DREPTUL CETĂȚENILOR LA INIȚIATIVĂ LEGISLATIVĂ: ÎNTRE NECESITATE ȘI REALITATE

Matei LAZĂR
Consilier juridic, Primăria comunei Oboga, județul Olt, România,
Doctorand, Școala doctorală în Științe Juridice, Universitatea de Stat din Moldova
e-mail: *mateilazar34@yahoo.com*
https://orcid.org/0000-0002-2794-3514

The article contains a brief comparative approach to an important form of citizen participation in the legislative process - the popular legislative initiative, which aims not only to emphasize the special role in the manifestation of participatory democracy, but also to elucidate such important issues as the essence, the peculiarities, the regulation it enjoys and the shortcomings that burden it and need to be remedied.

Keywords: *popular initiative, legislative initiative, popular legislative initiative, right to legislative initiative, constitutional initiative, popular constitutional initiative, decision-making process, legislative process, legislative proposal.*

Introducere

Ideea de *democrație*, apărută în antichitatea greacă, a fost preluată de societățile moderne, fiind dezvoltată și adaptată realităților epocii contemporane. Etimologia termenului dezvăluie și semnificația sa inițială, de conducere directă a statului de către cetățeni. 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 își 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 [13, p. 103-104]. 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 [3, p. 1].

Ca urmare, în prezent, este practic general recunoscut că edificarea/consolidarea statului de drept democratic necesită o luptă permanentă și o influență semnificativă a cetățenilor asupra activității organelor puterii publice, cu scopul de a lua măsurile legislative necesare orientate spre consolidarea puterii reale a poporului [31, p. 251], în calitatea sa de unic titular al puterii suverane.

În sistemele democratice contemporane cetățenii au dreptul la o bună guvernare, dar și la șansa de a contribui direct la treburile statului, la orice nivel [20, p. 113]. Acest fapt denotă necesitatea unei preocupări permanente și continue de asigurare a implicării cetățenilor în actul de guvernare, mai ales, pe segmentul legislativ/normativ al acestuia.

În ordinea dată de odei, se consideră că o direcție importantă de dezvoltare a sistemului politic al statului în etapa contemporană este participarea tot mai activă a cetățenilor în sfera de conducere a statului, inclusiv în procesul de legiferare. Acest fapt permite studierea mai completă şi luarea în consideraţie în conţinutul legilor a necesităţilor şi intereselor diferitor pături sociale, grupuri ale populaţiei, prin aceasta sporind calitatea și eficiența acestora [34, p. 115].

Cu ocazia unui alt demers științific [15, p. 346], am constatat că principalele forme de participare a cetățenilor în procesul legislativ (reglementate normativ) sunt: *inițiativa populară*, *referendumul le-*

gislativ, *consultarea publică a proiectelor de acte legislative* (recunoscute fiind ca instrumente ale democrației participative).

În continuarea cercetărilor enunțate, în prezentul studiu ne propunem o abordare succintă comparativă a primei forme de participare a cetățenilor în procesul legislativ – *inițiativa legislativă populară,* urmărind prin aceasta nu numai să-i accentuăm rolul deosebit în manifestarea democrației participative, dar și să elucidăm aspecte importante precum esența, particularitățile, reglementarea de care se bucură și carențele ce o grevează și necesită remediere.

În vederea realizării scopului propus, considerăm a fi util și bine să inițiem subiectul cu reliefarea succintă a sensului noțiunilor de „inițiativă legislativă" și „drept de inițiativă legislativă", pentru ca ulterior să trecem nemijlocit la analiza sintagmei de „inițiativă legislativă populară" („inițiativa legislativă cetățenească" or „inițiativă cetățenească") și la dezvoltarea conceptului dat sub diferite aspecte de esență, conținut și procedură de realizare.

Inițiativa legislativă

În doctrina de specialitate, sintagma *iniţiativă legislativă* nu cunoaște o definiție unanim acceptată. Potrivit cercetătorilor, expresiei date îi sunt recunoscute cel puţin două accepţiuni distincte [16, p. 203]:

- într-un prim sens, prin *iniţiativă legislativă* este numită una din etapele procesului legislativ;
- într-un al doilea sens, prin *iniţiativă legislativă* este desemnat dreptul unor subiecţi concreți de a propune proiecte de legi (propuneri legislative) organului legislativ.

Din perspectiva dată, în literatura juridică pot fi atestate următoarele definiții date *inițiativei legislative:*

- „posibilitatea de a propune proiecte de legi sau propuneri de legi (legislative), corelată cu obligaţia constituțională a Parlamentului de a le examina, dezbate și a se pronunța asupra lor" [29, p. 170; 22, p. 203; 12, p. 540];
- „dreptul de a sesiza Parlamentul cu examinarea unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative, drept căruia îi corespunde obligaţia corelativă a autorităţilor legiuitoare, de a se pronunța asupra proiectului de lege sau a propunerii legislative" [28, p. 35; 30, p. 150];
- „prima procedură parlamentară a procesului legislativ, care presupune depunerea oficială la organul Parlamentului a proiectului de lege sau a propunerii legislative de către subiecții competenți [33, p. 203]. În acest sens, se pare că *inițiativa legislativă* este văzută ca un act de sesizare a organului legislativ în vederea inițierii unei proceduri legislative.

