CZU: 342.571:342.34 **https://doi.org/10.59295/rpijn2025.20**

ROLUL INSTITUȚIEI INIȚIATIVEI CETĂȚENEȘTI ÎN PROMOVAREA DEMOCRAȚIEI

SLUSARENCO Svetlana,
Universitatea de Stat din Moldova,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Directorul Școlii Doctorale Științe Juridice și Economice
ORCID: 0000-0002-9092-0024

SUMMARY

In contemporary democratic systems, citizens have the right to good governance, but also the chance to contribute directly to the affairs of the state, to the extent that this can be achieved and with certain available means. Direct democracy, more precisely, the direct involvement of the people in the elaboration of political decisions, took, in modern representative systems, three institutional forms: the popular vote (at the national or local level); popular initiative and revocation. And at the European level, the tendency to amplify the role of citizens' participation in the decision-making process materialized. The effectiveness of the instruments of direct democracy depends not only on how they are defined by law, but also on the frequency of their use. Through the institutions of direct democracy, citizens are given the chance to contribute directly to the affairs of the state. Direct and representative democracy should not be seen as polar opposites, but as complementary tools that can contribute to improving the quality of democracy. Direct democracy offers better and more differentiated opportunities for the expression of individual and collective interests than purely representative systems.

Keywords: democracy, citizens, people, popular initiative, referendum, decisions, public interest

Democrația directă este o forma de guvernământ tot mai rar întâlnită în dreptul comparat, căci funcționarea ei normală presupune existența unui număr de condiții care sunt greu de întrunit în același timp.

Primul model de democrație cunoscut de omenire a fost cel al democrației directe în limitele orașelor-state relativ mici din Grecia Antică, atunci când poporul, constituit din cetățeni liberi, luau împreună decizii de interes public. Imposibilitatea practică a aplicării, în statele moderne, a democrației în această formă originară, a determinat regândirea și reașezarea acesteia, transformarea modalității concrete prin care cetățenii să-și exprime voința în cadrul statului, din directă în reprezentativă, în

care prerogativele puterii aparțin poporului, care le exercită suveran, dar prin intermediul unui corp electoral [1, 103-104].

Aceasta este democrația reprezentativă, care presupune mecanismul de delegare a atribuțiilor de exercitare a puterii de stat unor reprezentanți aleși în mod direct de către popor, la intervale de timp prestabilite. Alături de sistemul democrației reprezentative, funcționează, în prezent, și o așa-numită democrație semi-directă sau participativă, realizată prin instituționalizarea anumitor mijloace de intervenție directă a poporului în procesul de legiferare [2, p. 19].

Astăzi au devenit actuale discuțiile despre modul cum poate fi îmbunătățit, transparentizat și eficientizat actul guvernării, întrucât tot mai mulți sunt cei care consideră că distanța dintre alegători și aleși, dintre guvernați și guvernanți devine din ce în ce mai accentuată, această distanță referindu-se, mai exact, la faptul că reprezentanții poporului exercită puterea pentru ei înșiși, nu pentru popor, și că nu se conduc în luarea deciziilor de interesul general al societății, iar așteptările oamenilor nu sunt îndeplinite. În sistemele democratice contemporane, cetățenii au dreptul la o bună guvernare, dar și la șansa de a contribui direct la treburile statului, în măsura în care acest lucru poate fi realizat și cu anumite mijloace disponibile. Iar o dezbatere care a căpătat amploare în societate este cea referitoare la faptul dacă cetățenii trebuie sau nu să aibă posibilitatea de a influența semnificativ activitatea organelor puterii publice. Guvernare eficientă nu poate avea loc decât cu sprijinul cetățenilor. Iar cetățenii sunt cu atât mai motivați și mai interesați de administrație cu cât se simt mai implicați în procesul administrativ și văd pus în practică rezultatul implicării lor. adoptarea unei decizii prin consultarea cetățenilor se dovedește a fi de multe ori un proces anevoios și de durată. Dar la finalul acestuia, având o mai mare legitimitate, decizia respectivă ar trebui să fie mai ușor acceptată și implementată [3, p. 18].

