

UNIVERSITATEA DE STAT DIN MOLDOVA

ȘCOALA DOCTORALĂ ȘTIINȚE JURIDICE ȘI ECONOMICE

*Cu titlu de manuscris:*

C.Z.U.: 342.71:340.134:340.5  
(498:478)(043.3)

Lazăr Matei

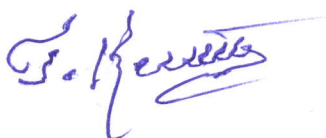
**CETĂȚEANUL CA SUBIECT  
AL PROCESULUI LEGISLATIV ȘI NORMATIV  
DIN ROMÂNIA ȘI REPUBLICA MOLDOVA**

*Specialitatea:*

552.01. – *Drept constituțional*

**Teză de doctor în drept**

Conducător științific:



**Gheorghe Costachi**  
doctor habilitat în drept,  
profesor universitar

Autor:



**Lazăr Matei**

Chișinău, 2025

**© Lazăr Matei, 2025**

## CUPRINS

|                                                                                                                                                           |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>ADNOTARE</b> (în limbile română, rusă și engleză) .....                                                                                                | 4   |
| <b>LISTA ABREVIERILOR</b> .....                                                                                                                           | 7   |
| <b>INTRODUCERE</b> .....                                                                                                                                  | 8   |
| <br><b>I. ABORDAREA DOCTRINARĂ A STATUTULUI CETĂȚEANULUI<br/>DE SUBIECT AL PROCESULUI LEGISLATIV ȘI NORMATIV<br/>DIN ROMÂNIA ȘI REPUBLICA MOLDOVA</b>     |     |
| 1.1. Gradul de cercetare științifică a statutului cetățeanului de subiect al procesului<br>legislativ și normativ în România și Republica Moldova .....   | 15  |
| 1.2. Teoria legiferării și normării ca premisă metodologică a cercetării statutului<br>cetățeanului de subiect al procesului legislativ și normativ ..... | 29  |
| 1.3. Teoria democrației participative ca premisă metodologică a cercetării implicării<br>cetățeanului în procesul decizional al statului .....            | 36  |
| 1.4. Dreptul cetățeanului la administrare ca fundament al democrației participative .....                                                                 | 47  |
| 1.5. Concluzii la capitolul I .....                                                                                                                       | 57  |
| <br><b>II. CETĂȚEANUL CA SUBIECT AL PROCESULUI LEGISLATIV<br/>ÎN ROMÂNIA ȘI REPUBLICA MOLDOVA</b>                                                         |     |
| 2.1. Particularitățile procesului legislativ în România și Republica Moldova .....                                                                        | 59  |
| 2.2. Formele de participare a cetățenilor în procesul legislativ .....                                                                                    | 72  |
| 2.3. Inițiativa legislativă ca formă de participare a cetățenilor în procesul legislativ .....                                                            | 80  |
| 2.4. Consultarea publică ca formă de participare a cetățenilor în procesul legislativ .....                                                               | 96  |
| 2.5. Referendumul ca formă de participare a cetățenilor în procesul legislativ .....                                                                      | 101 |
| 2.6. Concluzii la capitolul II .....                                                                                                                      | 113 |
| <br><b>III. CETĂȚEANUL CA SUBIECT AL PROCESULUI NORMATIV<br/>ÎN ROMÂNIA ȘI REPUBLICA MOLDOVA</b>                                                          |     |
| 3.1. Particularitățile procesului normativ în România .....                                                                                               | 117 |
| 3.1.1. Procesul normativ al autorităților publice centrale .....                                                                                          | 117 |
| 3.1.2. Procesul normativ al autorităților publice locale .....                                                                                            | 123 |
| 3.2. Particularitățile procesului normativ în Republica Moldova .....                                                                                     | 141 |
| 3.2.1. Procesul normativ al autorităților publice centrale .....                                                                                          | 141 |
| 3.2.2. Procesul normativ al autorităților publice locale .....                                                                                            | 150 |
| 3.3. Implicarea cetățeanului în procesul normativ al autorităților publice centrale .....                                                                 | 157 |
| 3.4. Implicarea cetățeanului în procesul normativ al administrației publice locale .....                                                                  | 172 |
| 3.5. Concluzii la capitolul III .....                                                                                                                     | 182 |
| <br><b>CONCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI</b> .....                                                                                                        | 184 |
| <b>BIBLIOGRAFIE</b> .....                                                                                                                                 | 190 |
| <b>DECLARAȚIA CU PRIVIRE LA ASUMAREA RĂSPUNDERII</b> .....                                                                                                | 203 |
| <b>CURRICULUM VITAE</b> .....                                                                                                                             | 204 |

## ADNOTARE

**Lazăr Matei.** *Cetățeanul ca subiect al procesului legislativ și normativ din România și Republica Moldova.* Teză de doctor în drept; specialitatea 552.01 – Drept constituțional. Chișinău, 2025

**Structura tezei:** introducere, trei capitole, concluzii generale și recomandări, bibliografie de 214 de titluri, 190 de pagini de text științific. Rezultatele cercetării sunt publicate în 16 lucrări științifice.

**Cuvinte-cheie:** cetățean, act normativ, lege, proces legislativ, proces normativ, democrație participativă, inițiativă legislativă, inițiativă constituțională, inițiativă normativă, referendum legislativ, referendum constituțional, consultare publică.

**Scopul studiului** constă în analiza comparativă a mecanismelor juridice de participare a cetățenilor la procesul legislativ și normativ din România și Republica Moldova, în vederea identificării și evaluării instrumentelor juridice existente, elucidării problemelor aferente și formulării unor soluții de optimizare a cadrului normativ, care să contribuie la consolidarea democrației participative și a statului de drept.

**Obiectivele cercetării:** a) analiza teoriei legiferării și normării, a teoriei democrației participative și a dreptului cetățenilor la administrare, în vederea fundamentării metodologice a cercetării și a stabilirii cadrului conceptual necesar examinării mecanismelor juridice de participare a cetățenilor la procesul legislativ și normativ; b) analiza procesului legislativ și normativ din România și Republica Moldova, cu delimitarea esenței, particularităților de reglementare, subiecților, responsabilităților și etapelor specifice fiecăruia; c) studierea formelor de participare a cetățenilor în procesul legislativ din România și Republica Moldova, prin analiza instituțiilor juridice consacrate (inițiativa legislativă populară, consultarea publică, referendumul) și evaluarea reglementării acestora, în vederea aprecierii măsurii în care pot fi efectiv valorificate și a gradului lor de eficiență în implicarea reală a cetățenilor în procesul decizional legislativ; d) investigarea modalităților de participare a cetățenilor în procesul normativ din România și Republica Moldova, la nivelul autorităților publice centrale și locale, prin analiza instrumentelor juridice consacrate și evaluarea cadrului normativ aplicabil, în vederea determinării eficienței acestora în facilitarea implicării reale a cetățenilor în procesul decizional normativ.

**Noutatea și originalitatea științifică** a studiului constau în abordarea comparativă a proceselor legislative și normative din România și Republica Moldova, precum și a mecanismelor juridice de participare a cetățenilor în cadrul acestora. Studiul se distinge prin analiza detaliată a instrumentelor legale de participare cetățenească – inițiative legislative și normative populare, consultări publice și referendumuri – în contextul celor două state, cu scopul de a evidenția similitudinile și diferențele în reglementarea acestora și de a aprecia gradul lor de aplicabilitate și eficiență în consolidarea democrației participative.

**Rezultatele obținute, care contribuie la soluționarea problemei științifice importante,** constau în elaborarea unei analize comparative a mecanismelor juridice de participare a cetățenilor la procesul legislativ și normativ din România și Republica Moldova. Aceasta a permis evaluarea instituțiilor și instrumentelor juridice consacrate (inițiative legislative și normative populare, consultări publice, referendumuri), aprecierea eficienței lor în implicarea efectivă a cetățenilor în procesul decizional și, în consecință, fundamentarea unor soluții de optimizare a cadrului juridico-constituțional, menite să consolideze democrația participativă și să orienteze participarea cetățenilor în procesele legislative și normative.

**Semnificația teoretică.** Rezultatele cercetării contribuie la dezvoltarea teoriei dreptului constituțional și a dreptului administrativ, prin consolidarea legitimității și transparenței procesului decizional în România și Republica Moldova.

**Valoarea aplicativă a lucrării.** Rezultatele obținute pot fi utilizate ca repere pentru cercetări viitoare, în procesul didactic ca suport teoretic în cadrul cursurilor de specialitate, precum și în practica proceselor decizionale din cele două state.

**Implementarea rezultatelor științifice.** Rezultatele pot fi utilizate în revizuirea și optimizarea legislației constituționale și subsecvente, precum și în perfecționarea mecanismelor de participare a cetățenilor la procesul legislativ și normativ al autorităților publice.

## ANNOTATION

**Lazăr Matei.** *The Citizen as a Subject of the Legislative and Normative Process in Romania and the Republic of Moldova.* Doctoral thesis in Law; Specialty 552.01 – Constitutional Law. Chișinău, 2025.

**Structure of the thesis:** Introduction, three chapters, general conclusions and recommendations, bibliography of 214 titles, 190 pages of scientific text. The research results have been published in 16 scientific papers.

**Keywords:** citizen normative act, law, legislative process, normative process, participatory democracy, legislative initiative, constitutional initiative, normative initiative, legislative referendum, constitutional referendum, public consultation.

**Purpose of the study:** The study aims to conduct a comparative analysis of the legal mechanisms for citizen participation in the legislative and normative processes in Romania and the Republic of Moldova, with a view to identifying and evaluating existing legal instruments, elucidating the related theoretical and normative issues, and formulating solutions to optimize the legal framework, thereby contributing to the consolidation of participatory democracy and the rule of law.

**Research objectives:** a) Analysis of the theory of legislation and norm-setting, the theory of participatory democracy, and the right of citizens to administration, in order to provide a methodological foundation for the research and establish the conceptual framework necessary for examining the legal mechanisms of citizen participation in the legislative and normative processes; b) Analysis of the legislative and normative processes in Romania and the Republic of Moldova, with a delineation of their essence, regulatory specificities, actors, responsibilities, and specific stages; c) Study of forms of citizen participation in the legislative process in Romania and the Republic of Moldova, through the analysis of established legal institutions (popular legislative initiative, public consultation, referendum) and evaluation of their regulation, to assess the extent to which they can be effectively utilized and, consequently, their efficiency in enabling citizens' real involvement in the legislative decision-making process; d) Investigation of methods of citizen participation in the normative process in Romania and the Republic of Moldova, at the level of central and local public authorities, through the analysis of established legal instruments and evaluation of the applicable regulatory framework, in order to determine their efficiency in facilitating genuine citizen involvement in the normative decision-making process.

**Scientific novelty and originality** consist in the comparative approach to legislative and normative processes in Romania and the Republic of Moldova, as well as to the legal mechanisms of citizen participation within these processes. The study is distinguished by a detailed analysis of legal instruments for citizen participation – popular legislative and normative initiatives, public consultations, and referenda – in the context of both states, with the aim of highlighting similarities and differences in their regulation and assessing their applicability and efficiency in consolidating participatory democracy.

**Research results contributing to the solution of the scientific problem:** The results consist in the development of a comparative analysis of the legal mechanisms for citizen participation in the legislative and normative processes in Romania and the Republic of Moldova. This allowed for the evaluation of established legal institutions and instruments (popular legislative and normative initiatives, public consultations, referenda), assessment of their efficiency in enabling citizens' actual involvement in decision-making, and, consequently, the formulation of solutions for optimizing the juridical-constitutional framework, intended to strengthen participatory democracy and guide citizen participation in legislative and normative processes.

**Theoretical significance:** The research results contribute to the development of constitutional law and administrative law theory by reinforcing the legitimacy and transparency of the decision-making process in Romania and the Republic of Moldova.

**Practical value of the work:** The results can serve as benchmarks for future research, as theoretical support in teaching specialized courses, and in the practice of decision-making processes in the two states.

**Implementation of scientific results:** The results can be used for reviewing and optimizing constitutional and subsidiary legislation, as well as for improving the mechanisms of citizen participation in the legislative and normative processes of public authorities.

## АННОТАЦИЯ

**Лазэр Матей.** *Гражданин как субъект законодательного и нормативного процесса в Румынии и Республике Молдова.* Диссертация на соискание учёной степени доктора права; Специальность 552.01 – Конституционное право. Кишинёв, 2025.

**Структура диссертации:** введение, три главы, общие выводы и рекомендации, библиография из 214 наименований, 190 страниц научного текста. Результаты исследования опубликованы в 16 научных работах.

**Ключевые слова:** гражданин, нормативный акт, закон, законодательный процесс, нормативный процесс, партисипативная демократия, законодательная инициатива, конституционная инициатива, нормативная инициатива, законодательный референдум, конституционный референдум, публичные консультации.

**Цель исследования** состоит в сравнительном анализе правовых механизмов участия граждан в законодательном и нормативном процессах Румынии и Республики Молдова с целью выявления и оценки существующих правовых инструментов, уточнения связанных проблем и выработки решений по оптимизации нормативной базы, способствующих укреплению партисипативной демократии и правового государства.

**Задачи исследования:** а) Анализ теории законотворчества и нормотворчества, теории партисипативной демократии и права граждан на участие в управлении с целью методологического обоснования исследования и установления концептуальной базы для изучения правовых механизмов участия граждан в законодательном и нормативном процессах; б) Анализ законодательного и нормативного процессов в Румынии и Республике Молдова с выявлением их сути, особенностей регулирования, субъектов, ответственности и специфических этапов; в) Изучение форм участия граждан в законодательном процессе в Румынии и Республике Молдова через анализ закреплённых правовых институтов (популярная законодательная инициатива, публичные консультации, референдум) и оценку их регулирования с целью определения степени их практической реализации и, как следствие, эффективности в обеспечении реального участия граждан в законодательном процессе; г) Исследование способов участия граждан в нормативном процессе в Румынии и Республике Молдова на уровне центральных и местных органов власти через анализ закреплённых правовых инструментов и оценку применимой нормативной базы для определения их эффективности в обеспечении реального вовлечения граждан в нормативный процесс.

**Научная новизна и оригинальность** исследования заключается в сравнительном подходе к законодательным и нормативным процессам в Румынии и Республике Молдова, а также к правовым механизмам участия граждан в этих процессах. Исследование отличается детальным анализом правовых инструментов участия граждан – народных законодательных и нормативных инициатив, публичных консультаций и референдумов – в контексте обеих стран, с целью выявления сходств и различий в их регулировании и оценки их применимости и эффективности для укрепления демократии.

**Результаты, способствующие решению научной проблемы,** заключаются в разработке сравнительного анализа правовых механизмов участия граждан в законодательном и нормативном процессах Румынии и Республики Молдова. Это позволило оценить закреплённые правовые институты и инструменты (народные законодательные и нормативные инициативы, публичные консультации, референдумы), определить их эффективность в обеспечении реального участия граждан в принятии решений и, как следствие, обосновать решения по оптимизации нормативной базы, направленные на укрепление партисипативной демократии и практическое ориентирование участия граждан в законодательных и нормативных процессах.

**Теоретическое значение:** Результаты исследования способствуют развитию теории конституционного и административного права через укрепление легитимности и прозрачности процессов принятия решений в Румынии и Республике Молдова.

**Практическая значимость работы:** Полученные результаты могут служить ориентиром для дальнейших исследований, использоваться в учебном процессе как теоретическая поддержка на специализированных курсах, а также в практике принятия решений в обоих государствах.

**Внедрение научных результатов:** Результаты могут быть использованы для пересмотра и оптимизации конституционного и производного законодательства, а также для совершенствования механизмов участия граждан в законодательном и нормативном процессах органов власти.

## LISTA ABREVIERILOR

|              |                                   |
|--------------|-----------------------------------|
| <b>alin.</b> | – aliniat                         |
| <b>art.</b>  | – articol                         |
| <b>e.n.</b>  | – evidențierea/explicația noastră |
| <b>ex.</b>   | – exemplu                         |
| <b>MO</b>    | – Monitor Oficial                 |
| <b>nr.</b>   | – număr                           |
| <b>RM</b>    | – Republica Moldova               |
| <b>p.</b>    | – pagina                          |
| <b>par.</b>  | – paragraf                        |
| <b>vol.</b>  | – volum                           |

## INTRODUCERE

### **Actualitatea și importanța temei investigate.**

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 originală, a determinat regândirea și reasezarea 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<sup>1</sup>. 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.

Ca urmare, în prezent, este practic general recunoscut că edificarea și 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, 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. Acest fapt denotă necesitatea unei preocupări permanente și continue de asigurare a implicării cetățenilor în actul de guvernare, mai ales, pe segmentul legislativ și normativ al acestuia<sup>2</sup>. În ordinea dată de idei, 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, mai ales în procesul de legiferare.

Astfel, problematica implicării cetățenilor și a asociațiilor acestora în procesul legislativ a devenit în prezent deosebit de actuală. Tot mai frecvent se argumentează că edificarea statului de drept și consolidarea supremației legii sunt imposibile fără participarea activă a cetățenilor în procesele decizionale ale autorităților. Mai mult, un accent deosebit se pune pe necesitatea oferirii unor mecanisme juridice eficiente prin care cetățenii să poată iniția și contribui la elaborarea proiectelor de legi și acte normative, astfel încât acestea să reflecte prioritățile și interesele celor

---

<sup>1</sup> DELEANU, I. *Instituții și proceduri constituționale – în dreptul român și comparat*. București: C.H. Beck, 2006, p. 103-104.

<sup>2</sup> LAZĂR, M., COSTACHI, Gh. *Inițiativa legislativă populară ca instrument al democrației participative*. În: *Legea și Viața*, 2022, nr. 2, p. 15.



mai largi grupuri sociale. În această direcție, se pledează pentru consolidarea cadrului normativ care permite cetățenilor să înainteze propuneri legislative și să participe activ la reglementarea diferitelor relații sociale.

Referitor la problema implicării cetățenilor în procesul legislativ și normativ din România și Republica Moldova, aceasta este de o importanță majoră, având în vedere contextul politic și social din cele două state și necesitatea consolidării democrației. Relevanța acestei teme este evidențiată prin următoarele aspecte esențiale:

a) Necesitatea consolidării democrației și a participării cetățenești. Procesul de democratizare în România și Republica Moldova este în continuă evoluție, iar implicarea cetățenilor în procesul legislativ și normativ reprezintă un element fundamental pentru asigurarea legitimității și eficienței acestuia. Deși au fost create structuri democratice, participarea activă a cetățenilor în luarea deciziilor rămâne o provocare. Respectiv, actuală rămâne în continuare necesitatea analizei măsurii în care cadrul legislativ actual facilitează această implicare.

b) Comparația între legislațiile din România și Republica Moldova. Deși cele două state au avut traiectorii politice distincte, ele împărtășesc obiective comune legate de consolidarea democrației și integrarea în structuri internaționale și europene. Studiul comparativ al legislației privind implicarea cetățenilor în procesul normativ și legislativ permite identificarea punctelor comune și a diferențelor, oferind un suport teoretic important pentru formularea de recomandări care să îmbunătățească participarea cetățenească.

c) Crearea unui cadru normativ incluziv și participativ. Într-un sistem democratic, legile trebuie să reflecte nevoile cetățenilor. Aceștia nu trebuie considerați doar beneficiari ai legislației, ci și actori ai procesului de elaborare a normelor juridice. Studiul acestor aspecte ar permite aprecierea măsurii în care legislațiile din România și Republica Moldova permit o participare reală a cetățenilor în procesul normativ și legislativ, contribuind astfel la transparența și responsabilitatea decizională.

În aceste condiții, cercetarea mecanismelor juridice de participare a cetățenilor, alături de alți subiecți de drept, la procesul legislativ al autorității legiuitoare și la procesul normativ al autorităților publice centrale și locale devine crucială pentru înțelegerea modului în care se poate realiza un echilibru între puterea statală și implicarea activă a societății civile. Studiul acestor mecanisme contribuie nu doar la clarificarea rolului cetățenilor în procesul decizional, ci și la identificarea unor posibile lacune în reglementarea existentă, care pot afecta transparența, eficiența și legitimitatea actelor normative.

### **Scopul studiului.**

Scopul studiului constă în analiza comparativă a mecanismelor juridice de participare a cetățenilor la procesul legislativ și normativ din România și Republica Moldova, în vederea identificării și evaluării instrumentelor juridice existente, elucidării problemelor aferente și formulării unor soluții de optimizare a cadrului normativ, care să contribuie la consolidarea democrației participative și a statului de drept.

Pentru atingerea acestui scop, au fost trasate următoarele **obiective de cercetare**:

- analiza teoriei legiferării și normării, a teoriei democrației participative și a dreptului cetățenilor la administrare, în vederea fundamentării metodologice a cercetării și a stabilirii cadrului conceptual necesar examinării mecanismelor juridice de participare a cetățenilor la procesul legislativ și normativ;

- analiza procesului legislativ și normativ din România și Republica Moldova, cu delimitarea esenței, particularităților de reglementare, subiecților, responsabilităților și etapelor specifice fiecăruia;

- studierea formelor de participare a cetățenilor în procesul legislativ din România și Republica Moldova, prin analiza instituțiilor juridice consacrate (inițiativa legislativă populară, consultarea publică, referendumul) și evaluarea reglementării acestora, în vederea aprecierii măsurii în care pot fi efectiv valorificate și a gradului lor de eficiență în implicarea reală a cetățenilor în procesul decizional legislativ;

- investigarea modalităților de participare a cetățenilor la procesul normativ al autorităților publice centrale și locale din România și Republica Moldova, pentru a evalua eficiența instrumentelor juridice consacrate și a determina măsura în care acestea permit implicarea reală a cetățenilor în procesul decizional normativ.

### **Ipoteza de cercetare.**

Se pornește de la premisa că, deși cadrul constituțional și legislativ al României și Republicii Moldova reglementează participarea cetățenilor la procesul legislativ și normativ, în practică aceasta este limitată și adesea formală. Prin urmare, democrația participativă este mai mult declarată decât efectiv realizată. O analiză comparativă și critică a mecanismelor juridice existente poate demonstra în ce măsură participarea cetățeanului este reală și poate fundamenta soluții pentru transformarea ei într-un element substanțial al statului de drept.

### **Suportul metodologic.**

Având în vedere complexitatea temei și abordarea comparativă adoptată, în cadrul investigației au fost utilizate cele mai relevante metode de cercetare științifică din domeniul juridic, precum:

- *Metoda logică* – În contextul studiului, această metodă a fost utilizată pentru a construi o argumentație coerentă și rațională privind implicarea cetățenilor în procesul legislativ și normativ din România și Republica Moldova. Aplicarea metodei logice a permis dezvoltarea unei analize critice a reglementărilor existente și a impactului acestora asupra democrației participative în cele două state.

- *Metoda sistemică* – Această metodă a fost utilizată pentru a analiza procesul legislativ și normativ ca parte a unui sistem complex, în care diferitele componente – instituțiile statului, cadrul legislativ și mecanismele de participare cetățenească – sunt interconectate și se influențează reciproc. Aplicarea metodei sistemice a permis evidențierea relațiilor dintre aceste elemente și a rolului cetățenilor în procesul decizional. Prin această abordare holistică, cercetarea a oferit o perspectivă mai clară asupra interdependențelor din cadrul sistemului juridic și asupra modului în care participarea cetățenilor contribuie la funcționarea eficientă a democrației și a statului de drept.

- *Metoda comparativă* – Ca instrument fundamental al acestui studiu, metoda comparativă a facilitat analiza reglementărilor din două sisteme juridice distincte. Aceasta a permis identificarea similitudinilor și diferențelor esențiale dintre procesele legislative și normative din România și Republica Moldova, contribuind astfel la o mai bună înțelegere a impactului reglementărilor constituționale și legislative asupra participării cetățenilor. Totodată, metoda comparativă a oferit un cadru pentru evaluarea mecanismelor juridice existente și a modului în care acestea sprijină consolidarea democrației și a statului de drept în cele două țări.

Prin combinarea acestor metode de cercetare, a fost realizată o analiză detaliată și bine fundamentată a procesului legislativ și normativ din România și Republica Moldova, precum și a mecanismelor juridice de participare a cetățenilor. Această abordare a permis identificarea punctelor forte și a deficiențelor din cadrul celor două sisteme juridice, oferind astfel posibilitatea de a propune soluții pentru îmbunătățirea implicării cetățenilor în procesul decizional.

### **Suportul doctrinar.**

Suportul doctrinar al cercetării este format din lucrări științifice valoroase semnate de asemenea autori români și moldoveni precum: Gh. Costachi, I. Guceac, A. Smochină, Al. Arseni, Gh. Avornic, B. Negru, P. Railean, V. Arnăut, V. Vedinaș, A. Trailescu, G. Chiveri, I.N. Postolache, T. Drăganu, A. Iorgovan, V. Popa, N. Popa, I. Muraru, E.-S. Tănăsescu, I. Deleanu, A. Varga, V. Bărbățeanu, T. Pînzaru, I. Vida, D. Apostol Tofan, M. Voican, A. Trăilescu, V. Scripnic etc.

În paralel cu fundamentul teoretic, la realizarea cercetării a fost folosit și un suport normativ consistent, format din Constituțiile celor două state și numeroase acte legislative și normative ale acestora.

### **Structura și sumarul compartimentelor tezei.**

Lucrarea a fost structurată în funcție de scopul cercetării și obiectivele trasate și cuprinde:

**Introducere** în care se argumentează actualitatea și importanța temei investigate, se formulează scopul și obiectivele cercetării, se înaintează ipoteza de cercetare, se precizează suportul metodologic și teoretico-normativ al acesteia.

**Capitolul 1**, intitulat **Statutul cetățeanului de subiect al procesului legislativ și normativ: abordare doctrinară și fundamentare metodologică**, analizează gradul de cercetare științifică al subiectului și dezvoltă cadrul teoretic constituit de teoria legiferării și normării, teoria democrației participative și dreptul cetățeanului la administrare, oferind astfel fundamentul metodologic necesar cercetării doctorale.

Capitolul este structurat în cinci secțiuni: 1.1. *Gradul de cercetare științifică a statutului cetățeanului de subiect al procesului legislativ și normativ în România și Republica Moldova* – în care este relevat gradul de cercetare științifică a subiectului, prin evidențierea contribuțiilor doctrinare existente în literatura juridică română și moldovenească; 1.2. *Teoria legiferării și normării ca premisă metodologică a cercetării statutului cetățeanului de subiect al procesului legislativ și normativ* – este consacrat *teoriei legiferării și normării*, privită ca fundament pentru delimitarea conceptuală a noțiunilor de „proces legislativ” și „proces normativ”, respectiv pentru identificarea particularităților metodologice în analiza statutului juridic al cetățeanului; 1.3. *Teoria democrației participative ca premisă metodologică a cercetării implicării cetățeanului în procesul decizional al statului* – examinează *teoria democrației participative*, subliniind relevanța acesteia pentru conturarea rolului cetățeanului în procesul decizional și pentru explicarea legitimității participării acestuia la elaborarea normelor juridice; 1.4. *Dreptul cetățeanului la administrare ca fundament al democrației participative* – dezvoltă tematica *dreptului cetățeanului la administrare*, analizat ca fundament constituțional al democrației participative și ca bază normativă pentru implicarea efectivă a cetățeanului în activitatea autorităților publice.

Capitolul se încheie cu subcapitolul 1.5, care prezintă concluziile desprinse din analiza doctrinară, evidențiind importanța acestor teorii și concepte pentru construcția cadrului metodologic al cercetării și pentru înțelegerea mecanismelor juridice de participare a cetățeanului la procesele legislative și normative din România și Republica Moldova.

**Capitolul 2**, intitulat **Cetățeanul ca subiect al procesului legislativ în România și Republica Moldova**, analizează statutul cetățeanului ca participant la procesul legislativ, evidențiind particularitățile și structura procesului din cele două state, precum și principalele forme de implicare civică, subliniind diferențele și asemănările dintre acestea.

Capitolul este structurat în șase secțiuni: *2.1. Particularitățile procesului legislativ în România și Republica Moldova* – în care sunt comparate caracteristicile procesului legislativ din cele două țări, cu accent pe etapele și mecanismele specifice fiecărui sistem constituțional; *2.2. Formele de participare a cetățenilor în procesul legislativ* – această secțiune oferă o prezentare generală a diferitelor forme de participare a cetățenilor în procesul legislativ, explicând cum acestea contribuie la modelarea legislației și cum sunt reglementate în cadrul juridico-constituțional al României și Republicii Moldova; *2.3. Inițiativa legislativă ca formă de participare a cetățenilor în procesul legislativ* – se analizează inițiativa legislativă ca un mecanism prin care cetățenii pot propune modificări sau completări ale legislației existente, inclusiv revizuirea Constituției, evaluând reglementările din România și Republica Moldova; *2.4. Consultarea publică ca formă de participare a cetățenilor în procesul legislativ* – se explorează procesul de consultare publică ca un instrument prin care cetățenii pot oferi feedback și opinii asupra proiectelor de lege, subliniind procedurile legale și eficiența acestora în promovarea unui proces legislativ transparent; *2.5. Referendumul ca formă de participare a cetățenilor în procesul legislativ* – această secțiune examinează referendumul ca instrument de participare directă a cetățenilor în procesul legislativ, analizând tipurile de referendumuri și reglementările legale și constituționale ale acestora în România și Republica Moldova.

Capitolul se încheie cu secțiunea 2.6., în care se oferă o sinteză a principalelor constatări din secțiunile anterioare și recomandări pentru îmbunătățirea mecanismelor de implicare a cetățenilor în procesul legislativ al celor două state.

**Capitolul 3, intitulat Cetățeanul ca subiect al procesului normativ din România și Republica Moldova,** analizează în profunzime modul în care cetățenii pot participa în procesul normativ al autorităților publice centrale și locale din cele două țări, punând accent pe drepturile recunoscute acestora și instrumentele juridice care le sunt puse la dispoziție.

Capitolul este structurat în cinci secțiuni: *3.1. Particularitățile procesului normativ în România* – în care se analizează detaliat procesul normativ din România, cu sublinierea diferențelor dintre reglementarea procesului normativ al autorităților publice centrale și al celor locale; *3.2. Particularitățile procesului normativ în Republica Moldova* – în care se analizează etapele și particularitățile procesului normativ din Republica Moldova, evidențiindu-se diferențele dintre reglementarea procesului normativ al autorităților publice centrale și al celor locale; *3.3. Implicarea cetățeanului în procesul normativ al autorităților publice centrale* – în care se cercetează participarea cetățenilor în procesul normativ desfășurat la nivelul autorităților publice centrale, fiind identificate instrumentele legale prin care cetățenii pot influența procesul decizional al acestora; *3.4. Implicarea cetățeanului în procesul normativ al administrației publice locale* – în

care se explorează participarea cetățenilor în procesul normativ la nivel local, fiind analizate formele de implicare și mecanismele specifice autorităților publice locale. Capitolul se încheie cu secțiunea 3.5, în care se oferă o sinteză a principalelor constatări din secțiunile anterioare, subliniindu-se importanța și eficiența mecanismelor de participare a cetățenilor în procesul normativ din cele două țări.

Compartimentul final, **Concluzii generale și recomandări**, cuprinde concluzii importante formulate pe baza investigațiilor desfășurate, precum și propuneri concrete pentru soluționarea problemelor identificate și pentru optimizarea cadrului juridic din România și Republica Moldova.

**Bibliografia** include surse doctrinare și normative din România, Republica Moldova, precum și din literatura internațională, însumând 214 titluri (acte normative, monografii, articole științifice, jurisprudență etc.).

# I. STATUTUL CETĂȚEANULUI

## DE SUBIECT AL PROCESULUI LEGISLATIV ȘI NORMATIV: ABORDARE DOCTRINARĂ ȘI FUNDAMENTARE METODOLOGICĂ

### 1.1. Gradul de cercetare științifică a statutului cetățeanului de subiect al procesului legislativ și normativ în România și Republica Moldova

În general, problematica *statutului cetățeanului de subiect al procesului legislativ și normativ* nu este una nouă, nici pentru arealul științific românesc, nici pentru cel moldovenesc. În ultimele trei decenii, în contextul dezvoltării statului de drept și a societății civile, această temă a fost abordată în numeroase rânduri de diferiți doctrinari, sub diverse aspecte și în variate contexte științifice, atât în cadrul teoriei generale a dreptului, cât și în cadrul științelor juridice ramurale, precum dreptul constituțional, dreptul parlamentar, dreptul administrativ, dreptul colectivităților locale etc. Totuși, literatura existentă, deși bogată, tratează predominant instituțiile și procedurile în sine, lăsând în plan secund o analiză sistematică și comparativă a statutului cetățeanului ca „subiect” al ambelor procese – legiferare și normare – și a eficienței reale a mecanismelor participative.