În opinia unor autori, noţiunea de *iniţiativă legislativă* este practic sinonimă cu proiectul de lege sau propunerea legislativă prin care este sesizat Parlamentul, idee sugerată de însăşi cadrul legislativ în vigoare (în Republica Moldova – e.n.), mai ales de *Regulamentul Parlamentului Republicii Moldova* [1, p. 508]. De aici, semnificaţia practică a *iniţiativei legislative* este văzută a fi în faptul că constituie momentul de debut al legiferării, fiind astfel un act constituţional prin care se pune în mişcare procedura legislativă parlamentară [24, p. 334]; este prima etapă a procedurii legislative care, de fapt, declanşează toate celelalte etape [25, p. 140] ale legiferării.

Din perspectiva studiului nostru, *iniţiativa legislativă* ne interesează doar în ipostaza sa de drept constituțional de sesizare a organului legislativ, aspect despre care vom vorbi în cele ce urmează.

Dreptul la inițiativă legislativă

Abordând *iniţiativa legislativă* ca drept constituţional, reiterăm că, în esenţă, acesta desemnează posibilitatea de a sesiza Parlamentul în legătură cu un proiect de lege sau o propunere legislativă.

La nivel constituţional şi legislativ, sunt stabilite anumite exigenţe referitoare la exercitarea dreptului dat. Una dintre acestea se referă la *subiecţii* care îl pot exercita. În opinia specialiștilor, din perspectiva constituţionalităţii procesului legislativ, este important ca dreptul de sesizare a Parlamentului (*dreptul la inițiativă legislativă*) să fie exercitat doar de către subiecţii de drept prevăzuţi în Legea Fundamentală a statului [29, p. 170] și actele normative ce-i dezvoltă conținutul.

În concret, constituantul din România și din Republica Moldova recunosc *dreptul la inițiativă legislativă* câtorva subiecți concreți, după cum urmează:

- art. 74 alin. (1) din *Constituția României* [9] prevede că „inițiativa legislativă aparţine, după caz, Guvernului, deputaţilor, senatorilor sau unui număr de cel puţin 100.000 de cetăţeni cu drept de vot";
- art. 73 din *Constituția Republicii Moldova* [6] (dezvoltat în art. 47 alin. (1) din *Regulamentul Parlamentului* [18]), stipulează că „*dreptul la inițiativă legislativă* aparţine deputaţilor, Preşedintelui Republicii Moldova, Guvernului şi Adunării Populare a unităţii teritoriale autonome Găgăuzia".

Dincolo de reglementarea diferențiată a subiecților cu *drept de inițiativă legislativă* în cele două state, este important de precizat că, în general, exercitarea *inițiativei legislative* este o activitate complexă, deoarece pentru a putea fi depus şi pentru a produce efectul juridic de sesizare a Parlamentului, un proiect de lege trebuie să îndeplinească o serie de condiţii de conţinut şi de formă, să răspundă unei multitudini de cerinţe economice, sociale, politice şi juridice. Elaborarea unui proiect de lege este o muncă migăloasă şi de mare răspundere. De altfel, în literatura juridică s-a subliniat, că mecanismul activităţii legislative trebuie configurat într-un mod care să poată asigura receptarea şi justa traducere în norme juridice, a impulsiunilor şi semnalelor emanate din sfera existenţei sociale a unei perioade istorice, a unei formaţii social-economice şi politice determinate. De aceea, există preocuparea de a asigura legiuitorului posibilitatea de a cunoaşte voinţa reală a poporului, de a ţine cont de ea şi de a-i da o expresie adecvată la nivelul reglementărilor juridice, limitând pe cât posibil şi chiar eliminând o eventuală deformare a acestei voinţe în procesul „oficializării" ei [22, p. 205].

Prin urmare, e logic ca dreptul la *inițiativă legislativă* să fie acordat numai anumitor organisme statale sau politice şi anume celora care, prin poziţia şi competenţa lor, au în cea mai mare măsură posibilitatea cunoaşterii realităţilor economice, sociale, culturale şi de dezvoltare ale societăţii [12, p. 540].

Din cele enunțate, putem desprinde destul de clar că principalul criteriu care stă la baza recunoașterii *dreptului la inițiativă legislativă* anumitor categorii de subiecți, privește capacitatea și competența acestora de a veni cu propuneri legislative și proiecte legislative calitative și întemeiate. Cu toate acestea, trebuie să recunoaștem că acesta este un criteriu principal, dar nicidecum unicul, întrucât dreptul în cauză este recunoscut nu numai celui mai competent subiect în materie – Guvernul, dar și altor subiecți care nu întrunesc această cerință (fiind vorba în acest sens despre șeful statului, deputați, senatori, cetățeni etc.).

Din considerentul dat, în doctrină, s-au accentuat și alte criterii importante pentru identificarea subiecților cu *drept de inițiativă legislativă*, subliniindu-se că cercul titularilor acestuia are un mare rol în caracterizarea unui sistem constituţional ca democratic sau nedemocratic [24, p. 336]. În ordinea dată de idei, un interes distinct, prezintă posibilitatea *cetăţenilor* de a se implica în procesul legislativ, prin intermediul instituţiei *inițiativei legislative*, ca formă de manifestare a *democrației participative*.

