



Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!
Axa Prioritară: Administrație publică și sistem judiciar accesibile și transparente
Denumirea Proiectului: INFOLex (POCA/491/126354)

Dreptul de inițiativă legislativă la nivelul unor state ale Uniunii Europene

Inițiativa legislativă reprezintă dreptul de a sesiza Parlamentul cu proiecte de legi, în vederea dezbaterii și adoptării lor.

Unele constituții folosesc pentru inițiativa legislativă exprimarea *proiect de lege* – de regulă pentru actul ce provine de la Guvern – și pe cea de *propunere legislativă*, pentru actul ce provine de la parlamentari ori de la cetățeni (este cazul Constituției României sau al Constituției Franței, art.40).

Astfel, potrivit art.74 din Constituția României republicată, inițiativa legislativă aparține, după caz, Guvernului, deputaților, senatorilor sau unui număr de cel puțin 100.000 de cetățeni cu drept de vot. Cetățenii care își manifestă dreptul la inițiativă legislativă trebuie să provină din cel puțin un sfert din județele țării, iar în fiecare din aceste județe, respectiv în municipiul București, trebuie să fie înregistrate cel puțin 5.000 de semnături în sprijinul acestei inițiative. Nu pot face obiectul inițiativei legislative a cetățenilor problemele fiscale, cele cu caracter internațional, amnistia și grațierea.

Guvernul își exercită inițiativa legislativă prin transmiterea proiectului de lege către Camera competentă să îl adopte, ca primă Cameră sesizată.

Propunerile legislative sunt inițiate de deputați sau senatori și, potrivit art.75 alin.(1) din Constituția republicată, se depun la Camera competentă să le dezbate ca primă Cameră sesizată. Deputații, senatorii și cetățenii care exercită dreptul la inițiativă legislativă pot prezenta propuneri legislative numai în forma cerută pentru proiectele de legi.

Potrivit Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, proiectele de legi se elaborează ca urmare a exercitării, potrivit Constituției, a dreptului de inițiativă legislativă, iar proiectele celorlalte categorii de acte normative se elaborează de autoritățile competente să le inițieze, potrivit legii. Astfel, potrivit Hotărârii Guvernului nr. 561/2009 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării (Hotărârea Guvernului nr. 561/2009 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării a fost publicată în Monitorul Oficial al României nr. 319 din 14 mai 2009) au dreptul să inițieze proiecte de documente de politici publice și proiecte de acte normative, în vederea adoptării/aprobării de către Guvern, conform atribuțiilor și domeniului lor de activitate, următoarele autorități publice: a) ministerele și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, aflate în subordinea Guvernului, precum și autoritățile administrative autonome; b) organele de specialitate ale administrației publice centrale aflate în subordinea sau în coordonarea ministerelor, prin ministerele în a căror subordine sau coordonare se află; c) prefectii, consiliile județene, Consiliul General al Municipiului București, potrivit legii, prin Ministerul Administrației și Internelor.

Propunerile legislative, aparținând fie cetățenilor, fie senatorilor sau deputaților nu pot avea ca obiect materiile în legătură cu care există exclusivitate în exercitarea inițiativei legislative, cum sunt: proiectul legii bugetului de stat și a bugetului asigurărilor sociale de stat, proiectele de lege rectificative și a contului de execuție bugetară, care, potrivit art.138 alin.(2) din Constituție, sunt elaborate de Guvern.

În ceea ce privește procedura de elaborare și consultare a proiectelor de acte normative, Regulamentul stabilește că inițiatorul elaborează o formă inițială a proiectului de act normativ, pe care are obligația să o supună concomitent atât consultării publice, în condițiile Legii nr.52/2003 privind transparența decizională în administrația publică (Legea nr.52/2003 privind transparența decizională în administrația publică a fost republicată în Monitorul Oficial nr.749 din 3 decembrie 2013), cât și consultării preliminare interinstituționale. Consultarea preliminară interinstituțională se realizează în urma afișării proiectului de act normativ sau a proiectului de documente de politici publice, însoțit de conducătorul acestuia, pe site-ul inițiatorului, cu respectarea termenului de 30 de zile înainte de supunerea spre avizare prevăzută de art.7 alin.(2) din Legea nr.52/2003, precum și prin transmiterea concomitentă, în format electronic/PDF, către Secretariatul General al Guvernului, care-l afișează de îndată, pe site-ul propriu.

