

I. EDITORIAL

SEMNIFICAȚIA REFERENDUMULUI ÎN DREPTUL CONTEMPORAN



Prof. univ. dr. h. c. Ioan LEȘ

1. O scurtă introducere

Referendumul este o procedură legală care are drept scop consultarea poporului sau a unor comunități în probleme de interes major pentru societate ori pentru o entitate juridică locală. Definiția noastră este una de maximă generalitate și fără pretenții deosebite de ordin doctrinar. Instituția nu este una de dată foarte recentă, dar evoluțiile din ultimele decenii au condus la o expansiune fără precedent a referendumurilor naționale și locale.

Constituția României cuprinde dispoziții sumare cu privire la instituția referendumului. Potrivit art. 90 din legea fundamentală: „Președintele României, după consultarea Parlamentului, poate cere poporului să-și exprime, prin referendum, voința cu privire la probleme de interes național”. Legea fundamentală reglementează și un referendum obligatoriu, care se organizează, în vederea demiterii Președintelui, în termen de cel mult 30 de zile de la data aprobării propunerii de suspendare a acestuia (art. 95 din Constituție). Reamintim în acest context că legea fundamentală din anul 1991 a fost aprobată prin referendum, conform art. 153. Și tot prin referendum a fost aprobată și modificarea Constituției în urma reformei din anul 2003 (art. 156).

O dispoziție constituțională importantă este și aceea conform căreia organizarea și desfășurarea referendumului se reglementează prin lege organică. În baza dispozițiilor art. 90 din Constituție Parlamentul României a adoptat Legea nr. 3 din 22 februarie 2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului¹.

Legea nr. 3/2000 conține dispoziții ample cu privire la organizarea și desfășurarea referendumului, instituind proceduri destinate a garanta transparența și legalitatea acestuia. Primul articol al acestei legi are o semnificație aparte, astfel că

¹ Legea nr. 3/2000 a fost publicată în Monitorul Oficial nr. 84 din 24 februarie 2000.

il redăm în acest context preliminar: „Referendumul național constituie forma și mijlocul de consultare directă și de exprimare a voinței suverane a poporului român cu privire la:

- a) revizuirea Constituției;
- b) demiterea Președintelui României;
- c) probleme de interes național”.

Textul evocat are o dublă importanță. În primul rând, acesta evocă semnificația referendumului, în sensul de a constitui „forma și mijlocul de consultare directă și de exprimare a voinței suverane a poporului” cu privire la aspectele enunțate de lege. În al doilea rând, textul constituțional evocat realizează și o clasificare a referendumurilor, în referendum privind revizuirea Constituției, referendum pentru demiterea Președintelui României și referendum de interes național².

Legea nr. 3/2000 a instituit, în mod expres, și posibilitatea organizării unor referendumuri locale. Potrivit art. 2 alin. (2) din amintita lege, referendumul local se poate organiza și desfășura asupra „unor probleme de interes deosebit pentru unitățile administrativ-teritoriale”.

În temeiul dispozițiilor constituționale și legale menționate în România s-au organizat mai multe referendumuri naționale și locale, iar realizarea lor efectivă a avut conotații și semnificații particulare, la care o să ne referim, pe scurt, și în cele ce urmează. O sumară incursiune în dreptul comparat poate să ofere o imagine mai exactă și mai cuprinzătoare asupra rolului în societate a referendumului.

2. O incursiune comparatistă

Instituția referendumului nu este de dată recentă și nici nu credem că ea este o creație a timpurilor moderne. Francezii au folosit această instituție și în epoca revoluționară. O tradiție asemănătoare întâlnim și în Elveția, țară care s-a inspirat din modelul francez. Modul de reglementare a instituției diferă, într-o anumită măsură, de la o țară la alta³.

Unul dintre exemplele cele mai relevante de folosire pe scară largă a referendumurilor naționale și locale este reprezentat de țara cantoanelor: Confederația Elveției. Iar acest lucru nu este de loc întâmplător și poate avea mai multe explicații, unele dintre ele fiind legate și de structura populației din această țară, dar și de faptul că entitățile locale (în special, cantoanele) se bucură de o largă autonomie.

Constituția elvețiană reglementează două categorii de referendumuri: referendumuri obligatorii și referendumuri facultative. Primele sunt statuate în art. 139

² A se vedea, pentru detalii, Gh. Iancu, *Tipuri de referendumuri și modele de proceduri referendare constituționale și legislative*, în *Revista Drepturile Omului*, Anul XXI, nr. 2/2011, p. 34-57.

³ Abordările din această parte a studiului se bazează, în principal, pe legislația aplicabilă în țările respective.

din Constituție și au ca obiect, în esență: a) revizuirea Constituției; b) aderarea țării la organizații de securitate colectivă și c) legile federale declarate urgente și care nu au o bază constituțională, dacă au o durată de validitate mai mare de un an. În cele trei situații menționate referendumul este supus spre aprobare atât poporului cât și cantoanelor. Tot un referendum obligatoriu se organizează și în următoarele situații: a) în cazul unei inițiative populare care tinde la revizuirea Constituției; b) în cazul unei inițiative populare concepute în termeni generali și care tinde la revizuirea parțială a Constituției, dacă a fost respinsă de Adunarea federală; b) în cazul unei revizuirii totale a Constituției, în caz de dezacord între cele două Consilii (Consiliul federal și Consiliul Statelor). De data aceasta însă votul se exercită doar de către popor, nu și de către cantoane.