La acest capitol, în studiile de specialitate pot fi atestate asemenea noţiuni sinonime precum: „inițiativa populară" [20, p. 112], „inițiativa legisla-

tivă populară" [32, p. 119], „inițiativa legislativă cetățenească" sau „inițiativa cetățenească" [3, p. 1-2]. Indiferent de distincția aparentă, sensul acestor sintagme este considerat a fi unul – *dreptul cetățenilor la inițiativă legislativă*.

Cu toate acestea, la nivel european, atestăm o fină distincție trasată între noțiunile în cauză. Astfel, în opinia Comitetului Economic și Social European [2, par. 4.4.2.], *inițiativa cetățenească europeană* nu reprezintă o „inițiativă populară" care, așa cum este prevăzută în multe state membre, declanșează un *referendum* obligatoriu, ci este o „inițiativă de agendă", care poate solicita Comisiei o acțiune legislativă. Este un instrument al minorității, care oferă doar posibilitatea de a participa la stabilirea agendei politice. *Dreptul de inițiativă legislativă* rămâne al Comisiei, iar eventualul proces legislativ care urmează decurge în conformitate cu procedurile prevăzute.

O astfel de abordare, suscită un interes distinct față de instituția în cauză, nu atât sub aspectul delimitării noțiunilor enunțate, cât sub aspectul esenței, conținutului și importanței acestora. Pe cale de consecință, în cele ce urmează ne vom orienta și de aceste repere orientative.

Inițiativa populară

În perioada contemporană, *inițiativa populară* este o instituţie destul de răspândită în lume, fiind recunoscută (în diferite forme) în Germania, SUA, Spania, România, Italia, Suedia, Polonia, Slovenia, Lituania etc. [32, p. 119-120].

Din perspectivă conceptuală, în doctrină, aceasta este definită ca fiind:

- „propunerea de către electori a proiectelor de legi pentru adoptarea ulterioară de către parlament sau aprobare prin intermediul referendumului" [31, p. 251; 35, p. 207];

- „o procedură prin care populaţia unui stat dă impulsul (iniţiază) un proces decizional care se poate finaliza tot cu intervenţia poporului (referendum) sau printr-o decizie adoptată de autorităţile legal desemnate de acesta (lege adoptată de Parlament)" [22, p. 134];

- „instituţie complexă, care presupune că un anumit număr de cetăţeni pot să propună operarea de modificări în Constituţie sau în alte acte legislative prin intermediul înaintării de proiecte de acte normative în cadrul referendumului sau propunerii acestora autorităţilor publice reprezentative ale statului" [21, p. 784].

Din conținutul acestor definiții, putem desprinde câteva momente importante ce explică instituția *inițiativei populare,* și anume:

- *inițiativa populară* desemnează dreptul cetățenilor atât la *inițiativă legislativă*, cât și la *inițiativă constituțională* (inițiativă de revizuire a constituției);

- *inițiativa populară* desemnează dreptul cetățenilor atât la *inițiativă legislativă/constituțională*, cât și dreptul de a iniția desfășurarea referendumurilor naționale.

Pornind de la această ultimă particularitate, 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 popor/cetățeni (*inițiativa constituțională populară* și referendumul legislativ).

Sub acest aspect, considerăm justă delimitarea enunțată mai sus, realizată de către Comitetul Economic și Social European. În lumina acestor nuanțări, precizăm că în continuare ne vom axa doar pe cercetarea *initiativei legislative populare* (sau cetățenești), urmând ca celelalte instituții (*inițiativa de revizuire a constituției* și *inițiativa populară de declanșare a referendumului*) să le analizăm cu ocazia unor demersuri științifice viitoare, în cadrul proiectului de cercetare doctorală.

Inițiativa legislativă populară

În numeroase state ale lumii, prin norme constituționale, cetățenilor li se recunoaște un drept colectiv fundamental – *dreptul la inițiativă legislativă*, acesta reprezentând „o modalitate de participare a acestora la exercitarea puterii de stat, a suveranității naționale [14, p. 10], alături de *referendum*, în cadrul democrației indirecte [28, p. 1-2]. În vederea delimitării acestui drept de altele similare, considerăm binevenit de a utiliza o expresie concretă – *inițiativa legislativă populară* sau *inițiativa legislativă cetățenească.*

Din prevederile constituționale enunțate ceva mai sus, constatăm că la moment doar cetățenii României dispun de un astfel de drept colectiv fundamental, cetățenii Republicii Moldova nefiind recunoscuți ca titulari ai unui astfel de drept. Cu toate acestea, în opinia unor cercetători moldoveni [27, p. 312], acest drept este consacrat într-o formă lipsită de precizie în prevederile art. 75 alin. (1) din *Constituția Republicii Moldova* şi îşi găseşte statuare în Capitolul 13 (Referendumul republican) din *Codul electoral al Republicii Moldova* [5]. De aici, se consideră că prin aceste dispoziţii legale legiuitorul recunoaşte dreptul cetăţenilor de a iniţia referendumul legislativ, ceea ce poate fi interpretat ca o recunoaştere indirectă a *dreptului cetăţenilor la iniţiativă legislativă.*