În cadrul *teoriei generale a dreptului*, savanții pun accentul în mod special pe asemenea aspecte fundamentale, precum: actul normativ ca principal izvor al dreptului, activitatea normativă ca unica modalitate de creare a dreptului, tehnica creării dreptului (legistica formală sau tehnica legislativă), precum și procesul legislativ, etapele și principiile acestuia. Totodată, sunt dezvoltate principiile de organizare și funcționare democratică a statului de drept (legalității, constituționalității, consultării cetățenilor etc.), care într-o anumită măsură se răsfrâng și asupra procesului normativ al statului. Cu toate acestea, delimitarea conceptuală dintre „legiferare” (la nivelul Parlamentului) și „normare” (la nivelul autorităților administrației publice) este rar tratată explicit, ceea ce generează confuzii privind poziția juridică a cetățeanului și instrumentele sale de intervenție în fiecare sferă.

Relevante în contextul dat sunt majoritatea manualelor de teorie generală a dreptului. În procesul de documentare și cercetare, am identificat idei valoroase în acest sens în lucrările unor autori de renume, precum: Craiovan I. *Tratat elementar de teoria generală a dreptului* (București, 2001<sup>3</sup>), Luburici M. *Teoria generală a dreptului* (București, 2021<sup>4</sup>), Drăganu T. *Introducere în teoria și practica statului de drept* (Cluj-Napoca, 1992<sup>5</sup>), Negru B., Negru A. *Teoria generală a*

<sup>3</sup> CRAIOVAN, I. *Tratat elementar de teoria generală a dreptului*. București: All Beck, 2001. 384 p.

<sup>4</sup> LUBURICI, M. *Teoria generală a dreptului*. București: Pro Universitaria, 2021. 204 p.

<sup>5</sup> DRĂGANU, T. *Introducere în teoria și practica statului de drept*. Cluj-Napoca: Dacia, 1992. 221 p.

dreptului (Chișinău, 2017<sup>6</sup>), Popa N. *Teoria generală a dreptului* (București, 1996<sup>7</sup>), Vonica R.P. *Introducere generală în drept* (București, 2000<sup>8</sup>), Avornic Gh. *Tratat de teoria generală a statului și dreptului (în două volume)* (Vol. I. Chișinău, 2009<sup>9</sup> și Vol. II. Chișinău, 2010<sup>10</sup>) etc.

O atenție distinctă în cadrul teoriei generale a dreptului se acordă *democrației* ca formă de organizare și exercitare a puterii de stat. În ultimele decenii, problema democrației a preocupat numeroși oameni de știință, care au abordat-o din diferite perspective și în variate contexte juridice, având în vedere evoluțiile politice și sociale contemporane din Republica Moldova și România. Cu lucrări voluminoase și valoroase s-au impus în atenție în acest sens, următorii savanți: Costachi Gh. *Cetățeanul și puterea în statul de drept* (Chișinău, 2019<sup>11</sup>), *Cultura și educația juridică – condiții necesare pentru edificarea statului de drept* (Chișinău, 2014<sup>12</sup>), *Direcții prioritare ale edificării statului de drept în Republica Moldova* (Chișinău, 2009<sup>13</sup>), Costachi Gh., Cușmir V. *Probleme ale statului de drept și administrării democratice* (Chișinău, 2001<sup>14</sup>), Costachi Gh., Hlipcă P. *Organizarea și funcționarea puterii în statul de drept* (Chișinău, 2011<sup>15</sup>), Arseni Al. *Legitimitatea puterii de stat: principiul edificator al statului de drept și democratic contemporan* (Chișinău, 2014<sup>16</sup>), Arseni Al. *Suveranitatea națională de la construcție teoretică la realizare practică* (Chișinău, 2013<sup>17</sup>), Chiveri G. *Principiul transparenței în activitatea autorităților publice – garanție a unei administrări democratice în statul de drept* (teză de doctor în drept. Chișinău, 2013<sup>18</sup>), Postolache I.N. *Raporturile stat-cetățean în România și Republica Moldova* (teză de doctor în drept, Chișinău, 2013<sup>19</sup>) etc.

Aceste lucrări constituie contribuții semnificative și valoroase interdisciplinare, având un impact considerabil asupra înțelegerii și aplicării principiilor fundamentale ale statului de drept și democrației. Studiile oferă o abordare profundă și clarificatoare a problemelor complexe legate de

---

<sup>6</sup> NEGRU, B., NEGRU, A. *Teoria generală a dreptului*. Chișinău: S.n., 2017. 632 p.

<sup>7</sup> POPA, N. *Teoria generală a dreptului*. București: Actami, 1996. 334 p.

<sup>8</sup> VONICA, R.P. *Introducere generală în drept*. București: Lumina Lex, 2000. 600 p.

<sup>9</sup> AVORNIC, Gh. *Tratat de teoria generală a statului și dreptului (în două volume)*. Vol. I. Chișinău: S.n., 2009. 440 p.

<sup>10</sup> AVORNIC, Gh. *Tratat de teoria generală a statului și dreptului (în două volume)*. Vol. II. Chișinău: S.n., 2010. 580 p.

<sup>11</sup> COSTACHI, Gh. *Cetățeanul și puterea în statul de drept*. Chișinău: S.n., 2019. 860 p.

<sup>12</sup> COSTACHI, Gh. *Cultura și educația juridică – condiții necesare pentru edificarea statului de drept: Monografie*. Chișinău: S.n., 2014. 672 p.

<sup>13</sup> COSTACHI, Gh. *Direcții prioritare ale edificării statului de drept în Republica Moldova*. Chișinău: S.n., 2009. 327 p.

<sup>14</sup> COSTACHI, Gh., CUȘMIR, V. *Probleme ale statului de drept și administrării democratice*. Chișinău: S.n., 2001. 286 p.

<sup>15</sup> COSTACHI, Gh., HLIPCĂ, P. *Organizarea și funcționarea puterii în statul de drept*. Ediția a II-a. Chișinău: S.n., 2011. 664 p.

<sup>16</sup> ARSENI, Al. *Legitimitatea puterii de stat: principiul edificator al statului de drept și democratic contemporan*. Chișinău: CEP USM, 2014. 420 p.

<sup>17</sup> ARSENI, Al. *Suveranitatea națională de la construcție teoretică la realizare practică*. Chișinău: CEP USM, 2013. 188 p.

<sup>18</sup> CHIVERI, G. *Principiul transparenței în activitatea autorităților publice – garanție a unei administrări democratice în statul de drept*. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2013. 169 p.

<sup>19</sup> POSTOLACHE, I.N. *Raporturile stat-cetățean în România și Republica Moldova*. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2013. 166 p.



organizarea puterii de stat, legitimitatea acesteia și relațiile dintre cetățeni și autoritățile publice. Aceste lucrări se disting printr-o documentare riguroasă și o metodologie analitică detaliată, aducând soluții inovative și perspective noi asupra unor teme fundamentale pentru evoluția dreptului în Republica Moldova și România. În ansamblu, acestea sunt lucrări esențiale pentru toți cei interesați de înțelegerea profundă a dinamicii între putere, cetățean și stat în cadrul unui sistem democratic.

Alături de aceste lucrări fundamentale și voluminoase, merită menționate și studii mai reduse ca volum, dar la fel de valoroase din punct de vedere teoretic și practic, semnate de asemenea autori precum: Bantuș A. *Rolul sectorului asociativ în dezvoltarea democrației* (în „Probleme ale edificării statului de drept în Republica Moldova”, Vol. II, Chișinău, 2006<sup>20</sup>), Goriuc S. *Constituirea societății civile – principiu al statului de drept* (în „Teoria și practica administrării publice”, Chișinău, 2011<sup>21</sup>), Costachi Gh. *Democrația – condiție indispensabilă afirmării societății civile și a cetățeanului în statul de drept* (în *Supremația Dreptului*, 2016<sup>22</sup>), *Democrația – condiție inerentă formării societății civile și edificării statului de drept* (în *Legea și Viața*, 2010<sup>23</sup>), *Forme ale democrației și eficiența mecanismului de guvernare* (în *Legea și Viața*, 2000<sup>24</sup>), *Statul de drept și democrația în Republica Moldova* (în „Probleme ale edificării statului de drept în Republica Moldova”. Vol. II. Chișinău, 2006<sup>25</sup>), Guceac I. *Forme și condiții de exercitare a democrației în statul de drept* (în *Revista Națională de Drept*, 2003<sup>26</sup>), Костаки Г. *Формы реализации прямой демократии на местном уровне* (în „Știința juridică în condițiile de integrare europeană a Ucrainei și Moldovei: repere moderne de dezvoltare juridică”, Chișinău, 2017<sup>27</sup>), Костаки Г., Нягу А. *Прямая (непосредственная) демократия на местном уровне: формы и законодательное обеспечение* (în *Закон и Жизнь*, 2013<sup>28</sup>) etc.

---

<sup>20</sup> BANTUȘ, A. *Rolul sectorului asociativ în dezvoltarea democrației*. În: „Probleme ale edificării statului de drept în Republica Moldova”. Vol. II. Chișinău: F.E.-P. „Tipografia Centrală”, 2006, p. 81-130.

<sup>21</sup> GORIUC, S. *Constituirea societății civile – principiu al statului de drept*. În: „Teoria și practica administrării publice”, materiale ale conferinței științifice internaționale din 22 mai 2012, Chișinău. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2011, p. 119-121.

<sup>22</sup> COSTACHI, Gh. *Democrația – condiție indispensabilă afirmării societății civile și a cetățeanului în statul de drept*. În: *Supremația Dreptului*, 2016, nr. 2, p. 5-9.

<sup>23</sup> COSTACHI, Gh. *Democrația – condiție inerentă formării societății civile și edificării statului de drept*. În: *Legea și Viața*, 2010, nr. 9, p. 4-8.

<sup>24</sup> COSTACHI, Gh. *Forme ale democrației și eficiența mecanismului de guvernare*. În: *Legea și Viața*, 2000, nr. 4, p. 9-13.

<sup>25</sup> COSTACHI, Gh. *Statul de drept și democrația în Republica Moldova*. În: „Probleme ale edificării statului de drept în Republica Moldova”. Vol. II. Chișinău: Î.S. F.E.-P. „Tipografia Centrală”, 2006, p. 9-80.

<sup>26</sup> GUCEAC, I. *Forme și condiții de exercitare a democrației în statul de drept*. În: *Revista Națională de Drept*, 2003, nr. 10, p. 12-28.

<sup>27</sup> КОСТАКИ, Г. *Формы реализации прямой демократии на местном уровне*. În: „Știința juridică în condițiile de integrare europeană a Ucrainei și Moldovei: repere moderne de dezvoltare juridică”, materialele conferinței internaționale științifico-practică din 24-25 martie 2017 din Chișinău. Chișinău: S.n., 2017, p. 81-89.

<sup>28</sup> КОСТАКИ, Г., НЯГУ, А. *Прямая (непосредственная) демократия на местном уровне: формы и законодательное обеспечение*. В: *Закон и Жизнь*, 2013, № 5, p. 4-8.

Se poate susține că datorită acestor studii (dar și a multor altora), a fost edificat fundamentul științific necesar pentru derularea unui amplu proces de reglementare normativă a principiilor și mecanismelor juridice esențiale pentru implementarea practică a democrației în societatea românească și moldovenească. Aceste lucrări au contribuit semnificativ la clarificarea conceptelor teoretice și au furnizat direcțiile necesare pentru adaptarea principiilor democratice la realitățile politice și sociale din ambele state.

Problema participării cetățenilor în procesul legislativ și normativ este abordată în mod detaliat și în cadrul *științei dreptului constituțional*, în contextul unor instituții fundamentale, precum: suveranitatea națională, organizarea și funcționarea puterii de stat, separația și colaborarea puterilor în stat, drepturile fundamentale ale cetățenilor (în special, drepturile social-politice), autoritatea legislativă și procesul legislativ, autoritatea executivă, Curtea Constituțională, autoritățile publice locale, revizuirea Constituției etc.

Aceste instituții sunt esențiale în cadrul unui stat de drept democratic, având un rol semnificativ în asigurarea transparenței procesului decizional al autorităților publice și în garantarea accesului cetățenilor la exercitarea drepturilor lor fundamentale.

Contribuții valoroase în acest sens au adus asemenea constituționaliști de renume precum: Arseni Al. *Drept constituțional și instituții politice. Tratat* (Vol. II. Chișinău, 2014<sup>29</sup> și 2019<sup>30</sup>), Drăganu T. *Drept constituțional și instituții politice* (București, 2000<sup>31</sup>), Guceac I. *Constituția la răscruce de milenii* (Chișinău, 2013<sup>32</sup>), Guceac I. *Curs elementar de drept constituțional* (Chișinău, 2001<sup>33</sup>), Guceac, I. *Tratat elementar de drept constituțional* (Vol. II. Chișinău, 2022<sup>34</sup>), Iancu Gh. *Drept constituțional și instituții politice* (București, 2005<sup>35</sup>), Ionescu C. *Principii fundamentale ale democrației constituționale* (București, 1997<sup>36</sup>), Muraru I., Tănăsescu E.-S. *Drept constituțional și instituții politice* (Vol. II. București, 2009<sup>37</sup>), Deleanu I. *Instituții și proceduri constituționale* (Vol. II. Arad, 1998<sup>38</sup>), Deleanu I. *Instituții și proceduri constituționale – în dreptul român și comparat* (București, 2006<sup>39</sup>) etc.

---

<sup>29</sup> ARSENI, Al. *Drept constituțional și instituții politice. Tratat*. Vol. II. Chișinău: CEP USM, 2014. 468 p.

<sup>30</sup> ARSENI, Al. *Drept constituțional și instituții politice. Tratat*. Ediția a II-a. Vol. II. Chișinău: CEP USM, 2019. 320 p.

<sup>31</sup> DRĂGANU, T. *Drept constituțional și instituții politice*. Vol. II. București: Lumina Lex, 2000. 368 p.

<sup>32</sup> GUCEAC, I. *Constituția la răscruce de milenii*. Chișinău: S.n., 2013. 416 p.

<sup>33</sup> GUCEAC, I. *Curs elementar de drept constituțional*. Vol. I. Chișinău: Reclama, 2001. 275 p.

<sup>34</sup> GUCEAC, I. *Tratat elementar de drept constituțional*. Vol. II. Chișinău: S.n., 2022. 574 p.

<sup>35</sup> IANCU, Gh. *Drept constituțional și instituții politice*. Ediția a III-a. București: Lumina Lex, 2005. 638 p.

<sup>36</sup> IONESCU, C. *Principii fundamentale ale democrației constituționale*. București: Lumina Lex, 1997. 247 p.

<sup>37</sup> MURARU, I., TĂNĂSESCU, E.-S. *Drept constituțional și instituții politice*. Ediția a 13-a. Vol. II. București: C.H. Beck, 2009. 290 p.

<sup>38</sup> DELEANU, I. *Instituții și proceduri constituționale*. Vol. II. Arad: Servo-Sat, 1998. 639 p.

<sup>39</sup> DELEANU, I. *Instituții și proceduri constituționale – în dreptul român și comparat*. București: C.H. Beck, 2006. 922 p.

Aceste lucrări, fiind valorificate în procesul de cercetare doctorală, au fost esențiale pentru aprofundarea înțelegerii implicării cetățeanului în contextul procesului legislativ și normativ, evidențiind atât rolul cetățeanului în formularea și adoptarea actelor normative, cât și mecanismele instituționale care garantează participarea acestuia în cadrul unui stat democratic și de drept.

O importanță științifică similară o au și comentariile colective ale Constituției, care oferă o interpretare aprofundată și detaliată a prevederilor constituționale. Lucrări precum *Constituția Republicii Moldova. Comentariu* (Chișinău, 2012<sup>40</sup>), *Constituția României – comentariu pe articole* (coord. I. Muraru, E.S. Tănăsescu, București, 2008<sup>41</sup>), *Constituția României revizuită: comentarii și explicații* (M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu, București, 2004<sup>42</sup>) și *Constituția României: comentată și adnotată* (V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu, București, 1997<sup>43</sup>) reprezintă surse de referință esențiale pentru înțelegerea mecanismelor constituționale și a modului în care acestea reglementează procesul legislativ și normativ.

Aceste lucrări nu doar explică textul constituțional, ci și evidențiază jurisprudența Curții Constituționale, influențele dreptului comparat și aplicabilitatea principiilor democratice în procesul normativ. Astfel, ele contribuie la clarificarea statutului cetățeanului ca subiect al procesului legislativ și normativ, evidențiind drepturile și modalitățile prin care acesta poate influența procesul decizional în stat.

O valoare științifică distinctă prezintă în contextul dat lucrările în care este aprofundată abordarea autorității legislative a statului, sub aspectul organizării și funcționării, procesului decizional, mecanismelor de interacțiune cu alte autorități ale statului și cetățeni, precum și a principiilor fundamentale care-i guvernează activitatea, cum ar fi reprezentativitatea, transparența și controlul democratic.

Contribuții semnificative în acest domeniu pot fi regăsite în lucrările mai multor autori consacrați, care au abordat aspecte esențiale ale funcționării și organizării parlamentare. Astfel, lucrările precum: *Tratat de teorie și practică parlamentară* Vol. I. (V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu, București, 2001<sup>44</sup>), *Parlamentul și securitatea națională* (C. Monac, București, 2006<sup>45</sup>), *Drept parlamentar* (V. Popa, Chișinău, 1999<sup>46</sup>), *Drept parlamentar* (Al. Arseni, Chișinău,

---

<sup>40</sup> *Constituția Republicii Moldova. Comentariu*. Chișinău: Arc, 2012. 576 p.

<sup>41</sup> *Constituția României – comentariu pe articole*. Coord.: I. MURARU, E.S. TĂNĂSESCU. București: C.H. Beck, 2008. 1507 p.

<sup>42</sup> *Constituția României revizuită (comentarii și explicații)*. CONSTANTINESCU, M., IORGOVAN, A., MURARU, I., TĂNĂSESCU, E.S. București: All Beck, 2004. 363 p.

<sup>43</sup> DUCULESCU, V., CĂLINOIU, C., DUCULESCU, G. *Constituția României, comentată și adnotată*. București: Lumina Lex, 1997. 480 p.

<sup>44</sup> DUCULESCU, V., CĂLINOIU, C., DUCULESCU, G. *Tratat de teorie și practică parlamentară*. Vol. I. București: Lumina Lex, 2001. 797 p.

<sup>45</sup> MONAC, C. *Parlamentul și securitatea națională*. București: Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, 2006. 472 p.

<sup>46</sup> POPA, V. *Drept parlamentar*. Monografie. Chișinău: ULIM, 1999. 234 p.

2020<sup>47</sup>), *Analiza funcțională a administrației parlamentului Republicii Moldova* (A. Dudina, M. Sprindzüks, Chișinău, 2006<sup>48</sup>) oferă o perspectivă detaliată asupra instituției parlamentare, mecanismelor sale interne și relației sale cu celelalte puteri ale statului, contribuind la înțelegerea profundă a mecanismului de legiferare în statul de drept, prin colaborarea autorităților.

Dincolo de analiza instituțională a Parlamentului, unii doctrinari s-au axat într-un mod distinct pe legiferare și procesul legislativ propriu-zis. În acest sens, V. Arnăut aduce o contribuție esențială prin lucrările sale *Legiferarea și funcția legislativă a Parlamentului* (în *Supremația Dreptului*, 2017<sup>49</sup>), *Procesul legislativ: reglementări naționale și aspecte de drept comparat* (teză de doctorat, Chișinău, 2019<sup>50</sup>) și *Procesul legislativ și procedura legislativă (Partea a II-a)* (în *Revista Națională de Drept*, 2017<sup>51</sup>) în care analizează mecanismele legislative atât din perspectivă națională, cât și comparată. P. Hlipcă, în studiul *Activitatea legislativă a statului: esență și particularități* (în *Legea și Viața*, 2008<sup>52</sup>), examinează rolul fundamental al statului în procesul de creare a normelor juridice, punând accent pe esența și specificul acestuia.

O perspectivă constituțională asupra procesului legislativ este oferită de A. Varga în lucrarea sa *Constituționalitatea procesului legislativ* (București, 2007<sup>53</sup>), unde sunt abordate principiile și exigențele ce trebuie respectate pentru asigurarea conformității actelor normative și procesului legislativ cu normele constituționale. Prin aceste lucrări, autorii oferă o analiză detaliată a etapelor procesului legislativ, a principiilor fundamentale care guvernează adoptarea actelor normative și a particularităților acestui proces în diferite sisteme juridice.

În strânsă legătură cu procesul legislativ, un alt subiect de interes îl reprezintă delegarea legislativă, ca excepție de la principiul separației puterilor în stat. Un aport important în studierea delegării legislative îl aduce N. Lungeanu, care analizează conceptul acesteia în articolul *Conceptul delegării legislative* (Legea și Viața, 2008<sup>54</sup>). O perspectivă complementară este oferită de V. Balmuș și N. Lungeanu în lucrarea *Delegarea: dimensiuni legale și doctrinare* (Chișinău, 2009<sup>55</sup>), unde autorii detaliază aspectele normative și doctrinare ale instituției. La rândul său, S.

---

<sup>47</sup> ARSENI, Al. *Drept parlamentar*. Ediția a 2-a. Chișinău: CEP USM, 2020. 247 p.

<sup>48</sup> DUDINA, A., SPRINDZUKS, M. *Analiza funcțională a administrației parlamentului Republicii Moldova*. Chișinău, 2006. 45 p.

<sup>49</sup> ARNĂUT, V. *Legiferarea și funcția legislativă a Parlamentului*. În: *Supremația Dreptului*, 2017, nr. 4, p. 29-35.

<sup>50</sup> ARNĂUT, V. *Procesul legislativ: reglementări naționale și aspecte de drept comparat*: Teză de doctor în drept. Chișinău, 2019. 151 p.

<sup>51</sup> ARNĂUT, V. *Procesul legislativ și procedura legislativă (Partea a II-a)*. În: *Revista Națională de Drept*, 2017, nr. 12, p. 31-35.

<sup>52</sup> HLIPCĂ, P. *Activitatea legislativă a statului: esență și particularități*. În: *Legea și Viața*, 2008, nr. 9, p. 56-58.

<sup>53</sup> VARGA, A. *Constituționalitatea procesului legislativ*. Monografie. București: Hamangiu, 2007. 368 p.

<sup>54</sup> LUNGEANU, N. *Conceptul delegării legislative*. În: *Legea și Viața*, 2008, nr. 6, p. 47-51.

<sup>55</sup> BALMUȘ, V., LUNGEANU, N. *Delegarea: dimensiuni legale și doctrinare*. Chișinău: Tipografia A.Ș.M., 2009. 376 p.

Țurcan tratează delegarea legislativă ca procedură excepțională de substituire în studiul său publicat în *Revista Națională de Drept* (2003<sup>56</sup>).

O analiză aprofundată a ordonanțelor guvernamentale și a impactului acestora asupra drepturilor fundamentale regăsim în studiile lui P. Hlipcă, în special în lucrarea *Ordonanțele de urgență ale Guvernului: pot sau nu afecta drepturile și libertățile cetățenești?* (*Educația civică și drepturile omului*, Chișinău, 2008<sup>57</sup>). De asemenea, I. Muraru și M. Constantinescu aduc o contribuție semnificativă în acest domeniu prin lucrarea *Ordonanța Guvernamentală: doctrină și jurisprudență* (București, 2000<sup>58</sup>), care tratează problematica ordonanțelor în lumina doctrinei și jurisprudenței constituționale.

Astfel, prin această diversitate de abordări, de la structura și funcționarea Parlamentului până la procesul legislativ și delegarea legislativă, se conturează o imagine amplă asupra modului în care se realizează legiferarea și care sunt limitele democratice ale acesteia. Studiile enunțate sunt relevante pentru analiza statutului cetățeanului în procesul legislativ și normativ, deoarece evidențiază modul în care procedură excepțională a delegării legislative influențează posibilitățile de participare efectivă a cetățenilor la elaborarea actelor normative.

Fără a diminua valoarea deosebită a publicațiilor citate, menționăm că „cele mai aprofundate cercetări în materia legiferării și a procesului legislativ, au fost realizate în domeniul legisticii formale, care în arealul științific românesc, reprezintă o veritabilă ramură de drept formată din norme de tehnică legislativă și norme de procedură legislativă”<sup>59</sup>. Specialiști valoroși care s-au impus cu contribuții științifice relevante în acest sens sunt: I. Mrejeru (*Tehnica legislativă*. București, 1979<sup>60</sup>), V.D. Zlătescu (*Introducere în legistica formală. Tehnica legislativă*. București, 1996<sup>61</sup>); I. Vida (*Legistică Formală. Introducere în tehnica și procedura legislativă*. București, 2000<sup>62</sup>, *Manual de legistică formală*. București, 2004<sup>63</sup>, *Legistica formală*.

---

<sup>56</sup> ȚURCAN, S. *Delegarea legislativă ca procedură excepțională de substituire*. În: *Revista Națională de Drept*, 2003, nr. 3, p. 51-60.

<sup>57</sup> HLIPCĂ, P. *Ordonanțele de urgență ale Guvernului: pot sau nu afecta drepturile și libertățile cetățenești*. În: „Educația civică și drepturile omului, conferință națională științifico-practică (16 septembrie 2008). Chișinău: „Politicom”, 2008, p. 213-218.

<sup>58</sup> MURARU, I., CONSTANTINESCU, M. *Ordonanța Guvernamentală: doctrină și jurisprudență*. București: Lumina Lex, 2000. 176 p.

<sup>59</sup> ARNĂUT, V. *Procesul legislativ: reglementări naționale și aspecte de drept comparat*: Teză de doctor în drept. Chișinău, 2019, p. 19.

<sup>60</sup> MREJERU, I. *Tehnica legislativă*. București: Editura Academiei, 1979. 223 p.

<sup>61</sup> ZLĂTESCU, V.D. *Introducere în legistica formală. Tehnica legislativă*. București: Oscar Print, 1996. 161 p.

<sup>62</sup> VIDA, I. *Legistică formală. Introducere în tehnica și procedura legislativă*. București: Lumina Lex, 2000. 324 p.

<sup>63</sup> VIDA, I. *Manual de legistică formală*. București: Lumina Lex, 2004. 216 p.

*Introducere în tehnica și procedura legislativă*. București, 2012<sup>64</sup>); M. Grigore (*Tehnica normativă*. București, 2009<sup>65</sup>) etc.

Aceste lucrări cuprind studii integrate în materie de proces legislativ, fiind axate atât pe dezvoltarea standardelor tehnico-legislative în domeniul creării actelor normative, cât și pe aspectele de procedură pe care le implică inevitabil acest proces, ambele momente fiind la fel de importante pentru realizarea eficientă de către stat a funcției sale legislative.

Având în vedere faptul că crearea dreptului în cadrul statului nu se reduce doar la activitatea legislativă a legiuitorului, ci cuprinde și activitatea normativă a autorităților administrației publice, devine evident că pentru abordarea temei doctorale sunt relevante și studiile realizate în cadrul dreptului administrativ. Acestea oferă o perspectivă esențială asupra procesului normativ desfășurat la nivelul administrației publice, asupra principiilor care guvernează adoptarea actelor administrative normative și asupra mecanismelor de control al legalității acestora. În plus, cercetările din domeniul dreptului administrativ permit o mai bună înțelegere a interacțiunii dintre puterea legislativă și cea executivă în procesul de reglementare, evidențiind modul în care actele normative administrative completează și implementează legislația primară.

Din perspectiva dată, un interes distinct prezintă lucrările de drept administrativ semnate de asemenea autori consacrați precum: Apostol Tofan D. *Drept administrativ* (Vol. I. București, 2003<sup>66</sup>), Iorgovan A. *Tratat de drept administrativ* (Vol. I. București, 2005<sup>67</sup>), Iovănaș I. *Drept administrativ și elemente ale științei administrației* (București, 1977<sup>68</sup>), Iovănaș I. *Drept administrativ* (Arad, 1997<sup>69</sup>), Orlov M. și Belecciu Șt. *Drept administrativ* (Chișinău, 2005<sup>70</sup>), Preda M. *Drept administrativ. Partea specială* (București, 2001<sup>71</sup>), Vedinaș V. *Tratat teoretic și practic de drept administrativ* (Vol. I. București, 2018<sup>72</sup>), Vida I. *Puterea executivă și administrația publică* (București, 1994<sup>73</sup>), Damcali A. *Revocarea actului administrativ* (București, 2023<sup>74</sup>), Gherghină C.-A. *Legalitatea actului administrativ normativ în statul de drept* (București, 2019<sup>75</sup>).

---

<sup>64</sup> VIDA, I. *Legistica formală. Introducere în tehnica și procedura legislativă*. București: Universul Juridic, 2012. 224 p.

<sup>65</sup> GRIGORE, M. *Tehnica normativă*. București: C.H. Beck, 2009. 472 p.

<sup>66</sup> APOSTOL-TOFAN, D. *Drept administrativ*. Vol. I. București: All Beck, 2003. 321 p.

<sup>67</sup> IORGOVAN, A. *Tratat de drept administrativ*. Vol. I. Ediția a IV-a. București: All Beck, 2005. 680 p.

<sup>68</sup> IOVĂNAȘ, I. *Drept administrativ și elemente ale științei administrației*. București: Edit. Didactică și Pedagogică, 1977. 355 p.

<sup>69</sup> IOVĂNAȘ, I. *Drept administrativ*. Arad: Servo-Sat, 1997. 184 p.

<sup>70</sup> ORLOV, M., BELECCIU Șt. *Drept administrativ*. Chișinău: Epigraf, 2005. 270 p.

<sup>71</sup> PEDA, M. *Drept administrativ. Partea specială*. București: Lumina Lex, 2001. 480 p.

<sup>72</sup> VEDINAȘ, V. *Tratat teoretic și practic de drept administrativ*. Vol. I. București: Universul Juridic, 2018. 547 p.

<sup>73</sup> VIDA, I. *Puterea executivă și administrația publică*. București: R.A. Monitorul Oficial, 1994. 224 p.

<sup>74</sup> DAMCALI, A. *Revocarea actului administrativ*. București: Universul Juridic, 2023. 312 p.

<sup>75</sup> GHERGHINĂ, C.-A. *Legalitatea actului administrativ normativ în statul de drept*. București: Universul Juridic, 2019. 352 p.

Aceste lucrări constituie un fundament esențial pentru orice cercetare privind crearea dreptului în stat, completând studiile din domeniul dreptului constituțional și parlamentar printr-o perspectivă specifică asupra rolului administrației publice în procesul de reglementare normativă.

Nu mai puțin important considerăm a fi rolul administrației publice locale în procesul de administrare democratică a societății. Lucrările care abordează acest nivel al administrației publice prezintă astfel un interes deosebit pentru cercetarea noastră. Contribuții teoretice relevante la acest subiect au înregistrat: Manda C., Manda C. *Deptul colectivităților locale* (București, 2007<sup>76</sup>), Micinschi A. *Unele forme și metode contemporane de administrare publică locală* (în „Administrația publică: aspecte practico-științifice, probleme și perspective”, Chișinău, 2004<sup>77</sup>), Trăilescu A. *Actele administrației publice locale* (București, 2002<sup>78</sup>), Voican M. *Principiile cadru ale administrației publice locale* (București, 2008<sup>79</sup>), Arseni O. *Dizolvarea consiliului local: studiu juridico-comparativ* (în „Mecanisme naționale și internaționale de protecție a drepturilor omului”, Chișinău, 2014<sup>80</sup>). Aceste studii dezvoltă multiple aspecte esențiale ale administrației publice locale, creând o bază teoretică solidă pentru înțelegerea modului de exercitare a democrației la nivelul unităților administrativ-teritoriale de către colectivitățile locale.

Dincolo de lucrările menționate anterior, care analizează exercitarea democratică a puterii de stat în colaborare cu cetățenii dintr-o perspectivă largă, un interes deosebit pentru prezenta cercetare doctorală îl constituie studiile ce dezvoltă în profunzime mecanismele juridice de participare a cetățenilor la procesul decizional al autorităților publice, în special, la procesul legislativ și normativ.

În acest context, considerăm deosebit de valoroase lucrările care abordează în profunzime dreptul cetățenilor la administrare, un drept constituțional ce poate fi considerat, pe bună dreptate, o garanție fundamentală a participării acestora la gestionarea treburilor publice – aspect indispensabil unei societăți democratice. Apreciem astfel lucrările semnate de Pînzaru T. *Garantarea și protecția juridică a dreptului cetățeanului la administrare* (în „Mecanisme naționale și internaționale de protecție a drepturilor omului”, Chișinău, 2014<sup>81</sup>) și Scripnic V.

---

<sup>76</sup> MANDA, C., MANDA, C. *Deptul colectivităților locale*. București: Lumina Lex, 2007. 519 p.

