



Depășirea Crizei Actuale Necesită Cultivarea Culturii Politice în numele Consolidării Instituțiilor Democratice: Soluția Crizei Actuale

...chestiunea reformei constituționale nu ar trebui să devină un subiect în sine, un subiect care este folosit de unii politicieni pentru a substitui sau redefini pe bunul său plac o situație, și prin urmare sustrage și antrena resursele importante ale societății în locul procesului efectiv de guvernare a țării...

Cuprins

1.	Sumar executiv.....	2
2.	Problema (de facto).....	3
3.	Opțiuni de rezolvare a problemei.....	5
4.	Riscurile substituirii problemei cu percepția inadecvată a situației.....	10
5.	Concluzii și recomandări.....	13

Resource Center for Human Rights
Centrul de Resurse pentru Drepturile Omului (CReDO)

Al. Hajdeu 95 "A", CHISINAU, MD 2005, Moldova

(373 22) 212 816, fax (373 22) 225 257

CReDO@CReDO.md, www.CReDO.md

1. Sumar executiv

Acest document are ca scop analiza opțiunilor de soluționare a problemei legate de eșecul de alegere, în repetate rânduri, a președintelui Republicii Moldova. În document se discută problema în esență, sunt identificate cauzele acesteia și sunt propuse opțiuni de rezolvare. Opțiunile propuse sunt analizate din perspectiva comparativă, avînd drept referință cîteva criterii: eficiență în rezolvarea problemei, capacitatea de implementare a soluțiilor, acceptabilitatea politică, costurile de implementare și efectele adverse asociate fiecărei soluții.

Parlamentul ales pe 5 aprilie 2009 și Parlamentul ales pe 29 iulie 2009 nu au acumulat fiecare cîte 61 de voturi pentru candidaturile politice, dar nici nu au acceptat o candidatură care ar beneficia de un suport mai larg. Alegerile parlamentare viitoare pot reproduce o situație similară. În condițiile cînd există un grad mare de neîncredere reciprocă dintre forțele politice și o cultura politică inadecvată, există o probabilitate foarte mare ca, cerința de 61 de voturi pentru alegerea președintelui să nu fie întrunită nici data viitoare.

Sunt discutate 4 opțiuni posibile de soluționare a problemei, toate combinate cu inevitabilitatea alegerilor anticipate, adică: A) status quo, B) amendamentul constituțional prin simplificarea procedurii alegerilor președintelui de către parlament, C) amendamentul constituțional pentru alegerea președintelui de către popor și D) referendumul constituțional cu una din cele 2 soluții precedente.

În opinia noastră în situația eșecul de alegere a președintelui există 4 opțiuni de politici, din care soluția status quo, îmbinată cu creșterea culturii politice, dar și soluția cu modificarea doar a art. 78 a Constituției sunt cele mai viabile și preferabile soluții. Această se datorează lipsei de necesitate de a folosi resurse suplimentare, efortul rezonabil și gestionabil pentru ieșirea din criza actuală, stabilitatea soluției pe termen scurt, mediu și lung, dar și acceptabilitatea politică, nemaivorbind de conformarea buna la principiile și practicile democratice europene.

În studiu se analizează și așa numita problema redefinita, opinia promovată de unii politicieni. Aceasta definește situația dată prin faptul că există nu doar problema de nealegere a președintelui, dar și o problemă mai generală, legată de actuala Constituție și de forma actuală de guvernământ din Republica Moldova – republică parlamentară. De asemenea se mai discută și o altă soluție propusă, prin care referendumul constituțional ar adopta o nouă Constituție și totodată va anula obligativitatea desfășurării alegerilor parlamentare anticipate.

2. Problema (de facto)

Contextul problemei

Prin alegerile din 5 aprilie 2009, Parlamentul, în care majoritatea (60 de voturi din 101) au fost deținute de PCRM, de două ori nu a reușit să întrunească numărul necesar de 61 de voturi pentru a alege Președintele țării. Nici prin alegerile din 29 iulie 2009, în urma cărora Alianța pentru Integrare Europeană (AIE) deține 53 de voturi, nu s-a reușit se adunarea a 61 de voturi necesare pentru alegerea Președintelui țării.

Majoritatea PCRM, aleasă pe 5 aprilie 2009, a propus candidatura fostului prim-ministru Z.Greceanî, fără a negocia o candidatură alternativă cu membrii PLDM, PL și AMN – partidele din opoziție din acea legislatură. Liderului PCRM, V.Voronin, fiind totodată și președintele în exercițiu și deputat în Parlament, a fost ales și președinte al Parlamentului pe 12 mai 2009¹. Evenimentele din 7 aprilie 2009 și reacția autorităților asupra manifestațiilor și opoziției, ca și poziția de confruntare a PCRM cu partidele de opoziție au evoluat într-un climat de neîncredere și au defavorizat puternic dialogul dintre forțele politice parlamentare. Președintele în exercițiu a dizolvat Parlamentul pe 16 iunie 2009, și a stabilit data alegerilor parlamentare repetate pe 29 iulie 2009. În perioada dată, în societate a dominat un puternic climat de ostilitate, plin de incursiuni publice virulente, învinuiri de trădare a patriei și acțiunilor anti-statale contra opoziției.

