

REFERENDUMUL – FORMĂ DE EXERCITARE A SUVERANITĂȚII NAȚIONALE

REFERENDUM – FORM OF EXERCISE OF NATIONAL SOVEREIGNTY

CZU: 321.011:342.57

<https://doi.org/10.59295/spd2024s.41>

Livia ZAPOROJAN,
ORCID: 0009-0001-9539-2953
e-mail: liviazaporojan@gmail.com
Universitatea de Stat din Moldova

Rezumatul. Referendumul reprezintă o formă de exercitare directă a suveranității, care poate fi constituțional, legal sau consultativ. Cele mai importante, înalte și supreme probleme de exercitare a suveranității pot fi exercitate prin referendumul constituțional, care în Republica Moldova, conform normelor adoptate de Parlament prin legi organice permit revizuirea Constituției. Revizuirea Constituției prin referendum, în raport cu normele constituționale ce reglementează revizuirea Constituției, pot ridica probleme privind constituționalitatea unor astfel de revizuiuri.

Suveranitatea fiind o formă de exercitare de popor a puterii de stat, poate fi suveranitate politică, de stat, a poporului, a organului de stat, a puterii de stat, a dreptului. Suveranitatea națională în Republica Moldova, conform normelor constituționale, poate fi exercitată în mod direct și prin organele reprezentative.

Cuvinte-cheie: alegători, popor, puterea de stat, referendum, suveranitate.

Summary. Referendum is a form of direct exercise of sovereignty, which can be constitutional, legal or consultative. The most important, high and supreme issues of exercising sovereignty can be exercised through the constitutional referendum, which in the Republic of Moldova, according to the rules adopted by the Parliament through organic laws, allows the revision of the Constitution. Revision of the Constitution by referendum, in relation to the constitutional norms governing the revision of the Constitution, may raise issues regarding the constitutionality of such revisions.

Sovereignty being a form of exercise of state power by the people, it can be political sovereignty, of the state, of the people, of the state organ, of state power, of law. National sovereignty in the Republic of Moldova, according to the constitutional norms, can be exercised directly and through the representative bodies.

Keywords: voters, people, state power, referendum, sovereignty.

INTRODUCERE

Atributul suprem deținut de popor într-un stat democrat este exercitarea suveranității naționale. Suveranitatea reprezintă o calitate suprema a statului, care în Republica Moldova este direct exercitată de popor prin procedura referendumului.

Prezenta cercetare este actuală în ajunul referendumului constituțional, care va avea loc în Republica Moldova pe 20 octombrie 2024, când în conformitate cu Hotărârea Par-

lamentului Republicii Moldova nr.121/2024 din 16.05.2024 „Privind desfășurarea referendumului republican constituțional”, alegătorii vor răspunde la întrebarea „Susțineți modificarea Constituției în vederea aderării Republicii Moldova la Uniunea Europeană?” [5]. Astfel, noi, alegătorii, ne vom exercita suveranitatea prin modul direct – referendum.

Tematica în cauză, privind referendumul ca formă de exercitare a suveranității naționale în prezent este analizată politic, juridic, multiaspectual în Republica Moldova în ajunul referendumului republican.

MATERIALE ȘI METODE

Studiul efectuat utilizează metode frecvent aplicate în dreptul constituțional, precum metoda politică aplicată de curente politice de diferite partide politice, comparativă atât din dreptul constituțional al altor state, cât și din dreptul internațional public, privind principiile dreptului internațional. Cercetarea a utilizat eficient și metoda logică prin cunoașterea rațională a dreptului, utilizând normele legale prin diferitele categorii ale logicii.

În procesul de cercetare efectuat, ca material de cercetare juridică au fost utilizate normele Constituției Republicii Moldova și a legilor adoptate pentru exercitarea normelor constituționale. Conform art.2, Constituția Republicii Moldova proclamă: „Suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Constituție”[1]. Norma constituțională citată instituie două moduri de exercitare a suveranității: 1. „în mod direct”; și 2. „prin organele sale reprezentative”. Unica formă de exercitare directă a suveranității este referendumul, prin care poporul dispune de dreptul de a se expune *da* sau *nu* întrebărilor din buletinul de vot.