Dispozițiile legale evocate prezintă o importanță deosebită pentru democrația elvețiană și subliniază caracterul particular al modului în care este concepută consultarea poporului în probleme de interes major pentru societate. Este semnificativ pentru a fi precizat în acest context și faptul că inițiativa revizuirii totale a Constituției poate aparține, în cadrul sistemului constituțional elvețian, și poporului, iar nu doar celor două Consilii ori Adunării Naționale [art. 193 alin. (1) din Constituție]. Dacă inițiativa revizuirii totale a Constituției aparține poporului sau în caz de dezacord între cele două Consilii „poporul decide dacă revizuirea totală trebuie realizată”. În caz afirmativ, cele două Consilii „vor fi reînnoite” [art. 193 alin. (3) din Constituție].

Constituția elvețiană prevede și posibilitatea organizării unor referendumuri facultative, la inițiativa unui număr de cel puțin 50.000 de cetățeni sau a unui număr de cel puțin 8 cantoane. Referendumurile facultative pot avea ca obiect legile federale, legile federale declarate urgente și care au o durată de aplicare mai mare de un an, precum și tratatele internaționale care au o durată nedeterminată și care nu pot fi denunțate, cele care prevăd aderarea la o organizație internațională sau care conțin dispoziții ce stabilesc reguli de drept sau a căror punere în aplicare presupune adoptarea de legi federale (art. 141 din Constituție).

O constatare extrem de importantă este și aceea că referendumul poate avea ca obiect și legile federale, soluție mai rar întâlnită în dreptul european. Iar în practică referendumurile privitoare la aprobarea de către popor a unor legi nu constituie o excepție. În Elveția până și Codul de procedură civilă adoptat în anul 2008 (intrat în vigoare la data de 1 ianuarie 2011) trebuia adoptat prin referendum⁴. Obligatorietatea acestui referendum a fost postulată și prin prevederile art. 408 C. pr. civ. elvețian. Data referendumului a fost fixată pentru 16 aprilie 2009, dar termenul a expirat fără ca acesta să mai aibă loc, astfel că a fost publicat în Monitorul oficial

⁴ În Elveția din anul 1848 s-au organizat 309 referendumuri. A se vedea S. Auffret, *En Suisse, le referendum d'initiative populaire comme outil du consensus politique*, Le Monde din 19 decembrie 2018. Unul dintre cele mai recente referendumuri pentru adoptarea unei legi este cel realizat în Cuba pentru aprobarea Codului familiei.

federal. O dispoziție asemănătoare cu cea din art. 408 a fost statuată și în art. 457 alin. (1) C. pr. pen. elvețian.

De altfel, referendumurile, în special cele inițiate de cetățeni nu s-au bucurat de un succes deosebit. Astfel de pildă în anul 2018 din cele 6 inițiative populare de organizare a unui referendum nici una n-a întrunit numărul necesar de voturi. Potrivit unui autor, în ultimii 10 ani doar 7 inițiative au fost aprobate dintr-un număr total de 53 și care au avut ca obiect referendumuri obligatorii⁵. Același autor mai subliniază că în peste 80% din cazuri inițiativele populare au fost respinse prin referendum, dar în pofida acestui fapt „referendumul ocupă un loc central în viața politică elvețiană de la începutul secolului al XX-lea”⁶.

Importante referendumuri au fost organizate și în ultimii ani în Elveția. Printre acestea se numără și cel de aprobare a Legii Covid-19, lege care a fost aprobată în iunie 2021 de 60 % din populație. De asemenea, în luna noiembrie 2021 poporul elvețian a aprobat cu o majoritate confortabilă⁷, de 62%, Legea privind pașaportul Covid-19. Unul din cele mai recente referendumuri a fost organizat la data de 25 septembrie 2022 și a avut ca obiect reforma sistemului de pensionare pentru bătrânețe și ridicarea vârstei de pensionare pentru femei de la 64 de ani la 65 de ani. Reforma a fost aprobată de popor și este considerată ca una dintre cele mai importante din ultimii ani. Votul pentru reformă a întrunit o majoritate relativ fragilă de 51%.

Reamintim și refuzul elvețienilor de a aproba prin referendum integrarea în Spațiul economic european, deși diferența de voturi obținute și cele necesare a fost la limită (20.000). Votul popular a generat sentimente foarte diferite în spațiul Confederației elvețiene, iar toate încercările de a schimba ulterior această opțiune au eșuat. Guvernul federal a promovat însă un sistem de acorduri bilaterale cu unele state membre ale UE, dar potrivit unui jurnalist elvețian țara nu a fost niciodată atât de divizată de la cel de-al doilea război mondial. Refuzul elvețienilor de a accepta aderarea la UE s-a întemeiat pe dorința de prezervare a statutului său tradițional de neutralitate dar și pe teama că integrarea ar putea determina un aflux mare de refugiați în țara cantoanelor.

