RAPORT DE EXPERTIZĂ

La proiectul Hotărârii Parlamentului privind desfășurarea referendumului republican constituțional

Tipul actului vizat de proiect:

Înregistrat cu nr.

Domeniul:

din:

I. EVALUAREA GENERALĂ

1. Autor al actului normativ este grup de deputați în Parlament , autor nemijlocit - Nu este specificat/Nu este cunoscut

2. Categoria actului normativ propus: Lege constituțională , ceea ce corespunde/nu corespunde art.72 din Constituţie şi Legii 100/2017 privind actele normative.

Un grup de peste cinzeci de deputați în Parlament, reprezentând majoritatea parlamentară (constituită din 61 de deputați) propun desfășurarea referendumului republican constituțional pentru adoptarea unui proiect de revizuire (modificare) a Constituției Republicii Moldova.

Promovarea desfășurării referendumului republican constituțional fără dezbatere parlamentară prealabilă a proiectului de lege de revizuire a Constituției deși corespunde unor proceduri deduse/confirmate anterior de către Curtea Constituțională, totuși derogă în esență de la principiile protecției rigide a stabilității Constituției și de la principiile democrației parlamentare autentice. Astfel, în Raportul privind amendamentele constituţionale (CDL-AD(2010)001 din 19 ianuarie 2010), Comisia de la Veneţia menţionează că „Existenţa unor proceduri rigide pentru revizuirea Constituției este un principiu important al constituţionalismului democratic, care încurajează stabilitatea politică, eficienţa, legitimitatea, calitatea procesului decizional, precum şi protecţia drepturilor şi intereselor non-majorităţii. [...] Principala arenă pentru procedurile de modificare constituţională ar trebui să fie Parlamentul naţional, ca instituţia cea mai în măsură să dezbată şi să ia în considerare astfel de probleme. [...] Recurgerea la un referendum popular pentru a decide cu privire la modificarea Constituţiei trebuie să se limiteze doar la acele sisteme politice în care acest lucru este cerut de Constituţia însăşi, care se aplică în conformitate cu procedura stabilită, şi nu ar trebui să fie utilizat ca un instrument pentru evitarea procedurilor parlamentare sau să submineze principiile democratice fundamentale şi drepturile omului.”.

Astfel, în cadrul actualului Parlament există o majoritate parlamentară calificată, numărând 61 de deputați care se prezumă că susțin apriori modificarea respectivă a Constituției, iar până la numărul necesar de voturi pentru adoptarea legii constituționale sunt necesare doar câteva (6-7) voturi. Corespunzător, inițierea unei proceduri parlamentare de dezbatere a unui proiect de lege constituțională privind includerea în Legea Supremă a aderării Republicii Moldova la Uniunea Europeană constituie o posibilitate care necesită a fi valorificată, inclusiv în scopul de a asigura o coeziune politică și socială de interese și acțiuni în scopul promovării integrării europene. Această concluzie se impune cu atât mai mult în condițiile când aderarea propriu-zisă nu este de o iminență temporală stabilită, în acest sens nefiind demarate juridic nici măcar negocierile plenare corespunzătoare.

De notat că o eventuală eșuare a dezbaterii și promovării pe cale parlamentară a unui proiect de revizuire a Constituției va permite pentru viitor organizarea unui referendum constituțional, acesta având baza legitimă necesară și argumentată.

Expertul are obiecţii la categoria actului

3. Scopul promovării proiectului

Deși nu este clar expus - scopul autorilor proiectului este revizuirea prin referendum republican a Constituției Republicii Moldova și declararea integrării în Uniunea Europeană drept obiectiv strategic al Republicii Moldova, precum și completarea textului Constituției cu prevederi care stabilesc că aderarea la tratatele constitutive ale Uniunii Europene să se realizeze prin legi organice, iar respectivele tratate și alte acte juridice cu caracter obligatoriu ale Uniunii Europene să aibă prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne ale Republicii Moldova.

Pe lângă scopul oficial, se poate constata, că propunerea respectivă are menirea de a evita dezbaterea și supunerea votului în Parlament a proiectului de lege pentru revizuirea Constituției și utilizarea mecanismului referendumului republican (popular) pentru promovarea obiectivului politic de integrare a Republicii Moldova în Uniunea Europeană.