Constituțional referendumul este reglementat prin norma art.75, care în prezenta cercetare reprezintă un alt material supus cercetării, conform 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” [1].

Un alt material supus cercetării sunt normele Codului electoral, care prin capitolul XIV reglementează instituția „Referendumul republican”. Astfel, art.182 al Codului electoral reglementează „Tipurile de referendum republican”, care „(1) În funcție de natura juridică a problemelor supuse referendumului, referendumurile republicane pot fi constituționale, legislative, privind demiterea Președintelui Republicii Moldova și consultative.” În domeniul referendumului constituțional „sunt supuse propunerile privind revizuirea Constituției”. Art.211 din Codul electoral reglementează, la rândul său: „Comisia Electorală Centrală declară nevalabil referendumul republican constituțional și legislativ dacă la el au participat mai puțin de 1/3 din numărul de persoane înscrise în listele electorale” [2].

Norma citată provoacă suspiciuni privind corespunderea ei și a Hotărârii Parlamentului Republicii Moldova nr.121/2024 din 16.05.2024 [2] cu normele constituționale din articolele 142 și 143 din Constituție, care au format un alt material de cercetare. Astfel, alin.(1) art.142 stabilește că „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.**” Norma citată reglementează clar, că aceste aspecte ale statalității Republicii Moldova pot fi aprobate și nu adoptate prin referendum. Cele mai numeroase neclarități și suspiciuni privind constituționalitatea normelor Codului electoral se conțin în alin.(1) art.143 din Constituție unde nu se conțin norme privind dreptul poporului de a revizui Constituția prin referendum: „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].

În susținerea unor concluzii în cadrul cercetării, drept material de cercetare ne-a servit și art.5 din Legea 100/2017 „Cu privire la actele normative”, unde la „Clasificarea normelor juridice” s-a reglementat că „(1) În funcție de caracterul lor, normele juridice se împart în generale, speciale și derogatorii. (2) Normele juridice generale sunt aplicabile fie tuturor raporturilor sociale sau subiecților de drept, fie unor categorii de raporturi sau de subiecți, fără a-și pierde caracterul de generalitate. (3) Normele juridice speciale sunt aplicabile în exclusivitate anumitor categorii de raporturi sociale sau subiecți strict determinați. **În caz de divergență între o normă generală și o normă specială, care se conțin în acte normative de același nivel, se aplică norma specială.**”

Ultimul material normativ supus cercetării ne-a confirmat cadrul normativ al principiului „*Specialia generalibus derogant*”, conform căruia norma specială e cea care derogă de la norma generală, fiind de o strictă interpretare, iar o normă generală nu poate înlătura de la aplicare o normă specială, ea dispunând de prioritate în raport cu norma generală.

EXPUNEREA CONȚINUTULUI DE BAZĂ

Materialul normativ supus cercetării ne-a direcționat la aprecierea faptului că normele citate din art.2 și art.75 a Constituției privind modul de exercitare a suveranității în mod direct și importanța referendumului sunt norme generale privind instituția referendumului, iar alin.(1) art.143 din Constituție este o normă specială, care reglementează nemijlocit procedura revizuirii Constituției și astfel are prioritate în raport cu normele generale ce reglementează la general instituția referendumului ca formă de exercitare directă a suveranității.

DEFINIREA REFERENDUMULUI

Referendumul, drept instituție a dreptului constituțional, după cum am menționat, reprezintă o formă de exercitare directă de popor a suveranității de stat. În opinia autorului M.Criste „Referendumul este prezentat și recepționat în sistemele democratice contempora-

ne ca un mijloc de exprimare directă a populației și de control nemijlocit a deciziei politice, repere decurgând din asumarea unei anumite alegeri de chiar corpul electoral” [8, p.66].

Claritatea statutului instituției referendumului este legal expusă în Codul electoral al Republicii Moldova, care conform art.1 este definit drept – „scrutin prin care poporul își exprimă opțiunea în cele mai importante probleme ale statului și ale societății în ansamblu, având drept scop soluționarea acestora, sau consultare a cetățenilor în probleme locale de interes deosebit, precum și asupra demiterii Președintelui Republicii Moldova ori a revocării primarului unei localități”[2]. Codul electoral, prin prisma dreptului constituțional, reglementează și tipurile de referendum republican, care conform art.182 este de trei tipuri: constituțional, legislativ și consultativ.

