

EXPUNERE DE MOTIVE

Referendumul desemnează procedura prin care toți cetățenii corpului electoral sunt chemați să se pronunțe *în mod individual*, în funcție de *un cod prestabilit* (participanții trebuie să răspundă la o anumită întrebare, prin alegerea unuia din răspunsurile care însoțesc întrebarea), asupra unei probleme *cu caracter real* (nu personal), *cu titlu deliberativ* (rezultatul votului având efecte juridice imediate) sau *cu titlu consultativ* (rezultatul votului constituind numai un element de apreciere pentru guvernanți pentru adoptarea sau nu a anumitor decizii/măsuri).

Referendumul este apreciat ca fiind, prin excelență, un instrument al democrației directe, prin intermediul căruia votanții își exprimă opinia și adoptă o decizie (de regulă cu caracter normativ) în mod direct.

În mâinile politicianilor totuși poate fi în același timp pericol sau oportunitate democratică. Un referendum poate deveni o armă în mâna liderilor politici, sau poate conduce la divizări importante în statele în care consensul național nu este puternic sau acolo unde identitățile locale și regionale sunt foarte puternice.

Baza juridică a referendumului este Constituția, întrucât referendumul transformă poporul în organ de stat, ale cărui atribuții și funcționare trebuie reglementate (ca și în cazul parlamentului și al guvernului) de legea fundamentală a statului. Cu excepția Belgiei, Olandei și Maltei, în toate statele membre instituția referendumului este consacrată constituțional. Avantajul reglementării referendumului în constituție este transparența și controlul popular, care contribuie la legitimarea democratică a referendumului. Dezavantajul reglementării referendumului în constituție este reducerea flexibilității. Ca atare este necesară o balanță între legitimarea democratică și eficiența politică și stabilitate, pe de altă parte.

În general practica este aceea de aplicare a regulilor valabile pentru alegerile naționale.

Reală provocare a referendumului este a-i convinge pe cetățeni să meargă la vot dar și a le arătat caracterul utilitar al votului lor. Formularea chestiunilor este uneori atât de complexă încât alegătorul se pierde în hățișul jargonului juridic.

EFFECTELE REFERENDUMULUI

În funcție de efecte, referendumul poate avea un caracter decizional sau consultativ. În cazul referendumului consultativ, autoritățile nu au obligația de a da curs rezultatului acestuia.

LINIILE DIRECTOARE PENTRU ORGANIZAREA REFERENDUMULUI, ADOPTATE DE CONSILIUL PENTRU ALEGERI DEMOCRATICE ȘI DE COMISIA EUROPEANĂ PENTRU DEMOCRAȚIE PRIN DREPT

Recomandări principale ale documentului:

- În principiu, fiecare alegător trebuie să dispună de un singur vot.
- Necesitatea asigurării egalității de șanse între partizanii și adversarii propunerii supuse la vot implică neutralitatea autorităților administrației publice, în ce privește: campania pentru referendum; acoperirea echitabilă a evenimentului de către media, îndeosebi de către posturile publice; finanțarea din fonduri publice a campaniei și a actorilor acesteia; afișajul și publicitatea; dreptul la manifestări, demonstrații și mitinguri pe drumurile publice.
- Problema supusă votului trebuie să fie clară, nu trebuie să inducă în eroare sau să sugereze un răspuns. Participanții la scrutin trebuie să poată răspundă la întrebări doar prin „DA” sau „NU”.
- Reglementările în materie referendară trebuie să aibă cel puțin rang de lege. Aspectele fundamentale în materia dreptului referendar nu trebuie modificate în perioada ultimului an de dinaintea referendumului, recomandându-se reglementarea acestora de Constituție sau de un text normativ superior legii ordinare.
- Problemele supuse referendumului, implicit cele care vizează modificări legislative trebuie să respecte ansamblul legislației de rang superior (principiul ierarhiei actelor normative). Acestea nu trebuie să contravină dreptului internațional sau principiilor statutare ale Consiliului Europei (democrația, drepturile omului și preeminența dreptului – statul de drept).

- Pentru evitarea invalidării totale a referendumului, se recomandă ca, anterior votării, o autoritate competentă să rectifice eventuale erori de redactare sau care ar putea decurge din conținutul întrebării (de exemplu, caracterul obscur, deceptiv sau sugestiv al întrebării; încălcarea regulilor de validare în sens formal sau material).
- În cazul în care Parlamentul are obligația de a transmite un punct de vedere cu privire la organizarea unui referendum, documentul prevede că atunci când se supune la vot un text la cererea unui segment din electorat sau a unei autorități publice, alta decât Parlamentul, acesta (Parlamentul) trebuie să își poată da avizul consultativ asupra textului în cauză. Trebuie, de asemenea, să fie fixat un termen înlăuntrul căruia Parlamentul să își dea avizul consultativ. Dacă acest termen nu este respectat, textul va fi supus la vot fără avizul Parlamentului.
- În ceea ce privește efectele referendumului, acestea trebuie să fie precizate expres în Constituție sau prin lege, fie că referendumul este decizional sau consultativ. Se recomandă, de asemenea, ca un referendum asupra unor chestiuni de principiu sau altor propuneri formulate generic să aibă caracter consultativ. În cazul în care referendumul are caracter decizional, este necesară elaborarea de norme legale care să reglementeze în mod expres procedura ulterioară.