Implicarea directă a poporului în elaborarea deciziilor politice, a luat, în sistemele reprezentative moderne, trei forme instituţionale: votul popular; iniţiativa populară; revocarea. Votul popular este instituţia cea mai răspândită, care permite electoratului să-şi exprime direct părerea în anumite probleme politice sau legislative. În interesul legitimităţii rezultatului votului, este deosebit de importantă formularea cât de simplă şi univocă a întrebării (pentru ca fiecare cetăţean votant să înţeleagă, pe cât posibil, acelaşi lucru), motiv pentru care formularea chestiunii puse la vot necesită o reglementare atentă. De aici rezultă că există chestiuni ale căror introducere într-un vot popular pot fi interzise de Constituţie sau legi. Stabilirea unui

vot popular este dispusă de constituţii şi legi, care hotărâsc – de exemplu – în care probleme acesta este obligatoriu şi în care dintre acestea, stabilirea unui vot popular necesită o discuţie. În ce priveşte utilizarea rezultatelor sale, acestea pot fi hotărâtoare sau consultative. Nu există o utilizare unitară a noţiunilor. În locul noţiunii de vot popular se mai foloseşte şi cea de referendum sau de plebiscit. Noţiunea de plebiscit se foloseşte mai ales în cazurile în care problema pusă în discuţie se referă la modificarea suveranităţii (de ex. a apartenenţei unei regiuni) sau la modificarea formei de guvernământ / de stat. Noţiunea de referendum are mai degrabă un caracter cumulativ [4].

Inițiativa populară, din perspectivă conceptuală și conform unor autori, poate fi definită în două accepțiuni: ca o procedură prin care populația unui stat impulsionează/inițiază un proces decizional care se poate finaliza fie, la fel, prin intervenția poporului (prin referendum), fie printr-o decizie adoptată de autoritățile legale desemnate de popor (printr-o lege adoptată în forul legislativ); și cea de-a doua accepțiune vizează o instituție complexă, prin care un anumit număr de cetățeni pot propune operarea de modificări în Constituție sau în alte acte normative prin intermediul înaintării de proiecte de acte normative în cadrul referendumului sau propunerii acestora autorităților publice reprezentative. Astfel, putem deduce că inițiativa populară desemnează un instrument de impulsionare a unui proces decizional desfășurat și finalizat fie de către autorități (inițiativa legislativă populară), fie de către cetățeni/popor (inițiativa constituțională populară și referendumul legislativ) [2, 19].

Se impune aici o distincție foarte sensibilă între doi termeni: termenul de drept la inițiativă legislativă populară și termenul de inițiativă populară. În primul caz cetățenii dispun doar de posibilitatea de a iniția un proces decizional, adică un proces legislativ, fără a putea influența desfășurarea sau finalitatea acestuia. În al doilea caz întregul proces decizional aparține cetățenilor, care-i decid și finalitatea. Cât privește distincția între termenii inițiativă populară și referendum, aceasta este una evidentă, dar pe alocuri creează anumite confuzii. În primul caz, cetățenii sunt cei care preiau frâiele și pun sau impun pe agenda publică un subiect, de obicei, de politică internă. Consecutivitatea în care se operează cu ambele instituții este următoarea: referendumul poate fi produsul și rezultatul unei inițiative populare, și nu invers. Referendumul este o formă a democrației directe, prin care se adevereşte suveranitatea poporului întru realizarea unei colaborări dintre conducerea unei țări și

cetățenii acesteia, este reprezentată de referendum. Acesta reprezintă, în primul rând, obiectul de exprimare a voinței poporului, care este baza puterii de stat [5, 144].

Există adesea o asemănare care se face între referendum și plebiscit. Unii preferă să folosească ambii termeni, considerându-i sinonime, fără a exista diferențe conceptuale între ei. Însă, conform altor opinii, plebiscitul este un tip de consultare populară inițiată, doar că de către un lider autoritar pentru a-și consolida legitimitatea populară, prin manipularea și/sau fabricarea voinței populare. Deși această distincție terminologică nu este acceptată și utilizată de toți, unii teoreticieni recomandă că este mai bine să folosim termenul „plebiscit" atunci când avem de-a face cu regimuri nedemocratice, fie că acestea sunt hibride, autoritare sau chiar totalitare. În ceea ce mă privește, consider că nu este imperios necesară realizarea acestei distincții, dar constat că termenul referendum pare astăzi mult mai des folosit în întreaga lume [6].

Inițiativele cetățenești sunt instrumente puse la dispoziția cetățenilor din majoritatea statelor membre, la nivel național, regional sau local, chiar dacă diferă considerabil ca domeniu de aplicare și procedură.

Pe parcursul evoluției sale, UE a căutat să găsească modalități prin care cetățenii să fie implicați în activitatea Uniunii sau cel puțin să li se dea impresia că sunt implicați. S-au desfășurat și încă se mai desfășoară numeroase campanii de informare prin care cetățenilor europeni le sunt aduse la cunoștință deciziile adoptate de UE și a modalității prin care pot participa la viața Uniunii [3, p. 29].

