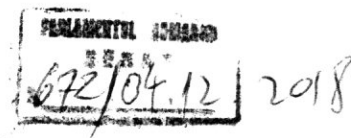




GUVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU

2173
23.11.2018



Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru completarea Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului*, inițiată de domnul deputat PMP Emil Marius Pașcan împreună cu un grup de parlamentari PMP, USR, neafiliați (Bp. 445/2018).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare completarea *Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului, cu modificările și completările ulterioare*, în sensul reglementării în mod unitar a caracterului obligatoriu al rezultatului referendumului, precum și stipulării unui termen de executare a obligației de conformare.

II. Observații

1. Dispozițiile *Legii nr. 3/2000*, precum și cele ale Constituției în materia referendumului¹, prevăd că, în urma unui referendum astfel organizat, poporul își exprimă voința cu privire la probleme de interes național sau local, iar această voință este consultativă. Mai mult chiar, norma constituțională amintită privește referendumul consultativ, adică ale cărui rezultate nu sunt obligatorii pentru legiuitor. Această consultare prin referendum trebuie deci să privească probleme de interes național la care alegătorii să se exprime prin vot.

În urma organizării acestui tip de referendum, opinia exprimată de alegători poate fi avută în vedere de autorități, într-o viitoare activitate de legiferare în acea

¹ Art. 90 – Referendumul: „Președintele României, după consultarea Parlamentului, poate cere poporului să-și exprime, prin referendum, voința cu privire la probleme de interes național.”

problemă. Lipsa efectului juridic direct nu echivalează cu irelevanța opiniei poporului, rezultatul referendumului având valoarea unui mesaj către autoritățile statului, care ulterior vor decide modalitatea de înglobare a acestuia în soluții legislative.

Prin *Decizia nr. 682/2012*², Curtea Constituțională a statuat că „*ceea ce distinge un referendum consultativ de unul decizional nu este, în principal, chestiunea privitoare la respectarea sau nu a voinței populare – această voință nu poate fi ignorată de aleșii poporului, întrucât este o expresie a suveranității naționale - ci caracterul efectului referendumului (direct sau indirect). Spre deosebire de referendumul decizional, referendumul consultativ produce un efect indirect, în sensul că necesită intervenția altor organe, de cele mai multe ori a celor legislative, pentru a pune în operă voința exprimată de corpul electoral.*”

Or, efectele adoptării soluției legislative din inițiativa analizată, care constau practic în introducerea obligativității legiferării rezultatelor referendumului poate conduce la nesocotirea caracterului consultativ al referendumului prevăzut la art. 90 din Constituție.

În materie de efecte ale referendumului, fie că este decizional sau consultativ, Comisia de la Veneția a stabilit în „*Codul de bune practici în materie de referendum*”, adoptat de Consiliul pentru Alegeri Democratice în anul 2006 că: „*Efectele referendumului, decizional sau consultativ, trebuie să fie precizate expres în Constituție sau prin lege. Este preferabil ca un referendum asupra chestiunilor de principiu sau altor propuneri formulate generic să aibă caracter consultativ. Dacă are însă caracter decizional, trebuie să existe norme care să prevadă în mod expres procedura ulterioară.*”

Or, însăși Constituția României, deși nu realizează o distincție între cele două tipuri de efecte produse de referendumul decizional și consultativ (directe și indirecte), totuși, din interpretarea dispozițiilor constituționale rezultă această distincție. Astfel, în cazul referendumului decizional, sunt reglementate două situații în Legea fundamentală, anume cazul demiterii Președintelui României (art. 95 Constituție) și cazul revizuirii Constituției (art. 151 Constituție). Din analiza acestor texte constituționale, reiese că poporul este cel care, prin referendum, își exprimă ultimul voință, dând expresie demersurilor realizate în prealabil în cazul celor două situații. În acest context, este fără îndoială că aceste tipuri de referendum decizional produc efecte directe, iar autoritățile reprezentative au obligația constituțională de a pune în aplicare ceea ce poporul decide în urma referendumului, fiind legate de acest rezultat.

În schimb, în cazul celui de-al doilea tip de referendum, cel consultativ, prevăzut și la art. 90 din Constituția României, efectele nu se mai produc direct, ci acestea urmează să fie însușite, sau nu, de autoritățile reprezentative ale poporului.