Notăm și faptul că legea determină și posibilitatea organizării unor referendumuri locale pentru realizarea unor obiective ale comunităților din teritoriu.

Referendumul este reglementat și în Constituția Franței din 4 octombrie 1958 și are același obiectiv de consultare a poporului în probleme de interes major pentru națiune. Potrivit art. 11 alin. (1) din Constituție Președintele Franței, la propunerea Guvernului în timpul sesiunilor sau la propunerea comună a celor două camere ale

⁵ C. Droz-Georget, *Referendum, le cas suisse pour mieux comprendre*, apud <https://www.ifrap.org/etat-et-collectivite/referendum-le-cas-suisse>.

⁶ *Ibidem*.

⁷ France24, *Covid-19: les Suisses approuvent par referendum la loi sur le passe sanitaire*, apud, www.france24.com.

Parlamentului poate supune referendumului „orice proiect de lege asupra organizării puterilor publice, asupra reformelor privind politica economică, socială sau de mediu a națiunii și privind serviciile publice care contribuie la aceasta sau care au ca scop ratificarea unui tratat care, fără să fie contrar Constituției, ar avea implicații asupra funcționării instituțiilor”. În cazul adoptării prin referendum, Președintele Republicii este obligat să promulge legea în termen de 15 zile după proclamarea rezultatelor consultării [art. 11 alin. (3) din Constituție].

Un asemenea referendum este considerat în Franța ca unul normativ, motivat de faptul că el permite adoptarea unui text legislativ sau constituțional⁸. Un asemenea referendum se poate organiza și în Italia și el poate avea ca obiect chiar și abrogarea unei legi, la fel ca în Elveția.

În doctrină s-a observat că decizia de a recurge al referendum constituie „o prerogativă discreționară a Președintelui Republicii”⁹. Această constatare doctrinară este mult atenuată în urma modificărilor constituționale subsecvente. Astfel, în prezent, potrivit art. 11 alin. (3) din Constituție inițiativa organizării unui referendum poate să aparțină și unei cincimi din membri Parlamentului, susținuți de o zecime din electorii înscriși în listele electorale. Potrivit aceluiași text, această inițiativă ia forma unui propunerii de lege, dar care nu poate avea ca obiect abrogarea unei dispoziții legislative promulgate cu mai puțin de un an înainte. De notat că acest referendum trebuie să aibă ca obiect aceleași probleme de interes ca cele vizate de primul alineat al textului menționat.

Revizuirea Constituției este definitivă numai după aprobarea sa prin referendum. Totuși, proiectul de revizuire nu este supus referendumului când Președintele Republicii decide să-l supună Parlamentului convocat în Congres. În acest caz, proiectul de revizuire poate fi aprobat numai cu o majoritate de trei cincimi din voturile exprimate [art. 89 alin. (3) din Constituție].

O lege organică determină condițiile de organizare a referendumului. Tot printr-o lege organică s-a reglementat și procedura de organizare a referendumurilor locale (Legea nr. 2003-705 din 1 august 2003 privitoare la referendumul local). Legea permite adunărilor deliberative ale comunităților locale să supună referendumului local „orice proiect deliberativ având ca scop reglementarea unei probleme de competența acelei colectivități” (art. LO1112-1). Proiectul supus referendumului local se adoptă cu votul a cel puțin jumătate dintre electori înscriși să participe la scrutin și doar dacă reunește majoritatea voturilor exprimate (art. LO1112-7).

Din simpla lectură a textelor invocate mai sus se poate desprinde concluzia că referendumul este o instituție democratică cu vocația de aplicare în cele mai varii

⁸ A se vedea, în acest sens, *Le referendum...senat.fr*. Note de synthese, apud <http://www.senat.fr/lc/lc110/lc11>.

⁹ R. Barrillon-J.M.Berard - M.H. Berard - G. Dupuis - A. Grange Cabane - A. M. Le Bos LePourhiet - Y. Meny, *Dictionnaire de la Constitution*, 4 edition, Editions Cujas, Paris 1976, p. 387.

domenii ale vieții sociale, economice și în domeniul legislativ. Din acest punct de vedere este de observat formularea largă a prevederilor art. 11 alin. (1) din Constituție, dar și inexistența unor excepții notabile de la posibilitatea organizării unui referendum național. În acest sens, un prestigios autor francez – Rene Capitant – remarcă cu mai bine de o jumătate de secol în urmă că referendumul legislativ face posibil să se meargă mai departe pe drumul guvernării poporului de către popor și pentru popor¹⁰.

În Franța, de la adoptarea Constituției actuale în anul 1958 și până în anul 2020 au fost organizate 10 referendumuri, inclusiv cel privitor la aprobarea legii fundamentale. Unele dintre aceste au fost de un interes major pentru națiunea franceză, cum a fost cel pentru aderarea la UE, referendumul pentru aprobarea politicii de autodeterminare a generalului De Gaulle în Algeria, cel pentru aprobarea acordurilor de la Evian asupra independenței Algeriei, alegerea Președintelui Republicii prin sufragiu universal direct, ratificarea Tratatului de la Maastricht, reducerea mandatului prezidențial de la 7 la 5 ani, precum și referendumurile pentru revizuirea legii fundamentale, etc. Din simpla exemplificare a referendumurilor evocate rezultă că acestea au fost organizate pentru soluționarea unor probleme de interes național major. Cu toate acestea, referendumul a fost supus unor aprecieri și critici extrem de diverse. I s-a reproșat referendumului, printre altele, că nu reflectă, adeseori, o voință majoritară, că poate fi ușor manipulat și mai ales faptul că legile aprobate pe această cale sunt mai greu de a fi înlocuite decât cele adoptate de forul legislativ¹¹.

