

# REFERENDUMUL CONSTITUȚIONAL din 2024: efectele juridice și politice

SUSȚINEȚI MODIFICAREA CONSTITUȚIEI ÎN VEDEREA ADERĂRII REPUBLICII MOLDOVA LA UNIUNEA EUROPEANĂ?



Autor: **Igor Boțan**,

director executiv al Asociației pentru Democrație Participativă ADEPT

Februarie 2025

Acest material a fost produs de Asociația ADEPT cu sprijinul financiar al Fundației Soros Moldova. Opiniile exprimate în acest material aparțin Asociației ADEPT și nu reflect neapărat poziția finanțatorului.

[www.adept.md](http://www.adept.md)

**Asociația pentru Democrație Participativă (ADEPT)** este un centru independent, de analiză și consultanță privind procesul decizional, politic, electoral și social-economic din Republica Moldova și din regiune. Misiunea ADEPT constă în promovarea valorilor democratice și sprijinirea participării active a cetățenilor la viața publică.

De la înființarea sa în 2000, ADEPT a fost în prima linie a demersurilor pentru buna guvernare, integritatea electorală și implicarea civică prin cercetare, advocacy și informare publică. Din 2018, ADEPT găzduiește Secretariatul Coaliției pentru Alegeri Libere și Corecte (CALC), o platformă care reunește organizații ale societății civile pentru a asigura transparența, incluziunea și integritatea proceselor electorale din Republica Moldova.

**Cercetăm procese** | **Responsabilizăm guvernarea** | **Informăm cetățenii**

# Cuprins

Sumar	4
<b>1.</b> Introducere	5
<b>2.</b> Tentativele de revizuire a legii supreme	6
<b>3.</b> Problema rigidității Constituției	8
<b>4.</b> Rigiditatea Constituției Republicii Moldova vs. cea a României	10
<b>5.</b> Opiniile separate ale judecătorilor CC care au votat împotriva validării referendumului	12
<b>6.</b> Suveranitatea statelor membre ale UE și aderarea la comunitate	15
<b>7.</b> Efectele juridice ale referendumului	18
<b>8.</b> Efectele politice ale referendumului	20
<b>9.</b> Concluzii	21

# Sumar

Republica Moldova a organizat, pe 20 octombrie 2024, un referendum istoric pentru revizuirea Constituției, consacrand integrarea europeană ca obiectiv strategic. Curtea Constituțională a validat rezultatele pe 31 octombrie, iar modificările au intrat în vigoare pe 5 noiembrie. Acest referendum este primul care a schimbat legea supremă prin vot direct al cetățenilor, consolidând jurisprudența Curții privind revizuirea constituțională.

Rezultatul votului, însă, a fost extrem de strâns – 50,35% pentru modificare și 49,65% împotriva – ceea ce a generat o controversă aprinsă. Opoziția, în special PSRM și PCRM, a contestat rezultatele, invocând nereguli și refuzând să recunoască modificarea Constituției. Un alt element de dispută a fost votul masiv al diasporei, unde 77% au susținut integrarea europeană, în contrast cu votul din țară, unde majoritatea s-a opus.

Efectele juridice ale referendumului sunt clare: integrarea europeană devine parte a Constituției, iar tratatele UE vor avea prioritate față de legislația internă. Însă, din punct de vedere politic, diviziunile din societate s-au adâncit. Organizarea referendumului într-un context de război hibrid și campanii de dezinformare a ridicat întrebări despre oportunitatea acestuia. Deși autoritățile și-au dorit un consens clar, rezultatul strâns lasă loc pentru speculații și contestări, ceea ce ar putea afecta stabilitatea politică a țării în viitorul apropiat.



# 1.

## Introducere

Referendumul constituțional din 20 octombrie 2024 privind revizuirea Constituției în vederea aderării Republicii Moldova la Uniunea Europeană (UE) este primul de acest fel, care s-a încununat cu succes.

Rezultatele referendumului constituțional au fost validate de Curtea Constituțională, la 31 octombrie, iar modificările au intrat în vigoare deja la 5 noiembrie 2024. În consecință, legea supremă a fost revizuită pentru prima oară prin intermediul votului popular, fapt de o mare importanță pentru lărgirea și consolidarea jurisprudenței Curții Constituționale în domeniul asigurării stabilității constituționale prin intermediul revizuirii și interpretării textului Constituției.

În pofida rezultatului pozitiv pentru inițiatorii revizuirii legii supreme, spațiul public rămâne a fi dominat de atitudini contrare, cu un potențial semnificativ de destabilizare a situației social-politice din Republica Moldova. Diferența de doar 0.7% dintre susținătorii revizuirii și cei care au respins-o a lăsat o umbră puternică asupra legitimității rezultatelor referendumului, nerecunoașterea rezultatelor acestuia de către opoziție și o situație incertă privind evoluțiile politice din prejma alegerilor parlamentare ordinare, care urmează să se desfășoare foarte curând, în perioada 11 iulie – 11 octombrie 2025.