Analizând normele codului electoral privind adoptarea unei hotărâri de revizuire a Constituției prin referendumul constituțional, apar neclarități. Astfel, norma art.208 „În cazul în care referendumului se supune o lege constituțională care prevede modificarea dispozițiilor privind caracterul suveran, independent și unitar al statului, precum și a dispozițiilor referitoare la neutralitatea permanentă a statului, aceasta se consideră adoptată dacă pentru ea au votat cel puțin jumătate din numărul total de persoane înscrise în listele electorale”[2], repetă norma alin.(1) art.142 din Constituție [1].

Normele citate ne direcționează la întrebările: 1. Este posibil și constituțional de a revizui Constituția prin referendum?; 2. Dacă este posibil de a revizui Constituția prin referendum, câte voturi sunt necesare? Aceste întrebări apar din conținutul normei speciale ale art.143 din Constituție, unde nu este reglementată posibilitatea de a revizui Constituția prin referendum și în raport cu art.211 din Codul electoral „Comisia Electorală Centrală declară nevalabil referendumul republican constituțional și legislativ dacă la el au participat mai puțin de 1/3 din numărul de persoane înscrise în listele electorale” [2].

REFERENDUMUL CA FORMĂ DE EXERCITARE DIRECTĂ A SUVERANITĂȚII

Calitatea poporului de a se implica în mod direct în soluționarea problemelor suveranității, ca urmare a rolului și importanței soluționării unor probleme de interes public, precum: forma de guvernământ, structura de stat, modul de exercitare a suveranității implică responsabilități deosebite organelor reprezentative ale poporului aflate la guvernare. Constituția Republicii Moldova confirmă acest fapt prin conținutul citat al alin.(1) art.142 [1].

Norma constituțională citată, nu stabilește ca într-un stat democratic și de drept, cum este Republica Moldova prin norma art.1 din Constituție [1], interesele unitare ale poporului și statului să fie realizate de altă autoritate decât poporul, care este unicul deținător al puterii de stat. Reglementare similară se conține în majoritatea statelor care pretind la titlul de stat democratic și de drept.

Constituțional în Republica Moldova situația este mult mai rigidă pentru gu-

vernare. Rigiditatea constituțională rezultă din criteriile dure ale majorității deliberative ce trebuie întrunite în cadrul referendumului, ca formă de exercitare directă a suveranității pentru revizuirea caracterului suveran, independent, unitar și neutru al statului. Concluzia în cauză rezultă din conținutul alin.1) art.142 din Constituție [1], deoarece aceasta necesită **un vot al „majorității cetățenilor înscriși în listele electorale”**.

Rigiditatea normei citate rezultă din datele recente ale Comisiei Electorale Centrale din Republica Moldova, conform cărora la alegerile locale din 5 octombrie 2023 în listele electorale întocmite în ajunul alegerilor au fost incluși 2 758 810 alegători [4]. În baza acestor date, dacă va fi necesară revizuirea Constituției în aspectul celor 4 domenii nominalizate al caracteristicilor statului, pentru aceste revizuiuri ar fi necesar să voteze conform art.142 din Constituție nu mai puțin de 1 379 405 de alegători – „votul majorității cetățenilor înscriși în listele electorale” [1].

Circumstanțele prezentate, privind necesitatea revizuirii Constituției pentru aderare la Uniunea Europeană ne stabilesc în raport cu alegătorii pericole, deoarece la alegerile locale din 05.10.2023 au participat numai 1 147 610 alegători (41,41 la sută în primul tur (37,2 la sută în al doilea tur)) [4]. Astfel, pentru aprobarea întrebării privind cedarea unei părți relativ simbolice a suveranității, în baza Hotărârii Parlamentului nr.121/2024 din 16.05.2024 [5], cu o așa participare nu s-ar ajunge pentru aprobarea acordului de revizuire a Constituției cel puțin 231 795 voturi *pro* ($1\ 379\ 405 - 1\ 147\ 610 = 231\ 795$).