După alegerile din 29 iulie 2009, AIE (în special PD), inițial timid, ulterior mai hotărât, a propus un dialog cu PCRM în vederea alegerii lui M.Lupu în calitate de președinte al țării. Președintele în exercițiu V.Voronin a demisionat pe 11 septembrie 2009. Ulterior, AIE, deținând majoritatea necesară, l-a ales pe liderul PL, M.Ghimpu, în calitate de președinte al Parlamentului și pe liderului PLDM, V.Filat în calitate de prim-ministru. Propunerile înaintate de AIE în vederea alegerii președintelui țării au întâmpinat contraoferte din partea PCRM și dialogul propus a eșuat. Pe 20 septembrie 2009 și pe 16 noiembrie 2009, deputații PCRM nu s-au prezentat la alegerea președintelui țării.

M.Ghimpu, președintele ales al Parlamentului², în virtutea art. 91³ a devenit și președinte interimar al țării cu dreptul de a dizolva Parlamentul și a numi data noilor alegeri. Eșecul în alegerea Președintelui, a creat efecte juridice constituționale imediate în baza art. 78(5)⁴ și 85(3)⁵, prin care Președintele țării

¹ <http://www.parlament.md/news/plenaryrecords/12.05.2009/>

² V.Voronin a demisionat din funcția de președinte în exercițiu al țării pe 11 septembrie 2009

³ Articolul 91 Interimatul funcției

Dacă funcția de Președinte al Republicii Moldova devine vacantă sau dacă Președintele este demis ori dacă se află în imposibilitatea temporară de a-și exercita atribuțiile, interimatul se asigură, în ordine, de Președintele Parlamentului sau de Primul-ministru.

⁴ Articolul 78 Alegerea Președintelui

(1) Președintele Republicii Moldova este ales de Parlament prin vot secret.

(2) ...

dizolvă Parlamentul și stabilește data alegerilor noului Parlament. Data noilor alegeri nu poate fi stabilită mai devreme decât pe 17 iunie 2010. După 16 iunie 2010 Președintele țării va dizolva Parlamentul într-un termen rezonabil (în perioada de până la 3 luni⁶). Alegerile Parlamentare anticipate se vor desfășura nu mai târziu decât în termen de 3 luni după dizolvarea Parlamentului după cum este prevăzut în art. 61(3)⁷.

Esența problemei

Ambele eșecuri în alegerea Președintelui de către Parlament se datorează: 1) lipsei de dialog politic dintre forțele politice parlamentare și maximizarea intereselor politice în detrimentul interesului public de către majoritate și opoziție, 2) numărului de voturi mare de 3/5 (61 de voturi, art. 78(3)) necesar alegerii Președintelui. În condițiile menținerii cauzelor date și după desfășurarea noului scrutin parlamentar, cel mai probabil, se va produce un eșec similar.

Prin urmare, criza creată de lipsa de cooperare a forțelor politice și numărul de voturi necesare prea mare pentru alegerea președintelui poate fi rezolvată doar prin eliminarea sau depășirea a cel puțin a unei din cauze menționate, deși este preferabilă eliminarea ambelor. Întrădevăr, Moldova cunoaște deja un exemplu când după alegerile parlamentare din martie 2005, PCRM învingător cu 56 de mandate, a fost susținut prin voturile PD (din cadrul Blocul Moldova Democratica - BMD) și PPCD pentru a-l realege pe V.Vorinin în calitate de Președinte al țării. Acest exemplu demonstrează că în condițiile cooperării dintre forțele politice parlamentare există posibilitatea reală de acumulare a 61 de voturi. Micșorarea numărului de voturi necesare, de la 61 la o simplă majoritate ar putea fi o altă soluție. Această practică există în multe state europene cunoscute prin procedura de simplificare a alegerii președintelui. În acest caz este fezabil să se formeze o simplă majoritate.

La momentul scrierii raportului, sfârșitul lunii martie 2010, până la dizolvarea Parlamentului mai sînt cel puțin 3 luni (după 17 iunie) și încă vreo 3 luni ca termen rezonabil (în total fiind vreo 6 luni). Prin urmare, clasa politică se confruntă cu situația căutării urgente a unei soluții. Doar o soluție stabilă, constituțională,

(3) Este ales candidatul care a obținut votul a trei cincimi din numărul deputaților aleși. Dacă nici un candidat nu a întrunit numărul necesar de voturi, se organizează al doilea tur de scrutin între primii doi candidați stabiliți în ordinea numărului descrescător de voturi obținute în primul tur.

(4) Dacă și în turul al doilea nici un candidat nu va întruni numărul necesar de voturi, se organizează alegeri repetate.

(5) Dacă și după alegerile repetate Președintele Republicii Moldova nu va fi ales, Președintele în exercițiu dizolvă Parlamentul și stabilește data alegerilor în noul Parlament.

⁵ Articolul 85 Dizolvarea Parlamentului

... (3) În cursul unui an, Parlamentul poate fi dizolvat o singură dată.