## Tentativele de revizuire a legii supreme

După adoptarea Constituției Republicii Moldova, la 29 iulie 1994, și instituirea Curții Constituționale, legea supremă a fost supusă multiplelor revizurii. Începând cu anul 1995, CC a adoptat 50 de avize privind revizuirea Constituției, subiecții împuterniciți cu dreptul inițierii revizurii Constituției, potrivit prevederilor Articolului 141(1) al legii supreme, fiind: a) un număr de cel puțin 200 mii de cetățeni ai Republicii Moldova cu drept de vot; b) un număr de cel puțin o treime de deputați în Parlament; c) Guvernul. Respectiv, inițiativele de revizuire a Constituției au fost lansate de: parlament – 30; guvern – 14; cetățeni – 3; instituția prezidențială – 3.

De fapt, în conformitate cu prevederile constituționale, președintele Republicii Moldova nu figurează printre subiecții împuterniciți cu dreptul de a iniția revizuirea Constituției. Cu toate acestea, până în 2000, președinții – Mircea Snegur (1995) și Petru Lucinschi (2000), au sesizat CC, încercând să inițieze revizuirea legii supreme cu scopul de a modifica articolele referitoare la: procedurile de numire a judecătorilor; denumirea limbii de stat; forma de guvernare (***trecerea de la republica semi-prezidențială la cea prezidențială***). Inițiativele menționate au fost avizate pozitiv de către CC, însă ele nu și-au găsit dezvoltarea ulterioară, întrucât, potrivit Articolului 66 al legii supreme, declararea referendumurilor este dreptul exclusiv al Parlamentului, care est ***unica autoritate legislativă a statului*** (Art.60). În consecință, CC a ajuns la concluzia că șeful statului este îndrept să inițieze doar referendumuri consultative, care nu au putere juridică, fiindcă președintele, totuși, ***“poate cere poporului să-și exprime, prin referendum, voința asupra problemelor de interes național”*** (Articolului 88).

În general, din cele 50 de avize ale CC privind inițiativele de revizuire a Constituției doar 40 au fost pozitive, în sensul că puteau fi examinate de Parlament și, eventual, votate cu cel puțin 2/3 de voturi pentru a fi realizate. Inițiativele menționate au ținut o gamă largă de domenii:

- justiție (imunitatea numirea și promovarea judecătorilor; procurorilor; atribuțiile, structura și componența Curții Constituționale; Consiliului Superior al Magistraturii; Curții Supreme de Justiție, etc.);

- denumirea limbii de stat;
- drepturile omului (pedeapsa capitală; dubla cetățenie, drepturile cetățenilor străini și apatrizilor; libertatea de exprimare; dreptul la asociere, etc.)
- exploatarea resurselor naturale și accesul la acestea;
- delegarea legislativă către Guvern;
- alegerea șefului statului (directă sau indirectă de către Parlament, cu o majoritate calificată sau simplă);
- forma de guvernare (prezidențială sau parlamentară);
- imunitatea și incompatibilitatea deputaților;
- avocatul poporului;
- administrația publică locală și statut juridic special al unităților teritoriale autonome;
- atribuțiile șefului statului și calitatea de membru de partid al acestuia;
- caracterul licit al proprietății private;
- integrarea europeană a Republicii Moldova.

Din cele 50 de tentative de revizuire a legii supreme doar 14 s-au soldat cu succes. În consecință, în total au fost revizuite aproximativ 1/3 din articolele legii supreme. Toate modificările au fost realizate în Parlament, cu votul a cel puțin 2/3 din voturile deputaților. Singura excepție, așa cum s-a menționat deja, este revizuirea Constituției prin referendumul din 20 octombrie 2024, care a extins jurisprudența CC prin validarea rezultatelor referendumului. Este de remarcat că anterior, CC a emis avize pozitive pentru revizuirea Constituției prin referendum, dar nu a avut prilejul să ajungă la faza validării rezultatelor votului popular, fie din cauză că Parlamentul a refuzat să declare desfășurarea referendumului (1998, 2015), fie din cauza participării reduse a cetățenilor, sub pragul validării (2010).

### 3.

## Problema rigidității Constituției

Numărul tentativelor de revizuire a Constituției, la fel ca și numărul relativ înalt al reușitelor, în acest sens, ridică problema rigidității legii supreme. Acest subiect a fost abordat într-un șir de hotărâri, precum și într-un raport de sinteză al CC.

