Aprobat în ședința Guvernului din _____2026

Decizia protocolară nr._____/2026

# AVIZ

## la proiectul de hotărâre a Parlamentului privind desfășurarea referendumului republican consultativ (inițiativa legislativă nr. 228 din 29 iunie 2026)

Guvernul a examinat proiectul de hotărâre a Parlamentului privind desfășurarea referendumului republican consultativ, înaintat cu titlu de inițiativă legislativă (nr. 228 din 29 iunie 2026) de către un grup de deputați în Parlament, precum și avizele și propunerile autorităților consultate și comunică următoarele.

Proiectul de hotărâre a Parlamentului privind desfășurarea referendumului republican consultativ propune, la art. 1, stabilirea datei de 27 septembrie 2026 pentru desfășurarea referendumului republican consultativ, iar la art. 2 – supunerea la referendum a următoarelor întrebări, considerate de autori ca fiind de importanță majoră pentru societate:

-„Sunteți pentru ca lichidarea sau comasarea primăriilor să fie posibilă numai după aprobarea cetățenilor din localitățile vizate prin referendum local?”

da/nu

-„Susțineți ca proiectul final al reformei administrației publice locale să fie supus referendumului republican înainte de adoptarea legii?”

da/nu

Conform notei de fundamentare, inițiativa legislativă este justificată prin dezbaterile publice privind reforma administrației publice locale și eventualele procese de reorganizare administrativ-teritorială, inclusiv prin comasarea sau lichidarea unor primării. Autorii consideră necesară identificarea poziției cetățenilor cu privire la gradul de implicare a acestora în procesele de reorganizare a administrației publice locale.

Referitor la reforma administrației publice locale invocată de către autorii inițiativei, remarcăm că, prin Hotărârea Guvernului nr. 126/2023, a fost aprobată Strategia de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030. Aceasta reprezintă un document de politici publice care stabilește viziunea, obiectivele, acțiunile și resursele necesare transformării și modernizării administrației publice, atât la nivel central, cât și la nivel local.

Una dintre componentele esențiale ale Strategiei vizează administrația publică locală și are drept obiectiv prioritar consolidarea capacității instituționale și administrative a acesteia. În acest sens, Strategia prevede utilizarea unor

mecanisme de consolidare, precum amalgamarea teritorială voluntară și cooperarea intercomunitară, în scopul depășirii fragmentării administrativ-teritoriale excesive și al sporirii capacității autorităților administrației publice locale de a furniza servicii publice de calitate, adaptate necesităților cetățenilor și accesibile acestora.

Reforma administrației publice locale nu se află doar în fază dezbaterilor publice, ci constituie un proces deja inițiat și aflat în desfășurare, în temeiul Strategiei menționate, precum și al Legii nr. 225/2023 cu privire la amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale. Cadrul legal în vigoare instituie deja mecanisme de consultare a locuitorilor unităților administrativ-teritoriale vizate în procesul de amalgamare voluntară, în conformitate cu principiile transparenței și participării publice.

În mod concret, cadrul aplicabil amalgamării voluntare asigură participarea comunităților anterior adoptării deciziei definitive: autoritățile administrației publice locale au obligația de a asigura consultarea publică a proiectelor de decizii privind amalgamarea, iar deciziile respective sunt adoptate de consiliile locale ale unităților administrativ-teritoriale participante. Prin urmare, locuitorii nu sunt excluși din proces, iar voința comunităților este valorificată prin mecanisme de transparență decizională și prin intermediul autorităților locale reprezentative.

Această soluție este compatibilă cu art. 5 din Carta europeană a autonomiei locale, potrivit căruia modificarea limitelor teritoriale ale colectivităților locale nu poate avea loc fără consultarea prealabilă a comunităților interesate, referendumul fiind prevăzut doar ca una dintre modalitățile posibile de consultare, atunci când legislația permite acest lucru. Standardul european nu impune organizarea obligatorie a unui referendum local în fiecare caz și nu exclude reorganizările realizate în baza unei proceduri legale care asigură consultarea efectivă a comunităților interesate.

Aceeași concluzie rezultă în mod direct și din jurisprudența Curții Constituționale a Republicii Moldova. În Hotărârea nr. 12 din 5 martie 2002 privind controlul constituționalității Legii nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, Curtea a reținut că noțiunea de „consultare a cetățenilor”, utilizată de Constituție și de legislație, nu echivalează cu obligația de a organiza un referendum. Curtea a statuat expres că nici Constituția, nici legea nu impun desfășurarea obligatorie a referendumului și că, în cazurile în care normele legale nu prevăd caracterul obligatoriu al acestuia, pot fi utilizate alte forme de consultare a opiniei cetățenilor.