În ceea ce ne privește, considerăm că au dreptate autorii care nu susțin o astfel de poziție, întrucât cele afirmate nu desemnează unul și același lucru, mai ales pornind de la conţinutul *dreptului la iniţiativă legislativă* [23, p. 112; 24, p. 337]. După cum am precizat mai sus, este logic și justificat să delimităm clar *dreptul la inițiativă legislativă populară* de *dreptul de a iniția referendumul legislativ* (numit succint – *inițiativă populară*), întrucât în primul caz, cetățenii dispun doar de posibilitatea de a iniția un proces decizional (altfel spus, de a impulsiona procesul legislativ, fără a influența desfășurarea acestuia și nici finalitatea sa [15, p. 346]), în timp ce în cel de-al doilea caz, întregul proces decizional aparține cetățenilor, care îi decid și finalitatea. În concluzie, susținem necesitatea recunoașterii tranșante a faptului că cetățenii Republicii Moldova nu dispun de *dreptul la inițiativă legislativă,* de care beneficiază cetățenii României.

Evident, această realitate nu este acceptată de mediul academic din Republica Moldova, întrucât majoritatea specialiștilor (cum ar fi: I. Guceac [11, p. 46], Gh. Costachi [10, p. 487], T. Pânzaru [23, p. 172], Iu. Frunze [35, p. 207], I.N. Postolache [26, p. 146] etc.) susțin și argumentează necesitatea recunoașterii cetățenilor moldoveni a *dreptului la inițiativă legislativă.* În opinie majoritară, o astfel de participare a cetățenilor în procesul legislativ al țării este importantă, necesară și oportună. În condițiile decalajului enorm dintre calitatea activității de legiferare și nivelul așteptărilor sociale, *inițiativa legislativă populară* ar putea deveni o formă importantă de influențare a societății asupra legiuitorului [35, p. 207-208].

Prin urmare, pornind de la importanța majoră a *dreptului cetățenilor la inițiativă legislativă* pentru o societate democratică*,* considerăm a fi justificată și absolut necesară recunoașterea constituțională a acestuia și pentru cetățenii Republicii Moldova, cu luarea în considerație a realității societății moldovenești. Implementarea unei astfel de instituții constituționale ar putea contribui la sporirea încrederii cetățenilor față de activitatea organelor puterii, precum și la depășirea înstrăinării puterii față de popor.

Într-o altă ordine de idei, important este de menționat că în Republica Moldova (la fel ca și în România) cetățenii se bucură de *dreptul la inițiativă constituțională*, recunoscut în art. 141 alin. (1) din *Constituția Republicii Moldova*, potrivit căruia: „Revizuirea Constituţiei poate fi iniţiată de un număr de cel puţin 200 000 de cetăţeni ai Republicii

Moldova cu drept de vot. Cetăţenii care iniţiază revizuirea Constituţiei trebuie să provină din cel puţin jumătate din unităţile administrativ-teritoriale de nivelul doi, iar în fiecare din ele trebuie să fie înregistrate cel puţin 20 000 de semnături în sprijinul acestei inițiative". Întreaga procedură și condițiile de exercitare a *inițiativei constituționale populare* este reglementată de *Legea cu privire la inițiativa populară de revizuire a Constituției* nr. 387/2001 [17]. În pofida acestui fapt, însă numeroși cercetători consideră că *dreptul la inițiativă constituțională* al cetățenilor moldoveni este extrem de limitat (din cauza anumitor factori, inclusiv erori de tehnică legislativă) [35, p. 208-109; 7, p. 567], procedura fiind destul de complexă [4, p. 360-361], ceea ce implică necesitatea remedierii carențelor ce afectează eficiența instituției.

Dincolo de aceasta, totuși considerăm că *dreptul la inițiativă constituțională* (pe care ni-l propunem să-l cercetăm mai aprofundat într-un alt demers științific) a cetățenilor Republicii Moldova nu este în măsură să compenseze lipsa *dreptului lor la inițiativă legislativă,* ambele având roluri distincte în calitatea lor de instrumente de realizare a democrației participative.

Inițiativa legislativă cetățenească în România

După cum enunțaserăm ceva mai sus, *Constituția României* recunoaște cetățenilor români *dreptul la inițiativă legislativă*. În ce privește numărul de cetățeni necesar pentru inițierea unei propuneri legislative, cercetătorii [3, p. 3] atestă o evidentă tendință de diminuare a acestuia, ceea ce este de natură să confere o eficiență sporită a acestui mecanism juridic, promovarea urmând să fie înlesnită prin relaxarea acestei condiții numerice. Astfel, în redacția din anul 1991, Constituția impunea ca 250.000 de cetățeni să își exprime dorința de a înainta către Parlament propunerea legislativă (art.73 alin. (1)). În urma revizuirii din anul 2003, Legea Fundamentală a redus această condiție la numărul impus în prezent de 100.000 de cetățeni [3, p. 3].

