



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

AVIZ

ASUPRA INIȚIATIVEI CIVICE DE REVIZUIRE

a articolelor 60, 70, 78 și 89 din Constituția Republicii Moldova

prin referendum republican

(Sesizarea nr. 45c/2015)

CHIȘINĂU

10 noiembrie 2015

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

DI Alexandru TĂNASE, *președinte*,
DI Aurel BĂIEȘU,
DI Igor DOLEA,
DI Victor POPA, *judcători*,
cu participarea dlui Eugeniu Osipov, *grefier*,

Având în vedere sesizarea depusă la 6 noiembrie 2015
și înregistrată la aceeași dată,
Examinând sesizarea menționată în ședință plenară închisă,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,

Adoptă următorul aviz:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află sesizarea depusă la Curtea Constituțională la 6 noiembrie 2015 de Comisia Electorală Centrală, în temeiul prevederilor art.135 alin.(1) lit. c) din Constituție, art. 4 alin. (1) lit. c) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art. 4 alin. (1) lit. c) din Codul jurisdicției constituționale și art. 148 alin. (2) din Codul electoral, prin care se solicită avizarea inițiativei civice de revizuire a articolelor 60 alin. (2), 70 alin. (3), 78 și 89 din Constituția Republicii Moldova prin referendum republican.

2. La 5 noiembrie 2015, Comisia Electorală Centrală a recepționat documentele necesare în vederea înregistrării unui grup de inițiativă civică pentru desfășurarea referendumului republican constituțional.

3. Potrivit documentelor prezentate, problema preconizată a fi supusă referendumului republican se referă la revizuirea Constituției Republicii Moldova, fiind anexat și un proiect de lege în acest sens.

4. Pornind de la rigorile legale, Comisia Electorală Centrală se poate pronunța asupra cererii de înregistrare a grupului de inițiativă doar după verificarea de către Curte a constituționalității proiectului de lege pentru modificarea și completarea Constituției Republicii Moldova.

5. Propunerea legislativă de revizuire a Constituției este expusă în următoarea redacție:

**„Lege
pentru modificarea și completarea
Constituției Republicii Moldova**

Noi, poporul Republicii Moldova, exercitându-ne în mod direct suveranitatea națională și dreptul nostru de a participa nemijlocit la administrarea treburilor publice, exprimându-ne voința asupra problemei ce ține de reducerea numărului de deputați, de limitare a imunității parlamentare, de modul de alegere, suspendare din funcție și demitere a Președintelui Republicii Moldova, în temeiul art.2, art.39, art.75 și 141 din Constituție,

adoptăm prezenta lege.

Articolul I. – Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1994, nr.1), cu modificările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:

1. În art.60 alin. (2), cifra 101 se substituie cu cifra 71.
2. Alineatul (3) al art. 70 se exclude.
3. Articolul 78 se expune în redacție nouă, cu următorul cuprins:

„Articolul 78
Alegerea Președintelui

(1) Președintele Republicii Moldova este ales prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat.

(2) La funcția de Președinte al Republicii Moldova pot candida cetățenii Republicii Moldova care au împlinit vârsta de 40 de ani, au locuit sau locuiesc permanent pe teritoriul Republicii Moldova nu mai puțin de 10 ani și posedă limba de stat. Procedura de alegere a Președintelui Republicii Moldova este stabilită prin lege organică.

(3) Este declarat ales candidatul care a întrunit cel puțin jumătate din voturile alegătorilor ce au participat la alegeri.

(4) În cazul când nici unul dintre candidați nu a întrunit această majoritate necesară, se organizează al doilea tur de scrutin, între primii doi candidați stabiliți în ordinea numărului de voturi obținute în primul tur. Este declarat ales candidatul care a obținut cel mai mare număr de voturi.”

4. Articolul 89 se expune în redacție nouă, cu următorul cuprins:

„Articolul 89
Suspendarea din funcție

(1) În cazul săvârșirii unor fapte grave prin care încalcă prevederile Constituției, Președintele Republicii Moldova poate fi suspendat din funcție de Parlament, cu votul majorității deputaților, după consultarea Curții Constituționale. Președintele poate da Parlamentului și Curții Constituționale explicații cu privire la faptele ce i se impută.