Definind suveranitatea, vom mai constata, că drept urmare a faptului că Republica Moldova este un stat de drept, așa cum se consacră aceasta în alin.(3) art.1 din Constituție [1], exercitarea directă a suveranității de către o persoană sau un grup de persoane este imposibil. Această interdicție este expusă în alin.(2) art.2 din Constituție, conform căreia „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.” În același sens, următoarea parte al normei citate stabilește că o astfel de acțiune, ar fi o infracțiune, deoarece ar reprezenta o uzurpare a puterii de stat, ceea ce ar constitui „cea mai gravă crimă împotriva poporului”[1].

Suveranitatea prin prisma cercetărilor constituționale este divizată în juridică și politică. „Suveranitatea politică se referă la autoritatea politică supremă în cadrul unui stat. Suveranitatea juridică - din punctul de vedere al suveranității în cadrul statului, spre deosebire de suveranitatea așa cum este înțeleasă în dreptul internațional - se referă la autoritatea juridică supremă în cadrul unui stat.” [9, p. 135]

Exercitarea suveranității de popor pentru soluționarea directă al acesteia este reglementată ulterior în Constituție, unde conform art.75 „Cele mai importante probleme ale societății și ale statului sunt supuse referendumului”[1]. Statutul înalt al suveranității pentru stat, prin reglementarea expusă al art.75 în coroborare cu norma art.2 al Constituției ne direcționează la statutul înalt al referendumului ca mod direct de exercitare a suveranității, însă norma art.143 nu ne permite să aplicăm instituția referen-

dumului pentru revizuirea Constituția fără a adopta o lege constituțională în acest sens cu votul a 2/3 de deputați (68 voturi).

Analizând suveranitatea, vom constata, că poporul Republicii Moldova în baza normei citate din art.2 al Constituției [1] dispune de întreaga putere în cadrul statului. Drept urmare al acestui fapt poporul a dobândit prin Declarația de independență [6] și Constituție [1] dreptul de a decide definitiv soarta sa în procesul de exercitare a puterii de stat în baza dreptului de exercitare a suveranității, dar cu excepția procedurii de revizuire a Constituției.

Analizând instituția suveranității, vom constata, că definirea suveranității a fost expusă de cercetători în diverse opinii. Astfel, autorul I.Guceac a definit suveranitatea ca „calitate a puterii de stat de a fi supremă pe teritoriul statului și independentă față de orice stat sau organism internațional, caracteristică exprimată în dreptul statului de a-și rezolva liber treburile interne și externe, cu condiția respectării drepturilor corespunzătoare ale altor state și a normelor de drept internațional”[3, p.160]. Raportând această definiție cu norma constituțională din art.2 vom deduce, că în Republica Moldova pe domeniul suveranității poporul nu numai poate, dar și trebuie, indiferent de dorința guvernanților, să-și exprime voința în mod direct fără a apela la organele statului formate tot de popor din reprezentanții acestuia. Unica atribuție a organelor statului, care exercită puterea de stat, este de a organiza posibilitatea exprimării voinței poporului în cadrul unor proceduri de exercitare directă a suveranității, nominalizate scurt constituțional – referendum.

Autorul M.Bădescu de asemenea a definit că „Suveranitate desemnează puterea statului de a conduce, de a constrânge, de a comanda. Suveranitatea privită ca un atribut exclusiv al puterii de stat, reprezintă criteriul potrivit căruia, puterea de stat se deosebește, pe plan intern, de orice alte structuri de putere (autorități sociale, precum puterea partidelor, a sindicatelor etc.), iar pe plan extern, de orice alte puteri statale sau suprastatale”[6, p. 246-247].

În baza acestor opinii, vom defini suveranitatea drept atribut al poporului în exercitarea puterii de stat, exercitată pe plan intern asupra tuturor problemelor de ordin economico-social, politic și juridic, dar și pe plan extern, privind organizarea sa drept stat în raport cu alte state.

Cercetând procedura de utilizare a referendumului pentru exercitarea suveranității mai constatăm, că în domeniul dreptului constituțional s-au dedus diferite forme și tipuri de suveranitate. Cercetătorul național I.Guceac în acest sens stabilește, că „suveranitatea cunoaște o ierarhie complexă: suveranitatea de stat, suveranitatea poporului, suveranitatea organului de stat, suveranitatea puterii de stat, suveranitatea dreptului” [3, p.158].