O țară în care referendumul a primit o reglementare adecvată, la nivel constituțional, este Spania. Constituția Spaniei a fost adoptată într-o sesiune plenară a Congresului Deputaților și Senatului, la data de 31 octombrie 1978 și aprobată de popor prin referendumul din 6 decembrie 1978. Legea fundamentală îi consacră referendumului un singur text: articolul 92. Potrivit primului alineat al textului amintit: „Deciziile politice de o importanță specială pot fi supuse unui referendum consultativ tuturor cetățenilor”. Referendumul poate fi convocat de Rege, la propunerea Președintelui Guvernului, după autorizarea prealabilă a Congresului Deputaților. Cel de-al treilea alineat al textului evocat dispune că: „O lege organică va reglementa condițiile și procedura privitoare la diferitelor modalități de referendum prevăzute de această Constituție”. Textul nu are doar semnificația de a permite detalierea dispozițiilor referitoare la referendum printr-o

¹⁰ Rene Cassin, *Revison democratique de la Constitution*, 20 septembre 1962, *Ecrits politiques*, 1960-1970, Flammarion 1971, p. 174, citat după M. Clapie, *Reflexion, methodes et prospectives*. L extension du champ d application du referendum legislatif „Plus de peuple, moins de juge?”, apud <https://www.jstro.org/stable/40770480>.

¹¹ A se vedea, pentru detalii, L. Morel, *Referendum et volonte populaire: la critique democratique du referendum*, în *Participations* 2018/1 (nr. 20), pp. 53-58, apud <https://www.cairn.info/revue-participations>.

lege organică, ci și pe aceea de a organiza și alte referendumuri decât cel consultativ. În acest scop a fost adoptată Legea nr. 2 din 18 ianuarie 1980 cu privire la reglementarea modalităților de referendum.

Legea nr. 2/1980 detaliază și modalitatea de realizare a referendumului pentru aprobarea revizuirii constituționale, prevăzute în art. 167-168 din Constituție. De asemenea, legea amintită determină și condițiile de aprobare a Statutelor Autonome ale diferitelor provincii, astfel cum se dispune în art. 151 din Constituție. În Spania este prevăzută și posibilitatea organizării unor referendumuri locale și care pot avea ca obiect probleme de interes comunitar (al municipiilor în cauză). Ele nu pot fi însă organizate în probleme de interes bugetar.

În Spania s-a realizat un număr relativ redus de referendumuri, unul dintre ele a vizat aprobarea Constituției din anul 1978, iar alte două, de importanță capitală, au avut ca obiect aderarea la UE și rămânerea Spaniei în NATO. În schimb, între 1987 și 2017 s-au realizat 163 de referendumuri cu caracter municipal; doar 51 dintre acestea au fost aprobate de Guvernul Național¹².

Investigația comparativă de față nu poate reprezenta un examen analitic amplu, ci doar unul reprezentativ, iar legislațiile europene la care ne-am referit sunt, fără îndoială, printre cele mai semnificative din acest punct de vedere. În același timp, nu putem face abstracție de o anumită tendință manifestată în ultimele decenii, anume aceea de extindere a receptării instituției în tot mai multe țări europene, în special în cele din Europa Centrală și de Est (Bulgaria - art. 84 din Constituție, Croația - art. 80 din Constituție, Slovenia - art. 90, Polonia - art. 125 și 170 etc.), dar și în țările de pe continentul american care promovează noul constituționalism latinoamerican¹³ (Bolivia - art.11, Columbia - art. 103,104 și 105, Ecuador - art. 105 și 106, Venezuela - art. 71 etc.). Aceasta dovedește, fără putință de tăgadă nu doar importanța referendumului, ci și utilitatea acestuia în noile democrații.

3. Viziunea legiuitorului român despre instituția referendumului

Reglementările constituționale din România au urmat exemplele marilor democrații europene. Constituția franceză, cea spaniolă și cea elvețiană au constituit modelele cele mai reprezentative pentru Adunarea Constituantă. Este și motivul pentru care în cele ce au precedat am încercat să realizăm o mică incursiune în reglementările din aceste țări.

¹² Referendos en Espana, apud Wikipedia, la Enciclopedia libre.

¹³ Sintagma din text are semnificația de a identifica constituțiile adoptate în ultimul deceniu al secolului trecut și prima decadă a acestui secol și care au unele trăsături comune: promovarea pe scară largă a unor drepturi sociale, a drepturilor de ultimă generație și a unor drepturi colective, precum și promovarea democrației directe. Una dintre cele mai relevante trăsături ale noului constituționalism latino american se concretizează în faptul că recente constituții au fost adoptate în cadrul unor adunări constituante și supuse spre aprobare, prin referendum, poporului.