(2) Propunerea de suspendare din funcție poate fi inițiată de cel puțin o treime din numărul deputaților și se aduce, neîntârziat, la cunoștința Președintelui.

(3) Dacă propunerea de suspendare din funcție este aprobată, în cel mult 70 de zile se organizează un referendum pentru demiterea Președintelui.”

Articolul II. Guvernul, în termen de trei luni, va prezenta Parlamentului propuneri privind aducerea legislației în vigoare în conformitate cu prezenta Lege.

Articolul III. Constituția Republicii Moldova, cu toate modificările și completările, va fi republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.”

6. Se intenționează a supune referendumului republican propunerea legislativă de revizuire a Constituției, exprimată prin următoarele rezumate:

„1. Sunteți pentru modificarea art. 60 alin. (2) al Constituției în vederea reducerii numărului deputaților, prin substituirea cifrei 101 cu cifra 71? – Pentru. – Contra.

2. Sunteți pentru excluderea alineatului (3) al art. 70 din Constituție, care stipulează că deputatul nu poate fi reținut, arestat, percheziționat, cu excepția cazurilor de infracțiune flagrantă, sau trimis în judecată fără încuviințarea Parlamentului, după ascultarea sa? – Pentru. – Contra.

3. Sunteți pentru modificarea și completarea art. 78 din Constituție în vederea alegerii Președintelui Republicii Moldova prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat? – Pentru. – Contra.

4. Sunteți pentru expunerea articolului 89 din Constituție într-o nouă redacție, care să prevadă că, în cazul săvârșirii de către Președintele Republicii Moldova a unor fapte prin care se încalcă Constituția, Parlamentul poate aproba inițiativa a cel puțin o treime din deputați, de suspendare din funcție, cu organizarea în cel mult 70 de zile a unui referendum privind demiterea Președintelui? – Pentru. – Contra.”

LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

7. Prevederile relevante ale Constituției (M.O., 1994, nr. 1) 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 reprezintă 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.

(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 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 66
Atribuțiile de bază

„**Parlamentul** are următoarele atribuții de bază:

[...]

b) **declară referendumuri**; [...]"

Articolul 72
Categorii 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** sînt supuse referendumului.

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

Articolul 135
Atribuțiile [Curții Constituționale]

„(1) Curtea Constituțională:

[...]

c) **se pronunță asupra inițiativelor de revizuire a Constituției**;

d) **confirmă rezultatele referendumurilor republicane**; [...]"

Articolul 141
Inițiativa revizuirii

„(1) Revizuirea Constituției poate fi **inițiată** de:

a) un număr de cel puțin 200 000 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;

[...]

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

Articolul 142 Limitele revizuirii

„(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 înscrși în listele electorale.

(2) Nici o revizuire nu poate fi făcută, dacă are ca rezultat suprimarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor sau a garanțiilor acestora.

(3) Constituția nu poate fi revizuită pe durata stării de urgență, de asediu și de război.”

Articolul 143 Legea privind modificarea Constituției

„(1) Parlamentul este în drept să adopte o lege cu privire la modificarea Constituției **după cel puțin 6 luni de la data prezentării inițiativei** corespunzătoare. Legea se adoptă cu votul a două treimi din deputați.

(2) Dacă, de la prezentarea inițiativei cu privire la modificarea Constituției, Parlamentul nu a adoptat timp de un an legea constituțională corespunzătoare, propunerea se consideră nulă.”

8. Prevederile relevante ale Codului electoral nr. 1381-XIII din 21 noiembrie 1997 (M.O., 1997, nr. 81, art. 667) 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 sînt 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 și consultative.

(2) Referendumului **constituțional** sînt supuse **propunerile privind revizuirea Constituției**.

[...]”

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;

[...]

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

[...]

(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 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;**

[...]”

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 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

9. Din conținutul sesizării, Curtea observă că aceasta vizează în esență posibilitatea revizuirii Constituției în partea ce ține de: numărul (1) și imunitatea (2) deputaților în Parlament; modalitatea alegerii (3) și demiterii (4) Președintelui Republicii Moldova.