4. Respectarea transparenței decizionale

La momentul elaborării prezentului raport de expertiză - prevederile Legii 239/2008 privind transparența în procesul decizional nu au fost respectate.

Etapele transparenței procesului decizional nu au fost respectate

Termenele de plasare și consultare a proiectului nu au fost respectate

Sinteza recomandărilor pe pagina web a autorului nu a fost plasata

II. FUNDAMENTAREA PROIECTULUI

5. Structura notei informative

Nota informativă nu corespunde structurii stabilite în Anexa 1 a Legii 100/2017 cu privire la actele normative: 1. Nu este indicată denumirea autorului nemijlocit şi a participanţilor (experților) la elaborarea proiectului. 2. Lipsește fundamentarea economico-financiară. 3. Lipsesc informații despre avizarea prealabilă şi consultarea publică a proiectului. 4. Lipsesc informații despre constatările expertizei Anticorupţie, de Compatibilitate și expertizei Juridice. 5. Nu este efectuată o expertiză din perspectiva protecției drepturilor și libertăților fundamentale ale omului (se face referire doar la avizul Curții Constituționale, iar avizul conține constatări

generalizate despre necesitatea respectării actelor internaționale în materie).

Nota informativă nu corespunde structurii

6. Suficienţa argumentării.

Argumentarea propunerii nu este suficientă, nefiind clarificate suficient aspecte privind:

1. Autorii nemijlociți ai textului propus pentru includere în cuprinsul Constituției Republicii Moldova.

2. Expertizarea proiectului, consultarea textului în cadrul unor foruri științifice, în cadrul discuțiilor cu reprezentanți ai mediului juridic și academic, ai societății civile, mass-media, sociologi, diplomați, politologi etc.

3. Inițierea prealabilă a discutării și soluționării problemelor abordate pe cale parlamentară, în cadrul constituțional și conform procedurilor parlamentare existente.

4. Expertizarea proiectului de către Consiliul Europei (Republica Moldova și-a asumat anterior obligația de a expertiza prealabil de către CoE (Comisia de la Veneția a Consiliului Europei) toate legile care privesc instituțiile democratice, inclusiv modificările în textul Constituției).

5. Existența, după aderarea la Uniunea Europeană, a unor eventuale neconcordanțe între textele actelor constitutive și ale actelor juridice obligatorii ale Uniunii Europene și textele Constituției Republicii Moldova însăși (referitor la extrădare, proprietate, neutralitate, forțe armate, monedă națională etc.).

6. Necesitatea utilizării prioritare a procedurii referendumului pentru revizuirea Constituției, care impune cheltuieli și acțiuni atât premergătoare, cât și în timpul desfășurării propriu-zise a scrutinului, precum și poate diviza societatea în susținători și antagoniști ai aderării la Uniunea Europeană.

Argumentarea nu e suficientă

7. Compatibilitatea cu legislaţia comunitară şi alte standarde internaţionale.

Nota informativă inițială (prezentată Curții Constituționale) conține referințe la cadrul de cooperare a Republicii Moldova cu Uniunea Europeană, precum și la anumite acte internaționale, decizii ale instanțelor internaționale, relativ relevante pentru aspectele abordate.

În Nota Informativă la proiect nu sunt menționate nemijlocit actele constitutive al Uniunii Europene (tratatele), la care se face referință în textul proiectului de lege pentru revizuirea Constituției și care vor avea prioritate asupra legilor ”interne” ale Republicii Moldova. De asemenea, nu sunt menționate nici măcar categoriile de ”alte acte juridice cu caracter obligatoriu” ale Uniunii Europene (legile, deciziile, directivele, regulamentele) care vor avea prioritate asupra ”legilor interne”.

Nota / proiectul nu conţine referinţe la acquis-ul comunitar

Nota / proiectul conţine referinţe la alte standarde internaţionale relevante

8. Fundamentarea economico-financiară.

La etapa întocmirii prezentei expertize, fundamentarea economico-financiară lipsește.

