



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

**HOTĂRÂRE** Nr. HCC24/2017  
din 27.07.2017

**privind controlul constituționalității**

**Decretului Președintelui Republicii Moldova**

**nr. 105-VIII din 28 martie 2017 privind desfășurarea**

**referendumului republican consultativ asupra unor**

**probleme de interes național**

**(referendumul republican consultativ)**

**(sesizarea nr.40a/2017)**

Publicat : 15.09.2017 în MONITORUL OFICIAL Nr. 335-339 art. 89 Data intrării în vigoare

În numele Republicii Moldova,

Curtea Constituțională, statuând în componența:

Dl Tudor PANȚÎRU, *președinte*,

Dl Aurel BĂIEȘU,

Dl Igor DOLEA,

Dna Victoria IFTODI,

Dl Veaceslav ZAPOROJAN, *judecători*,

cu participarea dnei Ana Florean, *grefier*,

Având în vedere sesizarea depusă la 3 aprilie 2017

și înregistrată la aceeași dată,

Examinând sesizarea menționată în ședință plenară publică,

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 la 3 aprilie 2017 de către Frațiunea parlamentară a Partidului Liberal, în temeiul articolelor 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. g) din Codul jurisdicției constituționale, pentru controlul constituționalității Decretului Președintelui Republicii Moldova nr. 105-VIII din 28 martie 2017 privind desfășurarea referendumului republican consultativ asupra unor probleme de interes național.

2. Autorii sesizării au pretins, în esență, că Președintele Republicii Moldova a emis Decretul nr. 105-VIII din 28 martie 2017 privind desfășurarea referendumului republican consultativ cu încălcarea prevederilor art. 66 lit. b), 72 alin.(3) lit. b), 75, 141, 142 și 143 din Constituție.

3. Prin decizia Curții Constituționale din 20 aprilie 2017 sesizarea a fost declarată admisibilă, fără a prejudeca fondul cauzei.

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

5. La ședința plenară publică a Curții au participat deputații în Parlament, dnii Mihai Ghimpu și Ion Casian, autori ai sesizării. Sesizarea a fost susținută de către dl Maxim Lebedeschi, consilier al Președintelui Republicii Moldova în problemele de drept. Parlamentul a fost reprezentat de către dl Valeriu Kuciuk, șef al Serviciului reprezentare la Curtea Constituțională și organele de drept din cadrul Direcției generale juridice a Secretariatului Parlamentului. Guvernul a fost reprezentat de către dl Eduard Serbenco, viceministru al justiției.

## **ÎN FAPT**

6. La 28 martie 2017, Președintele Republicii Moldova a emis Decretul nr. 105-VIII privind desfășurarea referendumului republican consultativ asupra unor probleme de interes național.

7. Potrivit art.1 din Decretul Președintelui, desfășurarea referendumului consultativ a fost stabilită pentru data de 24 septembrie 2017.

8. Art.2 din Decretul menționat conține următoarele întrebări, propuse a fi supuse referendumului republican consultativ:

*„1. Susțineți abrogarea Legii nr.235 din 3 octombrie 2016 privind emisiunea obligațiunilor de stat în vederea executării de către Ministerul Finanțelor a obligațiunilor 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” ?*

## **LEGISLAȚIA PERTINENTĂ**

9. Prevederile relevante ale Constituției (republicată în M.O., 2016, nr.78, art. 140) sunt următoarele:

### **Articolul 2**

#### **Suveranitatea și puterea de stat**

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

(2) Nici o persoană particulară, nici o parte din popor, nici un grup social, nici un partid politic sau o altă formațiune obștească nu poate exercita puterea de stat în nume propriu. Uzurparea puterii de stat constituie cea mai gravă crimă împotriva poporului.”

### **Articolul 66**

#### **Atribuțiile de bază**

„Parlamentul are următoarele atribuții de bază:

[...]

b) declară referendumuri;

[...]”

### **Articolul 72**

#### **Categorii de legi**

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

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

(3) Prin lege organică se reglementează:

a) sistemul electoral;

b) organizarea și desfășurarea referendumului;

[...]”

## **Articolul 75**

### **Referendumul**

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

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

## **Articolul 88**

### **Alte atribuții**

„Președintele Republicii Moldova îndeplinește și următoarele atribuții:

[...]

f) poate cere poporului să-și exprime, prin referendum, voința asupra problemelor de interes național;

[...]”.

## **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.

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

10. Prevederile relevante ale Codului electoral nr. 1381- XIII din 21 noiembrie 1997 (republicat M.O., 2016, nr.277-287, art.585) sunt următoarele:

## **Articolul 142**

### **Referendumul republican**

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

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

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

## **Articolul 143**

### **Tipurile de referendum republican**

„(1) În funcție de natura juridică a problemelor supuse referendumului, referendumurile republicane pot fi constituționale, legislative, 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 144**

### **Inițierea referendumului republican**

„(1) Referendumul republican poate fi inițiat de:

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

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

c) Președintele Republicii Moldova;

d) Guvern.

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

(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 145**

### **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 146**

### **Problemele supuse referendumului republican**

„(1) Referendumului republican pot fi supuse problemele privind:

a) adoptarea Constituției Republicii Moldova și revizuirea Constituției Republicii Moldova;

b) aprobarea legilor constituționale adoptate de Parlament pentru revizuirea dispozițiilor privind caracterul suveran, independent și unitar al statului, precum și a celor privind neutralitatea permanentă a statului;

c) demiterea Președintelui Republicii Moldova;

d) alte probleme importante ale societății și ale statului.

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

## **Articolul 147**

### **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.”

## **Articolul 148**

### **Inițierea referendumului pentru revizuirea**

#### **Constituției**

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

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

(3) După efectuarea de către Curtea Constituțională a controlului constituționalității problemelor ce urmează a fi supuse referendumului, propunerea privind desfășurarea referendumului, la care se anexează avizul Curții Constituționale, se prezintă spre examinare Parlamentului.

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

(5) În cazul în care revizuirea unora și a celorlalți prevederi ale Constituției este inițiată concomitent de Parlament și de cetățeni, examinarea propunerilor de revizuire pe cale parlamentară încetează. ”

## **Articolul 149**

### **Inițierea referendumului privind demiterea**

#### **Președintelui Republicii Moldova**

„(1) Referendumul privind demiterea Președintelui Republicii Moldova poate fi inițiat în exclusivitate de Parlament.

(2) După adoptarea hotărârii privind demiterea din funcție a Președintelui Republicii Moldova în condițiile art.89 alin.(1) și (2) din Constituție, Parlamentul, în termen de 5 zile, adoptă o hotărâre privind desfășurarea referendumului cu privire la problema în cauză. Referendumul se desfășoară în termenul prevăzut la art.89 alin.(3) din Constituție.

(3) Desfășurarea referendumului privind demiterea Președintelui Republicii Moldova

este asigurată de Comisia Electorală Centrală.”