10. Prin proiectul de lege se propune reducerea numărului deputaților în Parlament - de la 101 la 71 de deputați.

11. Totodată, proiectul legii propune excluderea imunității parlamentare.

12. De asemenea, prin proiectul de lege se propune revenirea la alegerea și demiterea Președintelui Republicii Moldova prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat.

13. În același timp, proiectul legii constituționale propune revenirea la instituția suspendării din funcție a șefului statului.

14. Competența Curții Constituționale de a soluționa prezenta cauză este prevăzută de dispozițiile art.135 alin. (1) lit. c) din Constituție, potrivit cărora Curtea Constituțională se pronunță asupra inițiativelor de revizuire a Constituției.

15. Legea Supremă conține prevederi exprese doar privind revizuirea Constituției de către Parlament. O altă procedură decât votarea prin Parlament nu este prevăzută expres în Constituție.

16. Posibilitatea revizuirii Constituției pe cale referendară și-a găsit consacrară exclusiv pe cale jurisprudențială, prin interpretarea coroborată a articolelor 2 și 75 din Constituție. Astfel, prin Avizul nr. 3 din 6 iulie 2010 asupra inițiativei de revizuire a art.78 din Constituția Republicii Moldova prin referendum constituțional, Curtea Constituțională a admis, implicit, modificarea Constituției prin referendum constituțional.

17. Curtea s-a pronunțat în privința regulilor care guvernează revizuirea Constituției pe cale referendară prin Avizul nr. 1 din 22 septembrie 2014

asupra inițiativei de revizuire a articolelor 78, 85, 89, 91 și 135 din Constituția Republicii Moldova prin referendum republican (*Sesizarea nr. 48c/2014*).

18. Cu această ocazie, Curtea a statuat că în cazul referendumului constituțional decizional este necesară **întrunirea cumulativă a condițiilor de validitate inerente revizuirii Constituției** (1) și a celor **de validitate a referendumului** (2).

19. Prin urmare, pentru a fi constituțională, orice revizuire a Constituției, indiferent de motivele invocate și de procedeul utilizat, trebuie să **se încadreze în ordinea constituțională existentă și să respecte procedura prevăzută de Titlul VI din Legea Supremă**.

20. 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. Or, în situația revizuirii Constituției prin referendum republican, Curtea Constituțională trebuie să verifice îndeplinirea condițiilor pentru exercitarea inițiativei referendare.

I. CU PRIVIRE LA RESPECTAREA REGULILOR SPECIFICE REVIZUIRII CONSTITUȚIEI

1. Limitele revizuirii Constituției

21. În ceea ce privește limitele revizuirii, articolul 142 din Constituție prevede următoarele:

„(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 înscrși în listele electorale.

(2) Nici o revizuire nu poate fi făcută, dacă are ca rezultat suprimarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor sau a garanțiilor acestora.

(3) Constituția nu poate fi revizuită pe durata stării de urgență, de asediu și de război.”

22. Textul citat reglementează condiții de constituționalitate intrinsecă a inițiativei de revizuire [alin.(1) și (2) ale art.142] și de constituționalitate extrinsecă a acesteia [alin.(3) al art.142].

a) Constituționalitatea extrinsecă (limitele temporale)

23. Sub aspectul constituționalității extrinseci, privitoare la normalitatea împrejurărilor revizuirii Constituției, textul art.142 alin.(3) din Legea fundamentală, care interzice revizuirea Constituției pe durata stării de urgență, de asediu și de război, coroborează cu cel al art.63 alin.(3) teza a

doua din Constituție, potrivit căruia Parlamentul nu poate revizui Constituția în perioada în care mandatul se prelungește până la întrunirea legală a noii componente.

24. De asemenea, limitele temporale includ **termenul de adoptare a inițiativei de revizuire a Constituției.**

25. În conformitate cu articolul 143 din Constituție, care reglementează modificarea Constituției pe cale parlamentară și se aplică *mutatis mutandis* modificării Constituției pe cale referendară, **o lege cu privire la modificarea Constituției poate fi adoptată după cel puțin 6 luni de la data prezentării inițiativei corespunzătoare.** În Avizul nr. 1 din 22 septembrie 2014 Curtea a statuat că același termen urmează a fi respectat și în cazul revizuirii Constituției pe cale referendară.