Astfel, potrivit textului constituțional în vigoare (art. 74 alin. (1) din *Constituția României*), un subiect distinct al *dreptului de inițiativă legislativă* îl constituie un grup format din cel puțin 100 000 de cetățeni cu drept de vot, proveniți din cel puțin un sfert din județele țării, iar în fiecare din aceste județe sau în municipiul București trebuie să fie înregistrate cel puțin 5 000 de semnături în sprijinul acestei inițiative.

Manifestarea în fapt a acestei forme a *inițiativei legislative* este condiționată de adoptarea unei legi în această materie, chiar dacă *Constituția României* nu prevede o obligație a legislativului în acest sens. Totuși, indirect, o astfel de necesitate poate fi dedusă din normele art. 146 lit. j) din *Constituția României*. Altfel spus, din acest text constituțional se desprinde necesitatea stabilirii prin lege a condițiilor de exercitare a *inițiativei legislative cetățenești*. În afara unei asemenea legi, potrivit specialiștilor, Curtea Constituțională nu are cum să verifice condițiile exercitării inițiativei legislative, condiții care trebuie să aibă în vedere posibilitatea identificării semnatarilor propunerii legislative, verificarea autenticității semnăturilor și, pe această cale, a voinței acestora de a susține un proiect de lege [30, p. 160-161; 8, p. 703]. Această lege reclamată de textul constituțional este *Legea României nr. 189/1999 privind exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni* [19].

Potrivit acestei legi (art. 2), promovarea *inițiativei legislative a cetățenilor* se face sub forma unei propuneri legislative, de către un comitet de inițiativă alcătuit din cel puțin 10 cetățeni cu drept de vot. Din acest comitet nu pot face persoanele alese în funcție prin vot universal, membrii Guvernului, persoanele numite în funcţie de primul-ministru sau care nu pot face parte, potrivit legii, din partide politice. În acest sens, cercetătorii opinează că *inițiativa legisla-*

tivă populară este un drept constituțional recunoscut, de regulă, opoziției extraparlamentare [30, p. 161], altfel spus unui grup important al populației care nu beneficiază de un posibil acces la promovarea în Parlament a unui proiect de lege. Acest segment al populației poate simți la un moment dat nevoia forțării legislativului printr-o inițiativă proprie, susținută de o largă bază populară, care o poate face accesibilă în Parlament [30, p. 163].

Revenind la comitetul de inițiativă, precizăm că potrivit legii citate, constituirea acestuia se face printr-o declaraţie autentificată la un notar public, cuprinzând scopul iniţiativei, numele, prenumele, calitatea de alegător şi domiciliul membrilor, precum şi declaraţia că aceştia nu încalcă prevederile alin. (2) al articolului 2 din Legea nr. 189/1999.

Responsabilitatea pentru redactarea propunerii legislative a cetățenilor revine comitetului de inițiativă, care trebuie să asigure formularea acesteia în tiparele cerute pentru un proiect de lege. De asemenea, propunerea legislativă se cere a fi motivată printr-o expunere de motive semnată de toți membrii comitetului de inițiativă [28, p. 1-2].

Următorul pas în promovarea propunerii legislative îl constituie publicarea acesteia în Monitorul Oficial al României, pe baza avizului prealabil al Consiliului Legislativ. După publicarea propunerii legislative se trece la realizarea sprijinului popular, prin semnarea de către cetățenii cu drept de vot a listelor de susținători. Aceste liste se întocmesc cu respectarea organizării administrativ-teritoriale a țării și trebuie să cuprindă denumirea propunerii legislative ce face obiectul *inițiativei populare* și datele de identificare a Monitorului Oficial în care a fost publicată, precum și județul și localitatea în care își au domiciliul sau reședința susținătorii. În rubricile listei vor fi cuprinse: numele, prenumele și domiciliul susținătorilor, menționarea actului de identitate și a codului numeric personal, precum și semnăturile personale ale susținătorilor.

Fiecare pagină a listei de susținători se semnează de către un membru al comitetului de inițiativă sau de o altă persoană împuternicită în scris de comitet pentru a întocmi lista. Listele semnate de susținători se păstrează în dosare, pe localități, șnuruite și semnate pentru atestarea conținutului, pe coperta a doua, de către un membru sau o persoană împuternicită de comitet.

Originalul listelor de susținători se trimite de Camera sesizată la Curtea Constituțională, acesta fiind și temeiul verificării din oficiu sau pe baza sesizării Camerei de reflecție a constituționalității propunerii legislative [30, p. 161;8, p. 704].

După găsirea suportului de susținere necesar, propunerea legislativă se depune la Camera competentă a Parlamentului, însoțită de expunerea de motive și de originalele cu listele de susținători, precum și de o cerere semnată de membrii comitetului de inițiativă, în care se trece și împuternicirea a cel mult 5 membri de a reprezenta comitetul de inițiativă în vederea promovării și susținerii inițiativei după înregistrarea acesteia. Înregistrarea se face în cel mult 6 luni de la data publicării acesteia în Monitorul Oficial [30, p. 161]. După împlinirea acestui termen, propunerea legislativă nu mai poate fi prezentată decât ca o nouă inițiativă legislativă, în condiţiile legii citate.