⁶ Art. 85 Dizolvarea Parlamentului. Alin 1, în cazul blocării adoptării alegerilor, prevede un termen de 3 luni. În alin. 2, în cazul votului neîncredere Guvernului, prevede un termen 45 de zile.

⁷ Articolul 61 Alegerea Parlamentului

(1) Parlamentul este ales prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat.

(2) Modul de organizare și de desfășurare a alegerilor este stabilit prin lege organică.

(3) Alegerile deputaților în Parlament se desfășoară în cel mult 3 luni de la expirarea mandatului sau de la dizolvarea Parlamentului precedent.

democratică, acceptabilă de un cerc mai larg de forțe politice, dar și implementabilă poate evita situația eșecului repetat după scrutinul parlamentar următor.

Obligațiunea desfășurării alegerilor anticipate

Art. 78(5)⁸ impune obligațiunea Președintelui în exercițiu (în baza art.91 exercitată de președintele Parlamentului) de a dizolva Parlamentul pe motivul de imposibilitate de a alege Președintele țării. Art. 85(3)⁹ specifică termenul minim de intrare în vigoare a obligațiunii date, adică nu mai puțin de un an de la ultima dizolvare (cel mai devreme pe 17 iunie 2010).

Obligațiunea Președintelui interimar de a dizolva Parlamentul este în substanță absolut identică cu obligațiunea președintelui în exercițiu din legislatura precedentă de a dizolva Parlamentul precedent. Diferența dintre situația cu legislatura precedentă și legislatura actuală constă doar în limita de jos a termenului pentru dizolvarea Parlamentului. În cazul eșecului de alegere a președintelui, un Parlament ales în cadrul alegerilor parlamentare ordinare (legislatura precedentă) poate fi dizolvat în termen de 3 luni, iar în cazul alegerilor parlamentare repetate, ultimul poate fi dizolvat nu mai devreme decât peste un an de la dizolvarea Parlamentului precedent. După 16 iunie, termenul maxim pentru dizolvarea Parlamentului nu se stabilește, deși interpretarea prin analogie a Constituției ne dă un termen de cel mult 1 an și 3 luni.

Obligațiunea Președintelui interimar de a dizolva Parlamentul nu poate fi modificată nici prin amendamente ulterioare la Constituție, operate de către legislativul actual și nici prin adoptarea unei noi Constituții prin intermediul referendumului constituțional.

Obligațiunea dizolvării Parlamentului reiese din aplicarea principiilor generale constituționale în asigurarea continuității câmpului de acțiune a normelor, stabilității și previzibilității legii. Întrădeavăr, dacă un organ ales legitim, care nu a întrunit condițiile continuării mandatului ar avea o libertate totală pentru a modifica condițiile care au determinat discontinuitatea acestuia ar fi putut interveni pentru a înceta sau modifica condițiile date, am asista la o situație de instabilitate a legii, lipsei de continuitate și previzibilitate a legii. Toate acestea luate în contextul legii constituționale încalcă principiile europene democratice¹⁰.

3. Opțiuni de rezolvare a problemei

În acest capitol vom discuta opțiunile de politici pentru depășirea situației în condițiile organizării alegerilor anticipate. Opțiunea care sugerează evitarea alegerilor anticipate.

Enunțarea opțiunilor

În situația creată există câteva soluții:

⁸Articolul 78 Alegerea Președintelui

... (5) Dacă și după alegerile repetate Președintele Republicii Moldova nu va fi ales, Președintele în exercițiu dizolvă Parlamentul și stabilește data alegerilor în noul Parlament.

⁹ Articolul 85 Dizolvarea Parlamentului

... (3) În cursul unui an, Parlamentul poate fi dizolvat o singură dată.

¹⁰ Mai multe detalii în capitolul 4

- 1) status quo (nici o schimbare),
- 2) Amendarea art. 78¹¹ anterior dizolvării Parlamentului simplificând procedura de alegere a Președintelui în Parlament (sau inversat, avizul Curții Constituționale, dizolvarea Parlamentului, alegeri anticipate și adoptarea redacției noi a art. 78). Procedura simplificată presupune câteva variații care se rezumă la alegerea în etape: a) cu 61 de voturi; în caz de nealegere, dintre primii doi se alege cu b) majoritatea simplă (50 și 1) din lista deputaților, și în caz de nealegere, dintre primii doi se alege cu c) majoritatea simplă. Sunt posibile doar 2 etape.
- 3) Amendarea mai multor articole inclusiv a art. 78 anterior dizolvării Parlamentului prin asigurarea alegerii directe a Președintelui de către popor (sau inversat, avizul Curții Constituționale, dizolvarea Parlamentului, alegeri anticipate și adoptarea redacției noi a Constituției),
- 4) Referendumul constituțional pentru adoptarea a unei noi constituții, dizolvarea Parlamentului și organizarea alegerilor anticipate (redacția nouă a Constituției poate avea două modificații de alegere a președintelui incluse în opțiunea 2 și în opțiunea 3).

Prima soluție se referă la menținerea situației status quo, care presupune că nu se va opera nici o modificare în Constituție și se vor desfășura alegerile anticipate în termenii stabiliți.

