficializa rezultatele acestora, îi aparține Parlamentului.

3. Prezenta hotărâre este definitivă, nu poate fi supusă nici unei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Președinte

Mihai POALELUNGI

*Chișinău, 2 octombrie 2018
HCC nr. 23
Dosarul nr. 41b/2018*