În aceeași hotărâre, Curtea a indicat, cu titlu exemplificativ, sondajele de opinie, ședințele publice ale consiliilor și adresările comunităților locale confirmate prin semnăturile locuitorilor. Potrivit Curții Constituționale, asemenea modalități urmăresc participarea cetățenilor la procesul decizional și permit verificarea faptului că soluția adoptată într-o problemă de interes major corespunde voinței reale a colectivității locale. Prin urmare, exigența constituțională privește caracterul real, prealabil și efectiv al consultării, iar nu

utilizarea exclusivă a referendumului. La aceeași concluzie Curtea a ajuns și în anul 2008, într-o sesizare similară, prin Hotărârea nr. 10 privind pentru controlul constituționalității Legii nr. 90-XVI din 5 aprilie 2007 pentru modificarea şi completarea anexei nr. 3 la Legea nr. 764-XV din 27 decembrie 2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova.

Această abordare a fost reafirmată și prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 21 din 5 iunie 2014 privind problemele pasibile de a fi supuse referendumului local. Curtea a stabilit că principiul consultării cetățenilor, consacrat de art. 109 alin. (1) din Constituție, se poate manifesta atât sub forma referendumului, cât și prin alte forme de consultare populară.

În consecință, prima întrebare este construită pe premisa juridică eronată că protecția participării cetățenilor ar impune transformarea referendumului local în forma unică și obligatorie de consultare. Or, jurisprudența constituțională distinge clar între obligația de consultare și alegerea modalității de realizare a acesteia. Inițiativa nu demonstrează de ce formele existente de participare publică, inclusiv consultările publice, audierile și dezbaterile publice, adunările satului și deciziile consiliilor locale reprezentative, nu ar asigura o consultare efectivă și nici de ce ar fi necesară instituirea referendumului obligatoriu drept condiție generală pentru orice amalgamare.

În condițiile în care procesul de reformă este deja inițiat și se desfășoară în baza unui cadru strategic și normativ bine definit, iar legislația în vigoare instituie mecanisme de consultare a locuitorilor unităților administrativ-teritoriale vizate, necesitatea organizării unui asemenea referendum nu rezultă în mod suficient din argumentele prezentate în nota de fundamentare.

Inițiativa legislativă nu identifică o lacună concretă a mecanismelor existente, nu demonstrează că procedurile de consultare publică și de adoptare a deciziilor la nivel local sunt ineficiente și nu explică de ce acestea ar trebui înlocuite sau dublate, în toate cazurile, prin referendum. De asemenea, nu sunt analizate alternative mai puțin costisitoare și mai flexibile, precum consultările publice extinse, audierile publice, sondajele reprezentative ori adunările satului. În lipsa unei analize a necesității și proporționalității, instituirea, printr-un referendum republican, a unei condiții generale și rigide pentru toate procesele viitoare de reorganizare administrativ-teritorială nu este justificată.

În plus, inițiativa legislativă include o disonanță conceptuală semnificativă, întrucât nu este clar de ce locuitorii unor unități administrativ-teritoriale care nu sunt implicate în procese de amalgamare voluntară sau normativă ar trebui să se expună asupra unor procese ori chestiuni care vizează exclusiv alte unități administrativ-teritoriale (de exemplu, locuitorii municipiului Chișinău, în cazul în care acesta nu este vizat de procesul de amalgamare voluntară).

Cu referire la art. 1, prin care se propune stabilirea datei de 27 septembrie 2026 pentru desfășurarea referendumului republican consultativ, se impune corelarea aceste prevederi cu dispozițiile Codului electoral al Republicii Moldova

nr. 325/2022 care reglementează procedura de declarare și organizare a referendumului republican, în special cu:

- art. 189 alin. (1) lit. a) și alin. (2), potrivit căruia Parlamentul adoptă hotărârea privind declararea referendumului în termen de 3 luni de la primirea propunerii, referendumul urmând să se desfășoare la cel puțin 60 de zile de la data adoptării hotărârii, iar hotărârea trebuie să cuprindă data desfășurării și întrebarea/întrebările supuse consultării;

- art. 190, potrivit căruia data referendumului republican se stabilește prin hotărâre a Parlamentului cu cel puțin 70 de zile înainte de ziua desfășurării acestuia;

- art. 184 alin. (2), art. 200 alin. (1) și art. 202, care reglementează restricțiile privind stabilirea datei referendumului, termenele aferente înregistrării participanților la referendum și desfășurării campaniei electorale.