A doua soluție (amendarea anterioară dizolvării, simplificarea alegerii în Parlament) prevede modificarea neesențială a Constituției anterior desfășurării alegerilor anticipate. Conform acestei soluții este necesar de modificat în principiu doar art. 78 al Constituției, numărul de voturi necesar alegerii președintelui se va micșora până la majoritatea din deputații aleși ai Parlamentului. Prin urmare, se păstrează republica parlamentară ca forma de guvernământ. Conform art. 141 (2)¹², această soluție presupune un aviz pozitiv al Curții Constituționale cu cel puțin a 4 judecători, adoptarea peste 6 luni a

¹¹ Articolul 78 Alegerea Președintelui

(6) Președintele Republicii Moldova este ales de Parlament prin vot secret.

(7) ...

(8) Este ales candidatul care a obținut votul a trei cincimi din numărul deputaților aleși. Dacă nici un candidat nu a întrunit numărul necesar de voturi, se organizează al doilea tur de scrutin între primii doi candidați stabiliți în ordinea numărului descrescător de voturi obținute în primul tur.

(9) Dacă și în turul al doilea nici un candidat nu va întruni numărul necesar de voturi, se organizează alegeri repetate.

(10) Dacă și după alegerile repetate Președintele Republicii Moldova nu va fi ales, Președintele în exercițiu dizolvă Parlamentul și stabilește data alegerilor în noul Parlament.

¹² Articolul 141 Inițiativa revizuirii

...

(2) Proiectele de legi constituționale vor fi prezentate Parlamentului numai împreună cu avizul Curții Constituționale, adoptat cu votul a cel puțin 4 judecători.

acestei modificări de către 2/3 (67 de voturi)¹³ ai Parlamentului, urmată de dizolvarea Parlamentului și alegerile anticipate. Noul Parlament va beneficia de modificarea constituțională. Această soluție poate avea și o modificare, când adoptarea amendamentului și dizolvarea Parlamentului (alegerea Parlamentului nou) se inversează.

A treia soluție (amendarea anterioară dizolvării, alegerea Președintelui direct de popor) prevede modificarea substanțială a Constituției anterior desfășurării alegerilor anticipate. Conform acestei soluții este necesar de modificat art. 78 al Constituției și alte prevederi ale Constituției. Prin urmare este foarte probabil că vom avea o republica semi-prezidențială ca forma de guvernământ. Și această soluție presupune un aviz pozitiv al Curții Constituționale cu cel puțin a 4 judecători, adoptarea peste 6 luni a acestei modificări de către 2/3 a Parlamentului, urmată de dizolvarea Parlamentului și alegerile anticipate. Doar noul Parlament va beneficia de modificarea Constituției. Această soluție poate fi propusă și în redacția când adoptarea amendamentului și dizolvarea Parlamentului (alegerea Parlamentului nou) se inversează.

A patra soluție include organizarea referendumului constituțional la care va fi supusă redacția nouă sau în general o nouă Constituție a Republicii Moldova. Drept urmare a referendumului constituțional se vor organiza alegerile anticipate. Conținutul redacției noi a Constituției poate include fie că prevederile enunțate în soluția doi (simplificarea alegerii în parlament) sau în soluția trei (alegerea președintelui direct de către popor).

Vom examina aceste 4 soluții din perspectiva câtorva criterii de evaluare: 1) rezolvarea problemei, 2) realizabilitatea facilă (complexitatea), 3) conformarea cu constituția și principiile democratice, 4) stabilitatea soluției și prevenirea efectelor adverse, 5) acceptabilitatea politică (majoritatea și opoziția), 6) costurile sociale, economice ulterioare.

Analiza comparată a opțiunilor

Tabel comparativ

	A) Status quo (nici o schimbare regulatorie)	B) Amendament pentru simplificarea alegerii în Parlament, alegeri anticipate (sau inversat)	C) Amendament pentru alegerea directă de către popor, alegeri anticipate (sau inversat)	D) Referendumul constituțional, alegeri anticipate
1) rezolvarea problemei	Șansele de rezolvare sunt imprevizibile, depinde foarte mult de capacitatea forțelor politice de a dialoga	Șansele de rezolvare sunt destul de mari pentru că este necesar un număr mai mic de deputați	Șansele de rezolvare sunt rezonabile	Șansele de rezolvare sunt bune, însă opțiunea poporului sau prezența acestuia la urne (50%) nu poate fi prevăzută ferm

¹³ Articolul 143 Legea privind modificarea Constituției

(1) 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) Dacă, de la prezentarea inițiativei cu privire la modificarea Constituției, Parlamentul nu a adoptat timp de un an legea constituțională corespunzătoare, propunerea se consideră nulă.