Potrivit documentului menționat, orice constituție trebuie să aibă un anumit grad de stabilitate în timp, asigurând existența unor puncte de reper pentru reglementarea vieții politico-juridice a statelor. Din aceste considerente, în legile fundamentale ale statelor sunt inserate diverse modalități tehnice de protecție a stabilității constituțiilor, prin asigurarea unui anumit grad de rigiditate, adică reglementări bine elaborate referitoare la procedurile de revizuire. În acest sens, reglementările privind adoptarea și revizuirea constituțiilor sunt mult mai dificile decât adoptarea și revizuirea legilor organice și ordinare, necesitând prin cumul:

- stabilirea procedurilor și subiecților cu dreptul de inițierea a revizuirilor;
- termene de elaborare, avizare și aprobare a proiectelor de revizuire, ajustate rațional;
- majorități parlamentare calificate pentru votarea propunerilor de revizuire;
- modalități specifice de intrare în vigoare, care pot cere, după adoptare în forurile legislative, desfășurarea unor referendumuri confirmative cu implicarea popoului suveran, etc.

La toate cele menționate mai sus trebuie adăugat un factor suplimentar, adesea invocat în avizele CC – **asigurarea unității materiei constituționale** în procesul revizuirii, astfel încât să nu se întâmple, de exemplu, că în procesul revizuirii să li se atribuie unor instituții publice competențe nespecifice formei de guvernare existente, etc.

La prima vedere, Constituția Republicii Moldova pare să conțină reglementările necesare pentru asigurarea unei rigidități satisfăcătoare în față multiplelor tentative de revizuire. Cu toate acestea, CC a ajuns la concluzia că legea supremă a țării duce lipsa **“unor reglementări exprese privind regulile care guvernează revizuirea Constituției pe cale referendară, reglementări care sunt deduse din cele aplicabile revizuirii Constituției pe cale parlamentară”**. Astfel, se poate deduce că în lipsa unor reglementări exprese, posibilitatea revizuirii Constituției pe cale referendară

ține de modalitatea de interpretare prin cumul de către CC a următoarelor prevederi constituționale:

- **Soberanitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Constituție** (Articolul 2 Soberanitatea și puterea de stat).
- **Parlamentul declară referendumuri** (Articolul 66 Atribuțiile de bază);
- **Cele mai importante probleme ale societății și ale statului sunt supuse referendumului. Hotărârile adoptate potrivit rezultatelor referendumului republican au putere juridică supremă** (Articolul 75 Referendumul);
- **Curtea Constituțională confirmă rezultatele referendumurilor republicane** (Articolul 135 Atribuțiile CC);
- **Dispozițiile privind caracterul soberan, 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** (Articolul 142 Limitele revizuirii).

Pornind de la prevederile menționate mai sus, CC a ajuns la concluzia, subliniind cu diferite ocazii, că legea supremă a Republicii Moldova "**combină regimul juridic al democrației reprezentative, care presupune delegarea exercițiului soberanității unui organ reprezentativ suprem – Parlamentul, cu manifestarea directă a puterii de către popor prin referendum – democrația directă**". Dacă în prima ipoteză poporul participă la exercitarea puterii de stat prin desemnarea unor reprezentanți, care, pe durata mandatului acordat, sunt factori de decizie în numele și pentru întregul popor, în cea de-a doua ipoteză, poporul își exercită soberanitatea în mod direct, printr-o modalitate eficientă și clară de exercitare a voinței membrilor săi cu privire la probleme esențiale pentru întreaga societate. Tocmai din aceste considerente, CC a emis mai multe avize pozitive, începând din 1998, la inițiativele de revizuire a Constituției prin referendum.

Spre deosebire de inițiativele precedente de revizuire a Constituției, inițiativa din 2024 privind revizuirea Constituției în vederea integrării europene prevede că "**urmare a aderării, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și celelalte acte juridice cu caracter obligatoriu ale Uniunii Europene au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne**". Totuși, CC a constatat că textul Legii pentru modificarea Constituției supus referendumului republican constituțional nu afectează caracterul soberan, independent și unitar al statului Republica Moldova, impus de Articolul 1 alin. (1) din Constituție.

## Rigiditatea Constituției Republicii Moldova vs. cea a României

Examinând rigiditatea legii supreme a Republicii Moldova este util s-o comparăm cu cea a Constituției României, adoptată la 8 decembrie 1991. Primul lucru care impresionează este faptul că, în mai bine de trei decenii, Constituția României a fost revizuită doar o singură dată, în 2003, pentru a permite integrarea țării în Uniunea Europeană și NATO.

Este adevărat că revizuirea a atins un spectru foarte larg de alte subiecte privind funcționalitatea instituțiilor publice. În general, de-a lungul a trei decenii, subiecții cu drept de inițiere a procedurii de revizuire a legii supreme au făcut-o de doar 9 ori. Respectiv, experții în domeniu califică gradul de rigiditate al Constituției României drept unul foarte ridicat. Explicația acestui fenomen se rezumă la faptul că prevederile referitoare la revizuirea legii supreme sunt foarte bine elaborate și nu lăsa spațiu pentru echivocuri în procesul interpretării de către Curtea Constituțională.