Modul de reglementare a referendumului și receptarea instituției de către Adunarea Constituantă constituie, astfel cum am arătat și cu un alt prilej, una dintre cele mai relevante și democratice instituții, care „ne situează în rândul țărilor care au adoptat unele dintre cele mai bune legi fundamentale”¹⁴. Din acest punct de vedere este semnificativ chiar și faptul că legea fundamentală din anul 1991 a fost supusă aprobării prin referendum, astfel cum aceeași soluție a fost statuată și pentru revizuirile constituționale subsecvente.

Referendumurile ce au fost organizate în ultimele trei decenii de la adoptarea Constituției din anul 1991 ilustrează rolul, dar și semnificația democratică a instituției. Nu ne propunem să formulăm considerații ample asupra referendumurilor organizate până azi, dar o scurtă incursiune este utilă. Iar o atare incursiune demonstrează, fără îndoială, caracterul democratic al instituției, dar și unele tendințe de folosire a instituției în scopuri politicianiste, ceea ce poate submina încrederea într-o atare instituție.

În România, până în prezent au fost organizate 8 referendumuri, primul pentru aprobarea Constituției, iar în anul 2003 unul pentru aprobarea legii de revizuire a legii fundamentale. Au urmat referendumurile pentru suspendarea Președintelui României din anul 2007, cel pentru introducerea votului uninominal și alegerea europarlamentarilor români, din același an, referendumul pentru trecerea de la Parlamentul bicameral la unul unicameral din anul 2009 (ce a avut loc odată cu alegerile legislative), referendumul pentru demiterea Președintelui României din anul 2012 (invalidat de Curtea Constituțională), referendumul pentru redefinirea familiei din anul 2018 și referendumul pentru interzicerea amnistiei și grațierii din anul 2019.

Unul dintre cele mai discutate și controversate referendumuri a fost acela privind demiterea Președintelui României din anul 2012. Fără a insista asupra acestui demers democratic nu putem să nu observăm că un număr impresionant de cetățeni au optat pentru demiterea Președintelui României (peste 8 milioane de voturi pentru), dar referendumul a fost până la urmă invalidat. Modificarea deciziei Curții Constituționale printr-o „erată” devenită deja celebră a reprezentat dacă nu un procedeu profund ilegal și inadmisibil, cel puțin unul discutabil din punct de vedere procedural, unic în istoria procedurilor constituționale. Soluția de menținere în funcție a președintelui din acea vreme a fost puternic sprijinită și de unele structuri europene, lucru de netăgăduit. Iar azi s-a dovedit cât de nocivă a fost o atare soluție pentru poporul român, care a fost condus timp de 10 ani de către un președinte declarat de instanța supremă ca fiind colaborator al securității ceaușiste.

Un referendum cu o rezonanță politică și democratică este cel privitor la trecerea de la un Parlament bicameral la unul unicameral. Deși aprobat de popor acest referendum, care a avut un caracter consultativ, nu a mai fost concretizat

¹⁴ I. Leș, *Prin Lumea Dreptului și a Diplomației*, Universul Juridic, București 2020, p. 46.

într-o reglementare juridică corespunzătoare, ceea ce demonstrează că interesul de păstrare a unei structuri greoaie, dar „benefică” pentru aleșii neamului a fost mai puternic decât orice demers democratic. În concret, prin referendum s-a propus renunțarea la bicameralism și reducerea numărului parlamentarilor de la 471 la 300. Referendumul a fost considerat ca o manevră politicianistă a Președintelui în funcție, cu scopul vădit de a-și spori creditul electoral în preajma alegerilor prezidențiale¹⁵. Dar, indiferent de scopul indirect urmărit prin acest referendum inițiativa putea conduce la o soluție mai rațională și de natură a da mai mare eficiență și prestigiu forului nostru legislativ. Iar o atare eficiență s-ar putea obține chiar și într-un parlament bicameral, însă cu un număr mult mai redus de deputați și senatori (de pildă, 125 de deputați și 90 de senatori, aceștia din urmă având rolul de a reprezenta cu precădere entitățile locale).

În dreptul comparat regăsim și o soluție diametral opusă celei prezentate. Astfel, în Peru s-a propus organizarea unui referendum pentru trecerea de la o singură cameră la bicameralism. Un atare referendum a fost organizat în Peru în anul 2018, iar opțiunea câștigătoare a fost pentru păstrarea situației existente, respectiv parlament cu o singură cameră; (peste 13 milioane din totalul de peste 17 milioane de voturi exprimate)¹⁶. Și această soluție demonstrează că popoarele nu sunt dispuse să „întrețină” structuri parlamentare greoaie, ineficiente și costisitoare.