2) realizabilitatea ea facilă	Nu necesită modificări	Realizarea este posibilă în termen, este de dificultate medie	Realizarea este foarte complexă și dificilă	Realizarea este cea mai complexă și dificilă din cele discutate
3) conformarea cu constituția și principiile democratice	Se conformează perfect	Se conformează cu constituția și principiile democratice	Se conformează cu Constituția, însă modificarea formei de guvernământ într-un termen scurt ar prezenta o problemă pentru principiile democratice	Se conformează cu Constituția, însă modificarea formei de guvernământ într-un termen scurt ar prezenta o problemă pentru principiile democratice
4) stabilitatea soluției și prevenirea efectelor adverse	Soluția este foarte stabilă, deși nu garantează că problema nu se va repeta, lipsesc efecte adverse	Soluția este stabilă, efecte adverse nu se prevăd	Soluția ar putea genera efecte adverse de concentrare a puterii în executiv	Soluția ar putea genera efecte adverse de concentrare a puterii în executiv
5) acceptabilitatea politică (majoritatea și opoziția)	PCRM susține situația dată, celelalte partide vor susține doar dacă PCRM va vota	PCRM susține în principiu modificarea, AIE ar susține dacă PCRM ar vota pînă la dizolvarea Parlamentului	PCRM nu susține, unele componente al AIE susțin	PCRM nu susține. Subiectul poate crea obiectul confruntărilor importante în continuare, reducînd șansele unui dialog
6) costurile sociale, economice	Costurile lipsesc	Costurile lipsesc	Costurile de implementare sunt foarte mari, cel puțin comparabile cu costurile unui scrutin parlamentar	Costurile de implementare sunt cele mai mari
Concluzia	Soluția neregulatorie este preferabilă din perspectiva simplității, lipsei costurilor. Totodată, șansele de realizare depind foarte mult de cooperarea tuturor forțelor politice.	Soluția regulatorie este preferabilă, din perspectiva stabilității politice, lipsei costurilor, dar și de acceptabilitate a soluției de către forțele politice. O singură constrîngere este timpul rămas pentru realizarea soluției.	Soluția regulatorie este dificilă, complexă cu multe costuri sociale și economice, soluția poate avea multe efecte adverse negative	Soluția regulatorie este dificilă, complexă cu multe costuri sociale și economice, soluția poate avea multe efecte adverse negative

Analiza comparativă a acestor 4 soluții demonstrează că primele două soluții pot fi considerate preferate pentru că sunt soluții previzibile, cu o stabilitate politică mai mare decît celelalte, constată lipsa costurilor și eventual a efectelor adverse ulterioare. Deoarece alegerile anticipate nu pot fi evitate, soluțiile discutate se înscriu în paradigma generală de depășire a confruntărilor dintre forțele politice. Nici una din soluțiile discutate nu poate fi realizată dacă nu va exista cel puțin un dialog de bază dintre forțele politice.

Soluția status quo presupune îmbunătățirea dialogului politic, negocierea candidaturii pentru funcția de președinte pe baza principiilor de interes public. Nu este o soluție regulatorie. Probabil, această opțiune ar necesita schimbare de optică a grupurilor parlamentare privitor la candidatura de președinte. O

candidatură acceptabilă și reprezentativă pentru toate forțele politice și societate, edificându-se cu interesul public, ar fi probabil o persoană care nu se identifică cu careva forțe politice. Soluția dată nu produce costuri sociale, economice suplimentare pentru societate, nu necesită modificări ale Constituției. Totodată, această soluție impune un efort suplimentar pentru forțele politice relevante pentru a depăși atitudinile de confruntare. Neîncrederea dintre partidele politice este cel mai mare obstacol în realizarea acestei soluții.

Soluția a doua are și ea avantaje puternice față de următoarele două soluții. Redacția nouă a art. 78 în esență fortifică regimul de guvernământ în Republica Moldova în calitate de Republica Parlamentară. Comisia de la Veneția a salutat în general tendințele țărilor democratice noi, care se află în proces de tranziție, de a consolida parlamentarismul ca forma de guvernământ. Experiențe din alte jurisdicții demonstrează că aceasta formă de guvernământ oferă cea mai mare stabilitate democratică. Soluția dată a fost salutăată de grupul parlamentar Moldova Unită, de asemenea PCRМ se expune în susținerea consolidării republicii parlamentare. În final unele componente ale AIE se expun pentru consolidarea republicii parlamentare, prin urmare, acceptabilitatea politică a acestei soluții este destul de mare. Termenul restrâns pentru realizarea acestei soluții este obstacolul principal. Redacția nouă a art. 78, trebuie avizată pozitiv de 4 judecători de la Curtea Constituțională, și adoptată de Parlament după 6 luni înaintea de dizolvarea sa, astfel încât redacția nouă a art. 78 să producă efectul scontat în noul Parlament. O dată ce art. 78 va fi modificat, procedura simplificată de alegere a președintelui va avea o șansă mult mai mare pentru a evita eșecul de nealegere a Președintelui. Soluția a doua poate avea și o modificare. Alegerile anticipate pot preceda adoptarea art. 78 al Constituției, prin urmare, soluția dată include prima soluție implicit.

A treia soluție implică modificări majore nu doar în art. 78 dar și într-un șir de articole ale Constituției. Efectiv, alegerea președintelui de către popor oferă cea mai stabilă soluție însă cu prețul schimbării formei de guvernământ și cu prețul unor costuri sociale și economice substanțiale. Costurile alegerilor directe sunt comparabile cu cele ale alegerilor parlamentare (ar putea și să depășească dacă vor fi 2 tururi de alegeri). Schimbarea spre forma de guvernământ semi-prezidențială (practic revenirea la forma de guvernământ din perioada de pînă la 2000) poate comporta efecte adverse pe termen scurt și mediu, după cum demonstrează experiența precedentă a Republicii Moldova. Schimbarea formei de guvernământ ar fi nedorită și prin faptul că lipsesc probe concludente precum că această formă de guvernământ ar putea fi o infrastructura mai potrivită pentru sistemul politic al Republicii Moldova.