Prin urmare, soluția normativă propusă la art. 1 necesită a fi reevaluată în raport cu prevederile incidente ale Codului electoral referitoare la procedura și condițiile legale aplicabile declarării și organizării referendumului republican.

Proiectul nu soluționează nici aspectul financiar al organizării scrutinului. Desfășurarea unui referendum republican presupune mobilizarea organelor electorale, constituirea și funcționarea circumscripțiilor și a secțiilor de votare, tipărirea materialelor electorale, remunerarea funcționarilor electorali, precum și asigurarea suportului logistic la nivel național. Cu toate acestea, proiectul de hotărâre nu identifică sursa de acoperire a cheltuielilor și nu stabilește mecanismul de ajustare a bugetului. Această nu corespunde exigențelor constituționale potrivit cărora măsurile care generează cheltuieli bugetare necesită acceptul Guvernului, iar nicio cheltuială nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare.

Cu privire la art. 2 din proiect, menționăm că, potrivit art. 183 alin. (4) și art. 185 alin. (2) din Codul electoral, problemele supuse referendumului trebuie expuse clar, într-o manieră neutră, fără ambiguități și fără a induce în eroare sau a sugera răspunsul, nefiind admisă formularea unor întrebări care se exclud reciproc. La fel, conform jurisprudenței Curții Constituționale (Hotărârea nr. 24/2017), precum și Codului bunelor practici în materie de referendum al Comisiei de la Veneția (CDL-AD(2007)008) și Codului bunelor practici privind referendumurile constituționale la nivel național (CDL-INF(2001)10), obiectul referendumului trebuie să respecte principiile unității de formă și unității de conținut, iar întrebarea trebuie să vizeze un subiect unic și omogen. Cerința referendumului monotematic este concepută pentru a evita confuziile referitoare atât la obiectul consultărilor, cât şi la răspunsul populației.

Un element determinant, omis de inițiatori, îl constituie efectul juridic al referendumului propus. Curtea Constituțională a statuat că rezultatele referendumului republican consultativ nu produc efecte juridice obligatorii, autoritățile putând lua act de opinia exprimată, fără a fi ținute din punct de vedere juridic de aceasta. Or, ambele întrebări sunt formulate astfel încât pot crea impresia că un răspuns afirmativ ar institui, prin el însuși, obligația de a organiza

referendumuri ulterioare și ar condiționa exercitarea competențelor Parlamentului și ale autorităților administrației publice locale. Această neconcordanță dintre caracterul consultativ al scrutinului și efectul obligatoriu sugerat de formularea întrebărilor este de natură să inducă alegătorii în eroare cu privire la consecințele votului.

Totodată, cele două întrebări nu formează un obiect unic și omogen. Prima vizează instituirea obligativității unui referendum local pentru anumite operațiuni de reorganizare administrativ-teritorială, iar cea de-a doua urmărește instituirea obligativității organizării unui viitor referendum republican asupra proiectului final al reformei administrației publice locale, fără a fi clar la ce se referă în mod concret proiectul respectiv, inclusiv dacă acesta vizează harta administrativ-teritorială. Sunt vizate niveluri teritoriale diferite, autorități competente diferite, proceduri distincte și efecte juridice diferite. Simpla lor legătură generală dintre cele două întrebări și domeniul administrației publice locale nu este suficientă pentru a asigura respectarea principiului unității de conținut.

Formularea întrebărilor ridică, de asemenea, o problemă de neutralitate. Asocierea expresiei cu încărcătură negativă „lichidarea primăriilor” cu formula pozitivă „aprobarea cetățenilor” poate crea impresia că legislația în vigoare permite desființarea comunităților fără consultarea acestora, deși cadrul amalgamării voluntare include participarea publică și decizii ale autorităților locale reprezentative. În aceeași logică, sintagma „proiectul final al reformei” sugerează existența unui document determinat și gata de adoptare, care, în realitate nu este identificat. Prin premisele pe care le încorporează, întrebările riscă să orienteze răspunsul și să transmită alegătorilor informații incomplete cu privire la situația juridică existentă.