Implementarea proiectului nu presupune cheltuieli financiare

Nota informativă nu conține fundamentarea economico-financiară

9. Analiza impactului de reglementare.

Analiza impactului de reglementare a proiectului nu este necesară

Analiza impactului de reglementare a proiectului nu este suficient argumentată/documentată

10. Analiza ex-ante.

Dosarul proiectului nu conține informații despre:

- Studiul de cercetare (art.25 al Legii 100/22.12.2017);
- Analiza Ex-ante (art.26 al Legii 100/22.12.2017).

Pentru un astfel de proiect, declarat de autorii inițiativei ca fiind de importanță națională și strategică, procedura de fundamentare urma să fi amplă, ținînd cont și de faptul că inițiativa respectivă a fost lansată mai mult timp în urmă (la finele lunii decembrie 2023).

Analiza ex-ante a proiectului nu este necesară

Analiza ex-ante a proiectului nu este suficient argumentată/documentată

III. EVALUAREA DE FOND

11. Stabilirea şi promovarea unor interese / beneficii.

Proiectul promovează interese și beneficii generale, urmărind scopul de a promova aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană, aceasta reprezentând o comunitate și un spațiu recunoscut de valori democratice, sociale, economice, culturale etc.

Indirect, proiectul promovează și anumite interese politice, procesul de integrare europeană fiind unul prioritar pentru conducerea statului și a partidului politic aflat la guvernare, dar și acceptat/susținut de alte forțe politice, sociale, pături largi ale populației Republicii Moldova.

Aspecte speciale privind promovarea sau prejudicierea intereselor naționale, generale, de grup sau particulare pot fi relevate în cadrul negocierilor concrete de aderare la Uniunea Europeană, proces care abia urmează să înceapă și ale cărui perspective nu sunt evidențiate la această etapă.

Proiectul promovează interese, beneficii

Promovarea intereselor/beneficiilor se face cu respectarea interesului public

12. Prejudicii aduse prin aplicarea actului.

Referendumul republican constituțional urmează a fi desfășurat concomitent cu alegerile Președintelui Republicii Moldova, la 20 octombrie 2024, în acest scop fiind modificat anterior Codul electoral (Legea nr. 1/18.01.2024). Respectiv, în cadrul scrutinului dublat cresc cheltuielile financiare bugetare, se majorează timpul necesar votării, are loc promovarea concomitentă a unor concurenți electorali, dar și dezbaterea contradictorie a unor idei privind cursul strategic al țării.

Conform Codului de bune practici în materie de referendum, adoptat de Consiliul pentru Alegeri Democratice la cea de-a 19-a reuniune din 16.12.2006 şi de Comisia de la Veneţia la cea de-a 70-a sesiune plenară din 16-17 martie 2007, la organizarea și promovarea referendumurilor constituționale trebuie să fie asigurate:

a) egalitatea de șanse între adepţii şi adversarii modificării, acoperirea de către mass-media, în special a mass-media publice;
b) libera formare și libera exprimare a voinţei electoratului şi în acest scop ar fi dificilă asigurarea neutralității autorităţilor publice pentru a nu influenţa rezultatul referendumului (spre exemplu, anterior Serviciul de Informații și Securitate a emis note informative prin care consideră că antagoniștii cursului de integrare europeană ar fi influențați din exterior);
c) interzicerea utilizării fondurilor publice în scopuri de campanie, sancţionarea eficientă a cazurilor de încălcare de către autorităţile publice a obligaţiei de neutralitate şi a liberei formări a voinţei electoratului;
d) respectarea drepturilor fundamentale, în special a libertăţii de exprimare şi a libertăţii presei, a liberei circulații în interiorul ţării, precum şi a libertăţii de întrunire şi de asociere în scopuri politice;
e) posibilitățile de recurs efectiv (în condițiile funcționării sistemului actual de justiție apar multiple blocaje și incertitudini judiciare).

Chiar dacă Codul electoral a fost modificat și completat recent pentru a acoperi o serie de lacune în domeniu, realizarea practică a principiilor/elementelor enunțate mai sus întotdeauna se dovedește a fi dificilă.