Având în vedere că subiecții împuterniciți să inițieze revizuirea legilor supreme sunt aceiași în ambele state, se poate ajunge la concluzia că, în cazul României, prevederile constituționale descriu fără echivoc procedura de revizuire (Articolul 151):

- *Proiectul sau propunerea de revizuire trebuie adoptată de Camera Deputaților și de Senat, cu o majoritate de cel puțin două treimi din numărul membrilor fiecărei Camere;*
- *Revizuirea este definitivă după aprobarea ei prin referendum, organizat în cel mult 30 de zile de la data adoptării proiectului sau a propunerii de revizuire.*

Așadar, procedura explicită potolește elanul subiecților împuterniciți să inițieze revizuire. Regulile sunt universale, oricine ar fi inițiatorul revizuirii. Respectiv, etapele sunt foarte clare – aprobarea textului revizuirii de către cele două camere ale Parlamentului cu majorități calificate, urmată de confirmarea prin referendum de către poporul suveran.

Testarea în practică a acestei formule, destul de rigide, a avut loc în 2003, așa cum a fost arătat mai sus, când revizuirea a fost inițiată de Parlament, fiind dusă la bun sfârșit în cadrul referendumului din 18-19 octombrie. Al doilea test de revizuire a Constituției României a avut loc în 2018, când revizuirea legii supreme a fost inițiată de cetățeni prin intermediul unei organizații civice "Coaliția pentru familie", parcurgând aceleași etape ca și în cazul precedent – avizarea de către Curtea Constituțională, aprobarea de către Parlament și supunerea referendumului pentru reconfirmarea votului parlamentului. Numai că la referendum nu a putut fi validat din cauza lipse cvorumului de 30%, participarea fiind de doar 21.1%.

## 5.

# Opiniile separate ale judecătorilor CC care au votat împotriva validării referendumului

Legea cu privire la Curtea Constituțională prevede că „Actele Curții se adoptă cu votul majorității judecătorilor” (Articolul 27(1)), iar Codul jurisprudenței constituționale prevede că „Judecătorul Curții Constituționale care nu este de acord cu hotărârea pronunțată sau cu avizul emis poate să-și expună în scris opinia sa separată” (Articolul 67). Publicarea Hotărârii CC cu privire la confirmarea rezultatelor referendumului republican constituțional din 20 octombrie 2024 a fost însoțită de publicarea a două opinii separate ale judecătorilor, însemnând că Hotărârea CC a fost adoptată cu 4 voturi pro și 2 contra.

Opinia separată a judecătorului Vladimir Țurcan s-a rezumat la invocarea a doi factori: a) cvorumul de participare la referendum pentru validarea acestuia; și b) numărul necesar de voturi ale alegătorilor pentru adoptarea deciziei de revizuire a Constituției. Potrivit opiniei judecătorului menționat cvorumul de validare a referendumului din 20 octombrie 2024 urma a fi aplicat în conformitate cu prevederile Articolului 142(1) din Constituție: „**Dispozițiile privind caracterul suveran..., pot fi revizuite numai cu aprobarea lor prin referendum, cu votul majorității cetățenilor înscriși în listele electorale**”, În timp ce majoritatea judecătorilor CC au fost de părere că este aplicabil pragul de validare de cel puțin 1/3 din numărul de persoane înscrise în listele electorale, conform prevederilor Articolul 211 al Codului electoral.

Diferența de opinii a ieșit în evidență la etapa avizării inițiativei de revizuire, în aprilie 2024. Atunci, majoritatea judecătorilor CC a ajuns la concluzia că revizuirea Constituției în vederea integrării europene nu aduce atingere suveranității Republicii Moldova, în timp ce autorul opiniei separate consideră că, dimpotrivă, suveranitatea este afectată, întrucât se referă la faptul că **“prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și celelalte acte juridice cu caracter obligatoriu ale Uniunii Europene, au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare.”** Așadar, diferența de păreri dintre majoritatea judecătorilor CC și emitentul opiniei separate este că majoritatea face o

delimitare clară între **delegarea unor competențe către instituțiile UE**, pe de o parte, și **renunțarea la suveranitatea**, pe de altă parte. Este de remarcat că autorul opiniei separate recunoaște că jurisprudența CC privind procesul de aderare la UE în formula aplicată de majoritate s-a consolidat începând din 2014, când Republica Moldova a semnat Acordul de Asociere cu UE. Aceeași atitudine este împărtășită și de Curtea Constituțională din România, care de asemenea face diferența între **delegarea** anumitor competențe și **renunțarea** la suveranitate.