<sup>77</sup> MICINSCHI, A. *Unele forme și metode contemporane de administrare publică locală*. În: „Administrația publică: aspecte practico-științifice, probleme și perspective”, materialele conf. internaț. șt.-practice, din 30.01.2004. Chișinău: CEP USM, 2004, p. 236-249.

<sup>78</sup> TRĂILESCU, A. *Actele administrației publice locale*. București: All Beck, 2002. 270 p.

<sup>79</sup> VOICAN, M. *Principiile cadru ale administrației publice locale*. București: Universul Juridic, 2008. 224 p.

<sup>80</sup> ARSENI, O. *Dizolvarea consiliului local: studiu juridico-comparativ*. În: „Mecanisme naționale și internaționale de protecție a drepturilor omului”, materialele mesei rotunde din 11 decembrie 2013. Chișinău: AAP, 2014, p. 282-298.

<sup>81</sup> PÎNZARU, T. *Garantarea și protecția juridică a dreptului cetățeanului la administrare*. În: „Mecanisme naționale și internaționale de protecție a drepturilor omului”, materialele mesei rotunde din 10 decembrie 2013. Chișinău: AAP, 2014, p. 386-395.

*Problemele realizării dreptului persoanei la administrare într-un stat de drept: studiu juridico-comparativ* (Autoreferatul tezei de doctor în drept, Chișinău, 2012<sup>82</sup>).

Aceste lucrări reprezintă contribuții semnificative la fundamentarea teoretică și practică a dreptului cetățenilor la administrare, evidențiind importanța acestuia în arhitectura statului de drept. Studiul realizat de Pînzaru T. oferă o perspectivă detaliată asupra mecanismelor juridice de garantare și protecție a acestui drept, analizând atât cadrul normativ național, cât și influențele internaționale în domeniu. Pe de altă parte, cercetarea efectuată de Scripnic V. aprofundează problematica exercitării efective a dreptului la administrare, printr-o abordare comparativă, evidențiind soluții aplicabile în statele de drept modern.

Ambele studii aduc clarificări esențiale asupra modului în care acest drept fundamental poate fi consolidat și protejat, subliniind necesitatea unor reglementări eficiente și a unei implementări coerente în practică. Totodată, ele contribuie la o mai bună înțelegere a interacțiunii dintre administrația publică și cetățeni, aspect indispensabil pentru consolidarea democrației participative.

O altă direcție de cercetare importantă atestăm în cazul următorilor autori: Dinga A. *Participare publică: îndrumare pentru un trai mai bun* (Iași, 2014<sup>83</sup>), Preda O., Olteanu S. *Implicarea cetățenilor – pe scurt. Ghid de participare publică pentru autoritățile publice locale* (București, 2008<sup>84</sup>), Pînzaru T. *Participarea cetățenească: esență, beneficii, costuri* (în „Contribuții științifice la edificarea și consolidarea statului de drept”, Chișinău, 2011<sup>85</sup>), Pînzaru T. *Asigurarea juridică a implicării cetățeanului în procesul decizional al autorităților de guvernare și reprezentative* (teză de doctor în drept, Chișinău, 2015<sup>86</sup>), Scripnic V., Pînzaru T. *Participarea civico-politică și responsabilizarea socială pentru o guvernare democratică. Cetățenia activă în perspectiva integrării europene* (în „Contribuții științifice la edificarea și consolidarea statului de drept”, Chișinău, 2011<sup>87</sup>), Костакі Г., Пынзару Т. *Вовлечение граждан в процессе принятия решений: сущность, необходимость и способы реализации* (în *Drept și*

---

<sup>82</sup> SCRIPNIC, V. *Problemele realizării dreptului persoanei la administrare într-un stat de drept (studiu juridico-comparativ)*. Autoreferatul tezei de doctor în drept. Chișinău, 2012. 26 p.

<sup>83</sup> DINGA, A. *Participare publică: îndrumare pentru un trai mai bun*. Iași: Asociația Mai Bine, 2014. 44 p.

<sup>84</sup> *Implicarea cetățenilor – pe scurt. Ghid de participare publică pentru autoritățile publice locale* / autori: O. PREDA, S. OLTEANU. București: CeRe – Centrul de Resurse pentru Participare Publică, 2008. 38 p.

<sup>85</sup> PÎNZARU, T. *Participarea cetățenească: esență, beneficii, costuri*. În: „Contribuții științifice la edificarea și consolidarea statului de drept”, materialele conferinței științifice internaționale (3 mai 2011, mun. Chișinău). Chișinău: S.n., 2011, p. 719-726.

<sup>86</sup> PÎNZARU, T. *Asigurarea juridică a implicării cetățeanului în procesul decizional al autorităților de guvernare și reprezentative*. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2015. 192 p.

<sup>87</sup> SCRIPNIC, V., PÎNZARU, T. *Participarea civico-politică și responsabilizarea socială pentru o guvernare democratică. Cetățenia activă în perspectiva integrării europene*. În: „Contribuții științifice la edificarea și consolidarea statului de drept”, conferință științifică internațională (3 mai 2011, mun. Chișinău). Chișinău: S.n., 2011, p. 178-187.



Politologie, 2012<sup>88</sup>), Костаки Г., Султанов Р. *Участие граждан в осуществлении государственной власти* (Кишинэу, 2018<sup>89</sup>), Rusu D. *Participarea societății civile la procesul legislativ: studiu comparat* (teză de doctor în drept, Chișinău, 2025)<sup>90</sup>, Smochină A., Galben C. *Implicarea societății civile în procesul decizional al statului* (în Studii Juridice Universitare, 2011)<sup>91</sup> etc.

În ansamblu, aceste studii conturează formele, principiile și factorii care influențează eficiența participării cetățenilor, oferind perspective valoroase asupra modului în care societatea poate contribui activ la procesul decizional într-un sistem de guvernare democratic.

Rolul cetățenilor în procesul legislativ și normativ, precum și mecanismele juridice concrete ce permit participarea acestora în activitatea de creare a dreptului o regăsim pe larg dezvoltată în studiile științifice axate pe asemenea aspecte importante precum:

- **Inițiativa legislativă populară:** Arnăut V. *Dreptul cetățenilor la inițiativă legislativă*, în „Apărarea drepturilor omului”. Comrat, 2017<sup>92</sup>, Pînzaru T., Gagiuc E. *Inițiativa legislativă: subiecți de drept și condiții de admisibilitate*, în „Contribuții științifice la edificarea și consolidarea statului de drept”. Chișinău, 2011<sup>93</sup>, Butucea E. *Cetățenii ca subiecți ai procesului legislativ*, în „Mecanisme naționale și internaționale de protecție a drepturilor omului”. Chișinău, 2014<sup>94</sup>, Pușkaș V., Kuciuk V. *Inițiativa populară de revizuire a constituției are suport legal și constituțional*, în *Legea și Viața*, 2016<sup>95</sup>, Rîbca E. *Inițiativa legislativă (I)*, în „Dimensiunea științifică și praxiologică a dreptului”. Chișinău, 2009<sup>96</sup>, Valea D.C. *Controlul constituționalității*

---

<sup>88</sup> КОСТАКИ, Г., ПЫНЗАНУ, Т. *Вовлечение граждан в процессе принятия решений: сущность, необходимость и способы реализации*. În: *Право и Политология*, 2012, nr. 19, p. 25-28.

<sup>89</sup> КОСТАКИ, Г., СУЛТАНОВ, Р. *Участие граждан в осуществлении государственной власти*. Кишинэу: Б.и., 2018. 520 p.

<sup>90</sup> RUSU, D. *Participarea societății civile la procesul legislativ: studiu comparat*. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2025. 207 p.

<sup>91</sup> SMOCHINĂ, A., GALBEN, C. *Implicarea societății civile în procesul decizional al statului*. În: *Studii Juridice Universitare*, 2011, nr. 1-2, p. 71-76.

<sup>92</sup> ARNĂUT, V. *Dreptul cetățenilor la inițiativă legislativă*. În: „Apărarea drepturilor omului”, materialele conferinței științifice din 26 octombrie 2017, Universitatea de Stat din Comrat. Comrat: S.n., 2017, p. 505-519.

<sup>93</sup> PÎNZARU, T., GAGIUC, E. *Inițiativa legislativă: subiecți de drept și condiții de admisibilitate*. În: „Contribuții științifice la edificarea și consolidarea statului de drept”, materialele conferinței științifice internaționale, din 3 mai 2011 (mun. Chișinău). Chișinău: S.n., 2011, p. 334-342.

<sup>94</sup> BUTUCEA, E. *Cetățenii ca subiecți ai procesului legislativ*. În: „Mecanisme naționale și internaționale de protecție a drepturilor omului”, materiale ale mesei rotunde cu participare internațională consacrată aniversării a 65-a de la adoptarea Declarației Universale a Drepturilor Omului, 11 decembrie 2013. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2014, p. 351-361.

<sup>95</sup> PUȘKAȘ, V., KUCIUK, V. *Inițiativa populară de revizuire a constituției are suport legal și constituțional*. În: *Legea și Viața*, 2016, nr. 2, p. 10-17.

<sup>96</sup> RÎBCA, E. *Inițiativa legislativă (I)*. În: „Dimensiunea științifică și praxiologică a dreptului”, materialele conferinței științifice internaționale „Contribuții la dezvoltarea doctrinară a dreptului”, Chișinău, 14-15 martie 2009. Chișinău: Bons Offices, 2009, p. 310-327.

inițiativelor legislative a cetățenilor în România, în Curentul Juridic, 2012<sup>97</sup>, Фрунзэ Ю., Гажиу Е., Султанов Р. *Институт народной законодательной инициативы в современном демократическом государстве (теоретико-правовые аспекты)*, în „Contribuții științifice la edificarea și consolidarea statului de drept”. Chișinău, 2011<sup>98</sup>. Aceste lucrări oferă o abordare detaliată și bine fundamentată asupra dreptului cetățenilor la inițiativă legislativă, evidențiind atât cadrul normativ existent, cât și implicațiile practice ale acestui instrument democratic. Autorii explorează subiecții de drept, condițiile de admisibilitate și aspectele constituționale ale inițiativelor populare, contribuind astfel la înțelegerea aprofundată a acestui mecanism participativ esențial în procesul legislativ.

- **Referendumul:** Cuculescu A. *Referendumul – modalitate directă de exercitare a suveranității naționale*, în Studii Juridice Universitare, 2017<sup>99</sup>, Midrigan P., Bordian M. *Referendumul ca formă fundamentală a democrației politice*, în Studia Universitatis Moldaviae, 2020<sup>100</sup>, Muntean Iu. *Problemele supuse referendumului: studiu în dreptul comparat*, teză de doctor în drept, Chișinău, 2009<sup>101</sup>, Railean P. *Referendumul republican – formă de participare directă a cetățenilor la luarea deciziilor în stat*, în „Referendumul ca formă supremă a democrației directe”, Chișinău, 2016<sup>102</sup>, Ionescu C. *Unele reflecții pe marginea art. 74 din Constituția României, republicată*, în Revista de drept public, 2010<sup>103</sup>, Vaculovschi Gh. *Referendumul republican ca exercițiu de legiferare. aspecte tehnico-juridice*, în Supremația Dreptului, 2019<sup>104</sup>, Crigan D. *Revizuirea Constituției prin referendum în tranziția democratică*, în „Competitivitatea și Inovarea în Economia Cunoașterii”, Chișinău, 2018<sup>105</sup>, Varga A. *Referendumul consultativ în*

<sup>97</sup> VALEA, D. C. *Controlul constituționalității inițiativelor legislative a cetățenilor în România*. În: Curentul Juridic, 2012, nr. 1(48). [online] [citat 16.10.2022]. Disponibil: [http://revcurentjur.ro/old/arhiva/attachments\\_201201/recjurid121\\_3FR.pdf](http://revcurentjur.ro/old/arhiva/attachments_201201/recjurid121_3FR.pdf).

<sup>98</sup> ФРУНЗЭ, Ю., ГАЖИУ, Е., СУЛТАНОВ, Р. *Институт народной законодательной инициативы в современном демократическом государстве (теоретико-правовые аспекты)*. În: „Contribuții științifice la edificarea și consolidarea statului de drept”, materialele conferinței științifice internaționale din 3 mai 2011. Chișinău: S.n., 2011, p. 207-210.

<sup>99</sup> CUCULESCU, A. *Referendumul – modalitate directă de exercitare a suveranității naționale*. În: Studii Juridice Universitare, 2017, nr. 3-4(39-40), p. 183-191.

<sup>100</sup> MIDRIGAN, P., BORDIAN, M. *Referendumul ca formă fundamentală a democrației politice*. În: Studia Universitatis Moldaviae, 2020, nr. 8(138), p. 112-121.

<sup>101</sup> MUNTEAN, Iu. *Problemele supuse referendumului (studiu în dreptul comparat)*. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2009. 153 p.

<sup>102</sup> RAILEAN, P. *Referendumul republican – formă de participare directă a cetățenilor la luarea deciziilor în stat*. În: „Referendumul ca formă supremă a democrației directe”, materialele conferinței internaționale științifico-practice din 31 mai 2016. Chișinău: S.n., 2016, p. 122-139.

<sup>103</sup> IONESCU, C. *Unele reflecții pe marginea art. 74 din Constituția României, republicată*. În: Revista de drept public, 2010, nr. 2, p. 1-14.

<sup>104</sup> VACULOVSKI, Gh. *Referendumul republican ca exercițiu de legiferare. aspecte tehnico-juridice*. În: Revista științifică internațională „Supremația Dreptului”, 2019, nr. 4, p. 76-80.

<sup>105</sup> CRIGAN, D. *Revizuirea Constituției prin referendum în tranziția democratică*. În: „Competitivitatea și inovarea în economia cunoașterii”, culegere de articole selectiv ale conferinței științifice internaționale din 22-23 septembrie 2017, Chișinău, Vol. II. Chișinău: ASEM, 2018, p. 132-138.

*probleme de interes național. Unele aspecte teoretice de interpretare și de jurisprudență constituțională*, în *Administrarea Publică*, 2016<sup>106</sup>. Aceste studii se remarcă printr-o analiză amplă a rolului acestuia ca modalitate fundamentală de exercitare a suveranității naționale. Prin comparații de drept național și internațional, autorii aduc clarificări asupra problemelor ce pot fi supuse referendumului, precum și asupra impactului juridic și politic al acestuia. Cercetările evidențiază importanța referendumului ca formă supremă a democrației directe, subliniind atât provocările, cât și beneficiile acestui instrument legislativ.

- **Consultarea publică:** Bădîngă C. *Consultarea cetățenilor în problemele locale de interes deosebit*, în „Administrația publică în statul de drept”. Chișinău, 2009<sup>107</sup>, Gîrleşteanu G.L. *Instituția referendumului local și principiul consultării cetățenilor asupra unor probleme de interes deosebit pentru unitățile administrativ-teritoriale*, în *Revista de Studii Juridice*, 2009<sup>108</sup>, Pînzaru T. *Inițiativa populară în procesul decizional local*, în „Reforme juridice în Moldova, Ucraina și Georgia în contextul proceselor de eurointegrare”, Chișinău, 2014<sup>109</sup>, Saitarlî N. *Consultarea cetățenilor în problemele de interes deosebit – principiu de bază ale administrației publice locale din Republica Moldova*, în „Conferința științifică de totalizare a activității de cercetare a cadrelor didactice”, Cahul, 2007<sup>110</sup>, Stănescu L.-S., Slusarciuc M. *Advocacy sau reinventarea contemporană a democrației participative. O abordare din perspectiva eficienței Constituției*, în *Acta Universitatis George Bacovia. Juridica*, 2012<sup>111</sup>, Troșin P. *Perspectiva reglementării activității de lobby în Republica Moldova*, în *Politici Publice*, 2011<sup>112</sup>, Cenușe M. *Principiul consultării cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit*, în *Revista Transilvană de Științe Administrative* 2013<sup>113</sup>. Prin asemenea studii, autorii tratează consultarea publică ca mecanism esențial în luarea deciziilor administrative și legislative, oferind

<sup>106</sup> VARGA, A. *Referendumul consultativ în probleme de interes național. Unele aspecte teoretice de interpretare și de jurisprudență constituțională*. În: *Administrarea Publică*, 2016, nr. 1, p. 22-36.

<sup>107</sup> BĂDÎNGĂ, C. *Consultarea cetățenilor în problemele locale de interes deosebit*. În: „Administrația publică în statul de drept”, materiale ale sesiunii de comunicări științifice, 27-28 septembrie 2008. Chișinău: S.n., 2009, p. 251-255.

<sup>108</sup> GÎRLEȘTEANU, G. L. *Instituția referendumului local și principiul consultării cetățenilor asupra unor probleme de interes deosebit pentru unitățile administrativ-teritoriale*. În: *Revista de Studii Juridice*, 2009, nr. 1, p. 46-59.

<sup>109</sup> PÎNZARU, T. *Inițiativa populară în procesul decizional local*. În: „Reforme juridice în Moldova, Ucraina și Georgia în contextul proceselor de eurointegrare”, conferința internațională științifico-practică din 7-8 noiembrie 2014. Chișinău. Partea I. Chișinău: Iulian, 2014 (Tipogr. «Cetatea de Sus»), p. 68-70.

<sup>110</sup> SAITARLÎ, N. *Consultarea cetățenilor în problemele de interes deosebit - principiu de bază ale administrației publice locale din Republica Moldova*. În: „Conferința științifică de totalizare a activității de cercetare a cadrelor didactice”. Vol. 1, 20 aprilie 2007, Cahul. Cahul: Tipografia Turnul Vechi SRL, 2007, p. 192-201.

<sup>111</sup> STĂNESCU, L.-S., SLUSARCIUC, M. *Advocacy sau reinventarea contemporană a democrației participative. O abordare din perspectiva eficienței Constituției*. În: *Acta Universitatis George Bacovia. Juridica*, Volume I. Issue I/2012. Disponibil: [https://www.researchgate.net/publication/359908560\\_Advocacy\\_sau\\_reinventarea\\_contemporana\\_a\\_democrației\\_participative\\_O\\_abordare\\_din\\_perspectiva\\_eficienței\\_constituției](https://www.researchgate.net/publication/359908560_Advocacy_sau_reinventarea_contemporana_a_democrației_participative_O_abordare_din_perspectiva_eficienței_constituției).

<sup>112</sup> TROȘIN, P. *Perspectiva reglementării activității de lobby în Republica Moldova* (*Politici Publice*, nr. 3, 2011). Chișinău: IDIS „Viitorul”, 2011. 48 p.

<sup>113</sup> CENUȘE, M. *Principiul consultării cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit*. În: *Revista Transilvană de Științe Administrative* 2013, nr. 1(32), p. 44-49.

o perspectivă clară asupra principiului participării cetățenești. În paralel, aceștia evidențiază rolul consultării cetățenilor în asigurarea transparenței și legitimității decizionale, consolidând astfel democrația locală și națională.

Cele relatate denotă clar că problema participării cetățenilor la procesul decizional al autorităților publice, ca formă de manifestare a democrației participative, este amplu studiată în literatura de specialitate din diverse perspective (inclusiv interdisciplinare), sub multiple aspecte, în variate contexte juridice, atât în România, cât și în Republica Moldova. Studiile realizate până acum analizează diferitele dimensiuni ale participării democratice a cetățenilor, evidențiind atât beneficiile acesteia, cât și dificultățile de implementare și soluțiile de optimizare. Cu toate acestea, evoluția continuă a realităților sociale și a cadrului juridic impune o analiză permanentă și actualizată a mecanismelor existente, pentru a asigura o participare efectivă și eficientă a cetățenilor în procesul decizional. În acest sens, considerăm necesară continuarea cercetărilor asupra modalităților de îmbunătățire a cadrului normativ și instituțional, precum și identificarea unor noi instrumente care să faciliteze implicarea activă a societății în luarea deciziilor publice de către autorități.

Având în vedere aceste aspecte, în prezenta cercetare doctorală ne propunem studierea mecanismelor juridice de participare a cetățenilor la procesul legislativ și normativ din România și Republica Moldova prin prisma teoriei democrației participative și a teoriei legiferării și normării, urmărind elucidarea problemelor teoretico-normative în domeniu și argumentarea unor soluții adecvate pentru optimizarea cadrului juridico-constituțional aferent.

Din considerentul că problema creării dreptului este tratată preponderent în cadrul teoriei generale a dreptului, doctrina juridică actuală nu acordă atenția cuvenită delimitării clare dintre legiferare și normare și, implicit, nu aprofundează distincția privind participarea cetățeanului la aceste două procese. Necesitatea completării acestei lacune derivă din rolul esențial pe care cetățeanul îl are, în condițiile statului de drept, în procesul de legitimare a normelor juridice. Absența unei delimitări riguroase dintre legiferare și normare generează confuzii conceptuale și practice, cu impact asupra calității cadrului normativ și eficienței mecanismelor de participare civică. Prin urmare, o analiză distinctă a celor două procese permite identificarea instrumentelor juridice specifice prin care cetățeanul poate interveni și evaluarea gradului lor de eficiență, ceea ce constituie o premisă indispensabilă pentru consolidarea democrației participative și a securității juridice. În continuare, analiza vom aborda distinct procesul legislativ și procesul normativ, ca premisă pentru investigarea statutului cetățeanului de subiect al acestor procese.

## 1.2. Teoria legiferării și normării ca premisă metodologică a cercetării statutului cetățeanului de subiect al procesului legislativ și normativ

Pentru orice stat de drept problema *creării dreptului* reprezintă sau ar trebui să reprezinte o preocupare centrală de interes major, întrucât de la aceasta pornește întreaga ordine juridică a statului și a societății<sup>114</sup>.

În esență, *crearea dreptului* presupune, într-o formulare succintă, *crearea normelor de drept, crearea dreptului pozitiv sau crearea actelor normative* ca izvoare ale dreptului (elaborarea normelor juridice, constituirea dreptului pozitiv și adoptarea actelor normative ca izvoare ale dreptului). Totodată, literatura de specialitate oferă diverse definiții, în lumina cărora, *crearea dreptului* este explicată ca: „activitatea organelor de stat orientată spre adoptarea, modificarea sau abrogarea normelor juridice”; „o activitate desfășurată de către autoritățile statului, orientată spre adoptarea, modificarea sau abrogarea normelor juridice”<sup>115</sup>; „o activitate a organelor de stat și a funcționarilor acestora, prin care voința poporului (a clasei, a grupului social) este transpusă în lege, fiind exprimată astfel într-un anumit izvor de drept și materializată prin elaborarea, modificarea și substituirea actelor normative”.

Din toate aceste definiții, devine limpede că *crearea dreptului* presupune atât un proces, cât și rezultatul acestuia, materializat în acte normative intrate în vigoare. Prin urmare, trebuie să recunoaștem că *crearea dreptului* (denumită și *elaborarea dreptului*<sup>116</sup>) reprezintă o activitate fundamentală a statului (desemnată adesea prin sintagma *activitate normativă*<sup>117</sup>) prin intermediul căreia acesta își îndeplinește una dintre funcțiile sale esențiale – *funcția legislativă*<sup>118</sup>. Alături de aceasta, statul exercită și celelalte două funcții fundamentale: executivă și judecătorească.

Având în vedere rolul său determinant în structura statului de drept, cercetătorii subliniază că *crearea dreptului* nu se rezumă la adoptarea unor norme juridice (ca funcție esențială a statului<sup>119</sup>), ci constituie un mecanism complex de reglementare a raporturilor sociale, având ca scop asigurarea stabilității și previzibilității sistemului juridic. Prin intermediul acestei activități, statul nu doar că instituie norme de conduită obligatorii, ci și garantează aplicarea și respectarea principiilor fundamentale care stau la baza organizării și funcționării sale.

---

<sup>114</sup> LAZĂR, M. *Legiferarea și normarea ca modalități de creare a dreptului*. În: Scientific Collection «InterConf», (68): with the Proceedings of the 3rd International Scientific and Practical Conference «Experimental and Theoretical Research in Modern Science» (July 26-28, 2021). Kishinev, Moldova: Giperion Editura, 2021, p. 112.

<sup>115</sup> NEGRU, B., NEGRU, A. *Teoria generală a dreptului*. Chișinău: S.n., 2017, p. 458.

<sup>116</sup> VONICA, R.P. *Introducere generală în drept*. București: Lumina Lex, 2000, p. 339.

<sup>117</sup> VONICA, R.P. *Introducere generală în drept*. București: Lumina Lex, 2000, p. 339; POPA, N. *Teoria generală a dreptului*. București: Actami, 1996, p. 215.

<sup>118</sup> LUBURICI, M. *Teoria generală a dreptului*. București: Pro Universitaria, 2021, p. 153.

<sup>119</sup> COSTACHI, Gh., BUTUCEA, E. *Crearea dreptului în statul de drept*. În: Jurnal Juridic Național: teorie și practică, 2020, nr. 2, p. 4.

În acest context, pare surprinzător că puțini cercetători tratează problema *creării dreptului* ca subiect distinct de cercetare științifică. Această situație contrastează cu realitatea practică, în care autoritățile statului sunt permanent și activ implicate în *activitatea normativă*. În esență, această discrepanță reflectă un grad insuficient de fundamentare științifică a activității normative, ceea ce, în cele din urmă, are consecințe negative asupra calității actelor normative<sup>120</sup>.

Prin urmare, este necesară o investigare complexă, aprofundată și continuă a acestui subiect<sup>121</sup>. În cadrul prezentei cercetări doctorale, interesul nostru științific se axează, în special, pe identificarea și explicarea modalităților concrete de *creare a dreptului*, care sunt recunoscute în principal sub două forme: *legiferarea (activitatea legislativă)* și *normarea (activitatea normativă)*. Aceste două modalități reprezintă pilonii de bază ai procesului de creare a dreptului, justificând necesitatea unei analize detaliate a mecanismelor prin care acestea operează în practică<sup>122</sup>.

Așadar, în încercarea de a dezvolta acest subiect, considerăm necesar să precizăm inițial, esența *funcției legislative* a statului – un concept fundamental în teoria dreptului. În literatura de specialitate, această funcție a fost definită în mod variat, după cum urmează: „activitatea statului care are ca obiect stabilirea de norme generale, de conduită umană, obligatorii și cu aplicare repetată”<sup>123</sup>; „edictarea de norme juridice, general obligatorii pentru întreaga societate și pentru toate organele statului, a căror respectare este asigurată prin forța de constrângere a statului”<sup>124</sup>; „edictarea de norme juridice, obligatorii pentru subiectele de drept la care se referă, precum și pentru executiv, care răspunde de asigurarea realizării legii, îndeosebi în calitate de titular al forței de constrângere a statului, iar, în caz de litigii, și pentru puterea judecătorească”<sup>125</sup>.

Aceste definiții reflectă complexitatea funcției legislative și importanța sa în arhitectura statului de drept. Prin intermediul acestei funcții, statul nu doar că creează cadrul normativ necesar funcționării societății, dar își afirmă și rolul de garant al ordinii juridice, asigurând aplicarea și respectarea normelor prin mecanisme specifice de control și sancționare.

---

<sup>120</sup> КОСТАКИ, Г., БУТУЧЯ, Е. *Правотворчество и нормотворчество: сущность и соотношение понятий*. În: Закон и Жизнь, 2013, № 7, p. 6.

<sup>121</sup> LAZĂR, M. *Legiferarea și normarea ca modalități de creare a dreptului*. În: Scientific Collection «InterConf», (68): with the Proceedings of the 3rd International Scientific and Practical Conference «Experimental and Theoretical Research in Modern Science» (July 26-28, 2021). Kishinev, Moldova: Giperion Editura, 2021, p. 113.

<sup>122</sup> LAZĂR, M. *Crearea dreptului: între legiferare și normare*. În: „Statul, securitatea și drepturile omului în era digitală”, materiale ale conferinței științifice internaționale din 14-15 decembrie 2023, Universitatea de Stat din Moldova. Chișinău: CEP USM, 2024, p. 377.

<sup>123</sup> MONAC, C. *Parlamentul și securitatea națională*. București: Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, 2006, p. 39.

<sup>124</sup> HLIPCĂ, P. *Activitatea legislativă a statului: esență și particularități*. În: Legea și Viața, 2008, nr. 9, p. 56.

<sup>125</sup> MURARU, I., CONSTANTINESCU, M. *Ordonanța Guvernamentală: doctrină și jurisprudență*. București: Lumina Lex, 2000, p. 29; MURARU, I., TĂNĂSESCU, E.-S. *Drept constituțional și instituții politice*. Ediția a XIII-a. Vol. II. București: C.H. Beck, 2009, p. 155.

Pornind de la aceste definiții, se poate concluziona că *funcția legislativă* a statului este realizată prin *activitatea de legiferare* (*activitatea legislativă*), desfășurată de autoritățile publice concrete<sup>126</sup>, conform principiilor statului de drept. În mod evident, această competență aparține Parlamentului, instituție consacrată constituțional drept unica autoritate legislativă a statului.

Astfel, în funcție de cadrul constituțional specific fiecărui stat, reglementările în vigoare stabilesc clar rolul Parlamentului în procesul de legiferare. De exemplu, în România, „Parlamentul este unica autoritate legiuitoare a țării”, conform art. 61 alin. (1) din *Constituția României*<sup>127</sup>; în Republica Moldova, „Parlamentul este unica autoritate legislativă a statului”, conform art. 60 alin. (1) din *Constituția Republicii Moldova*<sup>128</sup>.

În cea mai mare parte, teoria generală a dreptului promovează această concepție, subliniind rolul esențial al autorității legiuitoare în procesul de creare a dreptului. În acest sens, prof. N. Popa afirmă că „elaborarea normelor juridice, *crearea dreptului* are loc, în principal, prin *activitatea normativă* a organelor de stat, denumite *autorități legiuitoare, legiuitor sau legislator*”<sup>129</sup>.

O observație importantă care rezultă din această afirmație este că autorul nu limitează procesul de *creare a dreptului* exclusiv la *activitatea normativă* a autorității legiuitoare. Utilizarea expresiei „în principal” sugerează că, deși Parlamentul are un rol central în adoptarea normelor juridice, există și alte entități implicate în acest proces.

Prin urmare, *crearea dreptului* nu este realizată exclusiv de către autoritatea legislativă, ci poate avea loc și prin activitatea altor organe ale statului, fie prin emiterea actelor normative secundare, fie prin recunoașterea unor reguli de conduită deja existente în societate. Această perspectivă justifică necesitatea unei analize mai ample asupra tuturor mecanismelor prin care se formează și se dezvoltă sistemul juridic.

Dincolo de aceasta, în cadrul teoriei generale a dreptului, se susține că „*funcția legislativă* este exercitată de Parlament, Guvern și alte organe centrale ale administrației publice stabilite prin lege și desemnate sub denumirea de *putere legislativă*. Aceste organe nu intervin, în același fel, în exercitarea *funcției legislative*, dar fiecare dintre ele are atribuții distincte, toate în ansamblu îndeplinind *funcția de legiferare*”<sup>130</sup>. Este dificil de acceptat în totalitate această afirmație, deoarece ea contrastează vizibil cu norma constituțională citată anterior, conform căreia

<sup>126</sup> ARNĂUT, V. *Legiferarea și funcția legislativă a Parlamentului*. În: *Supremația Dreptului*, 2017, nr. 4, p. 31.

<sup>127</sup> *Constituția României* din 21 noiembrie 1991 (revizuită în 2003). În: Monitorul Oficial al României nr. 233 din 21.11.1991. Republicată în Monitorul Oficial al României nr. 767 din 31 octombrie 2003.

<sup>128</sup> *Constituția Republicii Moldova* nr. 1 din 29.07.1994. Republicată în: Monitorul Oficial al R.M. nr. 466 din 13.11.2024.

<sup>129</sup> POPA, N. *Teoria generală a dreptului*. București: Actami, 1996, p. 215.

<sup>130</sup> VONICA, R.P. *Introducere generală în drept*. București: Lumina Lex, 2000, p. 338.

Parlamentul este „unica autoritate legiuitoare a țării”, fiind și singurul organ care poate fi calificat drept exponent al puterii legislative<sup>131</sup>.

Faptul că Parlamentul deține monopolul constituțional asupra activității legislative nu exclude implicarea și a altor autorități ale statului în procesul de legiferare, mai ales Guvernul, care, deși reprezintă exclusiv puterea executivă, poate avea anumite competențe normative. Acestea sunt însă limitate și strict reglementate prin lege, neputând substitui prerogativele Parlamentului. Pentru o analiză detaliată a acestui aspect, a se vedea V. Arnăut<sup>132</sup>.

Într-o manieră asemănătoare, prof. I. Craiovan susține că „*elaborarea normelor juridice* are loc în principal prin *activitatea normativă* a organelor de stat, mai ales în statul democratic, prin *activitatea normativă* a Parlamentului și a Guvernului, activitate ce se finalizează prin adoptarea de acte normative. În felul acesta, *activitatea normativă* devine una dintre modalitățile fundamentale de realizare a funcțiilor statului, o activitate creatoare de drept, potrivit necesităților dictate de evoluția societății. *Activitatea normativă* a organelor statului se desfășoară în conformitate cu atributele, competențele pe care acestea le au și care sunt stabilite, în primul rând, în Constituție și apoi în alte legi”<sup>133</sup>.