A patra soluție implică un proces complex de gestionare a referendumului, gestionarea costurilor sociale și economice. Referendumul constituțional poate avea rezultate imprevizibile. În cazul eșuării referendumului constituțional, intră în vigoare soluția status quo, iar în cazul succesului a 2-a și a 3-a soluție. Rezultatele referendumului urmează a fi transpuse în cadrul constituțional, aceasta fiind un proces dificil.

4. Riscurile substituirii problemei cu percepția inadecvată a situației

În acest studiu se examinează problema de facto – adică eșecul de alegere a Președintelui de către Parlamentul Republicii Moldova. Preferăm abordarea directă și îngustă a problemei. În societate însă se mai discută și așa numită percepția largă asupra problemei. Unii politicieni și persoane publice enunță opinii precum că eșecul alegerii președintelui este doar o parte a unei probleme mai largi. Ultima se prezintă a include: 1) multiple deficiențe și slăbiciuni ale Constituției, 2) lipsa de reglementări constituționale adecvate în unele domenii, dar și 3) legitimitatea oferită de popor AIE pentru a governa țara în condițiile adoptării noii Constituții pentru întreaga perioadă a Parlamentului ales. În aceeași ordine de idei, se prezumă, că un referendum constituțional va adopta o nouă Constituție care o va înlocui pe actuală Constituție și prin urmare va elimina obligațiunea desfășurării alegerilor anticipate. Prin urmare, se face legătura cauzală reciprocă dintre 1) *imposibilitatea de alegere a președintelui în condițiile actuale*, 2) *deficiențele și contradicțiile constituționale* și 3) *substituirea Constituției prin crearea regimului semi-prezidențial* în condițiile 4) *anulării alegerilor anticipate*. În această percepție asupra problemei, toți factorii menționați se autojustifică.

În secțiunea vom discuta această percepție asupra situației și a problemei. De la bun început enunțăm că capacitatea persoanelor publice de a înțelege exact în ce constă problema și oferirea soluției așteptate de societate caracterizează un factor de decizie capabil de guvernare responsabilă. Identificarea corectă și exactă a problemei constituie un factor determinativ pentru căutarea soluției necesare și suficiente rezolvării problemei. Cum anunță Comisia de la Veneția chestiunea reformei constituționale nu ar trebui să devină un subiect în sine, un subiect care este folosit de unele persoane publice pentru a substitui sau redefini pe bunul lor plac o situație, și prin urmare sustrage și antrenează resursele importante ale societății în locul desfășurării unui proces de guvernare a țării¹⁴. Reforma constituțională ar trebui să ofere un cadru pentru guvernare efectivă și previzibilă a țării.

Întrădevăr, în opinia sa recentă privitor la situația din Moldova, Comisia de la Veneția este de opinia că reforma constituțională este necesară în vederea modificării procedurii de alegere a președintelui pentru a preveni blocaje politice pe viitor¹⁵. Prin această opinie se demonstrează captarea corectă și îngustă a problemei discutate.

- Noua Constituție și anularea alegerilor anticipate

Opinia precum că o nouă Constituție va anula normele constituționale actuale nu este constituțional fondată și contravine nu doar Constituției actuale dar și principiilor constituționalității europene. În primul rând art. 78(5)¹⁶ implică o normă imperativă și cum s-a arătat mai sus, cu efecte ireversibile continue. În opinia Comisiei de la Veneția, modificările ulterioare ale Constituției nu ar trebui să

¹⁴ Alin 12, REPORT ON CONSTITUTIONAL AMENDMENT, Venice Commission, at its 81st Plenary Session, (Venice, 11-12 December 2009), Strasbourg, 19 January 2010, Study no. 469 / 2008, [http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)001-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)001-e.asp).

¹⁵ Alin 27, Amicus Curia Brief for the Constitutional Court of Moldova on the Interpretation of Article 78.5 and 85.3 of the Constitution of Moldova, Venice Commission, (Strasbourg, 12 March 2010), Opinion no. 565 / 2009.

¹⁶ Articolul 78 Alegerea Președintelui

... (5) Dacă și după alegerile repetate Președintele Republicii Moldova nu va fi ales, Președintele în exercițiu dizolvă Parlamentul și stabilește data alegerilor în noul Parlament.

submineze stabilitatea, previzibilitatea și continuitatea legii constituționale actuale¹⁷. Previzibilitatea, stabilitatea și continuitatea spațiului constituțional este un principiu important al constituționalității democratice, care conferă tradiției democratice europene un statut distinct și important. Prin urmare, adoptarea modificărilor Constituționale sau a noii Constituții se va face cu respectarea procedurilor și regulilor constituționale în vigoare și efectiv cu respectarea efectelor și normelor anterioare pentru asigurarea consolidării, stabilității, legalității și legitimității¹⁸.