Cel de al doilea factor al dezacordului emitentului opiniei separate cu majoritatea colegilor se referă la faptul că numărul de voturi pentru opțiunea "DA" la referendum nu a reprezentat o majoritate absolută – peste 50% din numărul de participanți la referendum, ci o majoritate relativă de 48.9%. Pe de altă parte, numărul voturilor pentru opțiunea "NU" a fost de 48.3%, iar numărul voturilor nevalabile – 2.8%, semnificativ mai mare decât diferența dintre opțiunile „DA” și „NU” – 0.7%. Acest argument a fost combătut de majoritatea judecătorilor CC prin invocarea jurisprudenței CC, care a examinat anterior rezultatele a trei referendumuri, inclusiv cel constituțional din 2010, aplicând aceleași criterii, luând în considerație diferența dintre voturile valabil exprimate, adică utilizând principiul majorității relative a voturilor participanților la referendum.

Cea de a doua opinie separată a fost emisă de judecătorul Serghei Țurcanu, care a invocat argumente similare celor ale colegului său privind necesitatea aplicării prevederilor Articolului 142 al legii supreme referitoare la cvorumul participării la un referendum ce ar afecta suveranitatea Republicii Moldova. De asemenea, s-a insistat suplimentar pe principiul rigidității Constituției, care n-ar permite revizuirea prin referendum înainte de a fi aprobată de Parlament, după exemplul României. În acest sens, autorul sesizării a citat opina Comisiei de la Veneția, potrivit căreia ***“principala arenă pentru procedurile de modificare constituțională ar trebui să fie Parlamentul național, ca instituția cea mai în măsură să dezbată și să ia în considerare astfel de probleme. Recurgerea la un referendum popular pentru a decide cu privire la modificarea Constituției trebuie să se limiteze doar la acele sisteme politice în care acest lucru este cerut de Constituția însăși, care se aplică în conformitate cu procedura stabilită, și nu ar trebui să fie utilizat ca un instrument pentru evitarea procedurilor parlamentare”***. Astfel, autorul opiniei separate a lăsat să se înțeleagă că revizuirea Constituției în vederea integrării europene ar trebuie să aibă loc doar pe cale parlamentară, nicidecum referendară.

Este de remarcat că principalele teze ale celor două opinii separate ale judecătorilor CC au fost anticipate cu mult timp înaintea desfășurării referendumului din 20 octombrie 2024. Principala forță politică din țară – Partidul Socialiștilor din Republica

Moldova (PSRM), a reacționat imediat după emiterea avizului pozitiv al CC privind revizuirea Constituției în vederea integrării europene, din 16 aprilie 2024, insistând că „**Curtea Constituțională și-a depășit încă o dată propriile atribuții, ignorând toate argumentele avocaților cu privire la desfășurarea nejustificată a unui referendum care afectează suveranitatea Republicii Moldova și îmbinarea acestuia cu alegerile președintelui țării. Partidul Socialiștilor consideră inacceptabilă încălcarea Constituției, care nu permite impunerea unei ideologii obligatorii** (PSRM echivalează ideea integrării europene cu o ideologie impusă societății). **PSRM consideră intangibile principiile constituționale ale independenței, suveranității și neutralității Republicii Moldova și prevenirea transferului lor total sau parțial către organe supranaționale**”. În aceeași ordine de idei, unul dintre candidații la funcția de șef al statului, alegerile căruia s-a desfășurat concomitent cu referendumul constituțional, de asemenea, a insistat că legea supremă poate fi revizuită doar pe cale parlamentară. Atitudinile menționate ale politicianilor au fost utilizate pe larg în campania electorală pentru a îndemna cetățenii să boicoteze sau să voteze împotriva revizuirii Constituției.



## 6.

# Suveranitatea statelor membre ale UE și aderarea la comunitate

Analizând problema suveranității și independenței statelor membre, specialiștii în domeniul dreptului internațional, ajung la concluzia că, potrivit Tratatului privind Uniunea Europeană (TUE), din punct de vedere juridic, comunitatea europeană nu se bucură de suveranitate în temeiul dreptului internațional.

Motivul pentru aceasta este simplu: “în dreptul internațional, suveranitatea a rămas un statut rezervat statelor, iar UE nu a pretins statutul de stat și chiar a exclus posibilitatea de a fi considerat ca stat – în ciuda faptului că scopurile sale generale sunt aceleași cu acelea ale statului clasic modern (occidental), și anume „**să promoveze pacea și bunăstarea al poporului său**” (Articolul 3(1) TUE), că are propria cetățenie și un teritoriu definit și puteri legislative, bazate pe supremația legii similare cu cele ale unui stat federal. Articolul 1(1) al TUE descrie UE ca fiind o entitate căreia statele membre îi atribuie competențe pentru realizarea obiectivelor lor comune, caracterizate drept “**drepturi suverane transferate de statele membre către UE**”. Respectiv, UE nu este stat suveran în conformitate cu dreptul internațional, deoarece nu entitate juridică căreia dreptul internațional îi atribuie suveranitatea.