Observăm în această afirmație că profesorul I. Craiovan atribuie *activitatea normativă* doar la două autorități ale statului: Parlamentul și Guvernul, ale căror competențe în acest sens sunt reglementate de Constituție și alte legi. Este important de subliniat că, deși aceste autorități au un rol central în procesul de *creare a dreptului*, nu sunt singurii subiecți ai *activității normative*, așa cum vom vedea în continuare.

Un alt aspect important ce poate fi desprins din această afirmație este ideea că „*activitatea normativă* este una dintre modalitățile fundamentale de realizare a activității de stat, a funcțiilor statului”. În acest sens, observăm că *activitatea normativă* nu mai poate fi identificată cu o funcție distinctă și esențială a statului (precum *funcția legislativă*), ci devine un instrument utilizat pentru realizarea altor funcții ale statului. Această perspectivă sugerează că *activitatea normativă* are o dimensiune funcțională mai largă, servind ca un mijloc prin care statul își implementează politicile și strategiile necesare în diverse domenii.

Așadar, plecând de la ideile desprinse din doctrina românească, putem concluziona că *activitatea creatoare de drept* sau *activitatea normativă* a statului sunt tratate în mod destul de difuz și neclar, ca categorii juridice. La nivelul teoriei generale a dreptului, acest aspect pare a fi

---

<sup>131</sup> LAZĂR, M. *Legiferarea și normarea ca modalități de creare a dreptului*. În: Scientific Collection «InterConf», (68): with the Proceedings of the 3rd International Scientific and Practical Conference «Experimental and Theoretical Research in Modern Science» (July 26-28, 2021). Kishinev, Moldova: Giperion Editura, 2021, p. 114.

<sup>132</sup> ARNĂUT, V. *Procesul legislativ: reglementări naționale și de drept comparat*. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2019.

<sup>133</sup> CRAIOVAN, I. *Tratat elementar de teoria generală a dreptului*. București: All Beck, 2001, p. 263.



mai puțin observabil, iar în linii mari, este considerat acceptabil. Totuși, lucrurile se prezintă diferit la nivelul diferitelor ramuri de drept, în special în dreptul constituțional și dreptul administrativ, unde se discută competențe concrete ale autorităților statului ce au caracter normativ. Aici, competențele normative sunt deja bine definite și reglementate, iar activitatea creatoare de drept este considerată un proces mai clar și mai structurat.

În această ordine de idei, considerăm că distincția realizată în lucrările științifice ale autorilor moldoveni și din Federația Rusă este mult mai clară și justificată<sup>134</sup>. În aceste lucrări, pentru a desemna procesele legate de crearea dreptului și a actelor normative ca izvoare formale ale acestora, sunt utilizate două noțiuni distincte și bine diferențiate: *legiferarea* și *normarea*<sup>135</sup>.

Noțiunea de *legiferare* se utilizează pentru a desemna procesul general de adoptare a actelor juridice, indiferent de tipul acestora, reflectând astfel procesul de *creare a dreptului* în sens larg. Această abordare este similară cu cea din doctrina românească<sup>136</sup>, unde termenul de *legiferare* se aplică în contextul adoptării legilor și al altor acte normative cu forță obligatorie.

Pe de altă parte, noțiunea de *normare* este folosită pentru a desemna adoptarea actelor normative care sunt subordonate legilor și care au o reglementare mai detaliată sau specifică, provenind de la autoritățile competente, dar neavând aceeași forță și autoritate ca legile propriu-zise. Aceasta este utilizată, de obicei, pentru acte normative care sunt emise de autoritățile executive sau administrative în scopul detalierii și aplicării legii.

Unii autori consideră că pentru legi și actele normative subordonate legilor, este adecvat să se utilizeze termenul de *legiferare*, întrucât aceste acte sunt direct legate de autoritatea legislativă și au o forță normativă superioară. În schimb, pentru actele adoptate de organele municipale, conducătorii organelor neguvernamentale sau persoanele juridice, se recomandă utilizarea termenului de *normare*<sup>137</sup>, având în vedere că aceste acte sunt mai restrânse ca sferă de aplicare și sunt de obicei subordonate unor acte normative superioare, cum ar fi legile. Această distincție între *legiferare* și *normare* este utilă pentru a sublinia gradul de competență și autoritate al actelor normative, precum și rolul diferitelor autorități implicate în procesul de *creare a dreptului*.

În ciuda diversității opiniilor exprimate, distincția menționată anterior rămâne predominantă în doctrina juridică. Astfel, este considerat tradițional (mai ales, în mediul academic rusesc) ca noțiunea de *activitate normativă* să desemneze activitatea desfășurată de ministere și

---

<sup>134</sup> LAZĂR, M. *Legiferarea și normarea ca modalități de creare a dreptului*. În: Scientific Collection «InterConf», (68): with the Proceedings of the 3rd International Scientific and Practical Conference «Experimental and Theoretical Research in Modern Science» (July 26-28, 2021). Kishinev, Moldova: Giperion Editura, 2021, p. 115.

<sup>135</sup> COSTACHI, Gh., BUTUCEA, E. *Crearea dreptului în statul de drept*. În: Jurnal Juridic Național: teorie și practică, 2020, nr. 2, p. 4.

<sup>136</sup> CRAIOVAN, I. *Tratat elementar de teoria generală a dreptului*. București: All Beck, 2001, p. 263.

<sup>137</sup> МОСКАЛЬКОВА, Т.Н., ЧЕРНИКОВ, В.В. *Нормотворчество*. Москва: Проспект, 2011, p. 49-50.

autorități ale administrației publice în scopul adoptării, modificării sau abrogării actelor normative cu caracter administrativ (subordonate legii). Aceasta este denumită adesea *activitate normativă departamentală* și reflectă procesul de reglementare la nivel administrativ, având o aplicabilitate mai restrânsă decât legile emise de autoritatea legislativă supremă.

Astfel, *crearea dreptului* poate fi împărțită în două segmente distincte, în funcție de semnificația actelor adoptate:

- *Legiferarea*, care reprezintă procesul de creare a actelor legislative de către autoritatea legislativă supremă (legiuitor) conform unei proceduri speciale, care include etape distincte ale procesului legislativ.

- *Activitatea normativă (normarea)*, care vizează adoptarea de acte normative de către autoritățile publice sau funcționarii acestora, destinate să reglementeze aspecte administrative și să pună în aplicare legile.

Prin urmare, *legiferarea* și *normarea* sunt două procese complementare, fiecare având un rol distinct în *crearea dreptului*. *Legiferarea* este activitatea centrală a autorității legiuitoare, în timp ce *normarea* reprezintă activitatea mai largă de reglementare a domeniilor administrative, sub autoritatea executivului și a altor instituții competente în limitele stabilite de legi.

Reflectând asupra acestor aspecte, putem conchide că *activitatea normativă* (sau *normarea*) nu poate și nici nu trebuie să fie redusă la *activitatea legislativă* (sau *legiferare*) a statului, și viceversa, din mai multe motive esențiale<sup>138</sup>:

- Tipologia actelor normative. În primul rând, *activitatea legislativă* presupune, în sensul său strict, elaborarea și adoptarea legilor ca tip de distinct de acte normative (de reglementare juridică primară<sup>139</sup>), în timp ce *activitatea normativă* include elaborarea și adoptarea tuturor celorlalte acte normative care constituie izvoare de drept, cele mai multe dintre acestea fiind acte administrative normative.

- Subiecții competenți. În al doilea rând, *activitatea legislativă* poate fi realizată doar de către unica autoritate legiuitoare a țării, adică Parlamentul, în conformitate cu normele constituționale, în timp ce *activitatea normativă* poate fi realizată de către toate celelalte autorități

---

<sup>138</sup> LAZĂR, M. *Legiferarea și normarea ca modalități de creare a dreptului*. În: Scientific Collection «InterConf», (68): with the Proceedings of the 3rd International Scientific and Practical Conference «Experimental and Theoretical Research in Modern Science» (July 26-28, 2021). Kishinev, Moldova: Giperion Editura, 2021, p. 116-117; LAZĂR, M. *Reglementarea juridică a procesului legislativ și normativ în Republica Moldova*. În: „Devianță și Criminalitate: Evoluție, Tendințe și Perspective”, Volumul VI – 2022, materialele conferinței naționale cu participare internațională din 10-11 noiembrie 2022, Universitatea „George Bacovia” din Bacău. Bacău: Universul Juridic, 2023, p. 391-392.

<sup>139</sup> POSTU, I., MIHALACHE, D. *Actul normativ juridic ca mijloc principal de reglementare a relațiilor sociale*. În: Studii Juridice Universitare, 2013, nr. 3-4(23-34), p. 79.

ale statului cu competențe normative, precum Guvernul, autoritățile publice centrale de specialitate, autoritățile publice locale și altele.

- Procedura de adoptare. În al treilea rând, activitățile legislative și normative se realizează în mod diferit sub aspectul etapelor, regulilor procedurale, principiilor, termenelor și subiecților implicați. De exemplu, procesul legislativ implică etape specifice care sunt reglementate de proceduri parlamentare, în timp ce procesul normativ este mult mai flexibil și poate fi derulat într-o varietate de cadre administrative.

- Forța juridică. Un aspect semnificativ este faptul că, prin *activitatea legislativă*, sunt create norme primare de drept, iar prin *activitatea normativă* se creează doar cadrul normativ necesar pentru organizarea aplicării și aplicarea nemijlocită a normelor primare de drept. Așadar, *activitatea legislativă* stabilește fundamentul normativ al unui sistem de drept, în timp ce *activitatea normativă* detaliază și completează acest cadru pentru a asigura aplicarea efectivă a legilor.

- Controlul exercitat. Pe cale de consecință, *activitatea normativă* poate fi supusă controlului legalității de către puterea judecătorească, care verifică conformitatea actelor normative cu legea, în timp ce *activitatea legislativă* este supusă doar controlului constituționalității, realizat de către Curtea Constituțională. Aceste două forme de control reflectă diferențele fundamentale între cele două tipuri de activitate.

În concluzie, atât *legiferarea (activitatea legislativă)*, cât și *normarea (activitatea normativă)* se desfășoară în cadrul unor procese distincte – *procesul legislativ* și *procesul normativ* – fiecare având propriile sale caracteristici și reguli<sup>140</sup>. Cunoașterea acestor distincții este esențială în perioada contemporană, când statul are responsabilitatea importantă de a asigura calitatea cadrului său normativ și de a garanta securitatea juridică a raporturilor juridice la nivelul societății.

Prin urmare, distincția dintre *legiferare* și *normare* va constitui teza directoare a cercetării de față, întrucât numai prin delimitarea riguroasă a acestor două procese se poate înțelege pe deplin statutul juridic al cetățeanului ca subiect al procesului legislativ și normativ al statului. Această perspectivă comparativă, raportată la experiența României și Republicii Moldova, va ghida întreaga analiză, de la fundamentele doctrinare și metodologice (Capitolul I) până la examinarea detaliată a rolului cetățeanului în cadrul procesului legislativ (Capitolul II) și normativ (Capitolul III). O asemenea abordare ar permite o mai bună cunoaștere a instrumentelor concrete reglementate normativ de care poate beneficia cetățeanul pentru a se implica amplu și responsabil

---

<sup>140</sup> LAZĂR, M. *Reglementarea juridică a procesului legislativ și normativ în Republica Moldova*. În: „Devianță și Criminalitate: Evoluție, Tendințe și Perspective”, Volumul VI – 2022, materialele conferinței naționale cu participare internaț. din 10-11 noiembrie 2022, Universitatea „George Bacovia” din Bacău. Bacău: Universul Juridic, 2023, p. 392.

în procesul de creare a dreptului în cele două state și o apreciere obiectivă a eficienței acestora în consolidarea democrației participative și a legitimității procesului decizional.

### **1.3. Teoria democrației participative ca premisă metodologică a cercetării implicării cetățeanului în procesul decizional al statului**

Pentru a înțelege pe deplin statutul cetățeanului ca subiect al procesului legislativ și normativ, este necesară raportarea la *teoria democrației participative*. Aceasta oferă fundamentul metodologic prin care participarea civică poate fi analizată nu doar ca simplă procedură juridică, ci ca expresie a legitimității democratice a procesului de creare a dreptului. Teoria democrației participative constituie astfel o premisă indispensabilă a cercetării, deoarece fixează criteriile de evaluare și orientările conceptuale necesare pentru analiza ulterioară a mecanismelor juridice de implicare a cetățeanului în procesul decizional al statului.

În continuare, pentru o mai bună înțelegere a acestei teorii, este necesară evidențierea fundamentelor sale, pornind de la ideea centrală că *statul de drept* nu poate exista în absența *democrației*, aceasta fiind o condiție indispensabilă pentru edificarea, consolidarea și funcționarea sa efectivă.

Prin natura sa, *democrația* este un fenomen complex și multidimensional, ceea ce determină existența unor definiții și interpretări diverse. Dicționarul enciclopedic juridic explică termenul „democrație” (provenit din grecescul *demokratia* – suveranitatea poporului, de la *demos* – popor și *kratos* – putere) ca fiind o formă de organizare a puterii publice, bazată pe recunoașterea poporului ca unic izvor al suveranității<sup>141</sup>. Cel mai frecvent, *democrația* este asociată cu conceptul de „putere a poporului” sau „suveranitate populară”. Totodată, ea este înțeleasă ca un sistem de guvernare „al poporului, prin popor și pentru popor”.

În general, *democrația* desemnează: „ordinea politică și modul de funcționare a sistemului politic în care se realizează dreptul poporului de a se guverna pe sine însuși”<sup>142</sup>; „un regim politic, în cadrul căruia este recunoscută și realizată în practică suveranitatea poporului, libertatea și egalitatea cetățenilor”; „un sistem de autoadministrare cu implicarea cetățenilor în adoptarea deciziilor de interes general”<sup>143</sup>.

În viața cotidiană, *democrația* se concretizează printr-un ansamblu de instituții și relații care le permite membrilor societății să participe la procesul decizional, fie direct, în calitate de

---

<sup>141</sup> COSTACHI, Gh. *Direcții prioritare ale edificării statului de drept în Republica Moldova*. Chișinău: S.n., 2009, p. 33.

<sup>142</sup> COSTACHI, Gh., CUȘMIR, V. *Probleme ale statului de drept și administrării democratice*. Chișinău: S.n., 2001, p. 8.

<sup>143</sup> БОРИШЕВСКИЙ, А.П. *Обучение демократии: Учебно-методическое пособие*. Chișinău: Pontos, 2008, p. 74.

autoritate ce adoptă hotărâri cu caracter obligatoriu, fie prin intermediul reprezentanților aleși, care iau decizii în numele celor care i-au mandatat. Astfel, *democrația* poate lua forma unei democrații *directe* sau *indirecte* (reprezentative)<sup>144</sup>.

*Democrația directă* presupune un sistem de guvernare în care deciziile de interes public sunt adoptate nemijlocit de către popor, fără intermediari. În acest regim, poporul nu doar se autoadministrează și se autoconduce, dar exercită un control direct asupra aplicării și executării normelor de drept. Deși acest model este considerat ideal, în practică el este implementat doar în mod excepțional, atunci când există un cadru legislativ adecvat și o participare activă și informată a cetățenilor.

Pe de altă parte, este important de menționat că *democrația directă* poate exista doar în anumite condiții legate de populația și teritoriul statului<sup>145</sup>. Astfel, populația nu trebuie să fie excesiv de numeroasă, întrucât adunarea unui număr foarte mare de persoane (de ordinul milioane) pentru a lua decizii comune devine practic imposibilă. De asemenea, teritoriul trebuie să fie suficient de redus, pentru a facilita organizarea adunărilor poporului; în caz contrar, din cauza distanțelor și a dificultăților logistice, ar fi imposibil să se asigure o participare efectivă și eficientă la procesul decizional.

Prin esență, *democrația directă* este considerată mai degrabă un model teoretic decât o practică reală, având în vedere dificultatea de a garanta participarea efectivă a întregului popor la procesul decizional și la conducerea societății. În plus, în literatura de drept constituțional s-a exprimat opinia că „deși *democrația directă* implică participarea majorității societății, aceasta nu poate garanta armonia internă, ci ar putea chiar conduce la o formă de anarhie politică”<sup>146</sup>.

În perioada contemporană, *democrația directă* este practică foarte limitată, fiind întâlnită doar în anumite comunități din cantoanele elvețiene și în adunările urbane din Noua Anglie. În general, aceasta rămâne fezabilă doar la nivelul colectivităților locale de dimensiuni mici, unde logistica și participarea pot fi gestionate mai ușor<sup>147</sup>.

Sub acest aspect, se consideră că *democrația*, ca regim politic în care puterea este exercitată direct de către popor, a rămas o practică a trecutului îndepărtat. Polisul grecesc antic, unde puterea legislativă aparținea adunării tuturor cetățenilor statului-cetate, iar majoritatea funcționarilor puterii executive și judecătorești erau desemnați prin tragere la sorți, a constituit o sursă de

---

<sup>144</sup> GUCEAC, I. *Curs elementar de drept constituțional*. Chișinău: Reclama, 2001, p. 122-124.

<sup>145</sup> LAZĂR, M., CERNEAN, Iu., COSTACHI, Gh. *Rolul și valoarea democrației în exercitarea puterii de stat*. În: „Rolul instituțiilor democratice în asigurarea protecției drepturilor și libertăților fundamentale ale omului”, materialele mesei rotunde cu participare internațională din 8 decembrie 2020. Chișinău: AAP, 2021, p. 18.

<sup>146</sup> DRĂGANU, T. *Introducere în teoria și practica statului de drept*. Cluj-Napoca: Dacia, 1992, p. 7.

<sup>147</sup> COSTACHI, Gh. *Cetățeanul și puterea în statul de drept*. Monografie. Chișinău: S.n., 2019, p. 469.

inspirație pentru criticii monarhiei și adepții republicii din Occident în secolul al XVIII-lea. Cu toate acestea, deși unii filosofi apreciau *democrația directă* a polisului drept cel mai adecvat model de organizare socială, liderii politici ai revoluțiilor americană și franceză au preferat regimul reprezentativității<sup>148</sup>, considerat mai practic într-o societate complexă și numeroasă.

În acest context, *democrația reprezentativă*, care presupune că sursa puterii este poporul, iar exercitarea acestora se realizează prin delegarea prerogativelor către persoanele alese, s-a dovedit a fi o inovație politico-juridică fundamentală.

*Democrația directă*, posibilă doar în limitele orașelor-state de dimensiuni reduse din Grecia Antică, a devenit practic irealizabilă din punct de vedere tehnic, având în vedere extinderea teritorială și creșterea populației statelor moderne din secolele XVIII-XXI. Astfel, *democrația reprezentativă* s-a răspândit pe scară largă, devenind fundamentul organizării politice nu doar al republicilor, ci și al monarhiilor constituționale, adaptându-se complexității și diversității societăților moderne.

În general, ideea reprezentării a avut o semnificație esențială în cristalizarea principiilor democrației contemporane, precum pluralismul politic, separația puterilor, parlamentarismul și eligibilitatea demnitarilor. Totodată, instituții politico-juridice precum partidele politice și scrutinele electorale au apărut ca instrumente ale principiului reprezentativității, asigurând participarea cetățenilor la procesul decizional și consolidând legătura dintre autoritățile alese și populație.

Așadar, societăților moderne le este caracteristică *democrația reprezentativă*, un regim politic în care voința poporului este exprimată prin intermediul reprezentanților săi aleși<sup>149</sup>. În cadrul unei astfel de democrații, poporul este recunoscut ca sursă a puterii, iar aceasta este exercitată printr-un sistem instituțional ce funcționează pe baza alegerilor, prin care cetățenii conferă mandatarilor dreptul de a conduce societatea. În mod particular, puterea supremă în stat este exercitată prin intermediul parlamentului ales pe o perioadă determinată, care are rolul de a adopta deciziile fundamentale în numele poporului.

Nucleul *democrației reprezentative* este constituit din principiul suveranității poporului, ceea ce presupune că guvernarea este legitimă doar în măsura în care reflectă voința celor guvernați. În acest context, alegerile reprezintă elementul esențial al democrației, oferind cetățenilor posibilitatea de a participa activ la desemnarea reprezentanților care ocupă funcții de

---

<sup>148</sup> КОСТАКИ, Г., ПЫНЗАНУ, Т. *Вовлечение граждан в процессе принятия решений: сущность, необходимость и способы реализации*. В: Право и Политология, 2012, nr. 19, p. 25.

<sup>149</sup> COSTACHI, Gh. *Statul de drept și democrația în Republica Moldova*. În: „Probleme ale edificării statului de drept în Republica Moldova”. Vol. II. Chișinău: Î.S. F.E.-P. „Tipografia Centrală”, 2006, p. 32.

putere<sup>150</sup>. Prin vot, poporul își exercită dreptul de a influența procesul decizional și de a asigura responsabilitatea autorităților față de nevoile și aspirațiile colective.

*Democrația reprezentativă* a păstrat mult timp o poziție dominantă în competiția regimurilor politice; însă, în ultimele decenii, cercetătorii subliniază că aceasta își pierde treptat din relevanță<sup>151</sup>. Tot mai frecvent se vorbește despre o criză profundă a *democrației reprezentative*, reflectată prin slăbirea legăturii dintre cetățeni și putere. În a doua jumătate a sec. XX, simpla delegare a prerogativelor prin sistemul electiv nu mai corespundea așteptărilor cetățenilor din numeroase state democratice. Creșterea nivelului de educație al populației, dezamăgirea față de politicile guvernamentale și nemulțumirea privind posibilitățile limitate de a influența direct activitatea autorităților au constituit factori determinanți ai mișcărilor democratice din anii '60-'70.

Ca răspuns la imperfecțiunile sistemului reprezentării și la imposibilitatea realizării democrației directe în statele contemporane, a apărut un nou tip de relații între cetățeni și reprezentanții aleși, denumit *democrație participativă* (sau *democrația participării*). Aceasta a fost introdusă ca soluție pentru a redresa deficitul de legătura directă dintre cetățeni și guverne. Consecința directă a extinderii principiilor democrației participative, în statele occidentale și nu numai, a fost dezvoltarea treptată a unei practici de coordonare a politicii promovate de putere cu populația, prin implicarea cetățenilor în procesul de luare a deciziilor și în elaborarea soluțiilor, în special la nivel local.

În contextul înstrăinării cetățenilor de procesele politice și de conducere a societății<sup>152</sup> (fenomen perceput ca o manifestare negativă a reprezentativității), participarea civică și implicarea activă a cetățenilor au dobândit o semnificație deosebită, atât ca proces, cât și ca rezultat. Importanța participării cetățenilor s-a reliefat în special pe fundalul crizei de legitimitate a guvernelor democratice. Astfel, formele democrației reprezentative (guvernarea prin reprezentanți) au evoluat treptat către forme de *democrație participativă*. Cele două modele împărtășesc principiul delegării deciziei către reprezentanți aleși de populație, de regulă prin vot. Totuși, diferența esențială constă în faptul că, în *democrația participativă*, reprezentanții iau

---

<sup>150</sup> COSTACHI, Gh. *Democrația – condiție inerentă formării societății civile și edificării statului de drept*. În: *Legea și Viața*, 2010, nr. 9, p. 5; COSTACHI, Gh. *Democrația – condiție indispensabilă afirmării societății civile și a cetățeanului în statul de drept*. În: *Supremația Dreptului*, 2016, nr. 2, p. 6.

<sup>151</sup> КРОЛЬ, М. *Партиципативная демократия и инструменты вовлечения граждан в процесс принятия решений в рамках местного самоуправления*. [online]. [citată la 02.11.2020]. Disponibil: <http://www.cloudwatcher.ru/what-we-think/14/>.

<sup>152</sup> *Îndrumător pentru participarea civilă la procesul de luare a deciziilor*, adoptat de Conferința ONG-urilor Internaționale în sesiunea din 1 octombrie 2009. [online]. CONF/PLE(2009)CODE1. [citată la 02.11.2020]. Disponibil: [http://www.coe.int/t/ngo/Source/Code\\_Romanian\\_final.pdf](http://www.coe.int/t/ngo/Source/Code_Romanian_final.pdf).

deciziile numai după consultarea prealabilă a factorilor interesați<sup>153</sup>, ceea ce asigură o implicare reală a cetățenilor în procesul decizional.

În acest sens, cercetătorii discută și despre concepția *democrației deliberative* (derivată din termenul englez *deliberate* – a discuta, a consulta, a dezbate), care presupune că procesul democratic trebuie înțeles ca un proces de formare a opiniei și a voinței publice, realizat prin dezbateri libere și argumentate. *Democrația deliberativă* este privită ca o formă specifică a *democrației participative* (din engl. *participate* – a lua parte, a participa), fundamentată pe participarea activă a cetățenilor la exercitarea funcțiilor publice și pe capacitatea acestora de a influența procesul decizional al autorităților<sup>154</sup>. Ea pune accent pe discuțiile raționale, pe argumentele bine fundamentate și pe un dialog deschis, în cadrul căruia cetățenii contribuie la modelarea deciziilor politice, consolidând legătura dintre autoritățile statului și nevoile reale ale societății.

Din această perspectivă, se consideră că Aristotel (în secolul IV î.e.n.) a elaborat o concepție potrivit căreia politica reprezintă o interacțiune între cetățenii egali, care, influențându-se reciproc, dobândesc cunoștințe necesare pentru identificarea celei mai potrivite soluții privind viața comunității. Ideile propuse de Aristotel și de alți gânditori ai vremii au fost transpuse în viața politică a Greciei și Romei Antice<sup>155</sup>. Astfel, instituții asemănătoare celor contemporane, specifice *democrației participării*, pot fi identificate încă din primele forme de democrație directă și reprezentativă. Atât în cadrul polisului grec, cât și în curia romană sau în orașele italiene, populația participa activ la luarea deciziilor laice și religioase, iar funcțiile publice erau exercitate prin implicarea cetățenilor atât în adoptarea deciziilor, cât și în dezbaterile prealabile acestora.

Ulterior, elementele democrației directe și deliberative au fost excluse din concepția filosofică a „politicii reale”, întrucât puterea a început să fie precepută ca mijloc de impunere a intereselor proprii. Din Evul Mediu și până la începuturile perioadei moderne, instituțiile democratice și-au pierdut semnificația, în condițiile instaurării puterii autoritare a monarhilor. Totuși, începând cu mijlocul secolului al XVII-lea, odată cu declanșarea revoluțiilor burgheze în Europa, instituțiile democrației directe au început treptat să-și recâștige importanța, fiind reintegrate în procesul de luare a deciziilor politice<sup>156</sup>.

---

<sup>153</sup> SCRIPNIC, V., PÎNZARU, T. *Participarea civico-politică și responsabilizarea socială pentru o guvernare democratică. Cetățenia activă în perspectiva integrării europene*. În: „Contribuții științifice la edificarea și consolidarea statului de drept”, conferință științifică internațională (3 mai 2011, mun. Chișinău). Chișinău: 2011, p. 179.

<sup>154</sup> ОЧЕРЕТИНА, М.А. *Становление и развитие института публичных слушаний*. În: Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук, 2009, Вып. 9, p. 433-434.

<sup>155</sup> РУДЕНКО, В.Н. *Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты*. Екатеринбург. УрО РАН, 2003, p. 20.

<sup>156</sup> ОЧЕРЕТИНА, М.А. *Становление и развитие института публичных слушаний*. În: Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2009. Вып. 9, p. 434.



În secolul XX, instituțiile *democrației participative* s-au dezvoltat semnificativ, devenind, în unele state, parte inerentă a procesului legislativ și normativ. Majoritatea adeptilor guvernării democratice consideră axiomatică ideea conform căreia statul de drept modern trebuie să ofere cetățenilor posibilitatea de a-și exprima opiniile asupra problemelor actuale, de a identifica variantele optime de soluționare și de a participa la alegerea celor mai potrivite politici. Tocmai aceste decizii colective trebuie să constituie fundamentul politicii unui stat democratic.

Într-un stat de drept, este esențial ca *democrația reprezentativă* să conlucreze cu *democrația directă*, întucât numai pe această cale se poate asigura un sistem optim de guvernare<sup>157</sup>. Doar această colaborare poate determina consolidarea unei *democrații participative*, care presupune implicarea directă și activă a cetățenilor în procesul decizional al autorităților publice, atât la nivel central, cât și local (prin dezbateri publice, consultări locale, audieri parlamentare sau monitorizarea serviciilor publice)<sup>158</sup>.

Esența democrației constă în guvernarea „*cu și pentru oameni*”, expresie consacrată de Președintele american Abraham Lincoln în 1863, dar actuală și astăzi. Această concepție subliniază că democrația înseamnă mai mult decât alegeri libere: ea reprezintă un parteneriat între cetățeni și reprezentanții lor aleși, parteneriat extins în prezent și asupra funcționarilor publici și instituțiilor administrative<sup>159</sup>. Într-o societate democratică, cetățenii beneficiază împreună de avantajele democrației, dar împart totodată și responsabilitățile ei<sup>160</sup>.

Așadar, democrația înseamnă alegeri libere și corecte, dar și un mediu politic în care cetățenii participă în mod activ în procesul de luare a deciziilor. Democrația este sistemul de guvernământ în cadrul căruia puterea aparține cetățenilor<sup>161</sup>, iar aceștia au dreptul și responsabilitatea de a influența direcția și funcționarea societății în care trăiesc.

Privit în ansamblu, modul de luare a deciziilor publice reflectă natura regimului politic. În *autocrație*, deciziile sunt luate de unul sau de câțiva conducători. În *democrație*, acestea se iau fie direct de către cetățeni (*democrație directă*), fie prin intermediul reprezentanților aleși (*democrație reprezentativă*). În sistemele moderne, reprezentanții aleși decid pe baza discuțiilor dintre ei, cu experți și cu publicul. Atunci când cetățenii sau grupurile de interese participă la formularea

---

<sup>157</sup> COSTACHI, Gh. *Statul de drept și democrația în Republica Moldova*. În: „Probleme ale edificării statului de drept în Republica Moldova”. Vol. II. Chișinău: Î.S. F.E.-P. „Tipografia Centrală”, 2006, p. 27; COSTACHI, Gh., CUȘMIR, V. *Probleme ale statului de drept și administrării democratice*. Chișinău, 2001, p. 26; КОСТАКИ, Г., СУЖИТАНОВ, Р. *Участие граждан в осуществлении государственной власти*. Кишинэу: Б. и., 2018 (Tipogr. "Print Caro"), p. 243.

<sup>158</sup> COSTACHI, Gh. *Forme ale democrației și eficiența mecanismului de guvernare*. În: *Legea și Viața*, 2000, nr. 4, p. 3.

<sup>159</sup> STĂNESCU, L.-S., SLUSARCIUC, M. *Advocacy sau reinventarea contemporană a democrației participative. O abordare din perspectiva eficienței Constituției*. În: *Acta Universitatis George Bacovia. Juridica*, Volume I. Issue I/2012, p. 71.

<sup>160</sup> ENCIU, N. *Politologie: curs universitar*. Chișinău: Civitas, 2005, p. 214.

<sup>161</sup> DINGA, A. *Participare publică: îndrumare pentru un trai mai bun*. Iași: Asociația Mai Bine, 2014, p. 4.

deciziilor, democrația devine *participativă*<sup>162</sup>. În același timp, este important să conștientizăm că implicarea publicului nu înseamnă că decizia este luată de acesta, dar că opiniile și sugestiile cetățenilor cu privire la o anumită decizie sunt luate în considerare de către administrație<sup>163</sup>.

Este important de precizat că *democrația participativă* nu se confundă cu *democrația directă*, întrucât aceasta nu presupune transferul prerogativelor către persoanele alese, ci doar o colaborare activă a acestora în procesul decizional. În acest cadru, autoritățile publice își asumă responsabilitatea de a formula soluții care reflectă opiniile și așteptările societății. Astfel, democrația participativă contribuie la echilibrarea deciziilor politice cu voința publică: cetățenii participă activ la conturarea deciziilor, dar hotărârea finală aparține reprezentanților aleși, care poartă răspunderea pentru aplicarea acesteia.

Participarea are o importanță majoră, întrucât contribuie la dezvoltarea democrației, la consolidarea capitalului social și la sporirea eficienței, egalității și echității sociale. Dreptul cetățenilor de a iniția proiecte de legi, de a organiza referendumuri și de a fi consultați asupra proiectelor de decizii reprezintă elemente fundamentale ale *democrației participative*, care vine să compenseze anumite limite ale *democrației reprezentative*. În acest sens, *democrația participativă* nu este doar o modalitate de implicare, ci o relație continuă între ales și alegător, între funcționarul public și cetățean – un veritabil „dialog permanent cu cetățeanul”<sup>164</sup>, prin care opinia publică este respectată și integrată activ în procesul decizional.