## **Articolul 150**

### **Hotărârea sau decretul cu privire la desfășurarea referendumului republican**

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

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

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

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

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

## **Articolul 151**

### **Stabilirea datei referendumului republican**

„(1) Data referendumului republican se stabilește de către Parlament prin hotărâre dacă referendumul este inițiat de cetățeni sau de deputații în Parlament, ori de Președintele Republicii Moldova prin decret dacă referendumul este inițiat de acesta și are caracter consultativ.

(2) Data referendumului se stabilește cu cel puțin 60 de zile înainte de ziua desfășurării lui. ”

### **ÎN DREPT**

11. Din conținutul sesizării, Curtea observă că aceasta vizează, în esență, inițierea de către Președintele Republicii Moldova a unui referendum național consultativ.

12. Prin urmare, sesizarea se referă la un ansamblu de elemente și principii cu valoare constituțională conexe, precum dreptul la exercitarea directă a suveranității prin referendum, tipurile de referendum și efectele acestuia, competențele Președintelui Republicii Moldova în materia referendumului.

### **A. ADMISIBILITATEA**

13. În conformitate cu decizia sa din 20 aprilie 2017, Curtea a reținut că, în temeiul

articolului 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, articolului 4 alin.(1) lit. a) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și articolului 4 alin. (1) lit. a) din Codul jurisdicției constituționale, sesizarea pentru controlul constituționalității Decretului Președintelui Republicii Moldova nr. 105-VIII din 28 martie 2017 privind desfășurarea referendumului republican consultativ asupra unor probleme de interes național ține de competența Curții Constituționale.

14. Articolele 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. g) din Codul jurisdicției constituționale abilitază deputatul în Parlament cu dreptul de a sesiza Curtea Constituțională.

15. Curtea menționează că prerogativa cu care a fost învestită prin articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție presupune stabilirea corelației dintre normele legislative și textul Constituției, ținând cont de principiul supremației acesteia.

16. Curtea reține că obiectul controlului constituționalității îl constituie Decretul Președintelui Republicii Moldova nr. 105-VIII din 28 martie 2017 privind desfășurarea referendumului republican consultativ asupra unor probleme de interes național.

17. Curtea observă că actul contestat nu a constituit anterior obiect al controlului de constituționalitate.

18. Prin urmare, Curtea apreciază că sesizarea nu poate fi respinsă ca inadmisibilă și nu există nici un alt temei de sistare a procesului, în conformitate cu prevederile articolului 60 din Codul jurisdicției constituționale.

19. Curtea reține că autorii sesizării au invocat pretinsa încălcare a articolelor 66, 72 alin.(3) lit. b), 75, 88 și 141 din Constituție. În același timp, Curtea menționează că obiectul actului contestat urmează a fi examinat inclusiv prin prisma articolului 2 din Constituție.

20. Astfel, pentru a elucida corespunderea dispozițiilor contestate cu normele constituționale, Curtea va opera, în special, cu prevederile articolelor 2, 66 lit. b), 75, 88 și 141 din Constituție, precum și cu jurisprudența sa anterioară, inclusiv prin raportare la actele internaționale în domeniu.

## **B. FONDUL CAUZEI**

Pretinsa încălcare a articolelor 2, 66 lit. b), 75, 88 lit. f) și 141 din Constituție

21. Autorii sesizării susțin că Decretul Președintelui Republicii Moldova încalcă articolul 66 lit. b) din Constituție, potrivit căruia:

„Parlamentul are următoarele atribuții de bază:

[...]

b) declară referendumuri;

[...]”.

22. De asemenea, autorii sesizării invocă încălcarea articolului 75 din Constituție, potrivit căruia:

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

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

23. La fel, se susține că Decretul Președintelui a fost emis contrar prevederilor articolului 88 lit.f) din Constituție, potrivit cărora:

„Președintele Republicii Moldova îndeplinește și următoarele atribuții:

[...]

f) poate cere poporului să-și exprime, prin referendum, voința asupra problemelor de interes național;

[...]”.

24. Totodată, autorii sesizării menționează că actul contestat contravine articolului 141 din Constituție, care prevede:

„(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.

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

25. La fel, actul contestat urmează a fi examinat și prin raportare la articolul 2 din Constituție, potrivit căruia:

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

(2) Nici o persoană particulară, nici o parte din popor, nici un grup social, nici un partid politic sau o altă formațiune obștească nu poate exercita puterea de stat în nume propriu. Uzurparea puterii de stat constituie cea mai gravă crimă împotriva poporului.”

## **1. Argumentele autorilor sesizării**

26. În opinia autorilor sesizării, Decretul Președintelui Republicii Moldova nr. 105-

VIII din 28 martie 2017 privind desfășurarea referendumului republican consultativ asupra unor probleme de interes național excede cadrului constituțional și legal.

27. Astfel, autorii sesizării consideră că, în conformitate cu prevederile art. 66 lit. b) din Constituție, Parlamentul are atribuția de a declara referendumuri.

28. În viziunea acestora, Președintele Republicii Moldova urma să emită decretul cu privire la organizarea referendumului după adoptarea hotărârii Parlamentului cu privire la desfășurarea referendumului, în conformitate cu Constituția și condițiile prevăzute de Codul electoral.

29. În același timp, autorii sesizării reiterează că, potrivit art.75 din Constituție, se supun referendumului cele mai importante probleme ale societății și ale statului. În viziunea autorilor, întrebările formulate de Președinte nu pot fi supuse unui referendum republican consultativ, întrucât acestea constituie esența unui referendum constituțional și legislativ.

## **2. Argumentele autorităților**

30. În opinia sa scrisă, Parlamentul menționează că referendumul a fost consacrat la nivel constituțional ca o modalitate prin care poporul are posibilitatea de a exercita direct suveranitatea națională, exprimându-și voința cu privire la probleme de interes general sau care au o importanță deosebită în viața statului.

31. De asemenea, în opinie se menționează că, potrivit art.66 lit. b) din Constituție, Parlamentul are atribuția de a declara referendumuri, iar reglementarea constituțională de la art.88 îi rezervă Președintelui Republicii Moldova competența de a cere prin referendum (consultativ) exprimarea voinței poporului în probleme de interes național.

32. Cu referire la întrebarea ce ține de abrogarea Legii nr.235 din 3 octombrie 2016, Parlamentul a susținut că aceasta nu poate intra în sfera problemelor supuse unui referendum republican consultativ.

33. Referitor la întrebările a doua și a treia supuse consultării poporului, și anume cele care vizează acordarea drepturilor constituționale suplimentare privind dizolvarea Parlamentului și organizarea alegerilor parlamentare anticipate, precum și reducerea numărului de deputați în Parlament, legislativul consideră că acestea extind sfera problemelor de interes național la o problemă ce implică revizuirea Constituției. De asemenea, Parlamentul susține că inițierea de către Președintele Republicii Moldova a unui referendum consultativ într-o problemă ce implică revizuirea Constituției este o interpretare forțată a art.88 din Constituție.

34. Mai mult, potrivit opiniei Parlamentului, referendumul consultativ privind o problemă de revizuire a Constituției încalcă procedura revizuirii Constituției, astfel cum prevede în mod expres și imperativ art. 141 alin.(1) din Constituție,

35. În opinia Președintelui Republicii Moldova se menționează că referendumul este un instrument legal al șefului statului. Constituția nu prevede posibilitatea instituirii unor restricții juridice asupra acestor prerogative.