Referitor la întrebarea „Sunteți pentru ca lichidarea sau comasarea primăriilor să fie posibilă numai după aprobarea cetățenilor din localitățile vizate prin referendum local?”, considerăm că aceasta nu este pe deplin corelată cu cadrul normativ în vigoare, atât sub aspectul terminologiei utilizate, cât și al clarității obiectului supus consultării. Astfel, sintagma „lichidarea sau comasarea primăriilor” nu corespunde terminologiei utilizate de Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală, potrivit căreia primăria nu reprezintă o autoritate a administrației publice locale, ci o structură funcțională care asistă primarul în exercitarea atribuțiilor sale. Cadrul normativ în vigoare nu reglementează „lichidarea” sau „comasarea primăriilor” ca forme distincte de reorganizare, ci utilizează concepte precum reorganizarea administrativ-teritorială și amalgamarea unităților administrativ-teritoriale.

În acest contextul, formularea întrebării nu asigură definirea suficient de precisă a obiectului supus consultării, deoarece nu rezultă în mod clar măsura concretă avută în vedere de inițiator. Astfel, nu este clar dacă se urmărește organizarea referendumului de reorganizare a unităților administrativ-teritoriale, reorganizare a autorităților administrației publice locale sau de modificare a

structurii funcționale a primăriilor. Or, fiecare dintre aceste ipoteze are un obiect juridic distinct și poate genera consecințe juridice diferite.

Referitor la întrebarea „Susțineți ca proiectul final al reformei administrației publice locale să fie supus referendumului republican înainte de adoptarea legii?”, considerăm că aceasta nu întrunește cerințele de claritate, previzibilitate și determinare a obiectului prevăzute de art. 183 alin. (4) din Codul electoral. Nu există un „proiect final” unic și identificabil asupra căruia alegătorii să poată fi informați. Reforma administrației publice locale este un proces multianual, realizat printr-un ansamblu de politici, legi, acte administrative și măsuri de implementare, iar întrebarea nu precizează actul care ar urma să fie supus votului, conținutul acestuia, variantele de reformă, efectele asupra competențelor, patrimoniului și finanțelor locale sau momentul la care proiectul ar fi considerat „final”. În lipsa unui text normativ concret, cetățenilor li se solicită să se pronunțe asupra unei proceduri ipotetice, nu asupra unei probleme determinate sub aspect substanțial.

Mai mult decât atât, un referendum consultativ desfășurat în prezent nu poate institui o obligație juridică în sarcina Parlamentului de a organiza, în viitor, un alt referendum și nici nu poate condiționa procedura de adoptare a unei legi în afara regulilor stabilite de Constituție și de Codul electoral. Parlamentul își exercită competența legislativă în baza Constituției, iar o opinie consultativă, chiar exprimată de corpul electoral, nu poate produce prin ea însăși efectul procedural sugerat de întrebare. Inițiativa promite astfel alegătorilor un rezultat juridic pe care tipul de referendum ales nu îl poate genera.

Formularea întrebării nu stabilește nici natura viitorului referendum – consultativ sau legislativ –, nici autoritatea care ar urma să îl inițieze, condițiile de validitate sau efectele acestuia. Aceste elemente nu au un caracter accesoriu, ci determină însăși semnificația votului. Acceptarea unei întrebări formulate într-o manieră atât de generală ar permite ca același răspuns să fie ulterior invocat pentru soluții instituționale incompatibile între ele, contrar cerinței ca voința populară să fie exprimată în cunoștință de cauză și să poată fi interpretată univoc.

În plus, cea de-a doua întrebare instituie un mecanism circular și redundant: un referendum republican consultativ ar urma să fie organizat nu pentru exprimarea voinței asupra conținutului reformei, ci pentru a întreba corpul electoral dacă, la o etapă ulterioară și după elaborarea unui proiect încă inexistent, trebuie organizat un alt referendum republican. Or, Parlamentul are deja competența de a aprecia, la momentul existenței unui proiect normativ concret, dacă sunt întrunite condițiile constituționale și legale pentru declararea unui referendum. Organizarea prealabilă a unui referendum „despre necesitatea unui alt referendum” nu adaugă nicio garanție juridică și nu soluționează nicio problemă substanțială a reformei.

Mecanismul propus ar presupune, în mod previzibil, desfășurarea a două campanii de referendum și repetarea procedurilor de constituire și funcționare a organelor electorale, de informare a alegătorilor, de tipărire a materialelor

electorale și de remunerare a funcționarilor electorali. În lipsa unui proiect concret al reformei și a unei justificări privind valoarea adăugată a primei consultări, mobilizarea repetată a resurselor administrative și bugetare, precum și amânarea procesului legislativ nu apar ca fiind necesare și proporționale cu scopul declarat. Dimpotrivă, succesiunea celor două referendumuri ar prelungi incertitudinea, ar putea genera oboseală electorală și ar întârzia nejustificat adoptarea unei soluții legislative fundamentate.