Pornind de la aceste premise, rezultă că statul de drept nu poate exista decât într-un cadru democratic, în care suveranitatea poporului este efectivă și nu doar formală. Principul suveranității poporului nu trebuie să rămână un enunț constituțional, ci trebuie pus în practică prin garantarea participării reale a cetățenilor la viața politică și decizională a statului. Doar o implicare autentică și consistentă a membrilor societății în activitatea statului poate asigura executarea corectă și eficientă a suveranității poporului.

Democrația, ca formă de organizare și funcționare a statului, se distinge fundamental de regimurile politice nedemocratice, precum despotismul, autocrația sau totalitarismul. Printre trăsăturile sale definitorii se numără: guvernarea majorității cu respectarea drepturilor minorității, egalitatea juridică a tuturor cetățenilor, garantarea efectivă a drepturilor și libertăților politice și sociale, precum și asigurarea participării active a cetățenilor la conducerea statului și a societății.

---

<sup>162</sup> *Implicarea cetățenilor – pe scurt. Ghid de participare publică pentru autoritățile publice locale* / autori: O. PREDA, S. OLTEANU. București: CeRe – Centrul de Resurse pentru participare publică, 2008, p. 6.

<sup>163</sup> *Implicarea cetățenilor – pe scurt. Ghid de participare publică pentru autoritățile publice locale* / autori: O. PREDA, S. OLTEANU. București: CeRe – Centrul de Resurse pentru participare publică, 2008, p. 6.

<sup>164</sup> *Ce este participarea?* [online]. [citată la 02.11.2020]. Disponibil: <http://www.particip.gov.md/pageview.php?l=ro&idc=474>.

Aceste caracteristici determină consecințe esențiale, precum eligibilitatea organelor statului și a funcționarilor publici, control democratic exercitat de electorat, asumarea răspunderii față de cetățeni și transparența în activitatea autorităților publice<sup>165</sup>.

Statul de drept reprezintă expresia regimului democratic, prin care suveranitatea poporului este garantată și exercitată în conformitate cu principiile legalității și respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. Esența sa constă în supremația legii, separația puterilor în stat și existența unor mecanisme eficiente de control și echilibru între instituțiile publice, astfel încât exercitarea puterii să fie legitimă, transparentă și responsabilă față de cetățeni.

Democrația într-un stat de drept rezidă în drept, în exercitarea puterii și în supremația legii. Elementele fundamentale – drepturile omului, mecanismul democratic de luare a deciziilor și supremația dreptului – sunt profund interconectate, fiecare contribuind la consolidarea și funcționarea sistemului democratic. Această interdependență asigură nu doar legalitatea guvernării, ci și protecția efectivă a libertăților și participarea cetățenilor la procesul decizional<sup>166</sup>.

Democrația autentică nu se limitează la mecanismele de guvernare, ci implică garanții instituționale și juridice menite să prevină uzurparea puterii de stat. Societatea are nu doar dreptul, ci și datoria de a sancționa derapajele autorităților prin mijloace democratice, precum: libertatea de exprimare, organizarea în partide și asociații civice, precum și prin posibilitatea de a înlătura reprezentanții care nu respectă voința colectivă. În acest sens, democrația presupune un echilibru dinamic între exercitarea puterii și controlul cetățenesc asupra acesteia.

În viața reală, democrația se manifestă ca un fenomen complex și multidimensional, vizibil în toate sferele vieții sociale prin diferite căi și mijloace. Ea nu se reduce doar la domeniul politic, ci se extinde în plan economic, social, cultural, științific și ideologic<sup>167</sup>. În economie, se exprimă prin libertatea inițiativei și protecția drepturilor economice ale cetățenilor; în domeniul social, prin egalitatea de șanse și accesul la resurse; în cultură și știință, prin pluralismul ideilor și libertatea de exprimare; iar în plan ideologic, prin diversitatea opiniilor și dezbaterea deschisă a conceptelor care ghidează societatea.

Privită din multiple perspective, democrația nu este doar un regim politic, ci și un principiu fundamental care modelează structura și funcționarea întregii societăți. Ea se manifestă în mai

---

<sup>165</sup> НИКИТА, С. *Функционирование демократических институтов в правовом государстве. Определение демократии и правового государства*. În: „Aspecte juridice ale societății civile: realități și perspective”, materiale ale conferinței teoretico-științifice internaționale (Chișinău, 26-27 februarie 2003). Chișinău: F.E.-P. „Tipografia Centrală”, 2003, p. 676-677.

<sup>166</sup> LAZĂR, M., CERNEAN, Iu., COSTACHI, Gh. *Rolul și valoarea democrației în exercitarea puterii de stat*. În: „Rolul instituțiilor democratice în asigurarea protecției drepturilor și libertăților fundamentale ale omului”, materialele mesei rotunde cu participare internațională din 8 decembrie 2020. Chișinău: AAP, 2021, p. 22.

<sup>167</sup> COSTACHI, Gh. *Direcții prioritare ale edificării statului de drept în Republica Moldova*. Chișinău: F.E.-P. „Tipografia Centrală”, 2009, p. 37.

multe dimensiuni<sup>168</sup>: în raport cu poporul – titularul puterii de stat – ea reprezintă expresia voinței și aspirațiilor colective; în raport cu organele statului și partidele politice – se manifestă ca principiu de organizare și funcționare; în raport cu procesul de exercitare a puterii de stat – se concretizează prin metode și mijloace democratice; iar în raport cu cetățenii și organizațiile civice – garantează un statut clar definit și un set extins de drepturi fundamentale, consfințite la nivel constituțional.

Prin urmare, pentru ca democrația să funcționeze în mod real și efectiv, este necesară instituirea unor mecanisme care să asigure pluralismul politic și ideologic, multipartidismul, recunoașterea principiului separației puterilor în stat, aplicarea metodei majoritare de luare a deciziilor, organizarea alegerilor periodice și garantarea succesiunii în organele statului. Aceste elemente constituie nu doar manifestări ale democrației, ci și garanții esențiale ale funcționării unui stat democratic.

Referindu-ne la valoarea socială a democrației, remarcăm că aceasta își păstrează relevanța în orice stat și societate. Importanța sa este incontestabilă, mai ales acolo unde tradițiile de participare a diferitelor categorii sociale la procesul de guvernare sunt bine consolidate. În societățile în care ideile și principiile democratice nu sunt doar recunoscute și consacrate normativ, ci și aplicate efectiv în practică, democrația devine un pilon esențial al organizării și funcționării statului.

Valoarea socială a democrației se reflectă în multiple dimensiuni<sup>169</sup>:

- garantarea drepturilor și libertăților fundamentale, prin protecția efectivă a acestora;
- consolidarea stabilității sociale și politice, prin extinderea bazei sociale a sistemului politic și creșterea rezilienței societății;
- evoluția sistemului politic și dezvoltarea societății, prin perfecționarea continuă a mecanismelor de guvernare și stimularea progresului;
- dezvoltarea individuală și mobilizarea resurselor societății, prin activizarea instituțiilor statului și participarea activă a diverselor grupuri sociale la guvernare;
- creșterea eficienței sociale și consolidarea legalității, prin valorificarea patrimoniului material și cultural și respectarea principiilor de legalitate și constituționalitate;

---

<sup>168</sup> LAZĂR, M., CERNEAN, Iu., COSTACHI, Gh. *Rolul și valoarea democrației în exercitarea puterii de stat*. În: „Rolul instituțiilor democratice în asigurarea protecției drepturilor și libertăților fundamentale ale omului”, materialele mesei rotunde cu participare internațională din 8 decembrie 2020. Chișinău: AAP, 2021, p. 23.

<sup>169</sup> LAZĂR, M., CERNEAN, Iu., COSTACHI, Gh. *Rolul și valoarea democrației în exercitarea puterii de stat*. În: „Rolul instituțiilor democratice în asigurarea protecției drepturilor și libertăților fundamentale ale omului”, materialele mesei rotunde cu participare internațională din 8 decembrie 2020. Chișinău: AAP, 2021, p. 23-24.

- exprimarea voinței populare și selecția meritocratică a liderilor, prin mecanisme legitime de reprezentare și acces în funcții publice.

Rolul și semnificația socială a democrației nu se limitează însă la aceste aspecte, existând multiple forme de manifestare. Esențial este ca potențialul democrației să nu rămână doar la nivel declarativ, ci să fie transpus consecvent în realitatea socială. În acest scop, literatura de specialitate identifică două categorii de factori determinanți<sup>170</sup>: *factori obiectivi* – legați de condițiile sociale, economice, juridice și politice reale care influențează implementarea principiilor democratice; și *factori subiectivi* – dependenți de voința și angajamentul cetățenilor, demnitarilor și funcționarilor publici. Autenticitatea democrației depinde în mod decisiv de asumarea, de către aceștia din urmă, a obligațiilor morale și juridice de a implementa, menține și proteja principiile, valorile și tradițiile democratice.

Pe de altă parte, în doctrină sunt analizați și factorii obiectivi, considerați garanții ale unei democrații reale, printre care se numără factorii materiali, sociali, juridici, politici și ideologici. Un rol deosebit revine garanțiilor materiale, care includ, într-un sens larg: condițiile economice generale ale societății și ale diferitelor categorii sociale, între care se stabilesc relații bazate pe principii democratice; nivelul de trai al populației, care influențează gradul de implicare în procesul de guvernare; precum și capacitatea economică și financiară a statului, esențială pentru funcționarea eficientă a instituțiilor politice democratice și pentru asigurarea exercitării efective a drepturilor și libertăților cetățenești.

Posibilitățile materiale și financiare reprezintă un element fundamental al democrației reale, nu doar pentru stat și societate, ci și pentru fiecare cetățean<sup>171</sup>. Aceste resurse sunt esențiale pentru realizarea deplină a drepturilor fundamentale, precum dreptul de a iniția acțiuni civice și politice, dreptul de a fi ales și de a participa activ la gestionarea societății, dar și pentru asigurarea unor condiții adecvate de trai – accesul la asistență medicală, locuință, odihnă și alte drepturi sociale. Fără aceste posibilități materiale, exercitarea efectivă a drepturilor și libertăților cetățenești ar fi semnificativ limitată, iar democrația nu ar putea funcționa în mod complet și echitabil.

Alături de factorii materiali, un rol esențial în asigurarea caracterului real al democrației îl au și factorii juridici. Aceștia privesc ansamblul mijloacelor și condițiilor juridice care garantează punerea în practică a principiilor democratice, a ideilor fundamentale și a drepturilor omului, indiferent dacă acestea sunt doar declarate formal sau consacrate efectiv. Garanțiile juridice se

---

<sup>170</sup> COSTACHI, Gh. *Direcții prioritare ale edificării statului de drept în Republica Moldova*. Chișinău: S.n., 2009, p. 40.

<sup>171</sup> LAZĂR, M., CERNEAN, Iu., COSTACHI, Gh. *Rolul și valoarea democrației în exercitarea puterii de stat*. În: „Rolul instituțiilor democratice în asigurarea protecției drepturilor și libertăților fundamentale ale omului”, materialele mesei rotunde cu participare internațională din 8 decembrie 2020. Chișinău: AAP, 2021, p. 24.

regăsesc atât în textele constituționale, cât și în actele legislative și normative, care stabilesc cadrul legal pentru protejarea drepturilor cetățenilor, fiind sunt esențiale pentru transformarea principiilor teoretice ale democrației în realitate și pentru aplicarea lor în practica instituțională.

Dezvoltarea democrației și consolidarea statului de drept impun acțiuni care să asigure o prezență activă și semnificativă a instituțiilor sociale în toate domeniile vieții publice. Astfel, un stat care aspiră la democrație trebuie să creeze condițiile necesare pentru ca cetățenii să participe activ la gestionarea afacerilor publice și la procesul decizional care îi afectează direct. Un mijloc esențial pentru realizarea acestui obiectiv îl reprezintă încurajarea și susținerea sectorului asociativ din cadrul statului<sup>172</sup>, care joacă un rol crucial în facilitarea implicării cetățenilor în viața publică, oferindu-le platforme prin care își pot exprima opiniile și propunerile, contribuind astfel la consolidarea unei democrații autentice și participative.

Astfel, o democrație autentică depinde în mod esențial de sprijinul activ al cetățenilor. Participarea acestora la viața politică și cooperarea lor în cadrul instituțiilor publice sunt factori determinanți pentru buna funcționare a instituțiilor democratice într-un stat de drept. În acest context, societatea civilă reprezintă expresia democratică a organizării corpului social<sup>173</sup>. Ea constituie, într-adevăr, forma cea mai înaltă de manifestare a democrației, iar o societate democratică este, în mod necesar, o societate civilă<sup>174</sup>. Consultarea acesteia, prin intermediul organizațiilor și asociațiilor reprezentative, devine o condiție indispensabilă pentru desfășurarea unui proces decizional participativ, transparent și legitim<sup>175</sup>.

Generalizând, subliniem că edificarea statului de drept nu poate fi realizată doar prin recunoașterea și proclamarea principiilor democratice de organizare a statului. Este absolut necesar să înțelegem profund esența acestui fenomen, să interiorizăm valorile sale fundamentale și să dezvoltăm o voință fermă de a le promova<sup>176</sup>. Numai printr-o angajare autentică și conștientă a cetățenilor și instituțiilor se poate construi un stat de drept real, în care principiile democratice nu doar că sunt recunoscute, ci și aplicate efectiv în viața cotidiană. Această legătură indisolubilă dintre democrație și statul de drept constituie premisa teoretică de la care se desprind reperele metodologice necesare prezentei cercetări. În concluzie, teoria democrației participative oferă

---

<sup>172</sup> BANTUȘ, A. *Rolul sectorului asociativ în dezvoltarea democrației*. În: „Probleme ale edificării statului de drept în Republica Moldova”. Vol. II. Chișinău: F.E.-P. „Tipografia Centrală”, 2006, p. 82.

<sup>173</sup> GORIUC, S. *Constituirea societății civile – principiu al statului de drept*. În: „Teoria și practica administrării publice”, 22 mai 2012, Chișinău. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2011, p. 120.

<sup>174</sup> COSTACHI, Gh. *Cetățeanul și puterea în statul de drept*. Monografie. Chișinău: S.n., 2019, p. 484.

<sup>175</sup> SMOCHINĂ, A., GALBEN, C. *Implicarea societății civile în procesul decizional al statului*. În: Studii Juridice Universitare, 2011, nr. 1-2, p. 74.

<sup>176</sup> LAZĂR, M., CERNEAN, Iu., COSTACHI, Gh. *Rolul și valoarea democrației în exercitarea puterii de stat*. În: „Rolul instituțiilor democratice în asigurarea protecției drepturilor și libertăților fundamentale ale omului”, materialele mesei rotunde cu participare internațională din 8 decembrie 2020. Chișinău: AAP, 2021, p. 25.

repere metodologice indispensabile studiului doctoral, întrucât permite delimitarea clară a formelor de participare a cetățeanului în procesul legislativ și normativ și furnizează criteriile necesare pentru evaluarea eficienței mecanismelor juridice, prin raportare la exigențele legitimității democratice și ale statului de drept.

#### **1.4. Dreptul cetățeanului la administrare ca fundament al democrației participative**

*Considerații generale cu privire la dreptul la administrare.* Importanța și actualitatea cercetării dreptului la administrare sunt extrem de relevante în contextul dezvoltării și consolidării democrației în societățile contemporane<sup>177</sup>. Acest drept nu reprezintă doar o garanție juridică formală, ci o condiție esențială pentru buna guvernare, transparența decizională și responsabilizarea autorităților publice față de cetățeni.

Dreptul cetățeanului la administrare reflectă un principiu fundamental al statului de drept, deoarece asigură participarea activă a cetățenilor în procesul decizional, în promovarea politicilor publice și în controlul activității instituțiilor administrative. Într-un sistem democratic funcțional, implicarea cetățenilor în actul administrativ contribuie la creșterea legitimității deciziilor și la prevenirea abuzurilor de putere. Totodată, prin garantarea accesului la informațiile publice și a mecanismelor de consultare, administrația publică devine mai deschisă, mai eficientă și mai responsabilă față de societate.

Cercetarea acestui drept este deosebit de importantă, deoarece permite identificarea mecanismelor normative și instituționale care facilitează exercitarea sa efectivă, precum și a eventualelor lacune legislative sau obstacole practice care pot împiedica realizarea sa deplină. În contextul digitalizării administrației publice și al noilor tehnologii, care schimbă dinamica relației dintre stat și cetățean, analiza dreptului la administrare devine esențială pentru adaptarea cadrului normativ la provocările actuale.

Mai mult, consacrarea constituțională a dreptului la administrare nu doar că subliniază rolul central al cetățeanului în viața publică, dar și întărește ideea că administrația publică trebuie să fie un instrument aflat în serviciul comunității, și nu un mecanism opac sau birocratic. În acest sens, protejarea acestui drept prin norme clare și eficiente este un element-cheie în menținerea echilibrului dintre putere și cetățean, asigurând un cadru democratic incluziv și echitabil.

---

<sup>177</sup> LAZĂR, M., COSTACHI, Gh. *Dreptul cetățenilor la administrare – fundament al democrației participative*. În: „Știință. Educație. Cultură”, conferință științifico-practică internațională (din 11 februarie 2025, Universitatea de Stat din Comrat): Culegere de articole. Vol. I. Comrat: S.n., 2025, p. 592.

Ținând cont de aceste aspecte, în continuare ne propunem să analizăm dreptul cetățenilor la administrare, atât din perspectiva importanței sale în consolidarea democrației, cât și din punctul de vedere al mecanismelor juridice existente, care garantează respectarea și protecția acestuia. Prin această analiză, vom evidenția valoarea normativă și practică a dreptului la administrare, subliniind modul în care acesta poate contribui la dezvoltarea unui stat democratic modern și funcțional.

Potrivit doctrinei juridice, *dreptul la administrare* este rareori consacrat expres în constituțiile statelor, fiind considerat „un drept derivat din dispozițiile constituționale generale și din diverse reglementări interne”<sup>178</sup>. Cu toate acestea, existența sa este recunoscută și confirmată prin acte internaționale privind drepturile și libertățile fundamentale ale omului, care îl consacră fie în mod direct, fie prin garantarea principiilor de transparență, acces la informație și participare la procesul decizional. În acest sens, menționăm următoarele instrumente internaționale relevante:

– Articolul 21 din *Declarația Universală a Drepturilor Omului*<sup>179</sup>: „Orice persoană are dreptul de a lua parte la conducerea treburilor publice ale țării sale, fie direct, fie prin reprezentanți liber aleși. Orice persoană are dreptul de acces egal la funcțiile publice din țara sa.”

– Articolul 25 din *Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice*<sup>180</sup>: „Orice cetățean are dreptul și posibilitatea, fără nicio discriminare și fără restricții nerezonabile: a) de a lua parte la conducerea treburilor publice, fie direct, fie prin intermediul unor reprezentanți liber aleși; b) de a alege și de a fi ales, în cadrul unor alegeri periodice, oneste, cu sufragiu universal și egal și cu scrutin secret, asigurând exprimarea liberă a voinței alegătorilor; c) de a avea acces, în condiții generale de egalitate, la funcțiunile publice din țara sa.”

Observăm astfel că dreptul la administrare nu este doar un principiu abstract, ci un drept fundamental recunoscut la nivel internațional, consacrat în unele dintre cele mai importante acte juridice privind drepturile omului. Prin garantarea posibilității fiecărei persoane de a participa la conducerea treburilor publice, fie direct, fie prin reprezentanți aleși, acest drept contribuie la consolidarea democrației și la asigurarea unei guvernări transparente și responsabile. Consacrarea sa internațională subliniază importanța unor principii esențiale, precum accesul egal la funcțiile publice și desfășurarea unor alegeri libere și corecte. În consecință, dreptul la administrare nu doar facilitează implicarea cetățenilor în procesul decizional, ci reprezintă și un mecanism de echilibru

---

<sup>178</sup> *Constituția Republicii Moldova. Comentariu*. Chișinău: Arc, 2012, p. 163.

<sup>179</sup> *Declarația Universală a Drepturilor Omului*, adoptată de Adunarea Generală a ONU prin Rezoluția 217 A (III) din 10 decembrie 1948, la New York (Republica Moldova a aderat prin Hotărârea Parlamentului nr. 217-XII din 28.07.90). Publicată în ediția oficială "Tratate internaționale", 1998, volumul 1.

<sup>180</sup> *Pactul Internațional cu privire la drepturile civile și politice*, adoptat la 16 decembrie 1966 la New York, ratificat de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului, nr. 217-XII din 28.07.1990 (în vigoare din 26 aprilie 1993).



între puterea statului și participarea activă a societății, fiind un element definitoriu al democrației participative contemporane<sup>181</sup>.

Spre deosebire de constituțiile altor state, inclusiv a României, *Constituția Republicii Moldova*<sup>182</sup> consacră și garantează în mod expres *dreptul fiecărui cetățean la administrare*. Potrivit art. 39: „Cetățenii Republicii Moldova au dreptul de a participa la administrarea treburilor publice nemijlocit, precum și prin reprezentanții lor. Oricărui cetățean i se asigură, potrivit legii, accesul la o funcție publică”.

Această prevedere constituțională garantează cetățenilor dreptul de a participa activ la administrarea treburilor publice – fie direct, prin implicare personală, fie indirect, prin alegerea reprezentanților. Totodată, norma asigură accesul egal la funcțiile publice, în condițiile legii, consolidând transparența și egalitatea de șanse în administrația publică.

Prin urmare, dreptul la administrare se încadrează în categoria drepturilor politice, oferind cetățenilor posibilitatea de a influența guvernarea, de a desemna conducătorii statului și de a participa la elaborarea politicilor publice<sup>183</sup>. El reflectă principiile fundamentale ale democrației, participării civice și accesibilității procesului decizional.

În analiza conținutului acestui drept, doctrina evidențiază mai multe aspecte esențiale. În primul rând, dreptul este recunoscut exclusiv cetățenilor Republicii Moldova, fiind întemeiat pe legătura politico-juridică permanentă dintre aceștia și stat. În această perspectivă, el reprezintă un element al statutului constituțional al cetățenului și o garanție a exercitării suveranității naționale de către popor (art. 2 alin. (1) din Constituție). În al doilea rând, dreptul la administrare presupune prerogativa de a participa la administrarea treburilor publice. Noțiunea de „treburi publice” vizează activitatea autorităților publice responsabile de gestionarea domeniilor de interes general, care nu pot fi administrate individual. În consecință, sintagma „treburi publice” se identifică cu cea de „treburi (funcții, atribuții, competențe, prerogative etc.) ale autorităților publice”, care reprezintă ansamblul activităților Parlamentului, Guvernului, Președintelui Republicii Moldova, autorităților administrative publice centrale și locale, precum și a structurilor subordonate acestora, prin care se aduc la îndeplinire legile și se prestează serviciile publice pentru satisfacerea nevoilor esențiale ale societății. Rezultă că dreptul de a participa la administrarea treburilor publice include și

---

<sup>181</sup> LAZĂR, M., COSTACHI, Gh. *Dreptul cetățenilor la administrare – fundament al democrației participative*. În: „Știință. Educație. Cultură”, conferință științifico-practică internațională (din 11 februarie 2025, Universitatea de Stat din Comrat): Culegere de articole. Vol. I. Comrat: S.n., 2025, p. 592.

<sup>182</sup> *Constituția Republicii Moldova* nr. 1 din 29.07.1994. Republicată în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 466 din 13.11.2024.

<sup>183</sup> SCRIPNIC, V. *Problemele realizării dreptului persoanei la administrare într-un stat de drept (studiu juridico-comparativ)*. Autoreferatul tezei de doctor în drept. Chișinău, 2012, p. 14.

posibilitatea de a ocupa funcții în cadrul autorităților publice, contribuind direct la gestionarea intereselor generale<sup>184</sup> ale societății.

În plus, dreptul la administrare implică dreptul cetățenilor de a participa la administrarea treburilor publice, atât nemijlocit, cât și prin reprezentanții săi<sup>185</sup>. Aceste două dimensiuni necesită o analiză detaliată, asupra căreia ne vom concentra în continuare.

### ***Participarea cetățenilor la administrarea treburilor publice prin reprezentanți.***

Participarea cetățenilor la administrare treburilor publice prin reprezentanți constituie una dintre modalitățile esențiale de realizare a dreptului constituțional la administrare. În doctrină, aceasta presupune prerogativa cetățenilor de a alege persoanele care vor ocupa funcții publice<sup>186</sup>. În acest sens, cetățenii pot decide, prin alegeri libere și periodice, prin vot universal, egal, secret, direct și liber exprimat, cine le va reprezenta interesele și administra problemele de interes public.

În vederea exercitării acestei prerogative, *Constituția Republicii Moldova*, prin art. 38, precum și *Constituția României*<sup>187</sup>, prin art. 36, consacră în mod expres *dreptul de vot* al cetățenilor și stabilesc condițiile principale pentru exercitare a acestuia.

Participarea prin reprezentanți la administrarea treburilor publice constituie astfel esența democrației reprezentative, care se materializează prin organizarea de alegeri generale, libere și democratice<sup>188</sup>. Cetățenii își desemnează reprezentanții, iar aceștia, la rândul lor, sunt responsabili pentru desemnarea membrilor Guvernului și pentru administrarea efectivă a treburilor publice.

Din această perspectivă, dreptul la administrare include în conținutul său un drept distinct și fundamental – *dreptul la reprezentare*. Acesta asigură existența unui sistem de organe reprezentative care mediază exprimarea intereselor cetățenilor și realizarea lor practică. Dreptul de reprezentare are atât o dimensiune individuală, cât și una colectivă, aparținând nu doar fiecărui cetățean, ci și comunităților locale și, în ansamblu, poporului. Specificul acestor organe derivă din caracterul lor electiv, colegialitatea procesului decizional și responsabilitatea față de alegători.

Dreptul la reprezentare include nu doar posibilitatea de a alege periodic reprezentanții poporului, ci și dreptul la o activitate eficientă și transparentă a organelor reprezentative, dreptul de a influența procesul decizional și de a controla activitatea acestora. O garanție esențială a acestor drepturi o constituie consacrarea constituțională și dezvoltarea legislativă a drepturilor politice ale

---

<sup>184</sup> *Constituția Republicii Moldova. Comentariu*. Chișinău: Arc, 2012, p. 164.

<sup>185</sup> PÎNZARU, T. *Garantarea și protecția juridică a dreptului cetățeanului la administrare*. În: „Mecanisme naționale și internaționale de protecție a drepturilor omului”, materialele mesei rotunde din 10 decembrie 2013. Chișinău: AAP, 2014, p. 387.

<sup>186</sup> *Constituția Republicii Moldova. Comentariu*. Chișinău: Arc, 2012, p. 164.

<sup>187</sup> *Constituția 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 nr. 767 din 31 octombrie 2003.

<sup>188</sup> IONESCU, C. *Principii fundamentale ale democrației constituționale*. București: Lumina Lex, 1997, p. 53-54.

cetățenilor. În lipsa acestora, exercitarea suveranității naționale de către popor ar rămâne o simplă declarație formală, fără efect real în practica relațiilor sociale<sup>189</sup>.

În concluzie, participarea cetățenilor la administrarea treburilor publice prin reprezentanți constituie un principiu fundamental al democrației reprezentative, indispensabil pentru asigurarea unui guvern responsabil și transparent. Dreptul de a alege reprezentanții nu este doar o prerogativă politică, ci și un mecanism prin care se garantează că interesele publice sunt gestionate echitabil și eficient. Prin exercitarea acestui drept, cetățenii pot influența politicile publice, astfel încât deciziile adoptate la nivel guvernamental să reflecte voința poporului. Totodată, dreptul la participare prin reprezentanți consolidează statului de drept, protejează valorile democratice fundamentale și promovează un mediu politic și social în care cetățenii pot controla real actul de guvernare.

***Participarea nemijlocită a cetățenilor la administrarea treburilor publice.*** Dreptul cetățenilor de a participa nemijlocit la administrare, ca element al dreptului constituțional la administrarea treburilor publice, este conturat în doctrină prin două dimensiuni esențiale<sup>190</sup>: exercitarea unei funcții publice și participarea la luarea decizii prin intermediul referendumurilor.

*Exercitarea funcțiilor publice* de către cetățeni este garantată prin dispozițiile art. 39 alin. (2) din Constituția Republicii Moldova, precum și printr-o serie de acte legislative care stabilesc atât condițiile de acces la diferite funcții publice, cât și procedura de ocupare a acestora. În doctrină se disting două categorii de condiții<sup>191</sup>: *condiții generale*, aplicabile oricărei funcții publice, și *condiții specifice*, prevăzute pentru funcții publice distincte.

*Condițiile generale*, fiind stabilite de acte normative fundamentale pentru toate funcțiile publice, indiferent de domeniul de activitate, vizează aspecte precum cetățenia, vârsta minimă, capacitatea deplină de exercițiu, nivelul de educație, experiența profesională și conduita morală a candidaților. La rândul lor, *condițiile specifice* sunt impuse pentru ocuparea anumitor funcții publice din domenii sensibile, precum justiția, legiferarea sau alte funcții de demnitate publică. Aceste condiții, fiind suplimentare, sunt mai detaliate și depind de natura funcției respective, fiind reglementate prin acte normative specifice pentru fiecare domeniu.

La nivel normativ, condițiile generale sunt de regulă reglementate prin legi-cadru. În Republica Moldova, principalele acte normative în domeniu sunt *Legea cu privire la funcția*

---

<sup>189</sup> LAZĂR, M., COSTACHI, Gh. *Dreptul cetățenilor la administrare – fundament al democrației participative*. În: „Știință. Educație. Cultură”, conferință științifico-practică internațională (din 11 februarie 2025, Universitatea de Stat din Comrat): Culegere de articole. Vol. I. Comrat: S.n., 2025, p. 593-594.

<sup>190</sup> *Constituția Republicii Moldova. Comentariu*. Chișinău: Arc, 2012, p. 164.

<sup>191</sup> RANTA, A.E. *Aspecte de drept comparat referitoare la funcția publică și funcționarii publici*. În: Revista Transilvană de Științe Administrative, 2010, nr. 2 (26)/, p. 129-130; IORGOVAN, A. *Tratat de drept administrativ*. Vol. I. Ediția a IV-a. București: All Beck, 2005, p. 599.

publică și statutul funcționarului public nr. 158/2008<sup>192</sup> și *Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică* nr. 199/2010<sup>193</sup>. Acestea stabilesc condițiile generale de acces la funcțiile publice și de demnitate publică, precum și norme privind statutul și drepturile funcționarilor publici și a demnitarilor publici (persoane cu funcții de demnitate publică). În România, reglementarea generală este oferită de *Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici*<sup>194</sup>, care stabilește condițiile generale de acces și de exercitare a funcției publice.

Plecând de la specificul diferitor funcții publice, condițiile suplimentare pentru ocuparea și exercitarea acestora, ajustate corespunzător, se regăsesc în acte normative specifice pentru fiecare domeniu de activitate. Printre acestea, în Republica Moldova, se numără: *Legea cu privire la Guvern* nr. 136/2017<sup>195</sup> – reglementează condițiile pentru ocuparea funcțiilor din cadrul Guvernului, stabilind cerințele și atribuțiile pentru membrii acestuia, inclusiv prim-ministru și miniștri; *Legea despre statutul deputatului în Parlament* nr. 39/1994<sup>196</sup> – reglementează condițiile de eligibilitate și responsabilitățile deputaților, precum și statutul acestora în exercitarea mandatului; *Legea cu privire la Curtea Constituțională* nr. 317/1994<sup>197</sup> – reglementează statutul judecătorilor Curții Constituționale și condițiile de ocupare a funcției de judecător constituțional; *Legea cu privire la statutul judecătorului* nr. 544/1995<sup>198</sup> – reglementează cerințele necesare pentru a deveni judecător, atribuțiile și responsabilitățile acestuia în cadrul sistemului judiciar; *Legea cu privire la Procuratură* nr. 3/2016<sup>199</sup> – stabilește statutul procurorilor și condițiile de accedea în funcția de procuror, inclusiv organizarea procuraturilor și regimul lor de activitate; *Legea cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului* nr. 320/2012<sup>200</sup> – reglementează statutul polițiștilor și condițiile pentru ocuparea funcțiilor din cadrul Poliției, inclusiv cerințele de formare profesională și criteriile de recrutare; *Legea privind administrația publică locală* nr.

<sup>192</sup> *Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public* nr. 158 din 04.07.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 230-232 din 23.12.2008 (actualizată prin *Legea nr. 81 din 12.04.2024*, MO192-194/02.05.24).

<sup>193</sup> *Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică* nr. 199 din 16.07.2010. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 194-196 din 05.10.2010 (actualizată prin *Legea nr. 47 din 14.03.2024*, MO111/22.03.24).