36. În ceea ce privește caracterul important al subiectelor supuse referendumului, acesta este justificat prin următoarele argumente.

37. Cu referire la Legea 235/2016 se susține că, deși emiterea și stingerea obligațiilor de stat se propune a fi realizată în termen de 25 de ani, cheltuielile bugetare pentru stingerea lor vor crește în fiecare an, fapt care va determina reducerea sumelor rezervate domeniilor social și economic.

38. Propunerea de acordare a drepturilor suplimentare Președintelui privind dizolvarea Parlamentului vine în contextul modalității alegerii directe a șefului statului, care atrage după sine necesitatea instituirii unor mecanisme de echilibrare a interacțiunii instituțiilor.

39. Cu privire la întrebarea privind reducerea numărului de deputați, în opinia prezentată se susține că această necesitate derivă din analiza sub aspect comparat a numărului de aleși raportat la numărul populației. La fel, numărul extins al aleșilor atrage o sarcină bugetară nejustificată.

40. Referitor la introducerea disciplinei Istoria Moldovei, în opinie se susține că menținerea disciplinei Istoria Românilor în curricula școlară creează un șir de impedimente în consolidarea statalității.

41. Totodată, cu referire la alegațiile autorilor sesizării privind ignorarea recomandărilor Comisiei de la Veneția, în opinia prezentată de Președintele Republicii Moldova se reține că este unanim cunoscut că aceasta reprezintă în cadrul Consiliului Europei un organism consultativ. Prin urmare, actele adoptate poartă exclusiv un caracter de recomandare.

42. În opinia prezentată de Guvern, cu referire la prima întrebare din Decretul Președintelui, propusă a fi supusă referendumului, se menționează că abrogarea Legii nr.235 din 3 octombrie 2016 în partea ce ține de emiterea obligațiilor de stat nu poate conduce la anularea unor efecte deja produse sub imperiul acestei legi.

43. Referitor la întrebarea a doua, aceasta nu este formulată cu suficientă precizie, nefiind clar care atribuții se propun a fi acordate Președintelui Republicii Moldova pentru dizolvarea Parlamentului, or dizolvarea Parlamentului nu poate fi dispusă în mod arbitrar.

44. Totodată, la întrebările a doua și a treia, Guvernul subliniază că Legea Supremă admite revizuirea acesteia, dar numai cu respectarea cerințelor prestabilite vizând inițiativa de revizuire (art. 141), limitele revizuirii (art. 142) și procedura (art. 143). În acest sens, Președintele nu este subiect cu drept de inițiativă a revizuirii Constituției. Prin urmare, ceea ce nu se poate obține pe cale directă nu se poate obține nici pe cale indirectă.

45. Cu referire la întrebarea a patra, Guvernul a menționat că aceasta este formulată ambiguu și nu respectă condiția statuată la art. 143 alin. (4) din Constituție.

46. Referitor la data fixată pentru desfășurarea referendumului, potrivit Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, pe parcursul anului bugetar în curs nu pot fi puse în aplicare decizii care conduc la reducerea veniturilor și/sau majorarea

cheltuielilor, dacă impactul financiar nu este prevăzut în buget.

47. În final, Guvernul subliniază că aspectul legat de modul de executare a decretului și identificarea resurselor financiare pentru desfășurarea referendumului este lipsit de certitudine, element care vine să atingă materia constituționalității decretului. Or, potrivit art. 131 din Constituție, nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare.

### **3. Aprecierea Curții**

#### *3.1. Aspecte generale privind referendumul*

48. Potrivit articolului 1 alin. (3) din Constituție, Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sunt garantate.

49. Întru dezvoltarea conceptului statului de drept, articolul 2 alin. (1) din Constituție stabilește că suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, pe care acesta o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Constituție.

50. Curtea reține că suveranitatea națională constă în dreptul poporului de a hotărî necondiționat asupra intereselor sale și de a le promova în formele stabilite de Legea Supremă. Acest principiu constituțional derivă din articolul 1 din Constituție, care consacră caracterul suveran al statului.

51. În același timp, Curtea menționează că alin. (2) al articolului 2 din Constituție statuează, cu titlu de principiu, **că nici o persoană particulară, nici o parte din popor, nici un grup social, nici un partid politic sau o altă formațiune obștească nu poate exercita puterea de stat în nume propriu. Uzurparea puterii de stat constituie cea mai gravă crimă împotriva poporului.**

52. Curtea subliniază că, potrivit normei constituționale, o democrație veritabilă poate fi constituită numai de către popor, prin exercitarea suveranității naționale în mod direct prin participarea la referendumuri ori prin intermediul reprezentanților săi, aleși în cadrul unui scrutin democratic, în acest sens, potrivit articolului 60 din Constituție, Parlamentul fiind unicul organ reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova.

53. În acest sens, prin Hotărârea nr. 16 din 29 martie 2001, Curtea a menționat următoarele:

„[S]uveranitatea națională înseamnă, potrivit Constituției, puterea absolută și perpetuă a poporului, pe care acesta o exercită prin organele reprezentative ale puterii de stat, al cărei titular suveran este. În acest sens, suveranitatea națională este inalienabilă, întrucât ceea ce se transmite organelor reprezentative este doar exercițiul acesteia. Exercițiul suveranității în mod direct de către popor se realizează prin participarea lui la referendumuri și alegeri, precum și prin luarea unor decizii de către acesta în mod direct.”

54. Curtea menționează că dacă prin intermediul alegerilor poporul participă la exercitarea puterii de stat prin desemnarea unor reprezentanți, care pe durata mandatului acordat constituie factori de decizie în numele întregului popor, în cea de-a doua formă - referendumul, deținătorul puterii de stat exercită suveranitatea în mod direct, printr-o modalitate eficientă de consultare a voinței populare cu privire la probleme esențiale.

55. Astfel, Curtea relevă că referendumul constituie un instrument al democrației directe, prin intermediul căruia cetățenii își exprimă opinia asupra unor probleme de interes național.

56. Referendumul a fost consacrat la nivel constituțional ca o modalitate prin care poporul are posibilitatea de a exercita direct suveranitatea națională, exprimându-și voința cu privire la probleme de interes general sau care au o importanță deosebită în viața statului.

57. În același timp, Comisia de la Veneția în Avizul asupra proiectului Constituției Ucrainei CDL-AD(2008)015 (§46) a menționat că „[...] **referendumurile nu reprezintă modalitatea cea mai potrivită de soluționare a crizelor politice de scurtă durată. Referendumul riscă să prelungească criza dacă după un astfel de exercițiu de succes sunt necesare alegeri noi. [...]**”.

### *3.2. Tipurile de referendum*

58. După cum demonstrează normele dreptului internațional și practica internațională, referendumul poate fi inițiat prin mai multe modalități și poate avea mai multe forme. Referendumul, prin natura sa, poate fi obligatoriu, atunci când este expres cerut de Constituție, și facultativ, în cazul în care factorii cu drept de a-l iniția îl consideră necesar.