Având în vedere cele menționate mai sus, Uniunea Europeană nu impune niciun fel de reguli referitoare la reflectarea în legile supreme ale statelor membre sau ale celor candidate la aderare a relațiilor bilaterale și multilaterale în cadrul comunității. Relațiile dintre fiecare stat în parte și UE sunt stabilite în tratatele și acordurile semnate, având la bază principiile generale ale dreptului internațional. Este obligațiunea fiecărui stat în parte să-și respecte angajamentele asumate prin acordurile și tratatele încheiate, respectându-și suveranitatea și independența.

Așadar, modificarea constituțiilor statelor membre UE sau candidate la aderare rămâne la latitudinea acestora. Unele state revizuiesc legile supreme punând accentele de o anumită manieră, altele altminteri. Dovadă în acest sens servește, de exemplu, Articolul 65(1) al Constituției Maltei, care prevede că: “**Sub rezerva prevederilor Constituției, Parlamentul poate adopta legi pentru asigurarea păcii, a ordinii și bunăii guvernării a Maltei, în conformitate cu drepturile omului, cu principiile general**

***acceptate ale dreptului internațional și cu obligațiile internaționale și regionale ale Maltei, în special cu cele asumate prin Tratatul de aderare la Uniunea Europeană, semnat la Atena la 16 aprilie 2003”.***

Confirmarea faptului că statele membre nu sunt obligate să reflecte în constituțiile lor aderarea la UE este exemplul a patru state membre ale comunității, care nu au revizuit legile lor supreme – Luxemburgul, Olanda, Danemarca și Polonia. În cazul Luxemburgului și Olandei lucrurile sunt clare, aceste state au fost printre fondatorii Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului (CECO), care a evoluat în ceea ce este astăzi Uniunea Europeană. Respectiv, legile supreme ale acestor două țări au fost adaptate pentru a face parte din CECO. În privința Poloniei, care a aderat la UE în 2004, lucrurile sunt la fel de clare – legea supremă a acestei țări a fost amendată, fiind introduse clauze foarte clare, comune tuturor statelor membre UE, referitoare la „competențele suverane specifice” ce pot fi transferate organizațiilor interguvernamentale și altor state printr-un act al parlamentului sau printr-un tratat aprobat. Adică, din punct de vedere al dreptului constituțional, precum și al dreptului internațional, astfel de prevederi generale, cu diferite variații, sunt suficiente pentru aderarea la UE.

Revenind la referendumul din 20 octombrie 2024 și revizuirea Constituției Republicii Moldova în vederea aderării la UE, nu poate fi trecută cu vederea numeroaselor studii privind aderarea diferitelor state la UE, care arată că de-a lungul existenței Comunității Europene, care s-a transformat ulterior în uniunea Europeană, au avut loc aproximativ vreo 60 de referendumuri, dintre care aproximativ jumătate au anticipat ratificarea tratatelor ce stau la baza UE, iar cealaltă jumătate a anticipat semnarea și ratificarea ulterioară de către forurile legislative a acordurilor de aderare a statelor respective la UE. Oricum, este important să se menționeze că UE nu a impus desfășurarea referendumurilor menționate. Cinci din cele 27 state membre ale UE – Belgia, Bulgaria, Cipru, Germania și Portugalia, nu au organizat referendumuri, revizuirea legilor supreme pe cale parlamentară. Exemplele invocate au menirea să arate că cele 27 state membre ale UE și cele 10 state candidate la aderare nu pun la îndoială faptul că integrarea europeană nu atentează la suveranitatea și independența acestora, având scopul unirii eforturilor și delegării unor componente pentru binele comun.

Examinând textul revizuirii Constituției Republicii Moldova în vederea aderării la UE pentru referendumul din 20 octombrie 2024, putem concluziona că acesta a avut printre sursele directe de inspirație prevederile inserate în constituțiile României și Spaniei. Diferența este că în cazul României revizuirea legii supreme s-a realizat în mod special pentru aderarea la UE și NATO, iar în cazul Spaniei revizuirea nu face

o astfel de mențiune. Astfel, Constituției Spaniei Articolul 93 din Capitolului III **Tratate internaționale** al Constituției spaniole prevede o abordare universală pentru orice uniuni interstatale, fără să menționeze UE: *“Autorizația poate fi acordată printr-o lege organică pentru includerea tratatelor prin care competențele care decurg din Constituție sunt transferate unei organizații sau instituții internaționale. Este de sarcina Parlamentului (Cortes Generales) sau Guvernului, după caz, să asigure respectarea acestor tratate și a rezoluțiilor care provin din organizațiile internaționale și supranaționale cărora le-au fost transferate astfel de competențe”*. Este adevărat că relațiile cu UE sunt fixate în Articolul 135, dedicat administrației publice și stabilității bugetare.