<sup>194</sup> *Legea nr. 188 din 8 decembrie 1999 privind Statutul funcționarilor publici* (republicată). Disponibilă la <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/113180>.

<sup>195</sup> *Legea cu privire la Guvern* nr. 136 din 07.07.2017. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 252 din 19.07.2017 (actualizată prin *Legea nr. 118 din 16.05.24*, MO238-240/06.06.24).

<sup>196</sup> *Legea despre statutul deputatului în Parlament* nr. 39 din 07.04.1994. În: Monitorul Parlamentului nr. 59-61 din 01.05.1994 (actualizată prin *Legea nr. 37 din 02.03.23*, MO97-99/24.03.23).

<sup>197</sup> *Legea cu privire la Curtea Constituțională* nr. 317 din 13.12.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 8 din 07.02.1995 (actualizată prin *Legea nr. 47 din 14.03.24*, MO111/22.03.24).

<sup>198</sup> *Legea cu privire la statutul judecătorului* nr. 544 din 20.07.1995. Republicată în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 185, 2012 (actualizată prin *Legea nr. 226 din 31.07.24*, MO380-382/05.09.24).

<sup>199</sup> *Legea cu privire la Procuratură* nr. 3 din 25.02.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 69-77 din 25.03.2016 (actualizată prin *Legea nr. 200 din 31.07.23*, MO291-295/04.08.23).

<sup>200</sup> *Legea cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului* nr. 320 din 27.12.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 42-47 din 01.03.2013 (actualizată prin *Legea nr. 343 din 28.12.23*, MO41-44/30.01.24).

436/2006<sup>201</sup> – reglementează condițiile de ocupare a funcțiilor de aleșii locali, stabilind atribuțiile și responsabilitățile consilierilor locali, primarilor și ale altor autorități publice locale.

În România, legi speciale care reglementează condițiile pentru ocuparea funcțiilor publice specifice în diferite domenii, sunt: *Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor*<sup>202</sup> – reglementează organizarea și activitatea Guvernului și a ministerelor, stabilind condițiile de ocupare a funcțiilor de membri ai Guvernului (prim-ministru și miniștri), atribuțiile acestora și procesul de numire și revocare; *Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor*<sup>203</sup> – reglementează statutul parlamentarilor, stabilind cerințele de eligibilitate, atribuțiile și responsabilitățile deputaților și senatorilor, precum și regimul juridic al acestora în exercitarea mandatului; *Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale*<sup>204</sup> – reglementează organizarea și funcționarea Curții Constituționale, inclusiv condițiile de selecție și numire a judecătorilor constituționali, cerințele de eligibilitate și procedurile de desemnare a acestora; *Legea nr. 303/2022 privind statutul judecătorilor și procurorilor*<sup>205</sup> – stabilește condițiile de recrutare, formare și promovare a judecătorilor și procurorilor, reglementând atribuțiile și independența acestora în cadrul sistemului judiciar românesc; *Legea nr. 218/2002 privind organizarea și funcționarea Poliției Române*<sup>206</sup> – reglementează organizarea Poliției Române și condițiile de ocupare a funcțiilor din cadrul acesteia, inclusiv procedurile de recrutare și cerințele profesionale pentru polițiști; *Legea nr. 360/2002 privind Statutul polițistului*<sup>207</sup> – reglementează statutul polițistului, stabilind drepturile și obligațiile acestora, precum și procedurile de recrutare și formare continuă în cadrul Poliției; *Legea nr. 215/2001 administrației publice locale*<sup>208</sup> – reglementează condițiile pentru ocuparea funcțiilor publice locale, inclusiv aleșii locali (primari, consilieri locali), stabilind responsabilitățile și atribuțiile acestora în gestionarea treburilor publice la nivel local.

---

<sup>201</sup> *Legea privind administrația publică locală* nr. 436 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35 din 09.03.2007 (actualizată prin *Legea nr. 133* din 27.06.24, MO302-304/12.07.24).

<sup>202</sup> *Legea României nr. 90 din 26.03.2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor*. În: Monitorul Oficial al României nr. 164 din 2 aprilie 2001.

<sup>203</sup> *Legea României nr. 96 din 21 aprilie 2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor (republicată)*. În: Monitorul Oficial al României nr. 49 din 22 ianuarie 2016.

<sup>204</sup> *Legea României nr. 47 din 18 mai 1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale (republicată)*. În: Monitorul Oficial al României nr. 807 din 3 decembrie 2010.

<sup>205</sup> *Legea României nr. 303 din 15 noiembrie 2022 privind statutul judecătorilor și procurorilor*. În: Monitorul Oficial al României nr. 1102 din 16 noiembrie 2022.

<sup>206</sup> *Legea României nr. 218 din 23 aprilie 2002 privind organizarea și funcționarea Poliției Române (republicată)*. În: Monitorul Oficial al României nr. 170 din 2 martie 2020.

<sup>207</sup> *Legea României nr. 360 din 6 iunie 2002 privind Statutul polițistului*. În: Monitorul Oficial al României nr. 440 din 24 iunie 2002.

<sup>208</sup> *Legea României nr. 215 din 23 aprilie 2001 administrației publice locale (republicată)*. În: Monitorul Oficial al României nr. 123 din 20 februarie 2007.

Este important de menționat că toate condițiile și cerințele prevăzute de legislația generală și specială pentru accesul la funcțiile publice trebuie interpretate ca limitări legale rezonabile ale dreptului constituțional la administrare (în special, ale dreptului de acces la o funcție publică). Aceste limitări beneficiază de prezumția constituționalității și corespund standardelor internaționale consacrate, în special în *Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice*, care admite „posibilitatea unor restricții rezonabile privind accesul la funcții publice”<sup>209</sup>.

În acest sens, Curtea Constituțională a Republicii Moldova, în jurisprudența sa, a stabilit că „condițiile impuse prin lege pentru ocuparea funcției publice au drept scop asigurarea realizării unui serviciu public stabil, profesionist, imparțial, transparent și eficient în interesul societății și al statului. Aceasta deoarece funcționarul public este persoana care activează în scopul realizării unor prerogative de putere publică, a căror exercitare implică exigențe sporite față de calitățile profesionale ale acestuia”<sup>210</sup>.

Așadar, instituirea legală de condiții și cerințe distincte pentru accesul la funcțiile publice este justificată nu doar de rolul distinct al organelor reprezentative în exercitarea puterii suverane a poporului, dar și de necesitatea asigurării unei reprezentări responsabile, profesioniste și eficiente a cetățenilor în administrarea treburilor publice ale societății. Condițiile și cerințele impuse de legislație contribuie la garantarea unui sistem administrativ funcțional, apt să asigure buna guvernare și respectarea drepturilor cetățenilor.

În ceea ce privește implicarea cetățenilor în administrarea treburilor publice prin *participarea la luarea de decizii*, este important de subliniat că aceasta nu poate fi limitată doar la participarea cetățenilor în cadrul referendumurilor, așa cum susțin unii specialiști<sup>211</sup>, deoarece în acest caz vorbim despre dreptul cetățenilor de a participa la procesul decizional<sup>212</sup>, care este propriu tuturor autorităților publice ale statului.

Garantarea dreptului cetățenilor de a participa la administrarea treburilor publice prin implicarea în procesul decizional este asigurată în Republica Moldova printr-o serie de acte legislative și normative, care stabilesc cadrul legal pentru transparența decizională și accesul la informații. Printre cele mai importante reglementări se numără: *Legea privind transparența în*

---

<sup>209</sup> PÎNZARU, T. *Garantarea și protecția juridică a dreptului cetățeanului la administrare*. În: „Mecanisme naționale și internaționale de protecție a drepturilor omului”, materialele mesei rotunde din 10 decembrie 2013. Chișinău: AAP, 2014, p. 389.

<sup>210</sup> *Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova privind excepția de neconstituționalitate a art.62 alin.(1) lit.d) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public*, nr.158-XVI din 4 iulie 2008, nr. 6 din 22.03.2011. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 46-52 din 01.04.2011.

<sup>211</sup> *Constituția Republicii Moldova. Comentariu*. Chișinău: Arc, 2012, p. 164.

<sup>212</sup> PÎNZARU, T. *Asigurarea juridică a implicării cetățeanului în procesul decizional al autorităților de guvernare și reprezentative*. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2015, p. 75.

procesul decizional nr. 239/2008<sup>213</sup>, care asigură participarea publicului la procesul de elaborare a actelor normative și la alte decizii importante; *Legea privind accesul la informațiile de interes public* nr. 148/2023<sup>214</sup>, care garantează dreptul cetățenilor de a solicita și obține informații relevante pentru procesul decizional; *Legea privind actele normative* nr. 100/2017<sup>215</sup>, care reglementează procedurile de adoptare a actelor normative, asigurând implicarea cetățenilor în procesul legislativ; *Regulamentul Parlamentului*<sup>216</sup>, care stabilește procedurile prin care cetățenii pot interacționa cu procesul legislativ și pot influența deciziile Parlamentului; *Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional* nr. 967/2016<sup>217</sup>, care reglementează modul în care instituțiile publice trebuie să consulte societatea civilă înainte de adoptarea deciziilor importante; *Legea privind administrația publică locală* nr. 436/2006, care reglementează implicarea cetățenilor în luarea deciziilor la nivel local, asigurând o administrație publică mai transparentă și mai responsabilă.

În plan comparat, și în România pot fi atestate acte normative care asigură dreptul cetățenilor de a participa la procesul decizional al autorităților publice, contribuind astfel la transparența și responsabilitatea administrației publice. Printre cele mai relevante reglementări se numără: *Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică*<sup>218</sup>, care reglementează procesul de consultare a publicului în cadrul elaborării actelor normative, asigurând implicarea cetățenilor în procesul decizional și promovând transparența în administrația publică; *Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public*<sup>219</sup>, care garantează dreptul cetățenilor de a avea acces la informațiile relevante deținute de autoritățile publice, esențiale pentru o participare informată la procesul decizional; *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative*<sup>220</sup>, care stabilește norme precise pentru elaborarea actelor normative, în scopul asigurării transparenței și consultării publice pe parcursul

---

<sup>213</sup> *Legea privind transparența în procesul decizional* nr. 239, din 13.11.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 215-217 din 05.12.2008 (actualizată prin *Legea nr. 49 din 21.03.24, MO138-140/05.04.24*).

<sup>214</sup> *Legea privind accesul la informațiile de interes public* nr. 148 din 08.07.2023. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 234 din 08.07.2023.

<sup>215</sup> *Legea privind actele normative* nr. 100 din 22.12.2017. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 7-17 din 12.01.2018 (actualizată prin *Legea nr. 174 din 11.07.24, MO336-339/02.08.24*).

<sup>216</sup> *Legea pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului* nr. 797 din 02.04.1996. Republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 50 din 07.04.2007 (actualizat prin *Legea nr. 52 din 16.03.23, MO97-99/24.03.23*).

<sup>217</sup> *Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional* nr. 967 din 09.08.2016. În: Monitorul Oficial nr. 265-276 din 19.08.2016 (modificată prin *Hotărârea Guvernului din 28.03.23, MO234/08.07.23*).

<sup>218</sup> *Legea României nr. 52 din 21 ianuarie 2003 privind transparența decizională în administrația publică*. Republicată în Monitorul Oficial al României nr. 749 din 3 decembrie 2013.

<sup>219</sup> *Legea României nr. 544 din 12 octombrie 2001 privind liberul acces la informațiile de interes public*. În: Monitorul Oficial al României nr. 663 din 23 octombrie 2001.

<sup>220</sup> *Legea României nr. 24 din 27 martie 2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative*. Republicată în Monitorul Oficial al României nr. 260 din 21 aprilie 2010.

procesului legislativ; *Legea nr. 215/2001 administrației publice locale*<sup>221</sup>, care reglementează implicarea cetățenilor în procesul decizional la nivel local, prin organizarea de consultări publice și prin promovarea unui management public local responsabil și transparent.

Toate actele normative menționate contribuie la reglementarea și promovarea transparenței procesului decizional, garantând cetățenilor drepturi esențiale în ceea ce privește participarea activă în procesul de guvernare, atât la nivel central, cât și local. Aceste reglementări se aplică în diverse domenii ale activității publice, incluzând activitatea legislativului, executivului și administrației publice centrale și locale, asigurându-se că deciziile care afectează comunitățile și cetățenii sunt luate într-un mod deschis și responsabil.

Printre prerogativele recunoscute cetățenilor ca elemente componente ale dreptului de a participa la procesul decizional al autorităților publice, se regăsesc următoarele<sup>222</sup>:

- *Participarea la orice etapă a procesului decizional.* Cetățenii au dreptul să participe activ, prin consultări publice, audieri sau alte forme de dezbateri, ceea ce asigură un proces decizional mai transparent și adaptat nevoilor societății.

- *Accesul la informații.* Cetățenii au dreptul să solicite și să obțină informații privind procesul decizional, inclusiv proiecte de acte normative, rapoarte de impact sau analize preliminare, pentru a participa la luarea deciziilor în cunoștință de cauză.

- *Inițierea deciziilor.* Cetățenii pot propune elaborarea sau modificarea de acte normative, direct sau prin organizații ale societății civile, influențând astfel agenda decizională a autorităților.

- *Prezentarea recomandărilor.* Cetățenii pot transmite autorităților publice sugestii și observații asupra proiectelor aflate în consultare publică, ceea ce contribuie la creșterea calității actelor normative și la consolidarea bune guvernări.

- *Informarea asupra rezultatelor procesului decizional.* Autoritățile au obligația de a comunica rezultatele procesului decizional, de a explica modul în care au fost luate în considerare propunerile cetățenilor și de a motiva deciziile adoptate.

În esență, cadru normativ existent (citât anterior) întărește și garantează exercitarea dreptului constituțional al cetățenilor de a participa la administrarea treburilor publice prin implicarea în procesul decizional. Prin urmare, cetățenii nu sunt doar subiecți pasivi ai actului de guvernare, ci veritabili participanți la formarea și exercitarea puterii publice.

---

<sup>221</sup> *Legea României nr. 215 din 23 aprilie 2001 administrației publice locale*. Republicată în Monitorul Oficial al României nr. 123 din 20 februarie 2007.

<sup>222</sup> **LAZĂR, M., COSTACHI, Gh.** *Dreptul cetățenilor la administrare – fundament al democrației participative*. În: „Știință. Educație. Cultură”, conferință științifico-practică internațională (din 11 februarie 2025, Universitatea de Stat din Comrat): Culegere de articole. Vol. I. Comrat: S.n., 2025, p. 595.



Acest mecanism de implicare a cetățenilor în procesul decizional consolidează democrația și determină autoritățile să acționeze cu mai multă transparență și responsabilitate, asigurând coerența deciziilor cu așteptările și nevoile societății. Totodată, se promovează o guvernare deschisă, în care cetățenii pot influența schimbarea și participa la soluționarea problemelor de interes comun<sup>223</sup>. În consecință, cadrul normativ evocat reprezintă un pilon esențial al guvernării democratice, garantând un rol activ al cetățenilor în adoptarea deciziilor care le afectează viața de zi cu zi. Prin aceste reglementări, societatea își reafirmă angajamentul față de principiile statului de drept și democrației participative.

În concluzie, subliniem că dreptul cetățenilor la administrare reprezintă unul dintre cele mai relevante drepturi fundamentale care face posibilă democrația participativă în statul contemporan. Acesta include atât prerogativa cetățenilor de a participa la administrarea treburilor publice prin reprezentanți aleși, cât și posibilitatea efectivă a acestora de a participa direct la procesul decizional al autorităților publice. Pe cale de consecință, consacrarea constituțională a dreptului la administrare apare ca o necesitate absolută într-un sistem democratic participativ.

În Republica Moldova, acest drept este recunoscut constituțional, ceea ce constituie un progres semnificativ în consolidarea participării cetățenești și în asigurarea unei guvernări mai transparente și incluzive. În România, o astfel de consacrare constituțională ar constitui un pas esențial pentru întărirea democrației participative. Integrarea explicită a dreptului cetățenilor la administrare în Constituție ar facilita mecanisme eficiente de consultare publică, inițiative legislative cetățenești și alte forme de implicare directă în procesul decizional. În acest mod, s-ar asigura nu doar o mai mare legitimitate a actului de guvernare, ci și o responsabilizare sporită a autorităților publice în raport cu voința cetățenilor. Astfel, reglementarea constituțională a acestui drept nu reprezintă doar o opțiune de modernizare a sistemului democratic, ci o necesitate pentru consolidarea democrației participative și pentru întărirea relației dintre stat și cetățeni.

Garantarea constituțională a dreptului cetățeanului de a participa direct la procesul decizional impune statului obligația corelativă de a asigura exercitarea efectivă a acestuia, atât în cadrul procesului legislativ, cât și în cadrul procesului normativ. În aceste condiții, dreptul la administrare nu poate rămâne o consacrare formală, ci devine fundamentul practic al democrației participative, prin care cetățeanul este recunoscut ca actor activ al vieții publice.

---

<sup>223</sup> LAZĂR, M., COSTACHI, Gh. *Dreptul cetățenilor la administrare – fundament al democrației participative*. În: „Știință. Educație. Cultură”, conferință științifico-practică internațională (din 11 februarie 2025, Universitatea de Stat din Comrat): Culegere de articole. Vol. I. Comrat: S.n., 2025, p. 595-596.

## 1.5. Concluzii la capitolul I

Plecând de la ideile desprinse din doctrina juridică, se poate concluziona:

1) *Activitatea creatoare de drept*, sau *activitatea normativă* a statului, este tratată într-un mod relativ difuz și neclar ca categorie juridică. În cadrul teoriei generale a dreptului, această ambiguitate este mai puțin vizibilă și, în linii mari, acceptată. Însă, la nivelul diferitelor ramuri de drept, în special în dreptul constituțional și dreptul administrativ, situația este diferită, întrucât aici se operează cu competențe normative și responsabilități concrete ale autorităților statului. În aceste domenii, competențele normative sunt clar definite, iar activitatea creatoare de drept este reglementată ca un proces bine structurat și coerent.

2) În aceste condiții, cercetarea mecanismelor juridice de participare a cetățenilor, alături de alți subiecți de drept, la procesul legislativ al autorității legiuitoare și la procesul normativ al autorităților publice centrale și locale devine crucială pentru înțelegerea modului în care se poate realiza un echilibru între puterea statală și implicarea activă a societății civile. Studiul acestor mecanisme contribuie nu doar la clarificarea rolului cetățenilor în procesul decizional, ci și la identificarea unor posibile lacune în reglementarea existentă, care pot afecta transparența, eficiența și legitimitatea actelor normative.

3) Plecând de la aceste premise, în prezenta cercetare doctorală ne propunem studierea mecanismelor juridice de participare a cetățenilor la procesul legislativ și normativ din România și Republica Moldova urmărind elucidarea problemelor teoretico-normative în domeniu și argumentarea unor soluții adecvate pentru optimizarea cadrului juridico-constituțional aferent.

4) Pentru atingerea acestui scop, considerăm necesară realizarea următoarelor obiective de cercetare:

- analiza procesului legislativ și normativ din România și Republica Moldova, cu delimitarea esenței, particularităților de reglementare, subiecților, responsabilităților și etapelor specifice fiecăruia;

- studierea formelor de participare a cetățenilor în procesul legislativ din România și Republica Moldova, prin analiza instituțiilor juridice consacrate (inițiativa legislativă populară, consultarea publică, referendumul) și evaluarea reglementării acestora, în vederea aprecierii măsurii în care pot fi efectiv valorificate și a gradului lor de eficiență în implicarea reală a cetățenilor în procesul decizional legislativ;

- investigarea modalităților de participare a cetățenilor la procesul normativ al autorităților publice centrale și locale din România și Republica Moldova, pentru a evalua eficiența instrumentelor juridice consacrate și a determina măsura în care acestea permit implicarea reală a cetățenilor în procesul decizional normativ.

## II. CETĂȚEANUL CA SUBIECT AL PROCESULUI LEGISLATIV ÎN ROMÂNIA ȘI REPUBLICA MOLDOVA

### 2.1. Particularitățile procesului legislativ în România și Republica Moldova

**Procesul legislativ: etape și proceduri.** Din studiul teoriei separației puterilor în stat rezultă că aceasta este divizată în baza criteriului funcțional, adică potrivit celor trei funcții de bază exercitate de către stat: legislativă, executivă și judecătorească.

Referindu-ne nemijlocit la *funcția legislativă*, reiterăm că aceasta presupune: „activitatea statului care are ca obiect stabilirea de norme generale, de conduită umană, obligatorii și cu aplicare repetată”<sup>224</sup>; „edictarea de norme juridice, obligatorii pentru subiectele de drept la care se referă, precum și pentru executiv, care răspunde de asigurarea realizării legii, îndeosebi în calitate de titular al forței de constrângere a statului, iar, în caz de litigii, și pentru puterea judecătorească”<sup>225</sup>; „edictarea de norme juridice, general obligatorii pentru întreaga societate și pentru toate organele statului, a căror respectare este asigurată prin forța de constrângere a statului”<sup>226</sup>.

Potrivit art. 61 alin. (1) din *Constituția României*<sup>227</sup>, funcția legislativă a statului este atribuită în sarcina Parlamentului, care este calificat drept „unica autoritate legiuitoare a țării”. Sub aspect comparativ, art. 60 alin. (1) din *Constituția Republicii Moldova*<sup>228</sup> consacră aceeași regulă, precizând că Parlamentul este „unica autoritate legislativă a statului”.

Din perspectivă juridico-constituțională, Parlamentul, ca întruchipare a suveranității naționale, exercită, într-o formă instituțională, una dintre cele mai importante funcții ale statului – *funcția legislativă*. Această calitate îi conferă și un statut aparte în cadrul sistemului autorităților publice, fiind organul reprezentativ suprem al poporului și principalul instrument prin care se exprimă voința poporului<sup>229</sup>. Importanța *funcției legislative* rezidă în faptul că, prin intermediul ei, dezbaterile politice și sociale se obiectivează în norme juridice apte să reglementeze relațiile sociale și să instituie o ordine juridică conformă interesului general<sup>230</sup>. Exercitarea acestei funcții

<sup>224</sup> MONAC, C. *Parlamentul și securitatea națională*. București: Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, 2006, p. 39.

<sup>225</sup> MURARU, I., CONSTANTINESCU, M. *Ordonanța Guvernamentală: doctrină și jurisprudență*. București: Lumina Lex, 2000, p. 29.

<sup>226</sup> HLIPCĂ, P. *Activitatea legislativă a statului: esență și particularități*. În: *Legea și Viața*, 2008, nr. 9, p. 56.

<sup>227</sup> *Constituția 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 nr. 767 din 31 octombrie 2003.

<sup>228</sup> *Constituția Republicii Moldova* din 29 iulie 1994. Republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 466 din 13.11.2024.

<sup>229</sup> LAZĂR, M. *Subiecții procesului legislativ: considerații generale*. În: *Legea și Viața*, 2020, nr. 3, p. 52-53.

<sup>230</sup> DUCULESCU, V., CĂLINOIU, C., DUCULESCU, G. *Constituția României, comentată și adnotată*. București: Lumina Lex, 1997, p. 114.

este astfel indisolubil legată de rolul Parlamentului ca exponent al suveranității naționale și ca organ reprezentativ suprem al poporului.

În acest context, este important de precizat că *activitatea de legiferare* desfășurată de Parlament se materializează într-o formă procesuală, prin intermediul *procesului legislativ*. „Acesta reprezintă un ansamblu de acțiuni, operațiuni și proceduri, desfășurate la diferite niveluri instituționale, care se succed în etape distincte și riguros reglementate, prin intermediul cărora proiectele de lege sunt inițiate, elaborate, dezbătute, adoptate și, ulterior, intră în vigoare”<sup>231</sup>.

În sens strict, „*procesul legislativ* se realizează prin proceduri legislative determinate, care privesc: exercitarea inițiativei legislative, sesizarea Parlamentului, avizarea proiectelor și a propunerilor legislative, dezbateră și adoptarea acestora, reexaminarea legii, precum și promulgarea și publicarea ei”<sup>232</sup>.

Prin urmare, *procesul legislativ* reprezintă o componentă esențială a funcționării statului democratic, iar particularitățile acestuia pot varia în funcție de cadrul juridic, instituțiile implicate și procedurile reglementate.

Din perspectiva prezentei cercetări, etapele procesului legislativ prezintă un interes distinct. Deși literatura de specialitate oferă tipologii variate, susținem delimitarea procesului legislativ în trei etape majore consecutive: *pre-parlamentară*, *parlamentară* și *post-parlamentară*. „Fiecare are statut și trăsături proprii, cu un rol determinant pentru atingerea obiectivelor legiferării; împreună, ele configurează un proces unitar care exprimă logica devenirii legii, de la elaborarea proiectului până la adoptare și publicare”<sup>233</sup>.

„*Etapă pre-parlamentară* se axează pe fundamentarea viitorului act legislativ, pe întocmirea textului și pe coordonarea acestuia atât cu autoritățile competente, cât și cu cetățenii și societatea civilă. Deși majoritatea specialiștilor nu îi recunosc caracterul oficial, rolul acestei etape nu poate fi contestat, întrucât în cadrul ei se determină conținutul reglementării și se asigură calitatea și legitimitatea actului legislativ”<sup>234</sup>. În cea mai mare parte, această etapă este reglementată prin norme de tehnică legislativă.

---

<sup>231</sup> ARNĂUT, V. *Legiferarea și funcția legislativă a Parlamentului*. În: *Supremația Dreptului*, 2017, nr. 4, p. 31; ARNĂUT, V. *Procesul legislativ: reglementări naționale și aspecte de drept comparat*: Teză de doctor în drept. Chișinău, 2019, p. 68; ARNĂUT, V. *Procesul legislativ și procedura legislativă (Partea a II-a)*. În: *Revista Națională de Drept*, 2017, nr. 12, p. 34-35.

<sup>232</sup> VARGA A. *Constituționalitatea procesului legislativ*. Monografie. București: Hamangiu, 2007, p. 67; VIDA I. *Legistica formală. Introducere în tehnica și procedura legislativă*. Ed. a V-a. București: Universul Juridic, 2012, p. 155.

<sup>233</sup> ARNĂUT, V. *Dreptul cetățenilor la inițiativă legislativă*. În: „Apărarea drepturilor omului”, materiale ale conferinței științifice din 26 octombrie 2017, Univ. de Stat din Comrat. Comrat: S.n., 2017, p. 506; ARNĂUT, V. *Procesul legislativ: reglementări naționale și aspecte de drept comparat*: Teză de dr în drept. Chișinău, 2019, p. 128.

<sup>234</sup> ARNĂUT, V. *Procesul legislativ: reglementări naționale și aspecte de drept comparat*: Teză de doctor în drept. Chișinău, 2019, p. 128.

„*Etapa parlamentară* este decisivă, deoarece se desfășoară exclusiv în fața Parlamentului, implicând o serie de proceduri parlamentare, iar proiectul de lege, prin adoptare, dobândește statutul de lege. Sub aspect comparativ, această etapă diferă de la stat la stat în funcție de organizarea parlamentară; în sistemele bicamerale ea este mai complexă și mai îndelungată. Totodată, este etapa cel mai detaliat reglementată prin regulamentele parlamentare.”

„*Etapa post-parlamentară* constituie faza finală a procesului legislativ, cuprinzând procedurile de care depinde intrarea în vigoare a legii: promulgarea, verificarea constituționalității, reexaminarea și publicarea legii”<sup>235</sup>. Aceste operațiuni juridice asigură definitivarea procesului legislativ și consacrarea legii în ordinea juridică.

În continuare, pentru a înțelege în ce măsură procesul legislativ oferă premise reale de participare a cetățenilor, analiza va viza reglementarea acestuia în plan constituțional și legislativ, precum și subiecții procesului legislativ, în calitatea lor de actori principali ai legiferării.

**Reglementarea procesului legislativ în România.** *Constituția României* reglementează procesul legislativ în mai multe articole, stabilind etapele esențiale prin care o inițiativă legislativă (propunere legislativă) devine lege. În concret, Legea Fundamentală reglementează următoarele elemente-cheie ale procesului legislativ:

a) *Inițiativa legislativă* (art. 74) – Dreptul de a propune legi aparține: *Guvernului* (prin proiecte de lege); *parlamentarilor* (senatori și deputați, prin propuneri legislative); *cetățenilor*, prin inițiativa legislativă cetățenească (susținută de cel puțin 100.000 de cetățeni din cel puțin un sfert din județele țării).

b) *Procedura parlamentară* (art. 75-76) – Parlamentul este format din Camera Deputaților și Senat, iar legile parcurg două faze: Prima Cameră sesizată (cameră de reflecție) analizează și emite un punct de vedere; Camera decizională dezbate și adoptă legea în forma finală. Adoptarea legilor se face cu majoritate simplă (*pentru legi ordinare*) sau majoritate calificată (*pentru legi organice*).

c) *Promulgarea și intrarea în vigoare* (art. 77-78) – Președintele României poate: promulga legea în termen de 20 de zile; solicita reexaminarea de către Parlament; sesiza Curtea Constituțională pentru verificarea constituționalității. După promulgare, legea este publicată în Monitorul Oficial și devine obligatorie la 3 zile de la publicare, dacă nu se prevede altfel.

d) *Controlul constituționalității* (art. 146) – Curtea Constituțională poate verifica conformitatea unei legi cu Constituția, la sesizarea anumitor autorități (Președintele României, Guvernul, parlamentari, Avocatul Poporului etc.).

---

<sup>235</sup> ARNĂUT, V. *Procesul legislativ: reglementări naționale și aspecte de drept comparat*: Teză de doctor în drept. Chișinău, 2019, p. 128.

Astfel, *Constituția României* oferă un cadru normativ clar pentru procesul legislativ, asigurând separația puterilor în stat și respectarea principiilor democratice în procesul de creare a dreptului național.

Alte acte normative relevante, care dezvoltă procedura legislativă în România sunt:

- *Regulamentul Senatului*<sup>236</sup> – detaliază regulile de desfășurare a procesului legislativ în cadrul Senatului României, în art. 92-113 din Secțiunea a 3-a a Capitolului II. Acesta oferă un cadru organizat pentru desfășurarea procesului legislativ, inclusiv etapele de dezbateră, vot și modificare a proiectelor legislative, punând accentul pe inițiativa legislativă, competența Senatului în procesul legislativ, dezbateră în plen, amendamentele și votul final.

- *Regulamentul Camerei Deputaților*<sup>237</sup> – detaliază regulile de desfășurare a procesului legislativ în cadrul Camerei Deputaților, în art. 92-116 din Secțiunea a 3-a a Capitolului II. La fel, oferind un cadru similar pentru adoptarea legilor în cadrul Camerei Deputaților, instituind reguli procedurale de dezbateră, vot și gestionarea amendamentelor la proiectele de legi.

Atragem atenția că Regulamentele Senatului și Camerei Deputaților din România reglementează detaliat și eficient procesul legislativ, asigurând transparența, responsabilitatea și eficiența activităților parlamentare. Aceste acte normative definesc clar etapele procesului legislativ, de la inițiativa legislativă până la adoptarea finală a actelor normative, și stabilesc termene precise pentru fiecare fază, contribuind astfel la o gestionare corectă și punctuală a lucrărilor legislative.

Un aspect important al acestor reglementări este distribuirea responsabilităților între structurile implicate, cum ar fi comisiile permanente, inițiatorii proiectelor, Guvernul și plenul celor două Camere. Acest cadru asigură o dezbateră temeinică a proiectelor de lege, avizarea acestora de către autoritățile competente și posibilitatea de a face amendamente în etapele corespunzătoare.

De asemenea, reglementările stabilesc proceduri concrete pentru retragerea proiectelor, avizarea lor și înscrierea acestora pe ordinea de zi, asigurând un flux continuu și organizat al procesului legislativ. Aceste norme protejează transparența prin publicarea proiectelor pe site-urile oficiale și printr-o procedură bine stabilită pentru participarea senatorilor și deputaților în cadrul dezbaterilor legislative.

---

<sup>236</sup> *Regulamentul Senatului României* aprobat prin Hotărârea Senatului nr. 28/2005, a fost republicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.22 din 11 ianuarie 2024 și modificat/completat prin Hotărârea nr.126/2024 pentru modificarea și completarea Regulamentului Senatului, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1236 din 9 decembrie 2024.

<sup>237</sup> *Regulamentul Camerei Deputaților* din 24 februarie 1994. Republicat în Monitorul Oficial al României nr. 1181 din 27 noiembrie 2024.

Reglementările din Regulamentele Senatului și Camerei Deputaților din România constituie un cadru legislativ solid și coerent, care sprijină un proces legislativ eficient, transparent și responsabil, esențial pentru buna funcționare a democrației și pentru adoptarea unei legislații de calitate.