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

- Art.66 lit. b): „Parlamentul [...] declară referendumuri”;
- Art.72 alin.(3) lit. b): „Prin lege organică se reglementează: [...]  
b) organizarea și desfășurarea referendumului.”;
- Art.75: „cele mai importante probleme ale societății și ale statului sunt supuse referendumului”;
- Art.88 lit. f): „Președintele Republicii Moldova [...] poate cere poporului să-și exprime, prin referendum, voința asupra problemelor de interes național”;
- Art.89 alin. (3): „Dacă propunerea de suspendare din funcție este aprobată, în cel mult 30 de zile se organizează un referendum pentru demiterea Președintelui.”;
- Art. 142 alin.(1): „Dispozițiile privind caracterul suveran, independent și unitar al statului, precum și cele referitoare la neutralitatea permanentă a statului, pot fi revizuite numai cu aprobarea lor prin referendum, cu votul majorității cetățenilor înscriși în listele

electorale.”

60. Așadar, Legea Fundamentală reglementează după obiect următoarele tipuri de referendumuri naționale: cel inițiat de Președintele Republicii sau Parlament asupra unor probleme de interes național, menționat la art.66, 75 și 88, cel privind demiterea Președintelui Republicii Moldova, în condițiile art. 89, și cel prin care se aprobă revizuirea Constituției, reglementat de art.142 alin.(1).

61. Prevederile constituționale, în conformitate cu art. 72 alin.(3) lit. b) din Constituție, au fost concretizate la nivel de lege organică, fiind detaliate și dezvoltate prin Codul electoral.

62. Astfel, potrivit art.142 din Codul electoral, referendumul republican se desfășoară în scopul exercitării puterii poporului și participării lui nemijlocite la conducerea și administrarea treburilor de stat, iar în funcție de natura juridică a problemelor supuse referendumului, în conformitate cu art.143 alin.(1) din cod, referendumurile republicane pot fi constituționale, legislative, privind demiterea Președintelui Republicii Moldova și consultative.

63. Referendumului constituțional se supun propunerile privind revizuirea Constituției, iar celui legislativ se supun proiectele de legi sau unele prevederi ale acestora de importanță deosebită.

64. Referendumului consultativ se supun problemele de interes național, în scopul consultării opiniei poporului asupra unor astfel de probleme.

65. Curtea menționează că formularea chestiunii supuse referendumului este influențată de tipul referendumului, care, la rândul său, produce efecte juridice diferite.

66. În Codul bunelor practici privind referendumurile constituționale la nivel național (CDL-INF (2001)10 din 6-7 iulie 2001), Comisia de la Veneția menționează următoarele: „Referendumul cu privire la proiectele redactate specific ca amendamente va avea, de regulă, caracter obligatoriu și punerea acestuia în aplicare nu va prezenta probleme deosebite. Un referendum asupra chestiunilor de principiu sau a unor propuneri formulate generic ar trebui să fie doar consultativ.”

67. Cu referire la efectele referendumului, Curtea reține că, în conformitate cu prevederile art.75 alin.(2) din Constituție, hotărârile adoptate potrivit rezultatelor referendumului republican au putere juridică supremă.

68. Curtea menționează că, în conformitate cu prevederile art.75 alin.(2) din Constituție citite împreună cu alte prevederi constituționale (art.142 alin. (1) din Constituție), produc efecte juridice obligatorii doar referendumurile constituționale și cele legislative, nu și cele care au caracter consultativ. În acest sens, Curtea s-a pronunțat prin Hotărârea nr. 32 din 15 iunie 1999, în care a stabilit că rezultatele referendumului republican consultativ nu produc efecte juridice.

69. Astfel, cu referire la referendumul consultativ, Curtea menționează că în urma organizării acestui tip de referendum autoritățile pot lua cunoștință de opinia poporului cu

privire la o problemă de interes național în care a fost consultat, fără a avea însă o obligație. Totodată, chiar dacă hotărârile adoptate ca urmare a desfășurării referendumurilor consultative nu au putere juridică supremă, rezultatele acestora pot servi ca bază pentru decizii politice ulterioare ale autorităților, motivate de aceste rezultate.

### *3.3. Reguli specifice referendumului*

70. Cu privire la procedura de organizare și desfășurare a referendumului, rolul Curții Constituționale, în temeiul art. 135 alin. (1) lit. d) din Constituție, este acela de a veghea la respectarea procedurii și de a confirma rezultatele acestuia.

71. În acest sens, în jurisprudența sa Curtea a subliniat că instanța constituțională trebuie să verifice îndeplinirea condițiilor pentru exercitarea inițiativei referendare și trebuie să vegheze la **neutilizarea acestui instrument în alte scopuri decât cel pe care legiuitorul constituant l-a avut în vedere la consacrarea referendumului, ca instituție juridică esențială într-un stat de drept** - formă de participare directă a cetățenilor la luarea deciziilor (Avizul nr.1 din 22 septembrie 2014).

72. *Potrivit Codului de bune practici în materie de referendum*, adoptat de Consiliul pentru Alegeri Democratice la cea de-a 19-a reuniune (Veneția, 16 decembrie 2006) și de Comisia de la Veneția la cea de-a 70-a sesiune plenară (Veneția, 16-17 martie 2007), recurgerea la un referendum **implică în mod necesar respectarea ordinii juridice în ansamblu**.

73. În Avizul nr.1 din 22 septembrie 2014 Curtea a statuat că respectarea garanțiilor procedurale și formularea textelor supuse referendumului, care este însăși condiția formală în funcție de care Curtea Constituțională este îndreptățită, în temeiul art. 135 alin. (1) lit. d) din Constituție, să constate validitatea și să confirme rezultatele referendumului, nu este un simplu aspect de ordin tehnic sau procedural, ci este un aspect substanțial, pentru clarificarea căruia este necesară determinarea intenției legiuitorului constituant, printr-o interpretare sistematică a Constituției.

#### *a) Inițierea referendumului*

74. După cum s-a menționat, Legea fundamentală reglementează următoarele tipuri de referendumuri naționale: cel inițiat de Președintele Republicii sau Parlament asupra unor probleme de interes național, menționat la art.66, 75 și 88, cel privind demiterea Președintelui Republicii Moldova, în condițiile art. 89, și cel prin care se aprobă revizuirea Constituției, reglementat de art.142 alin.(1).

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

„(1) Referendumul republican poate fi inițiat de:

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

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

**c) Președintele Republicii Moldova;**

d) Guvern.

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

76. În conformitate cu art.66 lit. b) din Constituție, Parlamentul este abilitat să declare toate tipurile de referendum republican prin hotărâre. În cazul inițierii de către Președintele Republicii Moldova a procedurii de desfășurare a referendumului cu caracter consultativ, acesta emite decretul respectiv.

77. În același timp, *Codul de bune practici în materie de referendum* stabilește că: **„Atunci când se supune la vot un text la cererea unui segment din electorat sau a unei autorități publice, alta decât Parlamentul, acesta [Parlamentul] trebuie să își poată da avizul consultativ asupra textului în cauză.** În cazul inițiativelor populare, poate avea dreptul de a opune o contrapropunere față de textul propus, care să fie supusă concomitent votului popular. Trebuie să fie fixat un termen înăuntrul căruia Parlamentul să își dea avizul consultativ; dacă acest termen nu este respectat, textul va fi supus la vot fără avizul Parlamentului.”