Interesantă de semnalat este și organizarea referendumului pentru redefinirea familiei, din anul 2018. El avea ca obiect redefinirea familiei drept „căsătoria liber consimțită între un bărbat și o femeie”. Din păcate referendumul nu și-a atins scopul propus, nerealizându-se majoritatea impusă de lege, la scrutin participând un procent insuficient de alegători, astfel că referendumul nu a putut fi validat. Referendumul a fost propus de „Coaliția pentru familie”, o inițiativă civică de excepție și care avea ca scop înlocuirea sintagmei „între soți” din art. 48 alin. (1) din Constituție cu cea „între un bărbat și o femeie”¹⁷. Deși interesul urmărit printr-un atare referendum nu a fost unul strict politic, ci unul având conotații civice și de maxim interes pentru o societate în care religia predominantă este cea ortodoxă, eșecul este unul surprinzător.

Dacă referendumul evocat ar fi fost pozitiv legea fundamentală ar fi urmat să fie modificată în mod corespunzător, ceea ce nu ar fi adus niciun prejudiciu altor segmente sociale, cum sunt de pildă cele ce aparțin grupului LGBTI. Într-o lume liberă și democratică minoritățile, indiferent de caracterul lor, sunt ocrotite, dar nici

¹⁵ A se vedea M. Enache, *Procesul adoptării Constituției din 1991 – o veritabilă școală a constituționalismului românesc*, în *Revista de Drept Public* nr. 3/2021, p. 25. A se vedea, pentru atare opinii, și D. Anghel, în *Ziarul financiar* din 25 septembrie 2009.

¹⁶ A se vedea *Rezoluția 101-2018-PCM din 7 ianuarie 2019*, publicată în *Monitorul oficial peruan*, apud <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/proclaman-los...>

¹⁷ Soluții asemănătoare sunt promovate și în alte constituții, cum este cazul Constituției columbiene din anul 1991 (art. 42) și a Venezuelei din anul 1999 (art. 77).

majoritatea și credința ei nu poate fi ignorată. Există tendințe manifeste, în ultimul timp, de promovarea a unor „valori” străine spiritului românesc.

Iar atare tendințe sunt extrem de variate și au scopuri foarte diferite, fapt care explică și existența unor referendumuri similare chiar în țări din regiuni mult mai îndepărtate. Urmare a unor atare referendumuri au fost înscrise în constituțiile unor țări dispoziții corespunzătoare.

Un referendum cu semnificați particulare a fost și cel organizat pentru interzicerea amnistiei și grațierii pentru infracțiuni de corupție, precum și interzicerii adoptării de către Guvern a ordonanțelor de urgență în domeniul infracțiunilor, pedepselor și al organizării judiciare. Și această inițiativă a eșuat, Curtea Constituțională reținând, în esență, că prin revizuirea constituțională preconizată se urmărește eliminarea atributului Statului de a acorda amnistia și grațierea, astfel că inițiativa legislativă privind interdicția amnistiei și grațierii depășește limitele revizuirii (pct. 27). Curtea mai subliniază că revizuirea preconizată introduce o discriminare între persoanele condamnate pentru infracțiuni de corupție și cele ce sunt sancționate penal pentru alte infracțiuni (pct. 31)¹⁸. Explicațiile Curții Constituționale sunt mai ample dar semnificative. Am remarca în acest context și observația unei cunoscute analiste politice, anume aceea că referendumul pentru justiție a fost unul „populist și inutil”¹⁹.

Constatările de mai sus evidențiază faptul că unele dintre referendumurile organizate, mai cu seamă cele propuse de președinții Republicii au avut obiective adeseori raționale, dar inadmisibile sau având și finalități electorale. Pe de altă parte, evoluțiile prezentate relevă și o scădere foarte semnificativă a interesului popular pentru organizarea unor referendumuri. Iar acest lucru se manifestă nu doar în democrația românească. Continuarea unor atare tendințe pot genera serioase semne de întrebare, în viitor, cu privire la utilitatea instituției. Dar orice analiză profundă nu poate face abstracție de faptul că referendumurile au fost și sunt larg acceptate în multe democrații consolidate (Franța, Spania, Italia, SUA, etc.). Iar exemplul cel mai notabil este acela al Elveției unde consultările populare sunt larg răspândite atât la nivel federal, cât și la nivelul cantoanelor și al municipiilor. Un exemplu asemănător este acela al referendumurilor organizate în Statul american California²⁰.

De altfel, în literatura politică s-a remarcat de către Alina Mungiu-Pippidi că: „Referendumurile pot ucide democrația pentru că oamenii politici, deși știu mai bine decât poporul, multe lucruri, dau înapoi când îl văd adunat”. Prestigioasa

¹⁸ A se vedea Curtea Constituțională, *decizia nr. 464 din 18 iulie 2019*, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 646 din 5 august 2019.

¹⁹ A se vedea R. Tudor: *Alina Mungiu-Pippidi: „Un referendum populist și inutil”*, apud Qmagazine din 28 martie 2019,

²⁰ Constituția SUA nu reglementează referendumul, fapt pentru care el este relativ răspândit la nivel local. A se vedea Gh. Iancu, *loc. cit.*, p. 43.

analistă mai observă că: „Democrația reprezentativă traversează o gravă criză de încredere, dar soluția este să o facem mai reprezentativă și mai inclusivă, nu să aducem domnia gloatei și a instigatorilor gloatei, mai ales că acestea au un instrument fără precedent în Facebook, ceea ce într-o țară fără capacitate de autocenzură, ca a noastră, duce la o Românie Mare de tip vademist, generalizată pe post de opinie publică pe Internet”²¹.