O problemă distinctă, care se pune în legătură cu exercitarea *inițiativei populare*, are în vedere faptul că propunerile legislative formulate de cetățeni în temeiul art. 74 alin. (1) din *Constituția României,* nu pot avea ca obiect probleme fiscale, probleme cu caracter internațional, amnistia și grațierea. Aceste restricții în exercitarea dreptului de inițiativă populară, sunt impuse de Constituție în virtutea faptului că ele vizează problemele generale ale guvernării statale și ar putea prejudicia, în procesul legiferării, interesul general, prin promovarea intereselor unui grup restrâns de cetățeni cu drept de vot, în dauna unui corp electoral care a promovat o majoritate parlamentară de guvernare și un program legislativ care

poate fi viciat prin ordonanțarea legală a unei ordini juridice particulare [30, p. 163].

Așadar, se poate constata că *Constituția României* republicată stabilește în esență două restricții privind exercitarea *dreptului la inițiativă legislativă* de către cetățeni. Prima restricție se referă la procedura de exercitare, fiind necesară adeziunea unui grup format din cel puțin 100 000 de cetățeni români cu drept de vot care să subsemneze propunerea legislativă. Cea de-a doua restricție se referă la obiectul *inițiativei legislative* din care nu pot face parte problemele fiscale, problemele cu caracter internațional, amnistia și grațierea [28, p. 2].

Suplimentar, am putea adăuga și a treia restricție-condiție, care constă în asigurarea caracterului constituțional atât al propunerii legislative, cât și al procedurii de înaintare a acestuia de către cetățeni.

În vederea asigurării acestei condiții, potrivit art. 7 din Legea nr. 189/1999, inițiativa este verificată de către Curtea Constituțională. Obiectul verificării realizate de Curtea Constituțională îl constituie caracterul constituțional al propunerii legislative, îndeplinirea condițiilor privitoare la publicarea acesteia și la atestarea listelor de susținători, întrunirea numărului minim de susținători pentru promovarea inițiativei (legea enumeră expres această exigență, deși ea intră în ceea ce numim caracterul constituțional al propunerii legislative), precum și respectarea dispersiei teritoriale a acestora.

Curtea Constituțională se pronunță în termen de 30 de zile de la sesizare asupra propunerii legislative, decizia sa fiind comunicată preşedintelui Camerei Parlamentului care a sesizat-o şi publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I. Efectul deciziei pronunțate de Curtea Constituțională este că, la primirea acesteia, Camera Parlamentului la care a fost înregistrată propunerea legislativă a cetățenilor inițiază procedura parlamentară de legiferare, rămânând, însă, la latitudinea legiuitorului să adopte sau nu legea în forma propusă de inițiatori.

Analiza aspectelor teoretice și practice referitoare la exercitarea controlului de constituționalitate asupra inițiativelor legislative ale cetățenilor, a permis cercetătorilor să constate că o asemene atribuție alocată Curții Constituționale pare inoportună și chiar excesivă din următoarele considerente [28, p. 6]:

- asemenea procedură de verificare (care reprezintă un control de constituționalitate anterior) nu este prevăzută în nici una din celelalte situații de exercitare a *dreptului de inițiativă legislativă*;
- toate verificările efectuate de către Curtea Constituțională cu privire la conținutul propunerii și a respectării procedurii sunt aspecte care pot fi verificate și prin filtrele procedurii legislative în cadrul Parlamentului, mai ales că sunt aspecte ce țin de conformitatea extrinsecă;
- conformitatea intrinsecă a propunerii legislative a cetățenilor poate face obiectul controlului de constituționalitate anterior exercitat asupra legii înainte de promulgarea acesteia;
- și nu în ultimul rând, numărul foarte mic de sesizări, denotă inoportunitatea unei asemenea atribuții.

În linii generale, susținem poziția enunțată, completând argumentele cu ideea că verificarea procedurii sugerează mai mult testarea legalității și nu a constituționalității acesteia, întrucât în cea mare parte, procedura în cauză este reglementată de Legea nr. 189/1999 și nu de *Constituția României* [36, p. 24].

Dincolo de testul constituționalității, ultima încercare la care este supusă *inițitiva legislativă cetățenească* este aprobarea legiuitorului. La acest capitol, cercetătorii susțin că „proiectul de lege propus de către cetățeni urmează a fi examinat în mod obligatoriu de către Parlament, care la rândul său, este în drept să ia orice decizie: să-l adopte, să-l amendeze, fie să-l respingă” [10, p. 489]. Altfel spus, Parlamentul atât în acest caz, cât și în altele, nu este obligat să adopte propunerea legislativă susținută de cetățeni, după cum nu este ținut să adopte nici alte cereri cu care este sesizat [30, p. 163].

Din cele enunțate, devine clar că semnificația *inițiativei legislative cetățenești* se limitează doar la impulsionarea procesului legislativ, fără a influența desfășurarea acestuia și nici finalitatea sa [15, p. 346].