Desfășurarea întregului proces de consultare, atât cu cetățenii și cu asociațiile legal constituite, cât și consultarea preliminară interinstituțională, cade în sarcina exclusivă a inițiatorului.

Proiectele de acte normative cu impact asupra domeniilor social, economic și de mediu, asupra bugetului general consolidat sau asupra legislației în vigoare sunt supuse consultării însoțite de instrumentele de prezentare și motivare elaborate în conformitate cu structura prevăzută în anexa din Hotărârea Guvernului nr. 1361/2006 privind conținutul instrumentului de prezentare și motivare a

proiectelor de acte normative supuse aprobării Guvernului (Hotărârea Guvernului nr. 1361/2006 privind conținutul instrumentului de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative supuse aprobării Guvernului a fost publicată în Monitorul Oficial nr. 843 din 12 octombrie 2006 și modificată prin Hotărârea Guvernului nr. 219/2010 și Hotărârea Guvernului nr. 322/2015), precum și de documentul de politică publică aferent.

Din interpretarea art.92 și art. 93 din Constituție, numai Președintele României are dreptul de a declara mobilizarea parțială sau generală a forțelor armate, de a lua măsuri pentru respingerea unei agresiuni armate îndreptate împotriva țării, de a institui starea de asediu sau starea de urgență, toate aceste măsuri fiind luate cu aprobarea prealabilă sau, după caz, ulterioară a Parlamentului.

O situație specială o constituie inițiativa de revizuire a Constituției, singura autoritate ce poate exercita acest drept fiind Președintele României, la propunerea Guvernului. De asemenea, conform art.150 alin.(1) din Constituție, acest drept aparține și unui număr de cel puțin o pătrime din numărul deputaților sau al senatorilor, precum și de cel puțin 500.000 de cetățeni cu drept de vot. Acești cetățeni trebuie să provină din cel puțin jumătate din județele țării, iar în fiecare din acestea sau în municipiul București trebuie să fie înregistrate cel puțin 20.000 de semnături în sprijinul acestei inițiative.

Proiectele de hotărâre a Guvernului care nu au impact asupra domeniilor social, economic și de mediu, asupra bugetului general consolidat sau asupra legislației în vigoare, sunt supuse consultării însoțite de instrumentele de prezentare și motivare elaborate conform prevederilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, fără să fie necesară respectarea obligatorie a structurii prevăzute în anexa din Hotărârea Guvernului nr. 1361/2006.

În **Belgia**, inițiativa de a adopta legi federale poate reveni unuia sau mai multor membri ai Camerei Reprezentanților, unuia sau mai multor membri ai Senatului sau regelui (în practică, aceasta înseamnă miniștrii sau secretarii de stat din ministere). Aceste trei entități reprezintă cele trei componente ale autorității legislative din Belgia. Legile se bazează fie pe o propunere legislativă din partea unui membru al Senatului sau al Camerei, fie pe un proiect de lege inițiat de rege (miniștrii competenți sunt delegați de către rege să inițieze proiecte de lege). Proiectele și propunerile au aceeași valoare. Instrumentele de punere în aplicare a legislației federale sunt elaborate de autoritatea executivă, condusă de către rege. Atribuțiile pot fi delegate unui ministru. De aici rezultă distincția între ordinele regale și ordinele ministeriale.