Totodată, întrebarea nu delimitează între opțiunile de politică publică de interes național și deciziile individualizate privind amalgamarea unor unități administrativ-teritoriale determinate. Un referendum republican ar putea fi conceput pentru alegerea unui model general de organizare administrativ-teritorială sau pentru aprobarea unui proiect legislativ concret, cu aplicabilitate națională. Acesta nu poate însă substitui consultarea colectivităților locale direct vizate cu privire la modificarea propriilor hotare, a statutului, a reprezentării, a patrimoniului ori a modului de furnizare a serviciilor publice. Potrivit art. 109 alin. (1) din Constituție, art. 5 din Carta europeană a autonomiei locale și jurisprudenței Curții Constituționale, consultarea privind problemele locale de interes deosebit și modificarea limitelor teritoriale trebuie să privească, în primul rând, cetățenii și colectivitățile locale interesate.

În cazul în care noțiunea de „proiect final al reformei” ar include o hartă administrativ-teritorială sau soluții concrete de amalgamare, supunerea acestora votului întregului corp electoral ar crea o disociere între colectivitățile care suportă nemijlocit efectele reorganizării și alegătorii chemați să determine rezultatul. Astfel, voturile alegătorilor din municipiul Chișinău sau din alte unități administrativ-teritoriale care nu sunt direct vizate de o anumită amalgamare ar putea prevala asupra opțiunii locuitorilor unor comunități concrete din raioanele Soroca, Cahul sau din alte raioane, deși aceștia din urmă suportă consecințele imediate privind centrul administrativ, reprezentarea, patrimoniul și accesul la serviciile publice. Invers, o majoritate națională negativă ar putea bloca soluții de amalgamare acceptate de comunitățile implicate. Un rezultat agregat la nivel național nu permite identificarea voinței reale a fiecărei colectivități afectate și nu poate înlocui consultarea directă a acesteia.

Prin urmare, cea de-a doua întrebare este problematică indiferent de conținutul viitorului proiect: dacă acesta privește exclusiv cadrul general al reformei, consultarea preliminară asupra necesității unui alt referendum este redundantă; dacă include soluții concrete privind anumite unități administrativ-teritoriale, referendumul republican este inadecvat pentru a substitui consultarea colectivităților vizate; iar dacă proiectul combină modelul general cu multiple amalgamări individuale, obiectul supus votului devine eterogen și nu permite exprimarea unei opțiuni univoce și în cunoștință de cauză.

Nota de fundamentare nu analizează impactul consultării propuse asupra proceselor de amalgamare voluntară deja inițiate sau aflate în diferite etape de realizare. Deși, din punct de vedere juridic, un referendum consultativ nu suspendă

și nu modifică legislația în vigoare, întrebările sunt formulate într-o manieră care poate genera percepția publică potrivit căreia procedurile curente ar trebui oprite până la organizarea unui nou referendum sau până la modificarea legii. Inițiativa nu explică modul în care ar fi prevenite blocajele administrative, tratamentele neuniforme între comunități și contestarea deciziilor adoptate în intervalul dintre scrutin și o eventuală intervenție legislativă.

În concluzie, proiectul prezintă deficiențe cumulative sub aspectul legalității, aplicabilității, clarității necesității, proporționalității, unității de conținut și fundamentării financiare. Data propusă pentru referendum nu mai poate fi respectată în condițiile termenelor imperative prevăzute de Codul electoral; întrebările nu au un obiect juridic suficient determinat; rezultatul unui referendum consultativ nu poate produce efectele obligatorii sugerate de formularea acestora; iar participarea comunităților este deja asigurată prin mecanismele legale aplicabile procesului de amalgamare voluntară. În plus, cea de-a doua întrebare propune un mecanism circular, constând în organizarea unui referendum republican pentru a decide necesitatea organizării unui alt referendum republican, cu repetarea nejustificată a costurilor și procedurilor electorale. În măsura în care viitorul proiect ar cuprinde amalgamări individualizate, votul întregului corp electoral nu ar putea substitui consultarea colectivităților locale direct afectate și ar permite alegătorilor din unitățile neimplicate să determine soluții teritoriale ale căror consecințe sunt suportate de alte comunități. Deficiențele identificate țin de concepția însăși a inițiativei legislative și nu pot fi înlăturate prin simplele ajustări redacționale ale proiectului. Din aceste considerente, Guvernul nu susține inițiativa legislativă nr. 228 din 29 iunie 2026.