*b) Validitatea în sens formal a textelor supuse referendumului*

78. Principiul legalității este parte componentă a principiilor statului de drept, consacrat prin art.1 alin.(3) din Constituție.

79. Ca urmare, Curtea reține că respectarea legilor este obligatorie, iar încălcarea acestei obligații constituționale atrage implicit afectarea principiului statului de drept.

80. În acest sens, Curtea menționează că, potrivit articolului 143 din Codul electoral, textul întrebării supuse referendumului consultativ **se redactează în manieră neutră, fără ambiguități sau sugerarea răspunsului.**

81. Totodată, potrivit articolului 144 alin. (4) din Codul electoral: „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.”

82. În partea ce ține de validitatea în sens formal a textelor supuse referendumului, atât Codul bunelor practici privind referendumurile constituționale la nivel național, cât și Codul bunelor practici în materie de referendum prevăd că problema care face obiect al referendumului trebuie să respecte:

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

**- unitatea de conținut:** exceptând revizuirea totală a unui text (Constituție, lege),

trebuie să existe un raport intrinsec între diferitele părți ale fiecărei chestiuni supuse la vot, astfel încât să se garanteze libertatea de vot a alegătorului, care nu trebuie chemat să accepte sau să respingă în bloc dispoziții fără legătură între ele; revizuirea simultană a mai multor capitole dintr-un text este echivalentă cu o revizuire totală;

- **unitatea ierarhică:** este de dorit ca aceeași întrebare să nu se refere concomitent la norme juridice de rang diferit în ierarhia normativă.”

83. Curtea menționează că în jurisprudența constituțională din țările europene a fost instituit principiul potrivit căruia întrebarea din cadrul unui referendum poate viza **doar un subiect unic și omogen. Cerința referendumului monotematic** este concepută pentru a evita confuziile referitoare atât la obiectul consultărilor, cât și la răspunsul populației. Acest principiu al omogenității și unicității subiectului se referă la obiectul referendumului, nu însă efectiv la întrebări. Cu toate acestea, în cazul în care sunt mai multe întrebări, nu doar una singură, acest principiu devine important asupra modului în care acestea sunt formulate (ex. Hotărârea Curții Constituționale a Portugaliei nr. 176 din 19 februarie 2014).

84. Curtea menționează că **problemele care nu sunt corelate după conținut și natură, la fel ca și amendamentele legislative, nu pot fi supuse referendumului ca formând un singur subiect, deoarece ar altera posibilitatea de a determina voința reală a poporului.**

85. În acest sens, Curtea subliniază că și în cazul în care referendumul este inițiat de cetățeni (un număr de cel puțin 200000 de cetățeni ai Republicii Moldova cu drept de vot) semnăturile urmează a fi colectate în mod separat pentru fiecare întrebare preconizată a fi supusă referendumului republican. O singură semnătură nu poate constitui ca suport pentru inițiativa de a convoca un referendum cu privire la mai multe probleme necorelate după natură și conținut. Or, în caz contrar, cetățenii vor fi lipsiți de oportunitatea de a decide în mod separat cu privire la sprijinul lor pentru fiecare inițiativă de a desfășura un referendum și ar fi imposibil de determinat dacă fiecare din aceste probleme, într-adevăr, necesită a fi supusă referendumului.

86. Curtea menționează că raționamentele enunțate la §84-85 au fost reținute și de către Curtea Constituțională a Lituaniei în Hotărârea din 11 iulie 2014.

87. Totodată, este necesar a se face distincție între întrebările prin care se urmărește un interes public de întrebările prin care se urmărește un interes politic. Întrebările de interes public sunt cele care au în spatele lor o acțiune publică transparentă, de ansamblu, caracterizată printr-un mesaj principal ferm și fără echivoc, aparținând întregii clase politice și îndreptată spre realizarea binelui comun. Întrebările de interes politic sunt cele folosite ca armă politică și urmăresc obținerea de avantaje în lupta politică.

88. Prin urmare, întrebările adresate poporului care nu reușesc să coordoneze acțiunea politică, pe care liderii politici doresc să o implementeze, cu contextul politic, economic și social din stat devin automat de interes politic și, prin urmare, **trebuie evitate pentru a nu adânci și mai mult criza.**

### **3.2. Aplicarea principiilor în prezenta cauză**

89. Curtea menționează că dispozițiile art. 88 din Constituție abilitază Președintele Republicii Moldova cu atribuția de a cere poporului prin referendum să-și exprime voința asupra unei probleme de interes național.

90. Curtea constată că, la 28 martie 2017, Președintele Republicii Moldova a emis Decretul nr.105-VIII pentru desfășurarea referendumului republican consultativ, care cuprinde patru întrebări.

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

92. Curtea subliniază că a recurge la un referendum **implică în mod necesar respectarea ordinii juridice în ansamblu**. În mod special, un referendum nu poate fi organizat dacă nu este prevăzut de Constituție sau de o lege conformă Constituției, de exemplu, **dacă textul supus referendumului ține de competența exclusivă a Parlamentului**.

93. Prin urmare, Curtea va examina în mod separat dacă întrebările incluse în Decretul Președintelui pot fi supuse unui referendum, precum și dacă pot fi corelate între ele după conținut și natură, astfel încât în ansamblu să se asigure preeminența dreptului.

*- Cu privire la abrogarea unei legi*

94. Curtea observă că prima întrebare vizează abrogarea Legii nr.235 din 3 octombrie 2016 privind emisiunea obligațiunilor de stat în vederea executării de către Ministerul Finanțelor a obligațiunilor de plată derivate din garanțiile de stat nr.807 din 17 noiembrie 2014 și nr.101 din 1 aprilie 2015.

95. Curtea relevă că **dreptul constituțional al Președintelui de a recurge la referendum nu îi poate conferi însă acestuia posibilitatea legiferării**, întrucât, în conformitate cu prevederile Constituției, Președintele nu poate iniția un „referendum legislativ”, ci numai un „referendum consultativ”. Aceasta rezultă cu claritate din prevederile art. 60 alin. (1) din Constituție, or Parlamentul este unica autoritate legislativă în stat. În caz contrar, acest fapt ar reprezenta o recunoaștere a competenței de legiferare a Președintelui.

96. Curtea reține că adoptarea/abrogarea unei legi prin referendum poate constitui obiectul unui referendum legislativ și nu poate fi supusă referendumului consultativ.

97. Totodată, Curtea menționează că dispozițiile art. 147 din Codul electoral stabilesc în mod exhaustiv problemele ce nu pot fi supuse referendumului republican, care conțin inter alia și problemele privind impozitul și bugetul, or, dispozițiile Legii nr.235 din 3 octombrie 2016 vizează aspecte bugetare.

98. Mai mult, Curtea relevă că asupra acestei legi instanța de contencios constituțional s-a pronunțat prin Decizia de inadmisibilitate nr. 77 din 12 octombrie 2016. Or actele Curții sunt definitive și obligatorii.