Observațiile de mai sus sunt poate mult prea severe în raport cu realitățile lumii contemporane și cu imperativul de promovare a democrației reprezentative. Dar este fără orice dubiu că percepția publică din ultimii ani nu este deosebit de pozitivă cu privire la rolul referendumului în societate. Nu este mai puțin adevărat că judecata poporului nu este întotdeauna la adăpost de orice critică, dar să nu uităm că el este suveranul, iar acest lucru este valabil în majoritatea democrațiilor din Europa, dar și de pe alte continente. Faptul că nu avem legi optime și eficiente nu poate fi pus doar în sarcina poporului care și-a ales reprezentanții în forul legislativ.

Dar, așa cum spune și distinsa analistă soluția este aceea de a face „democrația mai reprezentativă și inclusivă”. Iar din acest punct de vedere putem ușor constata că interesele au fost acelea care au determinat organizarea unor referendumuri de către șefi de state, din diferite țări, în căutare de avantaje electorale sau în obținerea unei cote mai mari de încredere populară.

O mai armonioasă reglementare juridică, la nivel infraconstituțional, ar putea complini lacunele actuale sau ar putea conduce la o ameliorare normativă. De aceea, în continuare, ne propune să formulăm câteva propuneri și observații.

În primul rând, inițiativa de organizare a referendumului ar trebui conferită și Parlamentului, astfel cum se procedează și în alte democrații. Or, în prezent inițiativa poate aparține doar Președintelui României, care este însă obligat să consulte Parlamentul, fără ca opțiunea acestuia din urmă să aibă un rol semnificativ. O sursă de inspirație ar putea-o constitui, în opinia noastră, Constituția Spaniei, țară în care autorizarea prealabilă de către Congres a organizării referendumului este una decisivă. O atare abordare ar diminua însă dreptul de inițiativă al Președintelui, astfel că cea mai bună soluție este cea de acordare a dreptului de a convoca referendumul atât Președintelui cât și Parlamentului.

O opțiune importantă în scopul ameliorării legislației actuale și a evitării folosirii instituției în scopuri electorale sau populiste ar fi aceea de instituire a interdicției de organizare a referendumurilor concomitent cu unele evenimente electorale²². Este adevărat că practica organizării concomitente a unui referendum și a unor alegeri a avut ca scop și realizarea unor economii bugetare, cunoscut fiind

²¹ Alina Mungiu-Pippidi: *De ce referendumurile nu sunt democratice*, în *Adevărul* din 7 octombrie 2018.

²² Totuși, este de observat că potrivit art. 15 indice 1 alin. (2) din Legea nr. 3/2000 alegătorii „pot opta să își exercite dreptul de vot numai pentru un singur tip de scrutin sau pentru ambele scrutine”.

că atare acțiuni sunt costisitoare. Dar, dacă dorim să avem o democrație efectivă în cadrul cărora manipulările de orice fel să fie excluse este necesar să facem și eforturi bugetare corespunzătoare.

În fine, o problemă de maxim interes și căreia trebuie să i se acorde atenția cuvenită este cea privitoare la limitele în care poate fi organizat referendumul. Din acest punct de vedere trebuie avute în vedere atât dispozițiile generale ale art. 90 din Constituție, cât și cele statuate în art. 152 din legea fundamentală. Primul determină obiectul referendumului prin raportare la „probleme de interes național”, ceea ce ar permite o folosire largă a referendumului în cele mai diferite materii. Dar, care sunt aceste probleme de „interes național”? Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului a determinat, în art. 12, situațiile care se încadrează în sfera de acțiune a art. 90 din Constituție. Curtea Constituțională, prin decizia nr. 567/2006 a constatat că dispozițiile art. 12 din Legea nr. 3/2000 sunt neconstituționale.

Aplicarea dispozițiilor art. 90 din Constituție este limitată și în raport cu prevederile art. 3 din Legea nr. 3/2000, text potrivit căruia: problemele care, potrivit art. 152 din Constituție, nu pot fi supuse revizuirii nu pot face obiectul referendumului. Acest din urmă text enumeră limitativ problemele care nu pot face obiectul revizuirii, respectiv „caracterul național, independent, unitar și indivizibil al statului român, forma republicană de guvernământ, integritatea teritoriului, independența justiției, pluralismul politic și limba oficială”.

Dispozițiile legale reproduse mai sus sunt pe deplin legitime, căci nu se poate obține prin referendum un rezultat contrar interdicțiilor privitoare la revizuirea Constituției. Totuși situațiile vizate de art. 3 din Legea nr. 3/2000 nu pot fi interpretate decât ca unele de excepție, astfel că ele nu pot fi extinse pe cale de analogie la alte situații asemănătoare.

Coroborând dispozițiile evocate cu cele ale art. 90 din Constituție suntem îndreptățiți să considerăm că și în dreptul nostru referendumul poate fi folosit pe scară largă. Nu pledăm însă pentru o folosire a instituției fără limite, ci doar în condiții de deplină raționalitate. În stadiul actual al legislației noastre rolul decisiv, chiar discreționar, îl are Președintele României care poate decide asupra problemelor de interes național ce pot fi supuse referendumului.