Aspectele speciale privind promovarea sau prejudicierea anumitor categorii prin efectele ulterioare ale Legii de revizuire vor putea fi relevate în cadrul negocierilor de aderare la Uniunea Europeană, proces care abia urmează să înceapă și ale cărui perspective nu sunt evidențiate la această etapă.

La aplicare, proiectul va aduce prejudicii

Prejudicierea intereselor/beneficiilor se face cu respectarea interesului public

13. Vulnerabilitatea proiectului din perspectiva drepturilor omului

Din perspectiva aderării la Uniunea Europeană și ulterioarei cooperări la nivel comunitar sau între state-membre ale UE, ar putea necesita examinare suplimentară aspectele constituționale privind:

a) extrădarea cetățenilor Republicii Moldova către state UE (art.18 alin.(2) al Constituției interzice extrădarea);

b) extrădarea cetățenilor străini din state membre ale UE altor state, non-membre (art.19 al Constituției admite extrădarea în baza unei convenţii internaţionale, în condiţii de reciprocitate sau în temeiul hotărîrii instanţei de judecată);

c) secretul corespondenței (conform art.30 alin.(2) al Constituției de la garanțiile secretului corespondenței se poate deroga doar în interesele securităţii naţionale, bunăstării economice a ţării, ordinii publice şi în scopul prevenirii infracţiunilor, iar cooperarea comunitară/reciprocă cu state UE poate determina și alte derogări, spre exemplu în interese comunitare);

e) dreptul de vot și dreptul de a fi ales (conform art.38 din Constituție cetățenii RM pot alege de la vârsta de 18 ani (în alte state UE acest drept diferă), dreptul de a fi ales în Parlamentul European nu este prevăzut de Constituția Republicii Moldova);

f) dreptul de proprietate privată (discuții speciale pot apărea în cazul dreptului de proprietate al străinilor asupra pământului (terenurilor) din Republica Moldova și condițiile de recirprocitate);

f) restrângerea exerciţiului unor drepturi sau al unor libertăţi (conform art.54 din Constituție restrângerea

este limitată la câteva condiții, iar aderarea și cooperarea comunitară pot determina și alte necesități).

Proiectul nu respectă drepturile/libertăţile

14. Compatibilitatea proiectului cu prevederile cadrului normativ național

Conform Articolului 8 alin. (2) al Constituției Republicii Moldova, - Intrarea în vigoare a unui tratat internaţional conţinînd dispoziţii contrare Constituţiei va trebui precedată de o revizuire a acesteia.

În textul proiectului de lege pentru revizuirea Constituției se propune ca aderarea la tratatele constitutive ale Uniunii Europene să se realizeze prin lege organică, adică legi adoptate cu majoritatea voturilor deputaților în Parlament.
De asemenea, în textul proiectului de revizuire a Constituției se menționează că prevederile tratatelor de constituire a Uniunii Europene și altor acte juridice cu caracter obligatoriu ale Uniunii Europene - au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne ale Republicii Moldova.

Corespunzător, dacă Constituția Republicii Moldova este și ea considerată de către autori o lege ”internă” - apar contradicții esențiale în determinarea priorității reglementărilor juridice ierarhice de nivel internațional și cele de nivel constituțional (dacă acestea nu se revizuiesc prealabil).

Conform textului proiectului de lege în Constituție se propune introducerea unui articol nou, care va deveni art.140/1 și conform căruia aderarea Republicii Moldova la tratatele constitutive ale Uniunii Europene și la actele de revizuire a tratatelor constitutive ”se stabilește de Parlament prin lege organică”. Textul original și cel actual al Constituției Republicii Moldova nu conține o astfel de noțiune ca ”aderarea”, anterior Republica Moldova devenind parte a unor comunități statale sau de alt gen prin proceduri de ”ratificare” a unor tratate internaționale ”constitutive”, această procedură fiind una din atribuțiile de bază a Parlamentului țării noastre (art.66 lit. g) a Constituției), iar propunerea spre ratificare fiind una din atribuțiile de bază ale Președintelui Republicii Moldova (conform art.86 alin.(1 al Constituției).