CVORUM

Un referendum la care se prezintă 99% din electorat nu este mai concludent decât unul la care se prezintă doar 50%. Celebrul referendum inițiat de Nicolae Ceaușescu se plasa, fără îndoială, pe culmile totalitare ale participării la vot. Puțini ar susține însă că era o referință pentru „democrația participativă”.

Unul dintre cele mai interesante aspecte ale designului referendar se referă la regulile cvorumului. Cvorumul poate îmbrăca două forme: **cvorumul de participare** și **cvorumul de validare**. **Cvorumul de participare** – procent prestabilit de participare pentru validarea rezultatului. **Cvorumul de validare** – valabilitatea votului depinde de aprobarea unui anumit procent din alegătorii prezenți la urne.

În multe democrații, cerința unei majorități simple pentru validarea unei propuneri este cuplată cu cerința cvorumului de participare sau cvorumului de validare.

De obicei, adoptarea unor asemenea reguli este privită ca o modalitate de a înlătura distorsionarea rezultatelor unei participări scăzute la vot. Oricum, în ultimii ani, designerii referendumurilor au avertizat cu privire la pericolele adoptării unor astfel de seturi de reguli. Pe baza experiențelor italiene și daneze, unii cercetători ai problemei au făcut observația că cerința cvorumului a deschis, pentru susținătorii status-quo-ului, un curs diferit al acțiunii, prin **promovarea unei campanii de ne-mobilizare la referendum**. În acest fel, absentismul poate fi considerat ca vot negativ și, în consecință, procentul de participare este mai scăzut decât cel ce ar fi putut fi în absența cvorumului. Dar concluzia surprinzătoare este că cvorumul de validare ar produce în esență aceleași distorsiuni ca și cvorumul de participare. Pe aceeași linie de cercetare, H. Herrera demonstrează că un prag de validare îi îndeamnă pe opozanți să evite dezbaterile și să încurajeze apatia, deoarece, în condițiile unui non-combat, opiniile nu se polarizează suficient de puternic.

În Codul bunelor practici cu privire la referendum Comisia de la Veneția a avertizat, la rândul ei, cu privire la adoptarea oricărui tip de cvorum la referendum, din cauza tentației „falsificării” procentului de participare la vot și **creării unor situații politice ciudate, în care majoritatea se va simți deprivată de victorie fără să existe un motiv real**

Cercetători portughezi au demonstrat, pe baza unor modele matematice, că existența unui **cvorum de participare** conduce la ceea ce se poate descrie ca **efecte paradoxale și perverse**: utilizat pentru a preveni distorsionarea efectelor unui procent scăzut de participare la vot, acesta contribuie tocmai la scăderea procentajului și provoacă distorsionarea rezultatelor referendumului.

Riscul dominației unei minorități mici și active asupra majorității pasive poate fi gestionat prin alte mijloace decât cvorumul, spre exemplu prin deschiderea oportunităților autentice pentru campanii viguroase de informare și mobilizarea politică a votanților de către partidele politice, miscarile sociale și grupurile de campanie ad-hoc.

Problema cvorumului fiind dificilă și controversată, regulile generale trebuie să fie foarte clare și stabilite înainte de desfășurarea acestuia. Legitimitatea, transparența, buna credință și acceptarea

publică a rezultatului referendumului sunt îmbunătățite în condițiile în care aceste date sunt specificate în constituții sau în legislație (nu stabilite ad-hoc chiar înaintea referendumului).

Toate democrațiile europene în care există prevederi constituționale cu privire la referendum au făcut diferite alegeri cu privire la modul în care pot fi determinate rezultatele. În unele cazuri, rezultatele referendumului este determinat simplu, prin obținerea majorității votanților. Multe state europene au organizat referendumuri la nivel național ținând cont de această regulă (Austria, Cipru, Finlanda, Franța, Irlanda, Grecia, Luxemburg, Spania, Suedia, Estonia, Republica Cehă). În alte cazuri, cerința majorității simple este cuplată cu cerințe specifice referitoare la rata de participare – cvorumul de participare.

În privința cvorumului de participare la referendum, **Comisia de la Veneția nu recomandă:**

- un cvorum (prag, procentaj minimal) de participare, întrucât în acest fel electorii care se abțin de la vot sunt asimilați cu partizanii votului negativ;

- un cvorum de validare (acceptarea de un procent minimal din numărul alegătorilor înscriși), întrucât există riscul de a se crea o situație politică dificilă în cazul în care proiectul este adoptat cu o majoritate simplă, inferioară cvorumului necesar.

Dar, un cvorum de validare este preferabil cvorumului de participare, care pune serioase probleme.

Față de cele prezentate,

propunem modificarea Legii 3 /2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului în sensul **stabilirii unui cvorum (prag, procentaj minimal) de participare de 30% din numărul persoanelor înscrise în listele electorale și a unui cvorum de validare egal cu majoritatea voturilor valabil exprimate dar nu mai puțin de 25% din numărul persoanelor înscrise în listele electorale** pentru toate tipurile de referendum.

Totodată propunem modificarea art. 7 alin.(2) și a art.12 alin.(2) pentru identitatea reglementării în toate tipurile de referendum național și pentru eliminarea discriminării dintre cetățenii români care votează în țară cu cei care votează în străinătate.