- *Organizarea referendumului constituțional*

Organizarea referendumului Constituțional nu poate anula imperativitatea stabilită prin normele constituționale de a organiza alegerile anticipate. Totodată, procedura de organizare a referendumului constituțional nu ar trebui să înlocuiască un proces parlamentar de modificare a Constituției. Recurgerea la referendumul constituțional ca modalitatea de modificare a Constituției în unele cazuri este utilizat ca procedura de subminare a procedurilor parlamentare de modificare a Constituției iar în alte cazuri în scopuri de slăbire a democrației reprezentative democratice. Acest lucru se observă, în special, în cazurile de modificare a formei de guvernământ – fiind o problemă foarte complexă – sau în cazurile de extindere a mandatului de guvernare¹⁹. Comisia de la Veneția este de opinie că modificarea Constituției prin consolidarea puterii executive sau pentru extinderea mandatului instituției pentru perioade mai lungi, ar trebui să aibă efect doar pentru instituțiile și autoritățile alese ulterior modificărilor operate²⁰. Dezbaterile publice pe marginea inițiativelor de modificare a Constituției ar trebui să se desfășoare în cadrul Parlamentului și să aibă suficient timp, potrivit complexității problemei, ocupînd un timp adecvat pentru consultarea părților relevante și a grupurilor de opinii necesare.²¹

Parlamentul și organele reprezentative sunt cele mai potrivite pentru a găzdui întregul proces de inițiere, discutare și adoptare a modificărilor la normele constituționale²². Parlamentul este principalul legislator constituțional și prin urmare, preferință se va acorda anume acestei instituții. Lipsa tradițiilor de desfășurare a referendumului constituțional poate avea repercusiuni asupra legitimității democratice a procesului²³, în special în cazurile în care referendumul constituțional este organizat deliberat pentru a evita un proces constituțional parlamentar de modificare a constituției; în această situație inițiativa poate semăna cu un proces de schimbare a regulilor de joc.

- *Trecerea la forma de guvernământ republica semi-prezidențială*

¹⁷ Alin 22, REPORT ON CONSTITUTIONAL AMENDMENT, Venice Commission, at its 81st Plenary Session, (Venice, 11-12 December 2009), Strasbourg, 19 January 2010, Study no. 469 / 2008, [http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)001-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)001-e.asp).

¹⁸ Alin. 68, REPORT ON CONSTITUTIONAL AMENDMENT, Venice Commission, at its 81st Plenary Session, (Venice, 11-12 December 2009), Strasbourg, 19 January 2010, Study no. 469 / 2008, [http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)001-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)001-e.asp).

¹⁹ Alin. 242, IBID

²⁰ Alin. 249, IBID


²¹ Alin. 245, IBID

²² Alin. 183, 185, 240, IBID

²³ Alin. 186, IBID

În opinia Comisiei de la Veneția tendința de extindere și de consolidare a formei de guvernământ²⁴ de republica parlamentară, care se manifestă în ultima perioadă în țările cu democrații în tranziție, se prezintă ca o tendință pozitivă. În același context, reducerea puterii executive, consolidarea controlului parlamentar asupra activității executivului se consideră, de asemenea, a fi o tendință pozitivă²⁵. În mai multe cazuri amendamentele constituționale care presupun extinderea perioadei din oficiu și consolidarea instituției, în special anunțate prin intermediul referendumului constituțional, ar putea slui ca un pretext nu doar pentru îmbunătățirea eficienței a întregului sistem de guvernare dar deseori ca o modalitate camuflată de extindere a termenului puterii personale sau a unei instituții publice.²⁶

Consolidarea republicii parlamentare și a funcției parlamentare se consideră prin prisma promovării unui sistem mai democratic, reprezentativ și pluralist, atunci când consolidarea executivului și trecerea la sistemul de guvernământ semi-prezidențial are ca motive eficientizarea sistemului și îmbunătățirea rezultativității și productivității acestuia²⁷. Totodată, o anumită formă de guvernământ e preferabil să fie instituită în realizarea sa necontradictorie, cu rolul și atribuțiile proprii formei date de guvernământ²⁸.

legenda	Harta țărilor europene cu forme de guvernământ
<p>- Celele mai multe țări europene cu regim parlamentar și regim parlamentar constituțional cu un rol formal al monarhului (culorile portocaliu și roșu)</p> <p>- Franța, Ucraina, Rusia, România, Bosnia, Rusia, Macedonia au forme semi-prezidențiale (galben)</p> <p>- Belorusia, prezidențială (albastru)</p>	

²⁴ În esență forma de guvernământ (parlamentară sau prezidențială) se referă la: 1) concentrarea puterii executive în instituția Guvernului (investit și aprobat prin consultări cu, din rândurile majorității parlamentare) sau în instituția Președintelui (ales direct de popor, propune prim-ministru și Guvernul, revocă membrii Guvernului), 2) controlul parlamentar asupra Guvernului în privința întregului proces legislativ și bugetar și rolul distinct al Președintelui, ca șeful executivului în direcționarea Guvernului, 3) responsabilizarea Guvernului față de Parlament și responsabilizarea Guvernului în fața Președintelui, 4) numirile și confirmările în funcțiile judiciare, ale instituțiilor autonome revin parlamentului sau Președintelui, etc

²⁵ Alin. 71, REPORT ON CONSTITUTIONAL AMENDMENT, Venice Commission, 11-12 December 2009, Strasbourg, 19 January 2010, Study no. 469 / 2008, [http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)001-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)001-e.asp).