26. Curtea constată că, în momentul inițierii revizuirii Constituției în prezenta cauză, nu subzistă niciuna dintre situațiile la care fac referire textele constituționale menționate, fiind întrunite condițiile de constituționalitate extrinsecă a inițiativei de revizuire.

b) Constituționalitatea intrinsecă (limitele materiale)

27. Pronunțarea cu privire la constituționalitatea intrinsecă (limitele materiale) impune analiza modificărilor propuse prin raportare la dispozițiile art.142 alin.(1) și alin. (2) din Constituție, pentru a determina dacă obiectul revizuirii îl constituie caracterul suveran, independent și unitar al statului, precum și cele referitoare la neutralitatea permanentă a statului, precum și dacă modificările propuse au ca rezultat suprimarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor sau a garanțiilor acestora.

- Articolul 60. Parlamentul, organ reprezentativ suprem și legislativ

28. Prin punctul 1 din propunerea de revizuire, se modifică art.60 alin. (2), după cum urmează: „cifra 101 se substituie cu cifra 71”. Prin aceasta se urmărește înlocuirea actualei norme a art. 60 alin. (2) din Constituție, care prevede că „Parlamentul este compus din 101 deputați”.

29. Curtea consideră că adoptarea modificării propuse și eliminarea actualei reglementări, care prevede 101 deputați, nu afectează cadrul constituțional unitar cu privire la funcționarea Parlamentului.

- Articolul 70. Incompatibilități și imunități

30. Prin punctul 2 din propunerea de revizuire a Constituției se abrogă alin. (3) al art. 70, care prevede că „Deputatul nu poate fi reținut, arestat, percheziționat, cu excepția cazurilor de infracțiune flagrantă, sau trimis în judecată fără încuviințarea Parlamentului, după ascultarea sa”.

31. În acest context, Curtea relevă că anterior s-a pronunțat pozitiv asupra problemei prin Avizul nr. 1 din 25 noiembrie 2011 asupra proiectului de lege pentru modificarea și completarea articolelor 70 și 71 din Constituția Republicii Moldova (*Sesizarea nr.24c/2011*).

32. În același timp, Curtea reamintește că imunitatea parlamentară este justificată de necesitatea protecției mandatului parlamentar, ca garanție a îndeplinirii prerogativelor constituționale, având ca scop protejarea parlamentarului împotriva unor măsuri represive, arbitrare, ce ar putea fi luate de puterea politică și ar afecta independența acestuia.

33. După cum rezultă din datele statistice, în ultimele două decenii, cu o singură excepție survenită în octombrie 2015, Procuratura Generală a cerut ridicarea imunității parlamentare *exclusiv în privința deputaților care reprezentau opoziția parlamentară*. Prin urmare, în funcție de nivelul de cultură politică, gradul de democrație și starea justiției, excluderea imunității parlamentare ar putea vulnerabiliza opoziția parlamentară și pluralismul politic în general.

34. Pe de altă parte, din analiza comparativă a prevederilor constituționale și a propunerii legislative de revizuire, Curtea observă că prevederi privind imunitatea se regăsesc și în privința Președintelui Republicii Moldova. Din această perspectivă, propunerea de modificare doar a dispozițiilor art. 70 alin. (3), referitoare la suprimarea inviolabilității membrilor Parlamentului, apare ca fiind discriminatorie, de natură a genera o inegalitate de tratament juridic între persoane care dobândesc mandatul prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat (în cazul alegerii Președintelui prin vot direct, în conformitate cu pct. 3 din propunerea de revizuire a Constituției).

- Articolul 78. Alegerea Președintelui

35. Prin punctul 3 din propunerea de revizuire, se modifică art.78, în sensul alegerii Președintelui Republicii Moldova prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat. Propunerea are drept scop înlocuirea actualei norme a art. 78, care prevede că Președintele Republicii Moldova este ales de Parlament cu votul a trei cincimi din numărul deputaților aleși.