*- Cu privire la acordarea Președintelui Republicii Moldova a drepturilor constituționale suplimentare privind dizolvarea Parlamentului, precum și modificarea numărului deputaților*

99. În continuare Curtea va examina distinct faptul (a) dacă Președintele are dreptul de a supune referendumului aspecte ce implică modificarea Constituției și (b) instituirea unor noi temeuri pentru dizolvarea Parlamentului.

*a) Dacă Președintele are dreptul de a supune referendumului aspecte ce implică modificarea Constituției*

100. În Avizul nr. 1 din 22 septembrie 2014 Curtea a statuat că în legile fundamentale sunt inserate diverse modalități tehnice de protecție a stabilității Constituției, prin asigurarea unui anumit grad de rigiditate a Constituției. Rigiditatea constituțională constituie un important corolar al supremației Legii fundamentale. Rigiditatea Constituției este o garanție pentru stabilitatea ei, de aceasta din urmă depinzând, în bună măsură, și stabilitatea întregului sistem normativ al statului, certitudinea și predictibilitatea conduitelor umane fiind necesare pentru siguranța juridică (și nu numai) a membrilor comunității.

101. În acest sens, Curtea reține că **orice aspect care ține de modificarea Constituției urmează să se circumscrie procedurii de revizuire a Constituției, strict determinată de Legea Supremă.**

102. Curtea reiterează că subiecții abilitați cu dreptul constituțional de a iniția modificarea Legii Supreme sunt statuați exhaustiv în art. 141 alin.(1) din Constituție. **Potrivit prevederii constituționale, Președintele Republicii Moldova nu dispune de dreptul de a iniția modificarea Constituției.**

103. Totodată, în jurisprudența sa, Curtea a menționat că prin textul art. 88 lit. f) din Constituție, care stipulează dreptul Președintelui Republicii Moldova de a cere poporului să-și exprime, prin referendum, voința asupra problemelor de interes național, legiuitorul constituant a prevăzut posibilitatea adresării Președintelui către electorat doar pentru probleme majore, **cu care s-ar putea confrunta națiunea la un anumit moment, dar nu și în legătură cu aprobarea sau respingerea unei legi de modificare a Constituției** (Hotărârea nr. 57 din 3 noiembrie 1999).

104. Prin urmare, Curtea subliniază că **aspectele ce țin de modificarea Constituției nu pot intra în sfera problemelor ce ar putea fi supuse unui referendum consultativ de către Președinte. Or această modalitate ar implica acordarea în mod implicit Președintelui Republicii Moldova a dreptului de inițiativă pentru modificarea Constituției, fapt contrar articolului 141 din Legea Supremă.**

105. În același timp, cu referire la invocarea de către reprezentantul Președintelui, în cadrul ședinței Curții, a faptului că prin Decretul Președintelui Republicii Moldova nr.

930 din 22 martie 1999 a fost inițiat referendumul consultativ privind schimbarea sistemului de guvernare, aspect ce ține de materia constituțională, Curtea reține că, până la modificările operate în Constituție prin Legea nr.1115-XIV din 5 iulie 2000, Președintele Republicii Moldova era subiect cu drept de inițiativă de revizuire a Constituției. În urma amendamentelor operate la art.141 din Constituție prin Legea nr.1115-XIV din 5 iulie 2000, Președintele nu dispune de respectiva prerogativă. Prin urmare, având în vedere excluderea expresă a dreptului Președintelui de a iniția revizuirea Constituției, referendumul din anul 1999 invocat nu este opozabil în prezenta cauză.

106. Totodată, examinând sesizarea, Curtea observă că, deși art.148 din Codul electoral stabilește că inițierea referendumului privind revizuirea Constituției se efectuează în condițiile art.141 din Constituție, în același timp, prevederile art.144 alin. (2) stabilesc că subiecții menționați la alin. (1), printre care se regăsește și Președintele Republicii Moldova, pot iniția orice tip de referendum. În acest sens, Curtea constată că prevederile art.144 alin. (2) din Codul electoral contravin art. 141 din Constituție.

*b) Cu privire la instituirea unor noi temeuri de dizolvare a Parlamentului*

107. Curtea subliniază că art. 85 din Constituție prevede în mod expres și exhaustiv cazurile și temeurile pentru care Parlamentul poate fi dizolvat înainte de expirarea mandatului său, și anume imposibilitatea formării Guvernului sau blocarea procedurii de adoptare a legilor timp de 3 luni.

108. În jurisprudența sa anterioară, prin care a interpretat dispozițiile constituționale ale art. 85 alin.(1) și (2), care prevăd dreptul și obligația Președintelui Republicii Moldova de a dizolva Parlamentul, Curtea a statuat că în acest mod se urmărește restrângerea perioadei de criză politică și instituțională și asigurarea funcționalității organelor constituționale ale statului, iar prin atribuirea dreptului Președintelui de a dizolva Parlamentul se evită obstrucționarea activității unei puteri în stat [HCC 29/2015 (dizolvarea Parlamentului)].

109. Curtea a subliniat că, în ansamblul său, articolul 85 are calitatea de mecanism de echilibrare a puterilor, mecanism care se aplică în scopul evitării sau depășirii unei crize instituționale sau a unui conflict între puterea legislativă și puterea executivă. Prerogativa șefului statului de a dizolva Parlamentul constituie o garanție constituțională, care permite soluționarea și deblocarea unei crize instituționale [HCC 30/2013 (dizolvarea Parlamentului)].

110. Totodată, Curtea reține că **dreptul Președintelui de a dizolva Parlamentul trebuie înțeles ca un mecanism de contrabalantă, și nu unul care ar dezechilibra puterile în stat și ar genera crize politice.**

111. Or, anterior anume astfel de crize s-au datorat unei prevederi constituționale conținute la articolul 78 și care permitea Președintelui Republicii Moldova să dizolve Parlamentul în caz de nealegere a șefului statului de către Parlament, generând un cerc vicios de alegeri și dizolvări.

112. Situația a fost remediată prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 7 din 4

martie 2016, în urma căreia s-a revenit la alegerea Președintelui Republicii Moldova prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat de către cetățeni, în cadrul unui regim parlamentar. Hotărârea Curții, motivată de necesitatea de a evita dizolvările repetate ale Parlamentului, și nu de a le multiplica, a vizat exclusiv modalitatea de alegere a Președintelui Republicii Moldova, nu și competențele acestuia, modificate prin Legea nr.1115-XIV din 5 iulie 2000, în sensul configurării regimului parlamentar de guvernământ.

113. Curtea reține că alegerea Președintelui prin vot popular nu impune necesitatea transformării acestuia într-un opozant al Parlamentului. Deși alegerea prin vot popular tinde să consolideze poziția Președintelui, în sistemele constituționale similare, președinții aleși prin vot popular continuă să joace rolul de putere neutră și nu dispun de competențe largi, iar balanțele și contrabalantele necesare sunt garantate de parlamentarism.