**Reglementarea procesului legislativ în Republica Moldova.** *Constituția Republicii Moldova* reglementează instituția *legiferării* sub câteva aspecte: categoriile de legi (art. 72), inițiativa legislativă (art. 73), adoptarea legilor și a hotărârilor (art. 74), referendumul (art. 75), intrarea în vigoare a legii (art. 76).

Deși normele constituționale consacră elementele-cheie ale procesului legislativ, detaliile practice ale acestuia sugerează că Legea Fundamentală nu oferă o reglementare exhaustivă în acest domeniu. Având în vedere că procesul legislativ implică multiple etape procedurale, reguli de participare și modalități de implementare, este evident că aceste norme constituționale sunt completate de reglementări suplimentare care detaliază acest proces.

Normele constituționale în discuție sunt dezvoltate cu precădere în conținutul *Regulamentului Parlamentului Republicii Moldova*<sup>238</sup> (în Capitolul 2 – Procedura legislativă), care, printre alte subiecte, reglementează următoarele: condițiile exercitării dreptului de inițiativă legislativă și subiecții acestui drept (art. 47); înregistrarea proiectelor de acte legislative și a propunerilor legislative (art. 48); activitatea comisiei permanente sesizate în fond (art. 49-51); termenul pentru dezbaterile proiectelor de acte legislative și propunerile legislative de către comisia permanentă sesizată în fond (art. 52); termenul de avizare a proiectelor de acte legislative și a propunerilor legislative de către alte comisii competente (art. 53); avizarea proiectelor de acte legislative și a propunerilor legislative de către Direcția juridică a Secretariatului Parlamentului (art. 54); retragerea proiectelor de acte legislative și a propunerilor legislative (art. 55); înscrierea proiectelor de acte legislative pe ordinea de zi și transmiterea către deputați și autori a raportului comisiei sesizate în fond și a avizelor (art. 57); avizarea de către Guvern a proiectelor de acte legislative și a propunerilor legislative (art. 58); înaintarea amendamentelor la proiectele de acte legislative (art. 59); dezbaterile proiectelor de legi pe lecturi (art. 60-71); proiectele de acte legislative respinse (art. 72); semnarea actelor legislative adoptate de Parlament (art. 73) etc.

Dispozițiile *Regulamentului Parlamentului Republicii Moldova* reflectă o procedură legislativă bine structurată și detaliată, care acoperă fiecare etapă parlamentară a procesului legislativ, de la inițiativa legislativă până la semnarea actelor adoptate. Aceste reglementări

---

<sup>238</sup> *Legea cu privire la aprobarea Regulamentului Parlamentului Republicii Moldova* nr. 797 din 02.04.1996. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 50 din 07.04.2007 (modificată prin Legea nr. 95 din 14.04.2022, MO151-157/20.05.22).

garantează transparența procesului legislativ, responsabilitatea instituțiilor implicate și respectarea termenelor stabilite, fiind esențiale pentru buna funcționare a Parlamentului.

Un aspect pozitiv al acestor reglementări este claritatea în definirea responsabilităților diferitelor instituții și actori implicați, cum ar fi Guvernul, comisiile parlamentare, Direcția juridică și autorii proiectelor. De asemenea, termenele precise pentru fiecare etapă contribuie la eficiența procesului legislativ.

Totodată, prevederea privind retragerea proiectelor legislative și avizarea acestora de către comisii și Guvern asigură un control riguros și o evaluare temeinică a propunerilor înainte de a ajunge la votul final, ceea ce contribuie la calitatea actelor legislative adoptate.

În concluzie, reglementările din Regulamentul Parlamentului Republicii Moldova sunt fundamentale pentru asigurarea unui proces legislativ eficient, transparent și responsabil, iar respectarea acestora garantează o legislație de calitate și controlul deciziilor parlamentare.

***Subiecții procesului legislativ din România și Republica Moldova.*** Analiza subiecților procesului legislativ în România și Republica Moldova este esențială pentru înțelegerea mecanismelor de elaborare a legislației în cadrul celor două state, ținând cont de contextul lor politic și juridic distinct, dar și de influențele și standardele internaționale comune. Procesul legislativ reprezintă un element fundamental al funcționării democrației, iar cunoașterea acestuia este esențială pentru a înțelege rolul instituțiilor și al actorilor implicați în elaborarea și adoptarea legilor, dar și impactul acestora asupra societății. Deși cele două state împărtășesc o moștenire comună în ceea ce privește structura lor juridică și politică, fiecare dintre ele a dezvoltat un sistem legislativ propriu, reglementat de constituțiile naționale și de o serie de acte normative specifice. Această analiză va urmări identificarea principalelor instituții și autorități implicate în procesul legislativ, rolul lor în definirea politicii legislative și modul în care interacționează pentru a asigura respectarea principiilor statului de drept, transparenței și responsabilității.

După cum am stabilit anterior, competența de legiferare a Parlamentului rezultă din prevederile constituționale și „se realizează printr-un amplu proces legislativ, ce implică pregătirea, inițierea, elaborarea și aprobarea normelor juridice prin intermediul unei succesiuni de activități deliberative”<sup>239</sup>.

În doctrină, s-a apreciat că *funcția legislativă* este exercitată exclusiv de către Parlament doar din punct de vedere teoretic. În realitate, Parlamentul împarte această funcție (unele aspecte, faze ale procesului legislativ) cu executivul și cu electoratul (cetățeni)<sup>240</sup>. Evident, în acest context,

---

<sup>239</sup> VARGA, A. *Constituționalitatea procesului legislativ*. București: Hamangiu, 2007, p. 62.

<sup>240</sup> MURARU, I., TĂNĂSESCU, E.S. *Drept constituțional și instituții politice*. Ediția a XII-a. Vol. II. București: C.H. Beck, 2006, p. 150; VARGA, A. *Constituționalitatea procesului legislativ*. București: Hamangiu, 2007, p. 63; COSTACHI, Gh.,



este esențial să clarificăm rolul fiecărui subiect implicat în procesul legislativ, nu doar pentru a înțelege cum se structurează acest proces, ci și pentru a evalua impactul pe care fiecare entitate îl are asupra rezultatelor legislative<sup>241</sup>. Determinarea acestor roluri și a interacțiunii dintre acești subiecți este crucială pentru asigurarea unei guvernări eficiente și a unei legiferări care să reflecte nevoile și interesele legitime ale tuturor părților implicate.

Pornind de la realitatea configurată mai sus, în cele ce urmează ne propunem să elucidăm subiecții care intervin alături de Parlament în procesul legislativ din România și Republica Moldova, și rolul acestora în contextul exercitării funcției legislative a statului.

În literatura de specialitate, participarea și concurența mai multor autorități ale statului la procesul legislativ este determinată ca fiind „limite ale exercitării funcției legislative a Parlamentului”, limite ce rezultă din însăși noțiunea de lege, din principiul democrației directe sau semidirecte<sup>242</sup>. Aceste limite pot fi *materiale* sau *procedurale*. *Limitele materiale* sunt determinate de prevederile constituționale care stabilesc obiectul de reglementare al diferitelor categorii de legi, ca acte juridice normative ale Parlamentului. În acest sens, Constituția consacră domeniile rezervate legii, respectiv stabilește lista de materii, care, prin natura lor, trebuie reglementate numai prin lege, rămânând ca restul materiilor (relații sociale) să fie reglementate prin actele altor organe de stat. *Limitele procedurale* se referă la acele reguli prin care însăși Constituția impune (sau face posibilă) „împărțirea” exercitării funcției legislative a statului.

De regulă, sub aspect instituțional, în desfășurarea activității legislative a statului sunt implicați<sup>243</sup>: șeful statului, guvernul, cetățenii, Curtea Constituțională etc. Totodată, Constituția României și Constituția Republicii Moldova implică în procesul legislativ și unele autorități distincte. Astfel, pentru România sunt caracteristice<sup>244</sup>:

- *Consiliul Legislativ* – ca organ consultativ de specialitate al Parlamentului, ce avizează proiectele de acte normative în vederea sistematizării, unificării și coordonării întregii legislații și ține evidența oficială a legislației României (art. 79 din Constituția României);

- *Consiliul Economic și Social* – ca organ consultativ de specialitate al Parlamentului și Guvernului, care, printre altele, formulează avize consultative la proiecte de legi și ordonanțe din domeniile de specialitate (art. 141 din Constituția României);

---

HLIPCĂ, P. *Organizarea și funcționarea puterii în statul de drept*. Ediția a II-a. Chișinău: S.n., 2011, p. 245; LUNGEANU, N. *Conceptul delegării legislative*. În: *Legea și Viața*, 2008, nr. 6, p. 47.

<sup>241</sup> LAZĂR, M. *Subiecții procesului legislativ: considerații generale*. În: *Legea și Viața*, 2020, nr. 3, p. 53.

<sup>242</sup> MURARU, I., TĂNĂSESCU, E.S. *Drept constituțional și instituții politice*. Ediția a XIII-a. Vol. II. București: C.H. Beck, 2006, p. 150.

<sup>243</sup> HLIPCĂ, P. *Activitatea legislativă a statului: esență și particularități*. În: *Legea și Viața*, 2008, nr. 9, p. 57.

<sup>244</sup> VARGA, A. *Constituționalitatea procesului legislativ*. București: Hamangiu, 2007, p. 201-202.

- *Avocatul Poporului* – ca organ consultativ, al cărui aviz poate fi solicitat (în mod facultativ) în cazul inițiativelor legislative care prin conținutul reglementărilor privesc drepturile și libertățile cetățenilor prevăzute de Constituție și de tratatele internaționale în domeniu (art. 58-60 din Constituția României).

În Republica Moldova, în activitatea legislativă a statului este implicată, de rând cu alți subiecți, Adunarea Populară a unității teritoriale autonome Găgăuzia, căreia îi este recunoscut dreptul la *inițiativă legislativă* (art. 73 din Constituția Republicii Moldova).

În pofida acestui număr de participanți ai procesului legislativ, subliniem că un impact considerabil asupra acestui proces este recunoscut a fi exercitat doar de către guvern, șeful statului și cetățeni. Acești actori instituționali joacă un rol fundamental în inițierea, adoptarea și validarea legilor, fiecare având atribuții și responsabilități specifice în cadrul procesului legislativ<sup>245</sup>. Plecând de la aceasta, în cele ce urmează ne vom concentra doar asupra intervenției acestor subiecți în procesul de legiferare, analizând în detaliu modul în care fiecare dintre aceștia influențează și contribuie la crearea legislației naționale.

a) *Șeful statului ca subiect al procesului legislativ*. Șeful statului (din România și Republica Moldova) este implicat în activitatea legislativă prin exercitarea unor atribuții constituționale semnificative: *exercitarea dreptului de inițiativă legislativă* (art. 73 din Constituția Republicii Moldova); *exercitarea dreptului de inițiere a revizuirii Constituției* (art. 150 alin. (1) din Constituția României); *promulgarea legilor* (art. 77 alin. (1) din Constituția României și art. 74 alin. (4) din Constituția Republicii Moldova).

O distincție importantă între cele două regimuri constituționale se regăsește în atribuția Președintelui Republicii Moldova *de a iniția legi* (în baza art. 73 din Constituția RM). Este vorba despre *dreptul la inițiativă legislativă*, adică dreptul de a prezenta Parlamentului proiecte de acte legislative și propuneri legislative (art. 47 alin. (2) din Regulamentul Parlamentului<sup>246</sup>).

În literatura de specialitate românească, s-a menționat la acest capitol că „chiar dacă calitatea constituțională de a iniția proiectul de lege o are Guvernul, în conținutul acestuia se regăsesc ideile și propunerile Președintelui, deoarece acesta, potrivit Constituției României, poate participa la ședințele Guvernului și, respectiv, poate să se pronunțe asupra unor anumite aspecte”. Important este că, „din moment ce prin Constituție i s-a recunoscut Președintelui dreptul de a iniția, la propunerea Guvernului, revizuirea Constituției, ar fi logic ca, în aceleași condiții, el să poată

<sup>245</sup> LAZĂR, M. *Subiecții procesului legislativ: considerații generale*. În: *Legea și Viața*, 2020, nr. 3, p. 53.

<sup>246</sup> *Regulamentul Parlamentului* adoptat prin Legea nr. 797 din 02.04.1996. Republicată în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 50 din 07.04.2007 (modificat prin Legea nr. 52 din 16.03.2023, MO97-99/24.03.2023).

exercita acest drept și în cazul legilor organice și ordinare, adică a unor legi cu o forță juridică inferioară Constituției”<sup>247</sup>.

Așadar, în România, deși dreptul de inițiativă legislativă este atribuit, în mod principal, Guvernului, Șeful statului poate participa la acest proces, având dreptul de a influența inițiativele guvernamentale și de a formula propuneri în cadrul ședințelor Guvernului.

Referitor la *promulgarea legii*, precizăm că este un atribut fundamental al Președintelui, ce se materializează în emiterea unui decret prezidențial, în temeiul căruia legea urmează să fie numerotată și publicată. Prin urmare, promulgarea presupune investirea legii cu formulă executorie.

Cercetătorii sunt de părerea că promulgarea izvorăște din doctrina separării puterilor în stat și are drept scop prevenirea unui eventual abuz din partea puterii legislative. Astfel, este „un mecanism de echilibrare a puterilor și în același timp o formă de control asupra utilității și legalității lor”<sup>248</sup>.

Potrivit art. 77 din Constituție, Președintele României trebuie să asigure promulgarea legii în cel mult 20 de zile de la data primirii. În acest scop, urmează ca legea să fie examinată sub aspectul constituționalității sale, al oportunității soluțiilor pe care le cuprinde, al redactării și acurateței exprimării dispozițiilor pe care le instituie<sup>249</sup>. În cazul în care, urmare a acestei examinări, rezultă că o anumită prevedere a legii sau chiar legea în ansamblul său nu este corespunzătoare, Președintele poate cere Parlamentului să o reexamineze (doar o singură dată). În caz de neconstituționalitate, cererea de reexaminare se adresează Curții Constituționale.

De la primirea legii reexamineate, după parcurgerea procedurii de adoptare sau a deciziei Curții Constituționale de conformare a legitimității constituționalității legii, Președintele României este obligat să promulge legea în termen de 10 zile.

În cazul Republicii Moldova, potrivit art. 93 alin. (2) din Constituție, Președintele este în drept, în cazul în care are obiecții asupra unei legi, să o trimită, în termen de cel mult două săptămâni, spre reexaminare Parlamentului. Dacă Parlamentul își menține hotărârea adoptată anterior, Președintele promulgă legea. Regulamentul Parlamentului dezvoltă aceste prevederi, stabilind (în art. 74) termenul de două săptămâni de la înregistrarea legii în Aparatul Președintelui. În cazul în care, după reexaminarea legii, Parlamentul nu-și menține hotărârea, legea se consideră a fi respinsă.

---

<sup>247</sup> VARGA, A. *Constituționalitatea procesului legislativ*. București: Hamangiu, 2007, p. 174-175.

<sup>248</sup> MANOLIU, M. *Controlul prezidențial – garanție a legalității într-un stat de drept*. În: *Legea și Viața*, 2007, nr. 12, p. 35.

<sup>249</sup> *Constituția României revizuită (comentarii și explicații)*. CONSTANTINESCU, M., IORGOVAN, A., MURARU, I., TĂNĂSESCU, E.S. București: All Beck, 2004, p. 138.

Constituția nu prevede soluții în cazurile nepromulgării repetate a legii de către Președinte. Doctrina susține că în acest caz ar fi logică semnarea (și dispunerea spre publicare) de către Primul-ministru<sup>250</sup>. Prin esență, o astfel de soluție vine să accentueze forma de guvernământ parlamentară a statului, întrucât în caz contrar, refuzul șefului de stat de a promulga legile ar echivala cu un veritabil drept de veto, ceea ce caracterizează în mod special formele de guvernământ prezidențiale.

Dincolo de toate particularitățile și lacunele de reglementare, totuși deducem aportul deosebit al șefului de stat în procesul de legiferare, care prin esență reprezintă o pârgă de echilibrare a puterii Parlamentului ca organ suprem de legiferare în stat.

În acest context, considerăm important a sublinia faptul că, deși prerogativele șefului de stat sunt, în esență, de natură instituțională – precum inițierea revizuirii Constituției, promulgarea legilor sau dreptul de a solicita reexaminarea acestora – impactul său asupra actului legislativ poate fi influențat și de interacțiunea cu cetățenii.

Chiar dacă nu are un rol direct în consultarea publică asupra proiectelor legislative, șeful statului poate reflecta voința populară prin discursuri, sesizări, mesaje adresate Parlamentului și prin exercitarea atentă a dreptului de promulgare. Totodată, într-un stat democratic, legitimitatea și eficiența deciziilor prezidențiale depind de o conexiune permanentă cu societatea, iar mecanismele de comunicare cu cetățenii – fie prin consultări, inițiative publice sau medierea unor dezbateri esențiale – pot contribui la o mai bună fundamentare a deciziilor sale. Un exemplu relevant în acest sens îl constituie refuzul Președintelui Republicii Moldova de a promulga legea de modificare a Legii avocaturii, determinat de presiunea exercitată de corpul profesional al avocaților prin declanșarea grevei în perioada 15-25 iulie 2025<sup>251</sup>.

Astfel, deși Constituțiile României și Republicii Moldova nu impun expres o colaborare directă a șefului statului cu cetățenii în exercitarea atribuțiilor sale legislative, realitatea democratică demonstrează că o astfel de interacțiune este nu doar posibilă, ci și necesară pentru o exercitare eficientă și legitimă a funcției prezidențiale.

b) *Guvernul ca subiect al procesului legislativ.* Implicarea Guvernului în procesul legislativ este destul de semnificativă, deoarece, pe lângă faptul că i-a fost conferit dreptul la *inițiativă legislativă* (art. 74 alin. (1) din Constituția României și art. 73 din Constituția RM) și *dreptul de a iniția revizuirea Constituției* (art. 150 alin. (1) din Constituția României și art. 141 alin. (1) lit. c)

---

<sup>250</sup> MANOLIU, M. *Controlul prezidențial – garanție a legalității într-un stat de drept*. În: Legea și Viața, 2007, nr. 12, p. 36.

<sup>251</sup> *Greva avocaților încetează după ce președinta a respins legea care i-a indignat*. Europa Liberă Moldova, 29 iulie 2025. Disponibil la: <https://moldova.europalibera.org/a/greva-avocailor-inceteaza-dupa-ce-presedinta-a-respins-legea-care-i-a-indignat/33486861.html>.

din Constituția RM), Guvernul mai are *dreptul de a emite ordonanțe* cu putere de lege în baza *delegării legislative* (art. 115 din Constituția României și art. 106<sup>2</sup> din Constituția RM).

Dreptul la *inițiativă legislativă* este unul dintre principalele mecanisme prin intermediul căruia Guvernul, în calitatea sa de exponent al puterii executive, influențează legislația și întregul sistem de drept din cadrul statului.

În doctrina juridică<sup>252</sup>, se apreciază în acest sens că din moment ce Guvernul a fost investit de Parlament pentru guvernare și își asumă responsabilitatea guvernării, este firesc ca el să aibă instrumentul constituțional de exercitare a dreptului de inițiativă legislativă, în vederea realizării acelui program. Mai mult, Guvernului îi aparține întâietatea inițiativei legislative<sup>253</sup>, ceea ce nu are însă semnificația unei superiorități față de Parlament. Majoritatea inițiativelor legislative aparțin Guvernului, deoarece acesta dispune de un puternic aparat de experți și de posibilitatea de a efectua studii de specialitate în cele mai diverse domenii<sup>254</sup>.

Dincolo de dreptul la inițiativă legislativă al Guvernului, pentru demersul nostru științific, semnificativă este instituția *delegării legislative*, prin intermediul căreia Guvernul este implicat în activitatea legislativă a statului, instituția dată fiind un element important al mecanismului de interferență a puterilor în stat.

În majoritatea democrațiilor pluraliste Parlamentul și Guvernul participă, într-o măsură mai mare sau mică, la exercitarea atât a funcției legislative, cât și a celei executive, dar separația dintre cele două este subliniată prin faptul că Parlamentul este cel care are ultimul cuvânt în materie de legi, iar Guvernul este cel care le pune în executare sub controlul politic al Parlamentului și sub controlul judiciar al instanțelor<sup>255</sup>.

Din punct de vedere conceptual, „delegarea legislativă” sau „delegarea puterii legislative” constă într-un transfer de prerogative de la Parlament către Guvern privind adoptarea unui act normativ cu putere de lege<sup>256</sup>.

În doctrină, delegarea legislativă este definită în mod diferit: „abilitare temporară și condiționată a Guvernului de a emite norme cu putere de lege, cu condiția de a fi emise în conformitate cu prevederile constituționale”<sup>257</sup>; „o atribuție constituțională a Parlamentului care

---

<sup>252</sup> VARGA, A. *Constituționalitatea procesului legislativ*. București: Hamangiu, 2007, p. 48.

<sup>253</sup> DELEANU, I. *Instituții și proceduri constituționale*. Vol. II. Arad: Servo-Sat, 1998, p. 586.

<sup>254</sup> DUCULESCU, V., CĂLINOIU, C., DUCULESCU, G. *Tratat de teorie și practică parlamentară*. Vol. I. București: Lumina Lex, 2001, p. 74.

<sup>255</sup> COSTACHI, Gh., HLIPCĂ, P. *Organizarea și funcționarea puterii în statul de drept*. Ediția a II-a. Chișinău: S.n., 2011, p. 291.

<sup>256</sup> HLIPCĂ, P. *Ordonanțele de urgență ale Guvernului: pot sau nu afecta drepturile și libertățile cetățenești*. În: „Educația civică și drepturile omului”, conferință științifico-practică națională (16 septembrie 2008). Chișinău: „Polititcom”, 2008, p. 215.

<sup>257</sup> VARGA, A. *Constituționalitatea procesului legislativ*. București: Hamangiu, 2007, p. 105.

împuternicește prin legea de abilitare, pe o perioadă limitată de timp și în anumite condiții, autoritatea executivă, de a emite acte normative cu putere de lege în domeniul care nu fac obiectul legii organice”<sup>258</sup>.

Evident, instituția a suscitat diferite opinii referitor la măsura în care ea corespunde principiului separației puterilor în stat. Merită atenție în acest sens argumentele care susțin că aceasta nu atentează la principiul dat, deoarece transmiterea împuternicirilor legislative nu este altceva decât lărgirea temporară a drepturilor puterii executive în exercitarea activității legislative<sup>259</sup>. Prin urmare, este o interpretare contemporană a concepției colaborării ramurilor puterii de stat<sup>260</sup>.

În concluzie, subliniem că Guvernul joacă un rol esențial în procesul legislativ, fiind principalul actor care inițiază și implementează politici publice prin intermediul actelor normative. Prin capacitatea sa de a elabora proiecte de lege, de a emite ordonanțe și de a asigura aplicarea eficientă a legislației, Guvernul influențează în mod nemijlocit direcția dezvoltării statului și bunăstarea cetățenilor.

Din această perspectivă, devine evidentă necesitatea unei colaborări strânse și eficiente între Guvern și cetățeni, inclusiv prin intermediul instituțiilor reprezentative ale societății civile, în exercitarea atribuțiilor Guvernului ca subiect al procesului legislativ – prin inițiativa legislativă și emiterea ordonanțelor – pentru a asigura un proces legislativ transparent și incluziv. În acest context, implicarea cetățenilor în procesul legislativ poate fi considerată indirectă, prin influența exercitată asupra proiectelor de legi și ordonanțe pe care le inițiază și le emite Guvernul.

c) *Cetățenii ca subiecți ai procesului legislativ.* Având în vedere că următoarele paragrafe ale prezentului capitol vor fi consacrate unei analize detaliate a acestui subiect, în cele ce urmează ne vom limita la o prezentare generală a instrumentelor constituționale prin care cetățenii pot participa la procesul legislativ. Implicarea acestora se realizează, în principal, prin *inițiativa populară*, definită ca „procedură prin care populația unui stat dă impuls unui proces decizional, care se poate finaliza fie prin intervenția directă a poporului (referendum), fie printr-o decizie adoptată de autoritățile legal desemnate de acesta (lege adoptată de Parlament)”<sup>261</sup>.

Constituția României consacră două forme de inițiativă populară: *inițiativa legislativă* (art. 74 alin. (1)) și *inițiativa constituțională* (art. 150). Totodată, cetățenii se pot implica în procesul

---

<sup>258</sup> ȚURCAN, S. *Delegarea legislativă ca procedură excepțională de substituire*. În: Revista Națională de Drept, 2003, nr. 3, p. 51.

<sup>259</sup> BALMUȘ, V., LUNGEANU, N. *Delegarea: dimensiuni legale și doctrinare*. Chișinău: Tipografia A.Ș.M., 2009, p. 204.

<sup>260</sup> LAZĂR, M. *Subiecții procesului legislativ: considerații generale*. În: Legea și Viața, 2020, nr. 3, p. 54.

<sup>261</sup> MURARU, I., TĂNĂSESCU, E.S. *Drept constituțional și instituții politice*. Ediția a XII-a. Vol. II. București: C.H. Beck, 2006, p. 134.

legislativ și prin intermediul *referendumului constituțional*, care intervine în faza finală a procedurii de revizuire a Constituției. Potrivit art. 151 din Constituția României, referendumul se organizează după adoptarea legii constituționale de către Parlament, având semnificația unei confirmări populare a modificărilor adoptate, constituind o condiție suspensivă pentru producerea efectelor juridice ale revizuirii și excluzând orice intervenție ulterioară a altor autorități statale în această procedură<sup>262</sup>.

Sub aspect comparativ, Constituția Republicii Moldova nu recunoaște cetățenilor dreptul la *inițiativă legislativă*. Acestora le este garantată doar *inițiativa populară constituțională*, reglementată în art. 141 din Legea Fundamentală, conform căruia revizuirea Constituției poate fi inițiată de un număr de cel puțin 200.000 de cetățeni ai Republicii Moldova cu drept de vot.

Spre deosebire de România, unde *referendumul constituțional* este obligatoriu pentru confirmarea tuturor modificărilor constituționale, în Republica Moldova acesta este necesar doar atunci când se propune revizuirea dispozițiilor referitoare la caracterul suveran, independent și unitar al statului, precum și la neutralitatea permanentă (art. 142 alin. (1) din Constituție).

În opinia noastră, implicarea cetățenilor în procesul legislativ este necesară atât la etapa inițiativei legislative, cât și la cea de adoptare a legilor, mai ales în domeniile fundamentale ale organizării statului și societății. În ceea ce privește revizuirea constituțională, susținem importanța exercitării inițiativei populare, dar și a confirmării prin referendum a tuturor modificărilor operate asupra textului constituțional. Aceste instrumente consolidează semnificativ regimul democrației participative în România și Republica Moldova<sup>263</sup>.

În literatura juridică s-a remarcat, plecând de la reglementarea constituțională a dreptului poporului la *inițiativa legislativă* (art. 74 din Constituția României) și la consultarea populară prin *referendum* (art. 90 și art. 147 din Constituția României), că Parlamentul nu ar fi unica autoritate legiuitoare a țării, întrucât deasupra acestuia s-ar afla puterea electoratului<sup>264</sup>. Suntem de acord că „deasupra Parlamentului se află puterea întregului electorat, dar numai în sensul în care poporul nu încetează să rămână titularul suveranității naționale și, în anumite situații, o poate exercita și în mod direct prin referendum”<sup>265</sup>.

Prin urmare, poporul nu concurează cu Parlamentul, nici nu-l lipsește, cu ocazia referendumului, de calitatea sa de unică autoritate legiuitoare. Cele două entități au naturi

---

<sup>262</sup> *Constituția României revizuită (comentarii și explicații)*. CONSTANTINESCU, M., IORGOVAN, A., MURARU, I., TĂNĂSESCU, E.S. București: All Beck, 2004, p. 340-341.

<sup>263</sup> LAZĂR, M. *Subiecții procesului legislativ: considerații generale*. În: *Legea și Viața*, 2020, nr. 3, p. 55.

<sup>264</sup> DUCULESCU, V., CĂLINOIU, C., DUCULESCU, G. *Constituția României, comentată și adnotată*. București: Lumina Lex, 1997, p. 193.

<sup>265</sup> VARGA, A. *Constituționalitatea procesului legislativ*. București: Hamangiu, 2007, p. 33.

constituționale diferite: poporul este titularul suveranității naționale, iar Parlamentul este organul reprezentativ care exercită această suveranitate în limitele și competențele stabilite de Constituție.

În consecință, instituția referendumului și celelalte modalități de participare directă a cetățenilor în activitatea legislativă nu afectează și nu înlătură caracterul reprezentativ al regimului constituțional din România și din Republica Moldova.

În concluzie, procesul de creare a normelor juridice presupune implicarea mai multor autorități și actori, însă funcția de legiferare rămâne atributul definitoriu al Parlamentului, întrucât legea deține poziția supremă în ierarhia izvoarelor de drept. Totodată, participarea cetățenilor și a altor entități în procesul legislativ contribuie la prevenirea concentrării excesive a puterii legislative în mâinile unei minorități, chiar dacă reprezentative, și la reducerea riscului de abuzuri. Diversificarea mecanismelor de participare asigură ajustarea reglementărilor legale la interesele generale ale societății și reprezintă un element fundamental al echilibrului și controlului între puteri într-un stat de drept contemporan<sup>266</sup>.

## 2.2. Formele de participare a cetățenilor în procesul legislativ

În general, procesul decizional este o caracteristică intrinsecă a tuturor autorităților statului, manifestându-se prin particularități distincte în funcție de specificul instituției și de modul în care sunt exercitate competențele legale. În acest context, evident, și Parlamentul dispune de un proces decizional propriu, prin intermediul căruia își realizează, mai ales, competențele sale legislative.

Mai mult, cel mai important proces decizional la nivelul statului este realizat anume de legiuitor, prin adoptarea de acte normative (legi) general obligatorii pentru întreaga societate, activitate denumită atât „legiferare” (conform *Constituției Republicii Moldova*, Capitolul IV, Secțiunea a 3-a<sup>267</sup>), cât și „procedură legislativă” (conform *Regulamentului Parlamentului*, Capitolul 2<sup>268</sup>). Prin urmare, este extrem de important de a vedea ce posibilități au cetățenii de a se implica în procesul decizional al legiuitorului și cât de efective sunt instrumentele puse la dispoziția acestora.

Din perspectivă doctrinară, implicarea cetățenilor în procesul legislativ (ca proces decizional desfășurat de Parlament – e.n.) are o importanță deosebită pentru dezvoltarea societății civile și consolidarea statului de drept. Având în vedere că participarea cetățenilor și a asociațiilor

---

<sup>266</sup> LAZĂR, M. *Subiecții procesului legislativ: considerații generale*. În: *Legea și Viața*, 2020, nr. 3, p. 55.

<sup>267</sup> *Constituția Republicii Moldova* nr. 1 din 29.07.1994. Republicată în: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 466 din 13.11.2024.

<sup>268</sup> *Regulamentul Parlamentului* aprobat prin Legea nr. 797 din 02.04.1996. Republicată în *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2007, nr. 39-42 (modificat prin Legea nr. 52 din 16.03.23, MO97-99/24.03.23).



acestora (culturale, profesionale etc.) în procesul legislativ contribuie la menținerea echilibrului între interesele publice și cele obștești, aceasta este văzută ca o condiție esențială pentru funcționarea stabilă a oricărui organism statal. Aceste aspecte evidențiază importanța și actualitatea cercetării procesului și mecanismelor de implicare a cetățenilor în procesul decizional al legislativului.

Importanța implicării cetățenilor în procesul legislativ este văzută de diferiți specialiști în mod variat. Bunăoară, unii susțin că „participarea activă a cetățenilor la procesul legislativ creează premise necesare pentru atingerea scopurilor reale ale democrației, obținându-se astfel satisfacerea intereselor sociale generale”. Alții sunt de părerea că prin aceasta „se exercită un adevărat control social asupra activității legislativului, manifestat prin prevenirea adoptării de acte legislative și normative coruptibile, asigurarea reprezentării intereselor societății în procesul legislativ, reducerea erorilor și a lacunelor din textele actelor normative și optimizarea mecanismului social de acțiune a dreptului”<sup>269</sup>.

Într-o altă opinie, implicarea cetățenilor „permite instituirea unor proceduri transparente de elaborare a proiectelor de acte legislative, sporirea responsabilității autorităților (în special, a parlamentarilor și a miniștrilor) pentru rezultatele activității lor normative, stăvilirea tendințelor negative de a conferi procesului legislativ un caracter corporativ, altfel spus, supunerea acestuia unor interese de grup sau partid în detrimentul intereselor generale ale societății, grupurilor sociale și ale statului”<sup>270</sup>.

În consecință, trebuie să recunoaștem că implicarea cetățenilor în activitatea legislativă a Parlamentului este în aceeași măsură importantă și necesară pentru consolidarea democrației și a statului de drept<sup>271</sup>. Pentru a asigura această participare activă, este imperativă garantarea transparenței procesului legislativ și a activității Parlamentului<sup>272</sup> în ansamblul său.