36. În acest context, Curtea relevă că anterior s-a pronunțat asupra problemei prin Avizul nr.2 din 4 mai 2010 asupra inițiativei de revizuire a art.78 din Constituția Republicii Moldova, Avizul nr.3 din 6 iulie 2010 asupra inițiativei de revizuire a art.78 din Constituția Republicii Moldova prin referendum constituțional și Avizul nr. 1 din 22 septembrie 2014 asupra inițiativei de revizuire a articolelor 78, 85, 89, 91 și 135 din Constituția Republicii Moldova prin referendum republican.

37. În toate aceste cazuri Curtea a conchis că proiectele inițiate nu depășesc limitele de revizuire a Constituției impuse de dispozițiile art. 142

alin.(2), fiind în corespundere cu exigențele privind caracterul suveran, independent și unitar al statului și nefiind de natură să conducă la suprimarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor sau garanțiilor acestora.

38. În același timp, Curtea reiterează rezerva, exprimată în Avizul nr. 2 din 4 mai 2010 asupra inițiativei de revizuire a art.78 din Constituția Republicii Moldova și Avizul nr. 1 din 22 septembrie 2014 asupra inițiativei de revizuire a articolelor 78, 85, 89, 91 și 135 din Constituția Republicii Moldova prin referendum republican, că revizuirea inițiată trebuie să asigure unitatea materiei constituționale și **echilibrul între normele concurente și cele ce țin de instituția Președinției și raporturile acesteia cu Parlamentul și Guvernul.**

39. Astfel, Curtea consideră că un proiect de revizuire a Constituției trebuie să vizeze nu numai modalitatea de alegere și demitere a Președintelui țării, ci și să răspundă unor probleme-cheie, printre care: **să facă o alegere clară pentru un sistem de guvernământ**; să clarifice prerogativele Președintelui și, respectiv, ale Premierului și Parlamentului; să introducă, printre principiile fondatoare ale sistemului constituțional al Republicii Moldova, principiul respectului reciproc și al cooperării loiale între puterile statului, prevăzute în Constituție.

40. Așa cum rezultă din textul proiectului legii constituționale, în fapt se încearcă o anulare a reformei constituționale din anul 2000 și revenirea la o arhitectură instituțională care, le fel, nu a fost ferită de conflicte și blocaje între autorități. Întrucât Președintele este ales prin vot universal și direct, el are, din primul moment al exercitării mandatului, o autoritate mult mai mare decât prim-ministrul (care e legitimat de votul Parlamentului). De aici derivă, în mare parte, complicațiile constituționale, care au condus, în anii 1994-2000, la perpetuarea conflictelor dintre autorități.

41. Adicional, Curtea Constituțională reține atenția asupra prevederii art.85 alin.(4) din Constituție, potrivit căreia „Parlamentul nu poate fi dizolvat în ultimele 6 luni ale mandatului Președintelui Republicii Moldova, cu excepția cazului prevăzut la art.78 alin.(5)...”, în legătură cu faptul că art.78 în varianta revizuită nu mai conține norma: „Dacă și după alegerile repetate Președintele Republicii Moldova nu va fi ales, Președintele în exercițiu dizolvă Parlamentul și stabilește data alegerilor în noul Parlament”.

42. În contextul celor enunțate, Curtea Constituțională relevă că revizuirea inițiată trebuie să asigure unitatea materiei constituționale și echilibrul între normele concurente și cele ce țin de instituția Președinției și raporturile acesteia cu Parlamentul și Guvernul.

- Articolul 89. Demiterea [Președintelui]

43. Prin punctul 4 din propunerea de revizuire, se modifică art.89, în sensul **revenirii la instituția suspendării din funcție a Președintelui țării de către Parlament și a demiterii acestuia prin referendum**. Astfel, suspendarea Președintelui Republicii Moldova se va produce în cazul săvârșirii unor fapte grave prin care se încalcă prevederile Constituției, după consultarea Curții Constituționale. Suspendarea din funcție a Președintelui Republicii Moldova, inițiată de cel puțin o treime din numărul deputaților și susținută de majoritatea deputaților, va fi obligatoriu urmată de un referendum, prin intermediul căruia cetățenii Republicii Moldova se vor pronunța pe marginea demiterii Președintelui.