Un cercetător britanic H.Barnett a constatat, că există două forme de suveranitate: juridică și politică. În opinia autoarei „Suveranitatea politică se referă la autoritatea politică supremă în cadrul unui stat. Suveranitatea juridică - din punctul de vedere al suveranității în cadrul statului, spre deosebire de suveranitate, așa cum este înțeleasă în dreptul internațional - se referă la autoritatea juridică supremă în cadrul unui stat.

De multe ori este dificil să distingem clar între suveranitatea juridică și cea politică. Distincția este totuși cea pe care o insistă autoritățile” [9, p.180].

Suveranitatea în baza celor expuse poate fi divizată în suveranitatea: politică, de stat, a poporului, a organului de stat, a puterii de stat și a dreptului. În dreptul constituțional al Republicii Moldova, oricare din aceste forme a suveranității poate fi exercitată direct prin referendum, ori prin organele reprezentative ale se de popor.

CONCLUZII

Referendumul reprezintă cea mai înaltă formă de exercitare a suveranității naționale, prin intermediul căruia acest subiect de drept constituțional dispune de dreptul de a exercita în mod direct suveranitatea. La rândul său suveranitatea poate fi divizată în suveranitatea: politică, de stat, a poporului, a organului de stat, a puterii de stat, a dreptului. Forma directă de exercitare de către popor a suveranității este instituția referendumului, care conform normelor constituționale și legale naționale este cea mai înaltă formă de exercitare a puterii de stat.

Supunând unei analize referendumul constituțional, ce se va desfășura în 2024, pot fi expuse unele momente problematice, care se referă la constituționalitatea referendumului prin care se va revizui Constituția. Întrebările ce pot să apară sunt referitor la dreptul poporului de a revizui prin referendum Constituția, fapt ce poate fi în contradicție cu reglementările art.143 din Constituție, unde nu este reglementat dreptul poporului de a revizui Constituția prin referendum, acest drept fiind acordat în exclusivitate Parlamentului prin votul a 2/3 din deputați.

REFERINȚE

1. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.1994. În: Monitorul Oficial nr.1 din 12.08.1994. În: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=142462&lang=ro#
2. CODUL ELECTORAL. Adoptat prin Legea Nr. 325 din 08-12-2022. Publicat : 23-12-2022 în Monitorul Oficial Nr. 426-427 art. 770. În: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=134589&lang=ro
3. GUCEAC, Ion, *Tratat elementar de drept constituțional*, Vol. I, ÎS FEP „Tipografia Centrală”, Chișinău, 2020, 472 p., ISBN 978-9975-151-79-5;
4. Raport privind rezultatele organizării și desfășurării alegerilor locale generale din 5 noiembrie 2023. În: https://a.cec.md/storage/ckfinder/files/2355_Anexa_Raport%20ALG%205%20nov%202023.pdf
5. Hotărârea Parlamentului, Nr.121/2024 din 16.05.2024 „Privind desfășurarea referendumului republican constituțional”. Publicat : 21-05-2024 în Monitorul Oficial Nr. 216-218 art. 323. În: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=143304&lang=ro . Accesat: 12.06.2024

6. LP Nr. 691 din 27-08-1991 „Privind Declarația de independență a Republicii Moldova. Publicat: 30-12-1991 în Monitorul Oficial Nr. 11-12 art. 118. În: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=64806&lang=ro . Accesat: 14.06.2024
7. BADESCU, Mihai. Drept constitutional si institutii politice. Editia a XIV-a. ISBN/ISSN: 978-606-27-1884-8. București: Hamangiu 2021, 393 p.
8. CRISTE, Mircea. Dreptul constitutional. Un drept al cetateanului. ISBN/ISSN: 978-606-39-0426-4. București: Universul Juridic 2019, 314 p.
9. BARNETT, Hilaire, *Constitutional and Administrative Law*. Published August 31, 2023 by Routledge, 1026 p. ISBN 1 85941 721 3.
10. În: <http://ndl.ethernet.edu.et/bitstream/123456789/61477/1/Hilaire%20Barnett.pdf>