Cu toate acestea, în opinia justă a cercetătorilor, important este că *inițiativa cetățenească,* odată emanate de la un număr semnificativ de cetățeni, constituie un semnal pentru Parlament în sensul că, pe lângă valoarea intrinsecă a dispozițiilor de lege ce formează propunerea legislativă și care se bucură de susținerea unei părți importante din populația țării, acestea dezvăluie o problematică demnă de a fi luată în considerare de forul legislativ. Faptul că cetățenii inițiază o modificare legislativă sau chiar adoptarea unei noi legi într-un anumit domeniu constituie un puternic indicator pentru Parlament, care trebuie să o analizeze cu responsabilitate și, chiar dacă, din diverse motive, nu o transformă în lege în forma propusă, trebuie să țină seama de semnificația acestui demers popular, și anume că *inițiativa cetățenească* a fost generată de o problemă reală, pe care o parte a populației a evidențiat-o prin acest mecanism și a încercat să îi găsească o soluție. Ca atare, autoritatea legiuitoare va trebui să aibă în vedere că este necesară o analiză temeinică a cauzei care a determinat declanșarea acestei proceduri. Cu alte cuvinte, *inițiativa legislativă cetățenească* are, în principal, rolul de a aduce în fața Parlamentului soluții pentru rezolvarea pe cale legislativă a unei anumite problematici și, în subsidiar, dacă soluția propusă nu este acceptată de Parlament, de a atrage atenția acestuia cu privire la existența unei probleme ce necesită rezolvare. Posibilitatea oferită cetățenilor români de a-și exprima voința politică cu ajutorul acestui instrument juridic poate fi considerată cea mai eficientă modalitate prin care aceștia se pot implica în mod activ în procesul de luare a deciziilor la nivel statal [3, p. 3].

Concluzii

În încheierea cercetării, vom sublinia că instituția *inițiativei legislative populare* reprezintă un instrument deosebit de important pentru realizarea democrației participative la nivelul statului (inclusiv la nivelul Uniunii Europene). Inexistența acesteia (în Republica Moldova) denotă o șansă mult diminuată pentru cetățeni de a exercita suveranitatea pe care o dețin de drept. Pe de altă parte, însăși recunoașterea constituțională a *dreptului la inițiativă legislativă populară* nu este suficientă pentru a asigura și garanta eficiența efectivă a acesteia. Mai este nevoie de reglementări suplimentare pentru consacrarea unor strandarde clare și concrete în materie, dar care să nu limiteze excesiv și nejustificat exercitarea *dreptului la inițiativă legislativă* a cetățenilor [36, p. 25]. Suplimentar, eficiența instituției *inițiativei legislative populare* depinde crucial de activismul cetățenilor (a societății civile), precum și de responsabilitatea și receptivitatea forului legislativ ca organ legiuitor suprem în stat.

Bibliografie

1. ARNĂUT, V. *Dreptul la inițiativă legislativă: obiect și titulari.* În: Защита прав человека, materialele conferinței științifice din 26.10.2017, desfășurată în cadrul Universității de stat din Comrat. Comrat: S.n., 2017, pp. 505-519.

2. *Avizul Comitetului Economic și Social European privind punerea în aplicare a Tratatului de la Lisabona: democrația participativă și inițiativa cetățenească europeană (articolul 11)* (aviz din proprie inițiativă) /2010/C 354/10/. Disponibil pe https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do ?uri=OJ:C:2010:354:0059:0065:RO :PDF, accesat la 26.12.2021.

3. BĂRBĂTEANU, V. *Curtea Constituțională și democrația participativă sau implicarea cetățenilor în procesul legislativ.* În: Buletinul Curții Constituționale, 2016. Disponibil pe https://www.ccr.ro/wp-content/

uploads/2020/05/Initiativa-legislativa2016_1.pdf, accesat la 26.12.2021.

4. BUTUCEA, E. *Cetăţenii ca subiecţi ai procesului legislativ.* În: Mecanisme naţionale şi internaţionale de protecţie a drepturilor omului: Materiale ale mesei rotunde cu participare internațională consacrată aniversării a 65-a de la adoptarea Declaraţiei Universale a Drepturilor Omului, 11 decembrie 2013. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2014, pp. 351-361.

5. *Codul electoral al Republicii Moldova* nr. 1381 din 21.11.1997. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 81 din 08.12.1997 (cu modificări și completări pînă în 18.03.2016).

6. *Constituţia Republicii Moldova* din 29.07.1994. Republicată: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.78/140 din 29.03.2016 (actualizată prin Legea nr. 120 din 23.09.2021, MO238/01.10.21).

7. *Constituția Republicii Moldova*: comentariu. Chișinău: Arc, 2012. 576 p.

8. *Constituția României – comentariu pe articole.* Coord.: I. Muraru, E.S. Tănăsescu. București: C.H. Beck, 2008. 1507 p.

9. *Constituţia României* din 21 noiembrie 1991 (revizuită în 2003), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 233 din 21 noiembrie 1991. Republicată în Monitorul Oficial al României nr. 767 din 31 octombrie 2003.

10. COSTACHI, Gh. *Cetățeanul și puterea în statul de drept.* Chișinău: S.n., 2019. 860 p.

11. GUCEAC, I. *Forme şi condiţii de exercitare a democraţiei în statul de drept*. În: Revista Naţională de Drept, 2003, nr. 10, pp. 45-48.

12. IANCU, Gh. *Drept constituţional şi instituţii politice.* Ediția a III-a. București: Lumina Lex, 2005. 638 p.

13. DELEANU, I. *Instituții și proceduri constituționale – în dreptul român și comparat*. București: C.H. Beck, 2006. 922 p.