44. Propunerea are drept scop înlocuirea actualei norme a art. 89, care prevede că Președintele Republicii Moldova poate fi demis de către Parlament cu votul a două treimi din numărul deputaților aleși.

45. În acest context, Curtea relevă că anterior s-a pronunțat asupra problemei prin Avizul nr. 1 din 22 septembrie 2014 asupra inițiativei de revizuire a articolelor 78, 85, 89, 91 și 135 din Constituția Republicii Moldova prin referendum republican.

46. Curtea reiterează că norma privind suspendarea din funcție pentru „fapte grave de încălcare a Constituției” este în sine criticabilă, deoarece este o sursă ce generează confuzie și ambiguități, atât privind conținutul unor astfel de „încălcări” ale Constituției, cât și sub aspectul procedurii și autorității abilitate cu competența de constatare, precum și al efectelor unor astfel de constatări, în condițiile în care propunerea de revizuire operează cu noțiunea ambiguă de „consultare”, care poate deveni o sursă de noi dezechilibre.

47. În același timp, Curtea reiterează că aceste modificări creează premisa dublă a unui blocaj constituțional și a unei tensiuni între votul referendar și ideea modernă de reprezentare. Efectul ultim este, incontestabil, fragilizarea democrației constituționale. În plus, se poate menționa faptul că, în varianta propusă, articolul 89 din Constituție nu are corespondent în niciun text constituțional al unui stat membru al Uniunii Europene, cu excepția României, unde a creat blocaje constituționale repetate.

48. România și Slovacia sunt singurele state în Uniunea Europeană în care un Președinte ales de către cetățeni poate fi suspendat de Parlament, decizia unei Curți Constituționale nefiind tranșantă, demiterea survenind atunci când cetățenii validează, cu condiția cvorumului, suspendarea Președintelui. Doar că în cazul Slovaciei legislativul și-a dat seama că această măsură poate fi abuzivă și a prevăzut următoarea sancțiune: în cazul în care Președintele nu este demis, parlamentul e dizolvat. În toate celelalte state membre, președintele ales de cetățeni poate fi doar direct demis, aceasta după hotărârea unei instanțe jurisdicționale, fie Curtea Constituțională (care apreciază dacă Constituția a fost grav încălcată), fie

prin instanța de judecată supremă de drept comun (care apreciază înalta trădare sau alte crime grave).

49. Cu referire la exemplul României, Comisia de la Veneția, în avizul său nr. 685/2012 referitor la aspectele de drept public ale crizei politice române din anul 2012 (emis la data de 17 decembrie 2012), recomandă revizuirea procedurii de suspendare și demitere a șefului statului. Potrivit punctului 78 al avizului Comisiei de la Veneția, procedura prevăzută în Constituție contopește într-o manieră neobișnuită răspunderea juridică și cea politică. Referitor la articolul 95 al Constituției României, care reglementează suspendarea din funcție, Comisia de la Veneția recomandă reformularea acestuia, astfel încât tragerea la răspundere a Președintelui să urmeze fără echivoc o procedură juridică, deci să fie finalizată printr-o hotărâre judecătorească.

50. În redacția propusă a articolului 89 din Constituție răspunderea juridică se contopește cu cea politică. Răspunderea juridică – mai precis, penală – și/sau politică a Președintelui ales (Președintele republicii sau șeful statului) și, prin urmare, procedurile aferente de tragere la răspundere trebuie să fie clare și stabilite prin norme juridice de cel mai înalt rang, adică prin prevederi constituționale.

51. Din acest punct de vedere, eliminarea instituției suspendării Președintelui ales apare ca o formă de europenizare constituțională, iar revenirea la o astfel de reglementare poate deveni o sursă de noi dezechilibre.

52. Curtea constată că în cauză nu subzistă niciuna dintre situațiile la care fac referire textele constituționale menționate, fiind întrunite condițiile de constituționalitate intrinsecă a inițiativei de revizuire.

II. CU PRIVIRE LA RESPECTAREA REGULILOR SPECIFICE REFERENDUMULUI

Validitatea în sens formal a textelor supuse referendumului

53. În Avizul nr. 1 din 22 septembrie 2014 Curtea Constituțională a menționat că:

„80. 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.