Procesul legislativ sau de elaborare a legilor în **Cehia** începe cu dreptul de inițiativă. Membrii Parlamentului, separat sau în grup, Senat, Guvern și autoritățile regionale au dreptul de a propune legi noi sau modificări ale legilor existente. Guvernul este singura autoritate competentă să înainteze propuneri de lege cu privire la bugetul de stat sau la execuția bugetară și financiară, iar Camera Deputaților este singura care poate decide asupra unor astfel de legi. Cu toate acestea, Guvernul are dreptul de a-și exprima opinia cu privire la orice propunere legislativă.

În **Danemarca**, ideea unui act normativ poate veni din mai multe părți: de la cetățeni obișnuiți, de la grupuri de interese, de la deputați sau de la Guvern, dar numai deputații și miniștrii pot introduce noi legi și pot propune amendamente. Guvernul inițiază majoritatea proiectelor de lege. Toți deputații au dreptul să introducă proiecte de legi și propuneri pentru alte decizii pe care Parlamentul trebuie să le ia în considerare. În practică, însă, majoritatea proiectelor de lege aprobate de Parlament au fost elaborate de Guvern. Întrucât Guvernul are de obicei sprijinul unei majorități în Parlament sau a ajuns la un acord politic sau un compromis înainte de a prezenta un proiect de lege, este sigur că va obține majoritatea pentru proiectul de lege. În plus, Guvernul se poate baza pe ajutorul diferitelor ministere în care un număr mare de experți sunt implicați în elaborarea proiectelor de lege.

În conformitate cu articolul 103 din Constituția **Estoniei**, Guvernul, parlamentarii, grupurile parlamentare, comisiile parlamentare și Președintele Republicii au dreptul de inițiativă legislativă. Cu toate acestea, Președintele poate iniția numai propuneri de modificare a Constituției. Propunerile legislative trebuie să îndeplinească normele tehnice adoptate de Consiliul Parlamentului și normele legislative și tehnice adoptate de Guvernul Republicii.

Constituția din **Franța** stabilește în art.39 că inițiativa legilor aparține deopotrivă primului ministru și membrilor Parlamentului. În procesul legislativ se face distincție între proiectul de lege, în cazul căruia inițiativa textului de lege aparține Guvernului și care este prezentat în cadrul Consiliului de Miniștri de către un ministru, și propunerea de lege, în cazul căreia inițiativa textului de lege aparține Parlamentului (această distincție existând și în România). Proiectul sau propunerea de lege este depusă la Adunarea Națională sau la Senat.

Textul de lege este ulterior examinat de către Parlament. Se consideră adoptat atunci când a fost adoptat în aceleași condiții de

către cele două adunări. În caz de dezacord între cele două camere, se reunește o comisie paritară mixtă. Această comisie, formată din 7 deputați și 7 senatori, are sarcina de a propune un text de lege comun, în special după două lecturi de către fiecare adunare. Guvernul poate totuși declanșa procedura accelerată și în acest caz, se poate constitui o comisie paritară mixtă după încheierea primei lecturi.

În **Germania**, majoritatea proiectelor de lege și a aspectelor supuse dezbaterii sunt formulate de către Guvernul federal. Reprezentând nucleul puterii executive, acesta deține cea mai mare experiență în implementarea legislației, precum și informații directe cu privire la domeniile în care sunt necesare în practică noi dispoziții legislative statutare. Cu toate acestea, nu numai Guvernul federal, ci și Bundesratul și membrii Bundestagului german au dreptul să inițieze proiecte de lege care au ca rezultat noi acte legislative.