114. În acest sens, Curtea reține că în cadrul sistemelor parlamentare șeful statului joacă rolul unui arbitru, sau al unei puteri neutre, fiind detașat de partidele politice. Chiar dacă nimeni nu poate împiedica șeful statului să aibă opiniile și simpatiile sale politice, mandatul pe care îl exercită este limitat. Președintele este un element important al sistemului politic, dar acesta nu este un partizan al politicului.

115. Competența Președintelui de a dizolva Parlamentul este definită prin poziția sa neutră, iar scopul acesteia este de a preveni blocajele instituționale. Așa cum ne demonstrează analiza comparativă, majoritatea statelor cu democrații noi cu sistem parlamentar au optat în favoarea enumerării cazurilor specifice în care Președintele poate dizolva Parlamentul, și nu pentru introducerea unei clauze generale de dizolvare discreționară.

116. Curtea subliniază că **cumularea cazurilor specifice existente de dizolvare cu altele noi ar putea fi interpretată ca oferind Președintelui dreptul de a utiliza instrumentul dizolvării Parlamentului drept unealtă pentru promovarea politicilor de partid, în contradicție cu rolul său de putere neutră în cadrul actualului regim parlamentar. Acest lucru poate provoca conflicte politice inutile.**

117. Această opinie este susținută și de către Comisia de la Veneția, fiind expusă în Avizul asupra propunerilor Președintelui Republicii Moldova de modificare a Constituției în vederea extinderii competențelor de dizolvare a Parlamentului, adoptat la cea de-a 111-a sesiune plenară din 16-17 iunie 2017, CDL-AD(2017)014.

118. De asemenea, în Avizul menționat mai sus, Comisia de la Veneția a subliniat că acordarea Președintelui a unor competențe discreționare de a dizolva Parlamentul face ca celelalte temeuri indicate să fie total superflue. S-ar putea înțelege chiar că competența generală de dizolvare nu este legată de situații de criză instituțională (care sunt acoperite de cazurile speciale de dizolvare), dar oferă Președintelui posibilitatea de a dizolva Parlamentul pentru motive pur politice, de exemplu, atunci când el/ea nu este de acord cu opțiunea de politici a legislativului și își dorește alegeri noi. O astfel de interpretare a competențelor Președintelui de a dizolva Parlamentul schimbă rolul neutru al Președintelui și îl transformă într-un jucător politic. **Acest lucru nu este compatibil cu logica regimului parlamentar.**

119. Atribuirea șefului statului a puterii discreționare de dizolvare a Parlamentului poate fi periculoasă în statele în care nu sunt tradiții democratice consacrate și atunci când acesta nu este supus anumitor restricționări, anume din cauză că **riscă să fie interpretată drept instrument al politicilor de partid.**

120. La fel, acest lucru poate servi ca temei pentru o confruntare între o personalitate și o instituție colectivă. Motivul pentru care o astfel de situație se evită în constituții este faptul că, într-un fel sau altul, o astfel de confruntare pentru încredere poate implica comportament demagogic (pe care o persoană îl poate manifesta mai bine decât o instituție) și poate genera riscuri pentru sistemul instituțional nu doar într-un caz particular, dar și pe un termen lung.

121. Curtea menționează că **mandatul popular în sine nu modifică competențele șefului statului și nu presupune acordarea acestuia a puterii discreționare de dizolvare a Parlamentului.**

122. În același timp, Curtea reiterează că orice lege de revizuire a Constituției modifică conținutul prevederilor acesteia și relațiile dintre aceste prevederi și, de asemenea, ar putea modifica echilibrul valorilor consacrate prin Constituție (HCC nr.7 din 4 martie 2016, pct. 67).

123. Astfel, în cazul modificării Constituției, trebuie să se țină seama de faptul că aceasta **este un act integral, toate prevederile Constituției fiind interconectate până la gradul la care conținutul unor prevederi determină conținutul altor prevederi.** Prevederile Constituției formează un sistem armonios, astfel încât nici o prevedere a Constituției nu poate fi contrară celorlalte prevederi ale acesteia (Avizul nr.1 din 22 septembrie 2014).

124. Din această perspectivă, nu poate fi adoptată nici o modificare a Constituției care ar afecta armonia prevederilor Constituției sau armonia valorilor consacrate prin acestea (HCC nr.7 din 4 martie 2016, pct.70).

125. În acest sens, și Comisia de la Veneția accentuează că „fiecare constituție este rezultatul procesului de echilibrare a diferitelor puteri. Dacă unei autorități a statului i-a fost conferită o anumită prerogativă, celelalte puteri trebuie să fie în măsură să controleze în mod eficient exercitarea acestei prerogative. Cu cât mai multă putere are o instituție, cu atât mai necesară este instituirea de mecanisme de control cât mai rigurose. Dreptul constituțional comparat nu poate fi redus la identificarea existenței în constituția unui alt stat a unei prevederi pentru a justifica natura sa democratică din propria Constituție. Fiecare constituție reprezintă un aranjament complex de balanțe și contrabalante și fiecare prevedere trebuie să fie examinată în lumina valorii pe care o are în ceea ce privește echilibrarea puterilor în general”.

126. Astfel, prin prisma celor enunțate, Curtea reține că atribuirea Președintelui Republicii Moldova a unor competențe extinse și discreționare de a dizolva Parlamentul **nu asigură echilibrul materiei constituționale într-un regim parlamentar în care atribuțiile Președintelui sunt limitate și tinde să obstrucționeze activitatea legislativului prin generarea unor crize constituționale.**

127. Mai mult, Curtea subliniază, cu titlu de principiu, că orice modificare care vizează competențele Președintelui urmează să producă efecte doar pentru mandatul succesorului și nu poate afecta atribuțiile Președintelui aflat în exercițiul funcției. Această opinie este împărtășită și de către Comisia de la Veneția în Avizul menționat supra.

*- Cu privire la studierea unor discipline în instituțiile de învățământ*

128. Referitor la studierea în instituțiile de învățământ a disciplinei „Istoria Moldovei”, Curtea reamintește că în jurisprudența sa a statuat că aprecierea științifică a unei probleme, fiind resortul mediului academic, și nu al mediului politic, urmează a fi tratată de către experți și savanți (HCC nr. 36 din 5 decembrie 2013).

129. Curtea constată că această chestiune ține de cercetarea prin prisma regulilor specifice metodelor științifice, care se fundamentează doar pe dovezi ale analizei istoriografice.

130. Din motivele enunțate, Curtea subliniază că aspectele care vizează materia științei nu pot fi politizate și nu pot fi supuse votului politic și/sau votului popular.

*- Cu privire la formularea mai multor întrebări în cadrul unui singur referendum*

131. Curtea constată că întrebările propuse de către Președinte a fi supuse referendumului vizează patru domenii distincte și țin de (1) abrogarea unei legi; (2) acordarea drepturilor constituționale Președintelui pentru dizolvarea Parlamentului; (3) reducerea numărului de deputați; și (4) studierea în instituțiile de învățământ a disciplinei „Istoria Moldovei”.

132. Curtea reiterează că între natura întrebărilor supuse referendumului urmează să existe un raport intrinsec, astfel încât să se garanteze libertatea de vot a alegătorilor.