La nivel european s-a materializat tendința de amplificare a rolului participării cetățenilor în procesul decizional, prin art.11 alin. 4) din Tratatul privind Uniunea Europeană fiind recunoscut dreptul de inițiativă al cetățenilor europeni [6, 31]. Fiind recunoscut dreptul de inițiativă al cetățenilor europeni. În avizul elaborat cu privire la acest instrument, Consiliul Economic și Social European a remarcat că, prin această prevedere, "tratatul concretizează pentru prima dată în istorie o procedură a democrației directe, la nivel transfrontalier, transnațional" [7].

Instituţia europeană a iniţiativei cetăţeneşti a fost introdusă pentru prima dată prin Tratatul de la Lisabona, şi anume astfel: "cel puţin un million de cetăţeni ai uniunii, care sunt totodată şi un număr important de cetăţeni ai unui număr important de state membre ale uniunii, pot să propună o rezoluţie corespunzătoare în chestiunile care, conform părerii cetăţenilor, sunt necesare pentru actele juridice unionale, legate de îndeplinirea Contractelor". Pe această bază s-a născut acea directivă europeană, conform căreia iniţiativa poate fi demarată de către o

comisie cetăţenească care este compusă din cel puţin 7 persoane, domiciliate în cel puţin 7 state diferite, membre ale Uniunii, iar dacă între acestea se află şi europarlamentari, aceştia nu pot fi introduţi în numărătoare. Numărul minim de sprijinitori din fiecare stat membru se stabileşte pe baza numărului de europarlamentari din statul respectiv (de 750 de ori numărul de europarlamentari aleşi) [8].

Acesta este, însă, un instrument fără caracter obligatoriu, de simplă stabilire a agendei Comisiei Europene, prin care cetățenii pot invita această instituție să propună un act legislativ, în cadrul competențelor sale. Condiția este ca, într-un interval de un an de la data înregistrării, inițiativa cetățenească să întrunească un număr considerabil de susținători din rândul cetățenilor statelor membre ale Uniunii Europene. Participarea cetățenilor europeni la demersul de inițiere a propunerii legislative trebuie să dea expresie reprezentativității acesteia, pe de o parte sub aspectul numărului de cetățeni – de minimum un milion – și, pe de altă parte, prin raportare la numărul statelor membre din care aceștia provin, și anume cel puțin un sfert din acestea [8].

Începând cu 1 aprilie 2012, cetățenii europeni se bucură de un nou drept, prin care își pot face mai bine auzită vocea**:** inițiativa cetățenească europeană. Acest drept a fost introdus în articolul 11 din Tratatul de la Lisabona și le oferă cetățenilor care reușesc să colecteze cel puțin 1 milion de semnături din cel puțin șapte state membre dreptul de a solicita Comisiei Europene să propună noi acte legislative europene sau să modifice legile existente (cu excepția dreptului primar). Implicarea cetățenilor în activitatea instituțiilor unionale se desfășoară pe două paliere:

- în primul rând este nevoie de o informare corectă a cetățenilor privind activitatea instituțiilor și a politicilor acestora,
- iar în al doilea rând are loc consultarea cetățenilor cu privire la chestiunile de interes pentru aceştia. În acest al doilea caz are loc un schimb de idei între reprezentanți și reprezentați cu privire la anumite politici [3, p. 18].

În legătură cu inițiativa cetățenească, președintele Comisiei pentru afaceri constituționale Carlo Casini (PPE) spunea că aceasta are o mare valoare simbolică deoarece dovedește existența unui popor european care reprezintă „mai mult decât suma cetățenilor naționali. Pe parcursul evoluției sale, UE a căutat să găsească modalități prin care cetățenii să fie implicați în activitatea Uniunii sau cel puțin să li se dea impresia că sunt implicați. S-au desfășurat și încă se mai desfășoară numeroase

campanii de informare prin care cetățenilor europeni le sunt aduse la cunoștință deciziile adoptate de UE și a modalității prin care pot participa la viața Uniunii. Și asta în limitele posibilităților și eficienței pentru că, nu e așa, interesul general trebuie să primeze interesului individual [9].