² asupra obiecției de neconstituționalitate a Legii privind modificarea și completarea Legii nr. 35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr. 215/2001 și a Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali

În esență, ceea ce distinge cele două tipuri de referendum nu se referă la cât de „legate” sunt autoritățile reprezentative de rezultat, pentru că în ambele cazuri, voința poporului nu poate fi ignorată, ci distincția constă în tipul de efecte (directe sau indirecte) care se produc. Chiar dacă nu produce efecte directe („*self-executing referendum*”³), referendumul consultativ nu rămâne fără consecințe juridice, reprezentanții la nivel statal având obligația de a lua în considerare expresia voinței populare.

Având în vedere cele expuse mai sus, considerăm că nu se poate ajunge la situația conferirii de efecte directe referendumului consultativ, așa cum se dorește prin inițiativa legislativă, întrucât acest lucru ar echivala cu nesocotirea principiilor constituționale în materia referendumului.

Mai mult, potrivit propunerii analizate: „*dacă referendumul național/local are ca obiect chestiuni de principiu sau alte propuneri formulate generic, rezultatul acestuia este facultativ*”. Per a contrario, din interpretarea acestor dispoziții, s-ar putea ajunge la concluzia că, în celelalte situații, rezultatul referendumului ar fi obligatoriu, lucru care nu poate fi acceptat tocmai pentru motivele prezentate mai sus.

De asemenea, apreciem că sintagmele „*problemă de interes național*”, „*chestiuni de principiu*”, „*propuneri formulate generic*”, „*problemă de interes deosebit*” utilizate în cuprinsul inițiativei legislative analizate, atât la **art. I pct. 1**, cât și la **pct. 2**, nu respectă rigorile de claritate și previzibilitate, adoptarea unei asemenea soluții legislative putând conduce la interpretări diferite și chiar contrare⁴, și implicit la nerespectarea principiului constituțional înscris la art. 1 alin. (5), principiu care impune existența unor norme de drept intern suficient de accesibile, precise și previzibile în aplicarea lor.

2. Din punct de vedere al tehnicii legislative și având în vedere că legea ce se dorește a fi modificată prin prezenta inițiativă legislativă a mai fost modificată în anul 2018 prin *Legea nr. 159/2018*⁵ și *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 86/2018*⁶, apreciem că, printr-o nouă modificare, se aduce atingere principiului de tehnică legislativă privind stabilitatea și eficiența legislativă instituit prin art. 6 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*⁷.

³ „*Revue internationale de droit compare, Pour une redefinition du referendum consultatif*”, Patrick Taillon, vol. 59 N1, 2007, p. 143-155

⁴ Decizia nr. 1360/2010 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 5 alin. (1) lit. a) teza întâi din *Legea nr. 221/2009 privind condamnările cu caracter politic și măsurile administrative asimilate acestora, pronunțate în perioada 6 martie 1945 – 22 decembrie 1989*

⁵ pentru modificarea și completarea Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului

⁶ pentru modificarea și completarea Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului, precum și pentru unele măsuri pentru buna organizare și desfășurare a referendumului național pentru revizuirea Constituției

⁷ Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. Soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale

În plus, având în vedere că soluția normativă propusă se fundamentează în *Expunerea de motive* pe lipsa de aplicabilitate a rezultatului referendumului din data de 22 octombrie 2009, semnalăm necesitatea analizării oportunității reglementării situațiilor tranzitorii, în acord cu art. 26 din *Legea nr. 24/2000*⁸. În acest sens, menționăm și dispozițiile art. 6 alin. (1) din Codul Civil care prevede că: „*Legea civilă este aplicabilă cât timp este în vigoare. Aceasta nu are putere retroactivă.*”

3. În ceea ce privește măsura propusă de la **art. II**, având în vedere art. 70 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000*, considerăm că nu se justifică republicarea actului normativ a cărui completare se propune, nefiind vorba de o amendare substanțială a dispozițiilor *Legii nr. 3/2000*.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative.**

Cu stimă,

Viorica DĂNCILĂ

PRIM-MINISTRU



Domnului senator Călin Constantin Anton POPESCU TĂRICEANU

Președintele Senatului

armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.

⁸ Proiectul de act normativ trebuie să cuprindă soluții legislative pentru situații tranzitorii, în cazul în care prin noua reglementare sunt afectate raporturi sau situații juridice născute sub vechea reglementare, dar care nu și-au produs în întregime efectele până la data intrării în vigoare a noii reglementări. De asemenea, proiectul trebuie să cuprindă, dacă este cazul, măsuri legislative privind soluționarea conflictului între acte normative de categorii diferite, cu respectarea principiului ierarhiei actelor normative.