## 7.

# Efectele juridice ale referendumului

Efectele juridice ale referendumului republican constituțional din 20 octombrie 2024 caracter strategic, dificil de subestimat:

- Legea supremă a fost revizuită pentru prima dată prin intermediul votului popular, iar Curtea Constituțională, prin avizarea pozitivă și validarea rezultatelor referendumului, a încheiat completarea jurisprudenței sale privind modalitățile de revizuire a constituției pe cale parlamentară și referendară. Consolidarea jurisprudenței CC în domeniul revizuirii Constituției nu este altceva decât o contribuție la revizuirea informală a normei constituționale, care are semnificația schimbării sensului normelor fără schimbarea textului Constituției. Validând rezultatele referendumului CC a dat dovadă de consecvență în procesul de consolidarea a jurisprudenței sale, întrucât anterior a avizat pozitiv inițiativele de revizuire a Constituției, însă nu a avut prilejul validării modificărilor adoptate prin referendum;
- Problema rigidității Constituției a fost soluționată în favoarea unei formule destul de flexibile însă mult mai fragile decât, spre exemplu, cea a României, așa cum a fost arătat. Oricum, Parlamentul, alături de CC, rămân principalele instituții care asigură stabilitatea constituțională. Poporul suveran rămâne cu dreptul constituțional privind inițierea revizuirii legii supreme, dar realizarea acestui drept depinde de emiterea unui aviz pozitiv al CC, având în vedere principiul unității materiei constituționale, și de dreptul discreționar al Parlamentului de a declara desfășurarea referendumului;
- De fapt, dreptul poporului suveran de a iniția revizuirea Constituției rămâne iluzoriu atâta timp cât rămâne neschimbată actuala organizare teritorial-administrativă a Republicii Moldova. Norma constituțională (Articolul 141(1)(a) "**Revizuirea poate fi inițiată de... 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 nivel doi, iar în fiecare din ele trebuie să fie înregistrate cel puțin 20.000 de**

**semnături în sprijinul acestei inițiative**", rămâne, practic, intangibilă. Cauza rezidă în imposibilitatea colectării a câte 20 mii de semnături în jumătate din raioanele Republicii Moldova, unele dintre care nici măcar nu au atâți alegători, iar în altele trebuind a fi colectate semnăturile a peste 50-60%, norma internațională fiind de aproximativ 10%. Abaterea de la normă s-a manifestat în 2015, când CC a emis aviz pozitiv la inițiativa unui grup de inițiativă cetățenesc, care a colectat 400 mii de semnături, de două ori mai mult decât era necesar, însă Parlamentul, la sugestia Comisiei Electorale Centrale, a refuzat să declare desfășurarea referendumului pe motiv că nu a fost atinsă cea de a doua condiție – câte cel puțin 20 mii semnături în cel puțin o jumătate de raioane. Această situație este consecința anulării, în 2002, a reformei teritorial-administrative care a micșorat dimensiunile raioanelor, deci a populației, de aproximativ patru ori. Probabil, acest fapt este un pilon suplimentar al rigidității Constituției, dar exemplul menționat demonstrează breșele în asigurarea rigidității constituționale, care poate depinde de modificarea unei legi organice;

- Integrarea europeană a devenit în mod oficial **obiectiv strategic, reconfirmând identitatea europeană a poporului Republicii Moldova și ireversibilitatea parcursului european**. În acest sens, revizuirea Constituției a încununat efortul tuturor celor 11 legislaturi parlamentare pe care le-a avut Republica Moldova de la declararea independenței, care au promovat, cu anumite sincope temporare, integrarea europeană a țării prin intermediul politicilor oficiale, fixate în actele Parlamentului, și aprobarea programelor de activitate a guvernelor investite;
- Prevederile Titlului V' Integrarea în Uniunea Europeană ale Constituției revizuite stabilesc procedura finală de aderare la UE după terminarea negocierilor și adoptarea deciziei unanime a statelor membre: **„Aderarea Republicii Moldova la tratatele constitutive ale Uniunii Europene, precum și la actele de revizuire a tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, se stabilește de Parlament prin lege organică. Ca urmare a aderării, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și celelalte acte juridice cu caracter obligatoriu ale Uniunii Europene au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare”**.