133. Curtea subliniază că în **cadrul unui exercițiu referendar nu pot fi puse întrebări de natură diferită, chiar dacă aceste întrebări se regăsesc în buletine de vot distincte.**

134. În același sens, articolul 145 alin. (2) din Codul electoral interzice desfășurarea unui referendum republican în ziua altui referendum republican.

135. Având în vedere faptul că întrebările formulate vizează domenii de natură diferită, între care nu există un raport intrinsec, **această situație echivalează cu desfășurarea concomitentă a unor referendumuri diferite, eludând astfel interdicția constituțională și legală în acest sens.**

*- Cu privire la aspectele procedurale privind desfășurarea referendumului*

136. Curtea reține că, potrivit art. 66 lit. b) din Constituție, **de competența Parlamentului ține declararea referendumului.**

137. Curtea menționează că prin norma constituțională citată legiuitorul constituent nu a circumscris tipul referendumului declarat de Parlament. În același timp, art.88 lit. f) din Constituție doar stabilește că Președintele Republicii Moldova „poate cere poporului să-

și exprime, prin referendum, voința asupra problemelor de interes național”.

138. Prin urmare, coroborând normele constituționale menționate, Curtea reține că **prevederile art. 66 lit. b) vizează toate tipurile de referendum.**

139. Mai mult, Curtea constată 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 din următoarele hotărâri: a) despre **declaraarea 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.**

140. Curtea reține 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.**

141. Curtea menționează că desfășurarea unui referendum necesită mijloace financiare. Prin urmare, doar Parlamentul este cel competent de a aloca mijloace financiare de la bugetul de stat cu acceptul Guvernului. De aceea, 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.

## **Concluzii**

142. Sintetizând cele enunțate mai sus, Curtea reține că 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 către Președintele Republicii Moldova.

143. 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 care vizează chestiuni ce țin de aprecierea științifică a mediului academic.

144. Suplimentar, Curtea subliniază că întrebările propuse pentru referendum vizează domenii total distincte, fapt care **nu asigură exigența de formă și conținut a obiectului supus referendumului (exigența de validitate) și nu asigură formarea neviciată a voinței alegătorului.**

145. Având în vedere considerentele menționate, Curtea reține că prin emiterea Decretului nr. 105-VIII din 28 martie 2017 Președintele Republicii Moldova a încălcat prevederile articolelor 2, 66 lit. b) și 141 din Constituție.

Din aceste motive, în temeiul articolelor 135 alin. (1) lit. a) și 140 din Constituție, 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 6, 61, 62 lit.a) și 68 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

## **HOTĂRĂȘTE:**

1. *Se admite* sesizarea deputaților în Parlamentul Republicii Moldova, dnii Mihai Gimpu, Alina Zotea, Ion Apostol, Valerian Bejan, Roman Boțan, Lilian Carp, Ion Casian, Petru Cosoi, Iurie Dîrda, Oleg Ogor și Ștefan Vlas.

2. *Se declară neconstituțional* Decretul Președintelui Republicii Moldova nr. 105-VIII din 28 martie 2017 privind desfășurarea referendumului republican consultativ asupra unor probleme de interes național.

3. *Se declară neconstituțional* alineatul (2) al articolului 144 din Codul electoral nr. 1381-XIII din 21 noiembrie 1997.

4. 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.

**PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE Tudor PANȚÎRU**

**Nr. 24. Chișinău, 27 iulie 2017.**

**REPUBLICA MOLDOVA**

**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**

PCC-01/40a - 24 Chișinău, 27 iulie 2017

**Parlamentul Republicii Moldova**

## **ADRESĂ**

La 27 iulie 2017 Curtea Constituțională a pronunțat Hotărârea nr. 24, prin care 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.

Totodată, examinând sesizarea, Curtea a observat că, deși art.148 din Codul electoral stabilește că inițierea referendumului privind revizuirea Constituției se efectuează în condițiile art.141 din Constituție, în același timp, prevederile art.144 alin. (2) stabilesc că subiecții menționați la alin. (1), printre care se regăsește și Președintele Republicii Moldova, pot iniția orice tip de referendum. În acest sens, Curtea a constatat că prevederile art.144 alin. (2) din Codul electoral contravin art. 141 din Constituție.

În același timp, în procesul examinării dosarului Curtea Constituțională a constatat în Codul electoral unele divergențe în materie de referendum.

Astfel, în timp ce Curtea Constituțională în jurisprudența sa a menționat că efecte juridice obligatorii produc doar referendumurile constituționale și cele legislative, în același timp art. 143 alin. (4) din Codul electoral stabilește că autoritățile competente urmează să adopte hotărâri definitive ca rezultat al desfășurării referendumului consultativ. În acest sens, pentru asigurarea unei clarități a prevederilor enunțate este necesar de a stabili care sunt autoritățile de competență cărora ține emiterea acestor hotărâri (organele electorale sau și alte autorități publice), domeniul de reglementare și efectele juridice ale acestora.

De asemenea, Curtea a reținut că, potrivit art. 66 lit. b) din Constituție, de competența Parlamentului ține declararea referendumului. Curtea a menționat că prin norma constituțională citată legiuitorul constituant nu a circumscris tipul referendumului declarat de Parlament. În același timp, art.88 lit. f) din Constituție doar stabilește că Președintele Republicii Moldova „poate cere poporului să-și exprime, prin referendum, voința asupra problemelor de interes național”. Astfel, coroborând normele constituționale menționate, Curtea a reținut că prevederile art. 66 lit. b) vizează toate tipurile de referendum.

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 Parlamentul prin hotărâre declară referendum pentru toate propunerile de inițiere a referendumului de către subiecții care dispun de acest drept.

Prin urmare, în vederea excluderii interpretărilor contradictorii în partea ce ține de competența Parlamentului de a declara referendum, în cuprinsul articolelor 150 și 151 din Codul electoral urmează a fi efectuate modificările de rigoare cu luarea în considerare a raționamentelor expuse în hotărârea Curții.

Adițional, Curtea a constatat că, în conformitate cu articolul 89 alin. (3) din Constituție, referendumul pentru demiterea Președintelui se organizează în cel mult 30 de zile, iar articolul 150 din Codul electoral nu prevede reglementări similare. Astfel, legiuitorul urmează să aducă în concordanță dispozițiile articolului 150 din Codul electoral cu prevederile constituționale în partea ce ține de termenul de declarare a referendumului pentru demiterea Președintelui Republicii Moldova.

Totodată, Curtea subliniază că la adoptarea Hotărârii nr. 22 din 23 septembrie 2010, precum și a Avizului nr. 1 din 22 septembrie 2014 instanța de contencios constituțional a emis două adrese, prin care a semnalat Parlamentului existența lacunelor în legislația electorală cu referire la referendumurile democratice. Curtea reține că până în prezent lacunele semnalate nu au fost remediate de către legislativ.

Respectiv, Curtea atrage atenția Parlamentului asupra necesității executării respectivelor adrese, în conformitate cu prevederile articolului 28/1 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, și solicită comunicarea rezultatelor examinării în termenele prevăzute de lege.

**Președinte Tudor PANȚÎRU**