În cazul în care Guvernul federal dorește să modifice sau să introducă o lege, Cancelarul federal trebuie să trimită mai întâi proiectul de lege **Bundesratului**. De regulă, Bundesratul dispune de o perioadă de șase săptămâni pentru a prezenta observații pe marginea proiectului de lege. Guvernul poate, la rândul său, să răspundă observațiilor respective printr-un contramemoriu scris. Ulterior, Cancelarul federal trimite proiectul de lege Bundestagului, împreună cu observațiile Bundesratului. Face excepție de la această procedură **Legea privind proiectul de buget**, care este înaintată în același timp Bundesratului și Bundestagului. O procedură similară se aplică atunci când inițiativele legislative sunt introduse de către Bundesrat. Odată ce majoritatea membrilor Bundesratului au votat în favoarea proiectului de lege, acesta este trimis mai întâi Guvernului federal, care face observații pe marginea sa, de obicei în decurs de 6 săptămâni și apoi este înaintat Bundestagului. Proiectele de lege pot fi introduse de asemenea de către membrii Bundestagului, caz în care aceștia trebuie să fie susținuți fie de **cel puțin un grup parlamentar**, fie de **cel puțin 5% din membrii Bundestagului**. Proiectele de lege introduse prin această procedură nu trebuie supuse mai întâi aprobării Bundesratului. Din această cauză, uneori Guvernul stabilește ca **proiectele de lege urgente** să fie introduse de către grupurile sale parlamentare din Bundestag.

Prerogativa inițierii normelor juridice din **Italia** aparține Guvernului, fiecărui parlamentar, grupurilor de alegători (cetățeni), consiliilor regionale și unor instituții speciale.

Constituția **Lituani**, în art.68, stabilește că dreptul la inițiativă legislativă în cadrul Parlamentului aparține membrilor Parlamentului, Președintelui Republicii și Guvernului. Cetățenii țării au, de asemenea, dreptul la inițiativă legislativă: 50.000 de cetățeni ai Republicii Lituania cu drept de vot pot înainta un proiect de lege spre examinarea Parlamentului.

În **Luxemburg**, proiectele și propunerile de lege sunt promovate, de regulă, de Marele Duce (în sensul de putere executivă), care le supune aprobării/votului Camerei Deputaților (art.47 din Constituție). La rândul său, Camera are inițiativă legislativă, aceasta fiind practica uzuală actuală în materia promovării și adoptării legilor (statistic, acestea sunt mult mai numeroase). De remarcat că și Consiliul de Stat are dreptul de propunere legislativă și de reglementare. Într-adevăr, poate atrage atenția Guvernului asupra oportunității unor noi legi sau reglementări ori unor modificări care urmează să fie introduse în legile și reglementările în vigoare.

Potrivit art.167 alin.(1) din Constituția **Portugaliei**, competența de a iniția legi revine parlamentarilor, grupurilor parlamentare și Guvernului și, de asemenea, sub rezerva termenilor și condițiilor stabilite prin lege, grupurilor de alegători înregistrați. Prerogativa de inițiativă legislativă cu privire la regiunile autonome aparține Adunării Legislative respective.

Inițiativa legislativă în **Spania** revine Guvernului, Congresului (Camera Deputaților) și Senatului, Adunărilor Comunităților Autonome, precum și, în anumite cazuri, inițiativei populare.

În accepțiunea sa cea mai generală, inițiativa legislativă reprezintă dreptul de a sesiza Parlamentul cu examinarea unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative, drept căruia îi corespunde obligația corelativă a autorității legiuitoare de a se pronunța asupra proiectului de lege sau asupra propunerii legislative.

Dreptul la inițiativă legislativă este un drept tradițional al membrilor parlamentului, consacrat în toate constituțiile statelor din Uniunea Europeană; excepție de la această regulă face doar **Olanda**, unde prima Cameră (*Eerste Kamer*), nu are drept de inițiativă legislativă; ea are doar dreptul de a accepta sau de a refuza legile. Acolo unde dreptul de inițiativă legislativă este recunoscut parlamentarilor, acesta este partajat cu guvernul și/sau cu cetățenii ori cu alte autorități publice. De asemenea, ca regulă, dreptul de inițiativă legislativă se exercită individual, existând însă și constituții în care acest drept se poate exercita numai colectiv.

Expert media Florin FĂINIȘI



INFOLex
POCA/491/126354
www.infolex.snsh.ro