## 8.

# Efectele politice ale referendumului

Spre deosebire de efectele juridice ale referendumului din 20 octombrie 2024, care sunt preponderent pozitive, efectele politice sunt extrem de controversate. Inițierea de către Parlament, la solicitarea președintelui Republicii Moldova, a referendumului de revizuire a Constituției în vederea integrării europene urma să reprezinte acordul triumfal al parcursului european al Republicii Moldova.

De fapt, inițierea, desfășurarea și rezultatele referendumului au adâncit clivajele vieții social-politice din țară, care se vor resimți pe viitor în competiția politică dintre forțele politice pro-europene și cele pro-rusești:

Diferența de doar 0,7% dintre votul în favoarea opțiunii „DA” și „NU” lasă o umbră densă asupra legitimității revizuirii Constituției, dar mai ales asupra parcursului european de mai departe al țării. În astfel de circumstanțe, concluzia care se impune se rezumă la constatarea că societatea din Republica Moldova este divizată în două jumătăți, practic egale. Problema legitimității are potențial semnificativ pentru speculații, în special fiindcă rezultatul referendumului a fost influențat în mod determinant de votul cetățenilor moldoveni aflați în străinătate, cu scorul 77 vs. 23%, în timp ce pe teritoriul țării scorul a fost de 45.4 vs. 54.6%;

Componentele opoziției parlamentare din Blocul Comuniștilor și Socialiștilor (BCS) au refuzat să recunoască rezultatele referendumului și consecințele acestuia – revizuirea legii supreme. Partidul Socialiștilor din Republica Moldova (PSRM) a invocat un șir de presupuse încălcări ale legislației electorale, care nu au fost confirmate în instanțele de judecată. Partidul Comuniștilor din Republica Moldova (PCRM), de asemenea, a refuzat să recunoască rezultatele referendumului, contestându-le, și chemând la proteste. În calitate de argumente PCRM a invocat falsificarea rezultatelor, întrucât opțiunea „DA” nu a fost susținută de majoritatea absolută a participanților la votare, ci o majoritate relativă.

## Concluzii

Principala concluzie care se impune după desfășurarea referendumului constituțional din 20 octombrie 2024 este că organizarea acestuia a fost totuși inoportună. Deși rezultatul este pozitiv – Constituția este revizuită, fixând integrarea europeană drept obiectiv strategic și stabilind procedura de aderarea prin ratificarea tratatelor constitutive ale UE, totuși, referendumul a pus Republica Moldova pe muchie de prăpastie.

Inoportunitatea referendumului este consecința războiului hibrid desfășurat de Federația Rusă la scară largă împotriva Occidentului, a cărui victimă directă este și Republica Moldova. Autoritățile Republicii Moldova erau și sunt conștiente de pericolul războiului hibrid, precum și de instrumentarul utilizat de Federația Rusă împotriva Republicii Moldova – dezinformarea și coruperea alegătorilor prin intermediul așa-zisei rețele Șor. Dovadă în acest sens servește faptul că pentru combaterea dezinformării a fost instituită o instituție specială – Centrul pentru Comunicare Strategică și Combatere a Dezinformării, care nu a putut atinge randamentul necesar în activitatea sa. În privința combaterii fenomenului coruperii alegătorilor Serviciul de Informații și Securitate (SIS) a avut un plan bine elaborat, pe care l-a împărtășit cu instituțiile statului, dar s-a dovedit că instituțiile de drept nu au fost în stare sau chiar ar fi obstrucționat măsurile de descurajare a coruperii alegătorilor. În acest sens, președintele Maia Sandu a declarat, de exemplu, că activitatea Procuraturii Anticorupție a fost un eșec. În cadrul ședinței Consiliului Suprem de Securitate șeful statului a declarat următoarele: **„Cumpărarea de voturi la alegerile din această toamnă, finanțarea externă a unor candidați electorali, acțiunile de destabilizare a țării, toate acestea reprezintă un atac grav asupra democrației și a securității statului. Grupări criminale au fost la un pas să deturneze rezultatul celor două scrutine, prin metode ilegale și bani murdari”**.

Problema e că exact aceeași a fost situația acum un an de zile, în perioada desfășurării alegerilor locale generale. Atunci situația a fost salvată de intervenția mult criticată a Comisia pentru Situații Excepționale (CSE). Întrebarea care se ivește este: de ce a fost convocat un referendum care trebuia să decidă soarta Republicii Moldova în condiții de război hibrid, fără a avea certitudinea că au fost înlăturați factorii de șoc – dezinformarea și coruperea în masă a alegătorilor?



**Asociația pentru Democrație Participativă "ADEPT",**

str. Vasile Alecsandri 97 MD-2012 Chișinău, Moldova

Tel: +373 22 212 992

[www.adept.md](http://www.adept.md)

E-mail: [info@adept.md](mailto:info@adept.md)

[Facebook.com/adept.md](https://www.facebook.com/adept.md)