²⁶ Alin. 145, ibid

²⁷ Alin 142, ibid

²⁸ Alin. 143, IBID

În condițiile Republicii Moldova necesitatea transformării republicii parlamentare într-o republică semi-prezidențială trebuie probată prin analiza consistentă a practicilor de funcționare a regimului constituțional parlamentar în care președintele țării are unele atribuții accentuate²⁹ și înțelegerea scopului principal de modificare a formei de guvernământ. Dacă practica de folosire a sistemului actual demonstrează unele curențe, acestea trebuie evidențiate, analizate prin prisma efectelor create. Prin urmare, este necesar de identificat opțiunile alternative de rezolvare a curențelor. Curențele pot fi îmbunătățite și prin consolidarea unor funcții și atribuții, instituirea procedurilor complementare pentru punere în practică de facto și adevărată a sistemului actual de guvernământ. Modificările sistemului de guvernământ ar trebui subordonate procesului de raționalizare prin analiza a probelor de politici (policy evidence).

Deseori, acest pas important este lăsat la îndemâna și discreția specialiștilor în drept constituțional care operează cu noțiuni pur juridice statice. Abordările pur juridice, sunt inferioare și în esență, captează doar imagine legală prescriptivă, omit dimensiunile sociale, economice, politice și instituționale funcționale. Prin urmare, o schimbare a sistemului de guvernământ într-o perioadă atât de scurtă și fără un proces calitativ de analiză poate prejudicia puternic decizia referitor la modificarea sistemului de guvernământ în Republica Moldova.

5. Concluzii și recomandări

Studiul examinează problema eșecului de alegere a președintelui (în contextul anunțării alegerilor anticipate) și totodată abordează situația cu percepția largită a problemei date, prin care se propune modificarea constituției, schimbarea formei de guvernământ și anularea alegerilor anticipate. Pentru problema formulată îngust - eșecul alegerii președintelui - sunt discutate opțiuni de politici pentru soluționare acestora.

În opinia noastră pentru eșecul de alegere a președintelui există 4 opțiuni de politici, din care soluția status quo îmbinată cu creșterea culturii politice, dar și soluția cu modificarea doar a art. 78 a Constituției sunt cele mai viabile și preferabile soluții. Această se datorează lipsei de necesitate de a folosi resurse suplimentare, efortul rezonabil și gestionabil pentru ieșirea din criza actuală, stabilitatea soluției pe termen scurt, mediu și lung, dar și acceptabilitatea politică, nemaivorbind de conformarea la principiile și practicile democratice europene.

În opinia noastră, totuși, cea mai bună soluție este a doua, care presupune modificarea art. 78 în sensul simplificării procedurii de alegere a președintelui de către Parlament în 2 sau 3 etape cu micșorarea numărului de voturi necesar. Soluția dată ar trebui discutată de către toate forțele politice parlamentare și votată de către Parlamentul Republicii Moldova. Alegerile anticipate se vor desfășura după votarea modificărilor constituționale.

Descurajăm puternic percepția asupra situației precum că am avea nevoie de o Constituție nouă și anularea alegerilor anticipate. Această abordare încalcă legea constituțională actuală, vine în contradicție cu normele și tradițiile europene democratice și va escalada relațiile de confruntare dintre actuală guvernare și opoziție. Modificarea formei de guvernământ spre republica semi-prezidențială prin

²⁹ În Republica Moldova se atestă un sistem de guvernământ care oscilează dintre republica semi-prezidențială (Constituția din 1994) și republica parlamentară (modificările constituționale din 2000 au accentuat). Deși Parlamentul investeste Guvernul, totuși Președintele țării propune prim-ministru și poate revoca chiar și tot corpul al miniștrilor. Președintele țării, deși este ales (din 2000) de către Parlament mai reține influența importantă asupra Guvernului și priorităților, are un rol de numire a judecătorilor, etc.

accentuarea și consolidarea puterii executive nu este fundamentată prin probe concludente necesare modificărilor constituționale.

În final, încurajăm forțele politice să redefinească paradigma de confruntare în paradigma căutării soluțiilor și schimbărilor pentru societate. Abordarea de competitivitate acerbă manifestată prin mesaje virulente, atacuri personale, exercitarea presiunilor folosind resursele administrative și instituționale distorsionează și de-raționalizează comportamentul în societate, reprezentând un comportament de supravețuire din contul altora și pe cadavrele altora. Recomandăm abordarea de căutare a soluțiilor pentru problemele și năzuințele cetățenilor prin oferte de politici și beneficii concrete, discutate cu opoziții politice în termeni de utilitate publică și interesul public. În special recomandăm persoanelor publice să manifeste diligență intelectuală și responsabilitate publică deosebită față de conștientizarea problemelor în societate și căutarea soluțiilor conforme valorilor și principiilor democratice.