81. În acest sens, Curtea trebuie să asigure respectarea principiilor privind consultarea loială a cetățenilor cu drept de vot, principii care presupun crearea tuturor condițiilor pentru ca electorii să cunoască problemele supuse

referendumului, consecințele juridice ale opțiunilor, precum și efectele pe care le produce rezultatul referendumului asupra intereselor generale ale comunității.”

54. Curtea reține că, potrivit art. 144 din Codul electoral, propunerea privind desfășurarea referendumului trebuie să includă problemele ce urmează să fie supuse referendumului, expuse clar, excluzându-se interpretarea lor ambiguă. Nu pot fi supuse referendumului probleme care se exclud reciproc.

55. 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. [...]”

56. Curtea observă că **inițiativa de modificare a Constituției prin referendum cuprinde *textul proiectului de lege constituțională, însoțit de rezumate pentru fiecare modificare în parte.***

57. În acest context, Curtea relevă că inițiativa dedusă avizării Curții conține diferite chestiuni, între care nu există un raport intrinsec, reglementarea în comun a acestora nefiind interdependentă. Deși admisibilă în cadrul unor proceduri parlamentare ordinare, formularea într-un singur proiect de lege a mai multor chestiuni care urmează a fi supuse votului nu este permisă în cadrul unui referendum constituțional decizional, unde, în vederea garantării libertății de vot a alegătorului, **cetățeanul nu trebuie chemat să accepte sau să respingă în bloc dispoziții fără legătură între ele.**

58. Mai mult, ținând cont de posibilitatea alegătorului de a răspunde diferențiat la cele patru chestiuni supuse votului, formularea acestora într-un proiect de lege unic nu permite separarea ulterioară a prevederilor adoptate de cele respinse.

59. În lumina celor expuse, în vederea diferențierii opțiunii electoratului, chestiunile (4 în speță) supuse referendumului urmează a fi formulate separat (rezumatul însoțit de textul corespondent din proiectul legii), conform obiectului de reglementare, inclusiv pe liste de subscripție și buletine de vot distincte.

Pentru considerentele expuse, în temeiul art.135 alin.(1) lit.c), art.141 alin.(2) din Constituție, art.26 alin.(1) din Legea cu privire la Curtea

Constituțională, art.61 alin.(1) și art.63 lit.a) din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională adoptă următorul

AVIZ:

1. Inițiativa de revizuire a articolelor 60 alin. (2), 70 alin. (3), 78 și 89 din Constituție nu depășește limitele de revizuire a Constituției impuse de dispozițiile constituționale ale articolului 142 alin.(2).

2. Proiectul de lege constituțională privind revizuirea articolelor 60 alin.(2), 70 alin.(3), 78 și 89 din Constituție poate fi supus referendumului după cel puțin 6 luni de la data prezentării inițiativei de modificare a Constituției, cu respectarea considerentelor enunțate în partea descriptivă a prezentului aviz.

3. În vederea diferențierii opțiunii electoratului, chestiunile supuse referendumului urmează a fi formulate separat (rezumatul însoțit de textul corespondent din proiectul legii), conform obiectului de reglementare, inclusiv pe liste de subscripție și buletine de vot distincte.

4. După adoptarea de către Comisia Electorală Centrală a hotărârii cu privire la inițierea referendumului, Parlamentul are obligația constituțională de a stabili neîntârziat data și de a aloca mijloacele financiare necesare desfășurării referendumului republican, în condițiile legii.

5. În cazul inițiativei civice de revizuire a Constituției, termenul de 6 luni, în interiorul căruia proiectul de lege constituțională nu poate fi adoptat, include perioada de după înregistrarea la Comisia Electorală Centrală a grupului de inițiativă, colectarea semnăturilor și verificarea listelor de subscripție.

6. Prezentul aviz este definitiv, nu poate fi supus nici unei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în „*Monitorul Oficial al Republicii Moldova*”.

Președinte

Alexandru TĂNASE

Chișinău, 10 noiembrie 2015

ACC nr.2

Dosarul nr. 45c/2015