14. IONESCU, C. *Unele reflecții pe marginea art. 74 din Constituția României, republicată.* În: Revista de drept public, 2010, nr. 2, pp. 1-14.

15. LAZĂR, M., COSTACHI, Gh. *Implicarea cetățenilor în procesul legislativ ca formă de manifestare a democrației participative*. În: Scientific Collection «InterConf», (94): with the Proceedings of the 5 th International Scientific and Practical Conference «Science, Education, Innovation: Topical Issues and Modern Aspects» (December 25-26, 2021). Tallinn, Estonia: Ühingu Teadus juhatus, 2021, pp. 342-350.

16. LEBEDEVA, N. V., OGURTSOV, A. Yu. *Legislative initiative: concepte, features*. În: European researcher, 2011, nr. 2 (4).

17. *Legea cu privire la iniţiativa populară de revizuire a Constituţiei,* nr. 387 din 19.07.2001. În: Monitorul Oficial nr. 097 din 17.08.2001.

18. *Legea pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului*, nr. 797 din 02.04.1996. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 50 din 07.04.2007 (cu modificările și competările ulterioare).

19. *Legea României nr. 189 din 9 ecembrie 1999 privind exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni.* Republicată în: Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 300 din 06.04.2004.

20. MIDRIGAN, P., BORDIAN, M. *Referendumul ca formă fundamentală a democrației politice.* În: STUDIA UNIVERSITATIS MOLDAVIAE, 2020, nr.8(138), p. 112-121.

21. MINN, P. *Black's Law Dictionary. With Pronunciations*. West Publishing Co, 1990. 150 p.

22. MURARU, I., TĂNĂSESCU, E. S. *Drept constituţional şi instituţii politice*. Ediţia a XII-a, Vol. II. Bucureşti: C. H. Beck, 2006. 280 p.

23. PÎNZARU, T. *Asigurarea juridică a implicării cetăţeanului în procesul decizional al autorităţilor de guvernare şi reprezentative.* Teză de doctor în drept. Chişinău, 2015. 190 p.

24. PÎNZARU, T., GAGIU, E. *Iniţiativa legislativă: subiecţi de drept şi condiţii de admisibilitate*. În: Contribuţii ştiinţifice la edificarea şi consolidarea statului de drept, materialele conferinţei ştiinţifice internaţionale din 3 mai 2011 (mun. Chişinău). Chişinău: S.n., 2011, pp. 334-342.

25. POPA, V. *Drept parlamentar al Republicii Moldova*. Chişinău: ULIM, 1999. 232 p.

26. POSTOLACHE, I. N. *Raporturile stat–cetăţean în România şi Republica Moldova.* Teză de doctor în drept. Chişinău, 2013. 166 p.

27. RÎBCA, E. *Iniţiativa legislativă (I).* În: Dimensiunea ştiinţifică şi praxiologică a dreptului. Materialele

conferinţei ştiinţifice internaţionale „Contribuţii la dezvoltarea doctrinară a dreptului” In honorem Elena Aramă, doctor habilitat în drept, profesor universitar. Om emerit. (Chişinău, 14-15 martie 2009). Chişinău: Bons Offices, 2009, pp. 310-327.

28. VALEA, D. C. *Controlul constituționalității inițiativelor legislative a cetățenilor în România.* În: Curentul Juridic, 2012, nr. 1(48). Disponibil pe http://revcurentjur.ro/old/arhiva /attachments_201201/ recjurid121_3FR.pdf, (accesat la 28.12.2021)

29. VARGA, A. *Constituționalitatea procesului legislativ*. București: Hamangiu, 2007. 386 p.

30. VIDA, I. *Legistica formală. Introducere în tehnica și procedura legislativă.* București: Universul Juridic, 2012. 223 p.

31. КОСТАКИ, Г., СУЛТАНОВ, Р. *Участие граждан в осуществлении государственной власти*. Кишинэу: Б. и., 2018. 520 p.

32. ОГНЕВА, Е. А. *Правовое регулирование правотворческой инициативы граждан как гарантия реализации прав человека: зарубежные практики.* В: Научные Ведомости, Серия Философия. Социология. Право, 2013, № 23 (166). Выпуск 26, pp. 119-124.

33. *Парламентское право России*. Под ред. Т. А. Хабриевой. Москва, 2003. 400 p.

34. ПОЛЕНИНА, С. В. *Законотворчество в Российской Федерации.* Москва, 1996. 146 p.

35. ФРУНЗЭ, Ю., ГАЖИУ, Е., СУЛТАНОВ, Р. *Институт народной законодательной инициативы в современном демократическом государстве (теоретико-правовые аспекты).* În: Contribuţii ştiinţifice la edificarea şi consolidarea statului de drept, materialele conferinţei ştiinifice internaţionale din 3 mai 2011. Chişinău: S.n., 2011, pp. 207-210.

36. LAZĂR, M., COSTACHI, Gh. *Inițiativa legislativă populară ca instrument al democrației participartive.* În: Legea și Viața, 2022, nr. 2, pp. 15-25.