Deși există mecanisme instituționale bine stabilite pentru adoptarea instrumentelor de democrație directă în sistemul reprezentativ la nivel teoretic și instituțional, funcționarea cu succes depinde și de factori, precum cultura politică. În plus, trebuie remarcat faptul că impactul mecanismelor de democrație directă depinde în mare măsură și de frecvența utilizării lor: există state în care democrația directă reprezintă o procedură excepțională, în care instrumentele de democrație directă înseamnă în mod normal plebiscite care sunt utilizate foarte rar, iar în alte state, instrumentele de democrație directă există ca o opțiune garantată prin Constituție pentru procesul decizional și sunt utilizate în mod regulat, dar nu neapărat frecvent [10, p. 37].

Democrația directă și cea reprezentativă nu trebuie privite ca opusuri polare, ci ca instrumente care se completează reciproc și care pot contribui la îmbunătățirea calității democrației. Democrația directă trebuie să fie armonizată cu sistemul reprezentativ, iar procesele de democrație directă și de reprezentare trebuie, de asemenea, să fie interconectate. Succesul democrației directe poate fi facilitat dacă statele adoptă o poziție pozitivă în această privință, oferind sprijin profesional cetățenilor care intenționează să lanseze inițiative populare. Prin intermediul instituțiilor democrației directe, cetățenilor li se oferă șansa de a contribui direct la treburile statului. Altfel spus, vorbim de un proces de consultare directă a cetățenilor și prin care aceștia își exprimă opinia în legătură cu un text de lege important sau asupra unei situații de importanță națională. În același timp, acestea reprezintă și mijloace care permit poporului să exercite un control asupra eventualelor conduite deviante ale reprezentanților săi. Ceea ce putem afirma cu certitudine este că în lipsa acestor mecanisme, starea democrațiilor ar degrada, cetățenii nu ar avea, cu excepția votului, alte pârghii de a-i controla și influența pe cei aleși, iar responsabilitatea celor din urmă în fața alegătorilor s-ar reduce drastic, în cel mai bun caz. Acestea fiind spuse, nu trebuie uitat faptul că democrația directă are un mare potențial de democratizare a politicii. având în vedere complexitatea societăților moderne, democrația directă oferă oportunități mai bune și mai diferențiate de exprimare a intereselor individuale și colective decât sistemele pur reprezentative. Această

posibilitate și caracterul inerent discursiv al democrației directe pot ajuta societățile noastre să se apropie de idealul democratic al cetățeanului activ și autodeterminat.

BIBLIOGRAFIE:

1. DELEANU I., Instituții și procedure constituționale – în dreptul roman și comparat, Editura C.H.Beck, București, 2006, p.103-104
2. COSTACHI Gh., LAZĂR M. Inițiativa legislativă populară ca instrument al democrației participative. În: Legea și Viața, martie-aprilie 2022, p. 19.
3. BOC M. Mijloace de implicare directă a cetățenilor în activitatea instituțiilor europene. În: Revista Transilvană de Ştiinţe Administrative nr. 1(32)/2013, pp. 17-31
4. Democraţia directă şi iniţiativa cetăţenească**.** [Accesat: 30.09.2024] Disponibil: https://www.nationalregions.eu/ro/10-ro/11-democratia-directa-si-ue.
5. PUTINĂ N., ANGELA C. Mecanisme de realizare a referendumului în practica internațională. În : Moldoscopie nr. 2, 2018, p. 144
6. BĂRBĂȚEANU V. Curtea Constituțională și democrația participativă sau implicarea cetățenilor în procesul legislative. [Accesat: 25.08.2024]. Disponibil: https://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2020/05/Initiativa-legislativa2016_1.pdf
7. Avizul Comitetului Economic și Social European privind punerea în aplicare a Tratatului de la Lisabona: democrația participativă și inițiativa cetățenească europeană, paragraful 1.5. [Accesat: 30.08.2024]. Disponibil: http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.civil-society-european-citizens-initiative-documentation.19065
8. Inițiativa cetățenească europeană. [Accesat: 28.08.2024]. Disponibil: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/ro/sheet/149/initiativa-cetateneasca-europeana
9. Democrație participativă prin inițativa cetatenească la nivel european. Problemele de securitate ale semnăturii electronice. [Accesat: 28.08.2024]. Disponibil: https://www.juridice.ro/104319/democratie-participativa-prin-initiativa-cetateneasca-la-nivel-european-problemele-de-securitate-ale-semnaturii-electronice.html
10. Referendumul si fictiunea democratiei directe. [Accesat: 28.08.2024] Disponibil: https://dreptmd.wordpress.com/2014/05/28/referendumul-si-fictiunea-democratiei-directe/ - accesat la da 21 noiembrie 2022