Este de notat în acest context exemplul României, care atunci când a revizuit Constituția pentru a asigura procesul de aderare la Uniunea Europeană, a prevăzut anumite norme speciale privind actele de ratificare a tratatelor constitutive ale UE și a tratatelor de revizuire a acestora. Astfel, textul constituțional al țării vecine prevede în art.145/1, că ” (1) Aderarea României la tratatele constitutive ale Uniunii Europene, în scopul transferării unor atribuţii către instituţiile comunitare, precum şi al exercitării în comun cu celelalte state membre a competenţelor prevăzute în aceste tratate, se face prin lege adoptată în şedinţa comună a Camerei Deputaţilor şi Senatului, cu o majoritate de două treimi din numărul deputaţilor şi senatorilor. (2) Ca urmare a aderării, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum şi celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, au prioritate faţă de dispoziţiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare.”.

În acest fel, Constituția României stabilește pentru tratatele respective o procedură prealabilă de ratificare similară modificării Constituției, pe când textul propus în Constituția Republicii Moldova omite să reglementeze respectivul aspect și stabilește doar necesitatea votării unor legi organice, care în prezent pot fi adoptate cu majoritatea voturilor deputaților în Parlament.

Nota informativă și argumentarea propunerii de revizuire a Constituției Republicii Moldova nu conține o evaluare a eventualelor contradicții dintre actele constitutive și alte acte juridice obligatorii ale Uniunii Europene și textul Constituției propriu-zise a Republicii Moldova.

Astfel, în perspectiva aderării la Uniunea Europeană și a ulterioarelor cooperări la nivel comunitar sau între state-membre ale UE, ar putea necesita examinare suplimentară aspectele constituționale privind:
a) neutralitatea permanentă (art.11 al Constituției);
b) nedislocarea de trupe militare ale altor state pe teritoriul Republicii Moldova (art.11 alin.(2) al Constituției);
c) forțele armate (art.108 al Constituției);
d) moneda națională (art.130 din Constituție) ș.a.

În consecință, pe aceste aspecte și pe cele privind drepturile omului, pe viitor s-ar putea constata necesitatea unor modificări suplimentare ale Constituției Republicii Moldova, textul legii de revizuire propus în prezent nefiind suficient de exhaustiv.

Proiectul nu este compatibil cadrului normativ naţional

15. Analiza detaliată a prevederilor

Nr. obiecției	Art.	Text	Obiecții	Elemente de coruptibilitate/vulnerabilitate	Recomandări

IV. CONCLUZII

1. Propunerea de modificare a Constituției prin referendum republican constituțional respectă formal criteriile de procedură deduse/confirmate anterior de către Curtea Constituțională, dar eludează calea parlamentară clasică de dezbatere și examinare a unui proiect de lege constituțională, ceea ce afectează esența principiilor protecției rigide a stabilității Constituției și principiile democrației parlamentare autentice.

2. Propunerea de modificare a Preambulului Constituției constituie o novație absolută pentru regimul constituțional al Republicii Moldova și nu este suficient de argumentată și exhaustiv formulată, iar textul respectiv ar putea fi inclus ca preambul al Legii de modificare, nu al Preambulului Constituției însăși, care a fost formulat și înscris la o anumită etapă istorică, politică și socială, cu 30 de ani în urmă.

3. Textul propus în proiectul Legii de modificare a Constituției nu a fost dezbătut anterior suficient și plenar, derogă sub anumite aspecte de la prevederile (principiile) generale ale Constituției și introduce elemente constituționale noi, care însă prezintă anumite ambiguități (în special-nu este suficient de clar ce se înțelege prin textele ”aderare” și ”legi interne”).

4. În perspectivă, reieșind din evoluțiile la nivel internațional, precum și evoluțiile politico-sociale sau economice interne, dar și ținând cont de rezultatele negocierilor de aderare, în Constituția Republicii Moldova ar putea fi necesare modificări suplimentare.

4. Propunerea de desfășurare a referendumului republican constituțional nu este fundamentată financiar, iar în procesul de organizare și desfășurare a referendumului urmează a fi respectate mai multe principii și proceduri care să excludă încălcări și prejudicii de ordin general sau particular.