Legat de interpretarea art. 3 din Legea nr. 3/2000 apreciem că este posibilă și organizarea unui referendum pe probleme de justiție, cum ar fi, de pildă, unul privitor la participarea membrilor societății civile în cadrul Consiliului Superior al Magistraturii sau la modul de desemnare a unor procurori de rang înalt de către Parlament, CSM sau de Președintele Republicii. Ceea ce legea nu admite este doar organizarea unui referendum care să afecteze independența justiției. Desigur, că din acest ultim punct de vedere multe observații ar putea fi formulate, dar identificarea celei mai bune soluții este întotdeauna posibilă.

Pe de altă parte, este de remarcat, totuși, că legislația noastră nu conține o prevedere expresă privitoare la referendumul normativ, astfel cum se procedează în alte legi fundamentale. Dar, în opinia noastră, organizarea unui referendum normativ, de adoptare și chiar de abrogare a unei legi, nu este interzis de lege, cu excepția materiilor deja evocate²³. De altminteri, este de observat că unele referendumuri au avut asemenea conotații, cum este cazul referendumului pentru redefinirea familiei sau a celui privind interdicția amnistiei și grațierii pentru infracțiunile de corupție.

Opțiunea noastră este una conformă cu soluțiile din alte țări democratice și nu contravine în niciun fel literei și spiritului legii noastre fundamentale, care acordă o importanță tot mai mare democrației reprezentative. Faptul că legea fundamentală reglementează (art. 74 din Constituție) și inițiativa legislativă – a Guvernului, senatorilor, deputaților sau a unui număr de cel puțin 100.000 de cetățeni – nu poate conduce la o altă concluzie decât cea evocată. În legătură cu inițiativa legislativă mai este de notat și faptul că, potrivit art. 74 alin. (2) din Constituție, aceasta nu poate avea ca obiect „problemele fiscale, cele cu caracter internațional, amnistia și grațierea”. Amnistia și grațierea nu pot forma nici obiectul referendumului, astfel cum a decis și Curtea Constituțională, soluție la care ne-am referit deja și care se întemeiază și pe prevederile art. 152 alin. (2) din Constituție. În acest sens, textul menționat dispune că: „...nici o revizuire nu poate fi făcută dacă are ca rezultat suprimarea drepturilor și a libertăților fundamentale ale cetățenilor sau a garanțiilor acestora”. Este o dispoziție ce se cuvine să fie observată cu maximă rigoare de inițiatorul unui referendum. Astfel, de pildă, nu s-ar putea organiza un referendum pentru diminuarea salariilor sau a pensiilor, dar s-ar putea organiza unul pentru majorarea veniturilor populației. Dar o atare perspectivă ar trebui evitată din rațiuni lesne de înțeles, votul fiind previzibil, iar sursele financiare ignorate.

Aceiași raționalitate ar trebui promovată și în cazul unui eventual referendum cu caracter fiscal, această problematică fiind sustrasă numai inițiativei legislative. Dar referendumul poate avea, în principiu, ca obiect și probleme de interes internațional, deși inițiativa legislativă este interzisă în această materie. O subliniere aparte trebuie făcută în privința tratatelor constitutive ale UE care au fost adoptate prin lege adoptată de Parlament. Aceiași procedură se aplică și în privința actelor de revizuire a tratatelor constitutive ale UE (art. 148-149 din Constituție). În schimb, s-ar putea organiza un atare referendum în alte probleme cu caracter internațional, cum ar fi eventual Unirea României cu Republica Moldova (dacă o asemenea problemă s-ar pune în viitor și se pare că ea tinde să devină de actualitate).

²³ A se vedea, în sensul că legea noastră fundamentală nu admite referendumul legislativ decât parțial, I. Vida, *Referendumul național – formă de manifestare a democrației semidirecte*, apud lege5.ro.

4. Repere finale

Abordarea noastră a fost motivată, în esență, de o răspândire fără precedent a instituției cercetate, iar acest lucru este valabil nu doar la nivelul țărilor europene, ci și la nivel mondial, cu circumstanțieri particulare în funcție de țările care au promovat o atare reglementare la nivel constituțional.

În pofida răspândirii sale fără precedent instituția a început să fie una controversată la nivel politic și societar, invocându-se chiar și folosirea ei în scopuri electorale sau strict politicianiste. Nu se poate contesta faptul că instituția a fost folosită uneori și de țările cu regimuri autoritare sau chiar dictatoriale. Pe de altă parte, nu se poate ignora faptul că în multe țări, inclusiv în România, participarea cetățenilor la referendumuri a fost tot mai scăzută.

Prezentarea în cadrul acestui studiu a unor reglementări din cele mai importante țări europene și mai ales din Elveția – un model de neegalat de democrație directă – a fost utilă pentru a trage unele concluzii cu privire la posibilitatea de ameliorare a legislației noastre în materie. Evocând limitele referendumurilor au fost formulate și unele considerații privitoare la perspectivele de optimizare a legislației noastre, spre a evita, cu deosebire, organizarea unor referendumuri inutile sau promovate în scopuri electorale sau politicianiste.