---

<sup>269</sup> СТАРЧИКОВА, В.В. *Общественный контроль в правовом государстве (теоретико-правовое исследование)*. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва, 2014, p. 12-13 – apud PÂNZARU, T. *Asigurarea juridică a implicării cetățeanului în procesul decizional al autorităților de guvernare și reprezentative*. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2015, p. 138-139.

<sup>270</sup> МИХАЙЛОВ, И.П. *Общественное участие в региональном законодательном процессе*. В: Известия РГПУ им. А.И. Герцена, 2006, № 23, p. 64 – apud PÂNZARU, T. *Asigurarea juridică a implicării cetățeanului în procesul decizional al autorităților de guvernare și reprezentative*. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2015, p. 138-139.

<sup>271</sup> 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, p. 345.

<sup>272</sup> LAZĂR, M. *Cetățeanul ca subiect al procesului decizional legislativ*. În: „Statul, securitatea și drepturile omului în era digitală”, materiale ale conferinței științifice internaționale din 8-9 decembrie 2022, Universitatea de Stat din Moldova. Chișinău: CEP USM, 2023, p. 214; LAZĂR, M. *Cetățenii ca subiecți ai procesului decizional al Parlamentului*. În: Legea și Viața, 2020, nr. 5-6, p. 69.

După cum se cunoaște, în procesul de elaborare a proiectelor de acte legislative, inițiativa aparține, în cea mai mare parte, instituțiilor și autorităților publice precum Guvernul, Președintele sau parlamentarii, care dețin dreptul de inițiativă legislativă. Pentru ca aceste proiecte să fie justificate și eficiente, ele trebuie să fie corelate cu nevoile reale ale societății. Altfel spus, ideea elaborării acestora trebuie să rezulte din necesitățile actuale ale societății, care pot fi cunoscute numai dacă este asigurată transparența procesului decizional. Lipsa transparenței și a mecanismelor prin care cetățenii pot influența elaborarea cadrului normativ conduce, adesea, la o distanțare semnificativă între autoritățile publice și societate. În cazurile în care actele normative abordează teme de mare sensibilitate socială, această separare poate genera nemulțumiri publice și chiar manifestări de protest<sup>273</sup>.

Evident, transparența procesului decizional nu este benefică doar pentru cetățeni, ci și pentru autoritățile publice care inițiază și elaborează cadrul normativ al statului. Un act normativ conceput exclusiv la nivelul autorităților, fără consultarea opiniei publice, riscă să întâmpine dificultăți majore în implementare, care pot fi de natură birocratică, economică sau socială (generând întâzieri semnificative și costuri suplimentare pentru aplicarea sa efectivă).

Pe de altă parte, dacă transparența este asigurată încă din fazele incipiente ale elaborării proiectelor de acte normative, acestea fiind consultate în mod efectiv cu societatea civilă, procesul de implementare devine considerabil mai eficient, fiind astfel prevenite și evitate atât impedimentele, cât și costurile asociate depășirii lor<sup>274</sup>.

Parlamentul, în calitate de instituție centrală a democrației, întruchipează voința poporului și reprezintă societatea în toată diversitatea sa, aspect ce impune respectarea principiilor transparenței<sup>275</sup>, comunicării deschise și dialogului permanent cu societatea civilă<sup>276</sup>.

Cu toate acestea, literatura de specialitate evidențiază un nivel scăzut de încredere a cetățenilor în activitatea Parlamentului, percepția fiind determinată, în principal, de deficiențele transparenței sale decizi-onale<sup>277</sup>. O astfel de tendință, desigur poate fi atenuată printr-o participare extinsă a cetățenilor în procesul decizional al legislativului, consolidând astfel legitimitatea acțiunilor Parlamentului.

---

<sup>273</sup> TROȘIN, P. *Perspectiva reglementării activității de lobby în Republica Moldova* (Politici Publice, Nr. 3, 2011). Chișinău: IDIS „Viitorul”, 2011 (Tipogr. „MS Logo” SRL), p. 14.

<sup>274</sup> TROȘIN, P. *Perspectiva reglementării activității de lobby în Republica Moldova* (Politici Publice, Nr. 3, 2011). Chișinău: IDIS „Viitorul”, 2011 (Tipogr. „MS Logo” SRL), p. 14.

<sup>275</sup> CHIVERI, G. *Principiul transparenței în activitatea autorităților publice – garanție a unei administrări democratice în statul de drept*. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2013, p. 114.

<sup>276</sup> DUDINA, A., SPRINDZUKS, M. *Analiza funcțională a administrației parlamentului Republicii Moldova*. Chișinău, 2006, p. 16-17.

<sup>277</sup> PÂNZARU, T. *Asigurarea juridică a implicării cetățeanului în procesul decizional al autorităților de guvernare și reprezentative*. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2015, p. 138.

Sub aspect istoric, este important să reamintim că procesul de democratizare a elaborării legislației a reprezentat o preocupare constantă în fosta Uniune Sovietică (URSS). De-a lungul mai multor decenii, au fost promovate măsuri precum publicarea planurilor legislative, evidența propunerilor cetățenilor și sistematizarea acestora, desfășurarea dezbaterilor publice, consultarea opiniei publice asupra proiectelor de legi. Un exemplu emblematic în acest sens îl constituie dezbaterile publice a proiectului Constituției URSS din 1977, desfășurate în perioada 5 iunie–sfârșitul lunii septembrie anul 1977. Conform datelor oficiale, acest proces a angrenat peste 140 milioane de persoane, fiind organizate în jur de 1,5 milioane de adunări ale colectivelor de muncă la întreprinderi și colhozuri, unități militare și la domiciliul cetățenilor. În total, au fost înaintate peste 400 mii de propuneri de amendare a textului de Constituție<sup>278</sup>.

În acea perioadă, numeroși specialiști din Moldova au fost implicați direct în consultări și dezbateri publice privind proiectele de acte normative și alte probleme de pe agenda autorităților statului. În acest sens, prof. Gh. Costachi subliniază, nostalgic, dar ferm, necesitatea „de a reveni la practica organizării la nivel central și local a unor structuri responsabile de educația juridică interactivă a cetățenilor, informarea corectă a acestora și organizarea dezbaterilor asupra actelor normative și acțiunilor întreprinse de autorități. Acesta argumentează că astfel de practici, realizate inclusiv prin lecții publice (cu implicarea politicianilor și a funcționarilor publici), ar contribui atât la sporirea transparenței activității statului, cât și la consolidarea încrederii cetățenilor în autoritățile publice, aspecte indispensabile unei societăți democratice”<sup>279</sup>.

Perioada incipientă de tranziție spre independență a Republicii Moldova a fost marcată de dezvoltarea diferitor forme de asigurare a transparenței procesului legislativ. Aceasta s-a datorat, în principal, expansiunii activității de informare în masă, fenomen caracteristic tuturor statelor ex-sovietice. Reflectarea dezbaterilor parlamentare în presă și la televiziune a facilitat într-o anumită măsură apropierea cetățenilor de autoritățile statului. Cu toate acestea, interacțiunea reală dintre autorități și societatea civilă a fost limitată. Pozițiile exprimate de cetățeni și organizațiile acestora nu erau întotdeauna luate în considerare și, în multe cazuri, consultările aveau un caracter pur formal. Mai mult, legislația acelei perioade nu prevedea mecanisme instituționalizate pentru organizarea dezbaterilor publice asupra proiectelor de legi și nu reglementa formele juridice de consultare publică a proiectelor de acte normative subordonate legilor<sup>280</sup>.

---

<sup>278</sup> АВАКЪЯН, С.А. *Конституционное право России: учебный курс*: в 2 т. Т. 1. 2-е изд. Москва: ИНФРА-М, 2014, p. 214.

<sup>279</sup> COSTACHI, Gh. *Cultura și educația juridică – condiții necesare pentru edificarea statului de drept*. Chișinău: S.n., 2014 (Î.S. F.E.-P. «Tipografia Centrală»), p. 612-613.

<sup>280</sup> PÂNZARU, T. *Asigurarea juridică a implicării cetățeanului în procesul decizional al autorităților de guvernare și reprezentative*. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2015, p. 138.

Evident, până în prezent multe lucruri s-au schimbat, raporturile dintre cetățeni și legislativ fiind consolidate prin consacrarea legală a principiului transparenței și prin instituirea unor mecanisme formale de participare civică. Un rol esențial în acest sens îl are *Platforma de dialog și participare civică la procesul decizional al Parlamentului*, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr. 149/2023<sup>281</sup>, care creează cadrul normativ pentru implicarea directă și constantă a societății civile în activitatea legislativului. Această Platformă instituționalizează atât principiile cooperării – transparență, egalitate de tratament, parteneriat și încredere – cât și formele concrete de implicare, precum audierile parlamentare, consultările publice, consiliile de experți, grupurile de lucru sau conferința anuală. În acest mod, dialogul dintre Parlament și societatea civilă a capătat consistență juridică, transformându-se dintr-o practică sporadică și formală într-un instrument efectiv de consolidare a democrației participative și a credibilității procesului decizional. Dincolo de părțile pozitive, ultimele studii<sup>282</sup> relevă o serie de carențe care diminuează considerabil eficiența acestor mecanisme, ceea ce denotă necesitatea perfecționării cadrului existent și a transformării consultărilor publice într-un proces autentic de participare civică, capabil să influențeze în mod real deciziile parlamentare.

În plan comparat, o situație similară putem atesta și în România. Sub aspect istoric, transparența procesului legislativ românesc a evoluat treptat, fiind influențată de schimbările politice și sociale prin care a trecut țara. În timpul regimului communist (anii 1947-1989), procesul legislativ era opac și strict controlat de Partidul Comunist Român. Actele normative erau adoptate formal de Marea Adunare Națională, însă deciziile esențiale erau luate de conducerea partidului. Consultarea publică era inexistentă, iar cetățenii nu aveau posibilitatea reală de a influența legislația.

După Revoluția din 1989, România a început un proces de democratizare, iar transparența procesului legislativ a devenit o temă de interes. Constituția din 1991 a consacrat principii democratice, însă mecanismele de consultare publică și transparență decizională erau încă limitate. Procesul legislativ era dominat de negocieri politice, iar implicarea societății civile era redusă.

Începutul unei etape semnificative a fost marcată de adoptarea *Legii nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică*, care a introdus obligativitatea consultării

---

<sup>281</sup> Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova privind aprobarea *Platformei de dialog și participare civică la procesul decizional al Parlamentului* nr. 149 din 09.06.2023. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2023, nr. 200–203/345.

<sup>282</sup> RUSU, D. *Participarea societății civile la procesul legislativ: studiu comparat*. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2025, p. 103-104; PÂNZARU, T. *Asigurarea juridică a implicării cetățeanului în procesul decizional al autorităților de guvernare și reprezentative*. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2015, p. 166; SMOCHINĂ, A., SMOCHINA, C. *Sistemul de guvernământ în Republica Moldova: temeliile bunei guvernări*. În: Studii și cercetări juridice. Chișinău: Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice, 2021, Partea 3, p. 16.

publice pentru proiectele de acte normative la nivelul administrației publice. Totuși, această lege nu reglementează expres consultarea publică în procesul legislativ parlamentar, ceea ce face ca transparența să depindă în mare măsură de regulamentele interne ale Parlamentului.

În ultimii ani, prin digitalizare și presiunea societății civile, accesul la informațiile legislative a crescut. De exemplu, proiectele de lege sunt publicate pe site-ul Parlamentului, iar unele dezbateri sunt transmise live. Cu toate acestea, rămân probleme legate de transparența reală a deciziilor, consultările fiind uneori formale sau lipsite de impact real.

În concluzie, deși România a făcut pași importanți spre un proces legislativ mai transparent, există încă provocări, în special în ceea ce privește consultarea efectivă a societății civile în adoptarea legilor. O eventuală reglementare clară a consultării publice în procesul legislativ parlamentar ar putea contribui la consolidarea democrației participative.

Ținând cont de cele enunțate, în capitolul de față al lucrării ne propunem să analizăm formele de participare a cetățenilor la procesul legislativ, reglementate și garantate de legislația în vigoare a României și a Republicii Moldova. Înainte de aceasta, însă, vom identifica aceste forme și le vom clasifica în funcție de criterii relevante, pentru a oferi o perspectivă clară asupra mecanismelor existente în cele două state.

***Formele de participare a cetățenilor în procesul legislativ.*** Potrivit unor specialiști, participarea cetățenilor în procesul legislativ poate fi clasificată în două forme principale: *activă* și *pasivă*. Drept *formă activă* de participare este considerată exclusiv *inițiativa legislativă*, în timp ce la categoria *formei pasive* se atribuie<sup>283</sup>:

- a) participarea la luarea deciziilor în cadrul referendumurilor (atât republican, cât și local);
- b) participarea la formarea organelor reprezentative ale puterii publice;
- c) participarea la consultarea publică a proiectelor de acte normative (la dezbaterile publice a deciziilor autorităților publice centrale și locale, cu înaintarea de obiecții și propuneri);
- d) participarea la desfășurarea expertizei anticorupție asupra proiectelor de acte normative (inclusiv ale autorităților centrale și locale).

În opinia noastră, acest criteriu de clasificare a formelor de participare a cetățenilor în procesul legislativ este unul confuz. De exemplu, „participarea la formarea organelor reprezentative” este, fără îndoială, o expresie a democrației, însă nu are legătură directă cu procesul legislativ propriu-zis. Alegerea reprezentanților prin vot este un mecanism democratic fundamental, dar acesta nu implică intervenția cetățeanului în elaborarea sau adoptarea actelor normative.

---

<sup>283</sup> КАРАСЕВ, Д.В. *Формы участия общественности в правотворческом процессе России*. В: Вестник СамГУ, 2012, №8/1 (99), p. 250.

Astfel, participarea cetățenilor la procesul de „constituire” a organului legiuitor, prin alegeri, nu reprezintă o participare la un veritabil proces decizional. Plecând de la aceasta, considerăm că implicarea cetățenească dată, chiar dacă reprezintă o formă esențială de exercitare a suveranității poporului, nu poate fi considerată drept o participare la procesul decizional legislativ<sup>284</sup>.

În ceea ce privește *desfășurarea expertizei anticorupție* asupra proiectelor de acte legislative, ca formă de implicare a cetățenilor în procesul legislativ, precizăm că pentru România și Republica Moldova o astfel de formă de participare este improprie. În România – din considerentul că, în general, proiectele de acte normative nu se supun expertizei anticorupție (ci doar unei avizări juridice din partea Consiliului Legislativ, potrivit art. 3 din *Legea nr. 73/1993 pentru înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ*<sup>285</sup>).

În Republica Moldova, deși o astfel de instituție este prezentă, totuși desfășurarea expertizei anticorupție asupra proiectelor de decizii legislative este dată de lege în competența Centrului Național Anticorupție (potrivit art. 35 alin. (4) din *Legea cu privire la actele normative* nr. 100/2017<sup>286</sup>). Chiar dacă legea recunoaște, în art. 35 alin. (3), dreptul Centrului de a „antrena în efectuarea expertizei anticorupție specialiști din afara instituției”, doar dintr-o perspectivă extrem de largă s-ar putea interpreta ca fiind o posibilitate de antrenare a cetățenilor în acest proces. Lipsa certitudinii în acest caz ne determină să optăm pentru varianta în care cetățenii sunt excluși de la această procedură<sup>287</sup>.

Pe de altă parte, o analiză atentă a formelor de participare enunțate arată că diferența dintre ele nu constă atât în natura activă sau pasivă a implicării cetățenilor, ci mai degrabă în momentul în care aceștia intervin în procesul legislativ. Astfel, în cazul *formei active*, cetățeanul inițiază un proces legislativ prin exercitarea dreptului la inițiativă legislativă, în timp ce, în cazul *formei pasive*, acesta intervine într-un proces deja inițiat de alte entități. Prin urmare, ambele forme presupun o implicare activă a cetățenilor, diferența dintre ele fiind legată de etapa intervenției și de impactul pe care aceasta îl produce asupra procesului legislativ<sup>288</sup>.

---

<sup>284</sup> LAZĂR, M. *Cetățeanul ca subiect al procesului decizional legislativ*. În: „Statul, securitatea și drepturile omului în era digitală”, materiale ale conferinței științifice internaționale din 8-9 decembrie 2022, Universitatea de Stat din Moldova. Chișinău: CEP USM, 2023, p. 217.

<sup>285</sup> *Legea României nr. 73 din 03.11.1993 pentru înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ*. Republicată în: Monitorul Oficial al României nr. 1.122 din 29 noiembrie 2004.

<sup>286</sup> *Legea cu privire la actele normative* nr. 100 din 22.12.2017. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 7-17 din 12.01.2018 (modificată prin *Legea nr. 156 din 09.06.2022, MO194-200/01.07.22*).

<sup>287</sup> LAZĂR, M. *Cetățeanul ca subiect al procesului decizional legislativ*. În: „Statul, securitatea și drepturile omului în era digitală”, materiale ale conferinței științifice internaționale din 8-9 decembrie 2022, Universitatea de Stat din Moldova. Chișinău: CEP USM, 2023, p. 219.

<sup>288</sup> 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

În opinia noastră, o clasificare relevantă a formelor de participare a cetățenilor în procesul legislativ ar putea fi realizată în funcție de efectul produs, cu identificarea următoarelor categorii:

- *Forme de participare prin care se inițiază un proces legislativ* – caz în care cetățenii își exercită dreptul la inițiativă legislativă, declanșând astfel un proces legislativ. Mecanismul juridic de participare este *inițiativa legislativă populară*.

- *Forme de participare prin care se intervine într-un proces legislativ* – caz în care cetățenii participă la consultări publice asupra proiectelor de acte normative, influențând conținutul normativ al acestora. Mecanismul juridic de participare este *consultarea publică*.

- *Forme de participare prin care se finalizează un proces legislativ* – caz în care cetățenii își exercită dreptul decizional privind adoptarea actelor normative, finalizând astfel procesul legislativ. Mecanismul juridic de participare este *referendumul legislativ*.

În concluzie, dincolo de orice clasificare, considerăm că principalele forme de participare a cetățenilor în procesul legislativ, reglementate normativ, sunt<sup>289</sup>: *inițiativa legislativă populară*, *consultarea publică a proiectelor de acte legislative* și *referendumul legislativ*. Toate au un rol important în dezvoltarea și valorificarea avantajelor *democrației participative* în existența și funcționarea statului de drept. Evident, fiecare în parte necesită o analiză și dezvoltare continuă, pentru o cunoaștere mai profundă și o aplicare mai eficientă.

### 2.3. Inițiativa legislativă ca formă de participare a cetățenilor în procesul legislativ

În continuare ne propunem o abordare comparativă a *inițiativei legislative populare* ca formă de participare a cetățenilor în procesul legislativ, urmărind 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, precum și carențele care eventual o grevează, necesitând remediere.

În vederea realizării acestui scop, considerăm util 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

---

Practical Conference «Science, Education, Innovation: Topical Issues and Modern Aspects» (December 25-26, 2021). Tallinn, Estonia: Ühingu Teadus juhatus, 2021, p. 345-346.

<sup>289</sup> 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, p. 346.

cetățenească” or „inițiativă cetățenească”) și la dezvoltarea conceptului dat sub diferite aspecte de esență, conținut și procedură de realizare.

*Conceptul de inițiativă legislativă.* În doctrina de specialitate, sintagma *inițiativa legislativă* nu cunoaște o definiție unanim acceptată. Expresiei date îi sunt recunoscute cel puțin două accepțiuni distincte<sup>290</sup>: într-un prim sens, prin *inițiativă legislativă* este numită una dintre etapele procesului legislativ; într-un al doilea sens, prin *inițiativă legislativă* este desemnat dreptul unor subiecți concreți de a propune proiecte de lege (proponeri legislative) organului legislativ.

Din această perspectivă, în literatura juridică pot fi atestate următoarele definiții date *inițiativei legislative*: „posibilitatea de a propune proiecte de lege sau propuneri legislative, corelată cu obligația constituțională a Parlamentului de a le examina, dezbate și a se pronunța asupra lor”<sup>291</sup>; „dreptul de a sesiza Parlamentul cu examinarea unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative, drept căruia îi corespunde obligația corelativă a autorităților legiuitoare, de a se pronunța asupra acestora”<sup>292</sup>; „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”. 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, noțiunea de *inițiativă legislativă* este practic sinonimă cu proiectul de lege sau propunerea legislativă prin care este sesizat Parlamentul, idee sugerată de însăși cadrul legislativ în vigoare (în Republica Moldova – e.n.), mai ales de *Regulamentul Parlamentului Republicii Moldova*<sup>293</sup>. De aici, semnificația practică a *inițiativei legislative* rezidă în faptul că desemnează „momentul de debut al legiferării, fiind astfel un act constituțional prin care se pune în mișcare procedura legislativă parlamentară”<sup>294</sup>; este „prima etapă a procedurii legislative care, de fapt, declanșează toate celelalte etape”<sup>295</sup> ale legiferării.

<sup>290</sup> LEBEDEVA, N.V., OGURTSOV, A.Yu. *Legislative initiative: concepts, features*. În: European researcher, 2011, nr. 2 (4), p. 203.

<sup>291</sup> VARGA, A. *Constituționalitatea procesului legislativ*. București: Hamangiu, 2007, p. 170; MURARU, I., TĂNĂȘESCU, E.S. *Drept constituțional și instituții politice*. Ediția a XII-a. Vol. II. București: C.H. Beck, 2006, p. 203; IANCU, Gh. *Drept constituțional și instituții politice*. Ediția a III-a. București: Lumina Lex, 2005, p. 540.

<sup>292</sup> VALEA, D.C. *Controlul constituționalității inițiativelor legislative ale cetățenilor în România*. În: Curentul Juridic, 2012, Anul X, nr. 1 (48), p. 35 [online] [citat 16.09.2021]. Disponibil: [http://revcurentjur.ro/old/arhiva/attachments\\_201201/recjurid\\_121\\_3FR.pdf](http://revcurentjur.ro/old/arhiva/attachments_201201/recjurid_121_3FR.pdf); VIDA, I. *Manual de legistică formală*. București: Lumina Lex, 2004, p. 150; VIDA, I. *Legistică formală. Introducere în tehnica și procedura legislativă*. București: Lumina Lex, 2000, p. 126.

<sup>293</sup> ARNĂUT, V. *Dreptul cetățenilor la inițiativă legislativă*. În: „Apărarea drepturilor omului”, materiale ale conferinței științifice din 26 octombrie 2017, Universitatea de Stat din Comrat. Comrat: S.n., 2017, p. 508.

<sup>294</sup> PÎNZARU, T., GAGIU, E. *Inițiativa legislativă: subiecți de drept și condiții de admisibilitate*. În: „Contribuții științifice la edificarea și consolidarea statului de drept”, materialele conferinței științifice internaționale (3 mai 2011, mun. Chișinău). Chișinău: S.n., 2011, p. 334.

<sup>295</sup> POPA, V. *Drept parlamentar*. Chișinău: ULIM, 1999, p. 140; ARSENI, Al. *Drept constituțional și instituții politice. Tratat*. Ediția a II-a. Vol. II. Chișinău: CEP USM, 2019, p. 213; ARSENI, Al. *Drept parlamentar*. Chișinău: CEP USM, 2020, p. 174.



*Dreptul la inițiativă legislativă.* Abordând *inițiativa legislativă* ca drept constituțional, reiterăm că, în esență, acesta desemnează posibilitatea de a sesiza Parlamentul în legătură cu un proiect de lege sau o propunere legislativă.

Este important de precizat în context că „exercitarea inițiativei legislative este la latitudinea titularului acestui drept, ceea ce denotă natura sa discreționară, în sensul că exercitarea lui nu poate fi impusă de o autoritate publică, deoarece dintr-un drept s-ar transforma într-o obligație”<sup>296</sup>.

Având în vedere implicația sa directă în procesul decizional public al statului, instituția *inițiativei legislative* a fost consacrată la nivel constituțional, constituentul stabilind expres subiecții în drept să o exercite<sup>297</sup>.

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

- art. 74 alin. (1) din *Constituția României* prevede că „inițiativa legislativă aparține, după caz, Guvernului, deputaților, senatorilor sau unui număr de cel puțin 100.000 de cetățeni cu drept de vot”;

- art. 73 din *Constituția Republicii Moldova* (dezvoltat în art. 47 alin. (1) din *Regulamentul Parlamentului*<sup>298</sup>), stipulează că „*dreptul la inițiativă legislativă* aparține deputaților, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului și Adunării Populare a unității 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 și pentru a produce efectul juridic de sesizare a Parlamentului, un proiect de lege trebuie să îndeplinească o serie de condiții de conținut și de formă, să răspundă unei multitudini de cerințe economice, sociale, politice și juridice. Elaborarea unui proiect de lege este o muncă migăloasă și de mare răspundere. De altfel, în literatura juridică, s-a subliniat că „mecanismul activității legislative trebuie configurat într-un mod care să poată asigura receptarea și justa traducere în norme juridice, a impulsurilor și semnalelor emane din sfera existenței sociale a unei perioade istorice, a unei formații social-economice și politice determinate. De aceea, există preocuparea de a asigura legiuitorului posibilitatea de a cunoaște voința reală a poporului, de a ține cont de ea și de a-i da o expresie adecvată la nivelul

<sup>296</sup> ARSENI, Al. *Drept constituțional și instituții politice. Tratat*. Vol. II. Chișinău: CEP USM, 2014, p. 297.

<sup>297</sup> VARGA, A. *Constituționalitatea procesului legislativ*. București: Hamangiu, 2007, p. 170.

<sup>298</sup> *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 competențele ulterioare).

reglementărilor juridice, limitând pe cât posibil și chiar eliminând o eventuală deformare a acestei voințe în procesul oficializării ei”<sup>299</sup>.

Prin urmare, e logic ca dreptul la *inițiativă legislativă* să fie acordat numai anumitor organisme statale sau politice și anume celor care, prin poziția și competența lor, au în cea mai mare măsură posibilitatea cunoașterii realităților economice, sociale, culturale și de dezvoltare ale societății<sup>300</sup>.

Din cele enunțate, desprindem că principalul criteriu ce 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.)<sup>301</sup>.

Din acest considerent, 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 constituțional ca democratic sau nedemocratic<sup>302</sup>. În ordinea dată de idei, un interes distinct, prezintă posibilitatea *cetățenilor* de a se implica în procesul legislativ, prin intermediul instituției *inițiativei legislative*, ca formă de manifestare a *democrației participative*.

La acest capitol, în studiile de specialitate pot fi atestate asemenea noțiuni sinonime precum: „inițiativa populară”<sup>303</sup>, „inițiativa legislativă populară”<sup>304</sup>, „inițiativa legislativă cetățenească” sau „inițiativa cetățenească”<sup>305</sup>. Indiferent de distincția aparentă, sensul acestor sintagme este considerat a fi unul – *dreptul cetățenilor la inițiativă legislativă*.

<sup>299</sup> MURARU, I., TĂNĂSESCU, E.S. *Dept constituțional și instituții politice*. Ediția a XII-a. Vol. II. București: C.H. Beck, 2006, p. 205.

<sup>300</sup> IANCU, Gh. *Drept constituțional și instituții politice*. Ediția a III-a. București: Lumina Lex, 2005, p. 540.

<sup>301</sup> LAZĂR, M., COSTACHI, Gh. *Inițiativa legislativă populară ca instrument al democrației participative*. În: *Legea și Viața*, 2022, nr. 2, p. 18; LAZĂR, M. *Dreptul cetățenilor la inițiativă legislativă: între necesitate și realitate*. În: „Drepturile omului și justiția în Republica Moldova în contextul integrării europene”, materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională din 10 decembrie 2022, mun. Chișinău. Chișinău: USPEE (CEP USM), 2023, p. 131.

<sup>302</sup> PÎNZARU, T., GAGIU, E. *Inițiativa legislativă: subiecți de drept și condiții de admisibilitate*. În: „Contribuții științifice la edificarea și consolidarea statului de drept”, materialele conferinței științifice internaționale din 3 mai 2011. Chișinău: S.n., 2011, p. 336.

<sup>303</sup> MIDRIGAN, P., BORDIAN, M. *Referendumul ca formă fundamentală a democrației politice*. În: *Studia Universitatis Moldaviae*, 2020, nr.8(138), p. 112.

<sup>304</sup> ОГНЕВА, Е.А. *Правовое регулирование правотворческой инициативы граждан как гарантия реализации прав человека: зарубежные практики*. În: *Научные Ведомости, Серия Философия. Социология. Право*, 2013, № 23 (166). Выпуск 26, p. 119-120.

<sup>305</sup> BĂRBĂȚEANU, V. *Curtea Constituțională și democrația participativă sau implicarea cetățenilor în procesul legislativ*. În: *Buletinul Curții Constituționale*, 2016, p. 1-2. [online] [citat 14.09.2022]. Disponibil: [https://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2020/05/Initiativa-legislativa2016\\_1.pdf](https://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2020/05/Initiativa-legislativa2016_1.pdf).

Cu toate acestea, la nivel european, atestăm o fină distincție trasată între noțiunile în cauză. Astfel, în opinia Comitetului Economic și Social European<sup>306</sup>, *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.

*Inițiativa populară.* În perioada contemporană, *inițiativa populară* este o instituție destul de răspândită în lume, fiind recunoscută (în diferite forme) în Germania, SUA, Spania, România, Italia, Suedia, Polonia, Slovenia, Lituania și altele<sup>307</sup>.

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

- „propunerea de către electori a proiectelor de lege pentru adoptarea ulterioară de către parlament sau aprobare prin intermediul referendumului”<sup>308</sup>;
- „o procedură prin care populația unui stat dă impuls unui proces decizional care se poate finaliza tot cu intervenția poporului (referendum) sau printr-o decizie adoptată de autoritățile legal desemnate de acesta (lege adoptată de Parlament)”<sup>309</sup>;
- „instituție complexă, care presupune că un anumit număr de cetățeni pot să propună operarea de modificări în Constituție sau în alte acte legislative prin intermediul înaintării de proiecte de acte normative în cadrul referendumului sau propunerii acestora autorităților publice reprezentative ale statului”.

---

<sup>306</sup> 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/, par. 4.4.2. [online] [citat 14.09.2022]. Disponibil: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:354:0059:0065:RO:PDF>.

<sup>307</sup> ОГНЕВА, Е.А. Правовое регулирование правотворческой инициативы граждан как гарантия реализации прав человека: зарубежные практики. În: Научные Ведомости, Серия Философия. Социология. Право, 2013, № 23 (166). Выпуск 26, p. 119-120.

<sup>308</sup> КОСТАКИ, Г., СУЛТАНОВ, Р. Участие граждан в осуществлении государственной власти. Кишинэу: Б. и., 2018 (Типogr. "Print Caro"), p. 251; ФРУНЗЭ, Ю., ГАЖИУ, Е., СУЛТАНОВ, Р. Институт народной законодательной инициативы в современном демократическом государстве (теоретико-правовые аспекты). În: „Contribuții științifice la edificarea și consolidarea statului de drept”, materialele conferinței științifice internaționale din 3 mai 2011. Chișinău: S.n., 2011, p. 207.

<sup>309</sup> MURARU, I., TĂNĂSCU, E. S. *Drept constituțional și instituții politice*. Ediția a XII-a. Vol. II. București: C.H. Beck, 2006, p. 134.

Din conținutul acestor definiții, putem desprinde câteva momente importante ce explică instituția *inițiativei populare*, și anume<sup>310</sup>: *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.

Din această ultimă particularitate, deducem că *inițiativa populară* desemnează un instrument de impulsione 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)<sup>311</sup>.

Sub acest aspect, considerăm justă delimitarea enunțată mai sus, realizată de către Comitetul Economic și Social European. În lumina acestor nuanțări, în continuare ne vom axa pe cercetarea *inițiativei legislative populare* (sau cetățenești).

*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”<sup>312</sup> în cadrul democrației indirecte<sup>313</sup>, marcând, în esență, declanșarea procedurii parlamentare legislative<sup>314</sup>. 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 anterior, 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<sup>315</sup>, acest drept este consacrat într-o formă lipsită de precizie în prevederile art. 75 alin. (1) din *Constituția Republicii Moldova* și își găsește statuare în Capitolul 13 (Referendumul

---

<sup>310</sup> LAZĂR, M., COSTACHI, Gh. *Inițiativa legislativă populară ca instrument al democrației participative*. În: *Legea și Viața*, 2022, nr. 2, p. 19; LAZĂR, M. *Dreptul cetățenilor la inițiativă legislativă: între necesitate și realitate*. În: „Drepturile omului și justiția în Republica Moldova în contextul integrării europene”, materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională din 10 decembrie 2022, mun. Chișinău. Chișinău: USPEE (CEP USM), 2023, p. 132.

<sup>311</sup> LAZĂR, M., COSTACHI, Gh. *Inițiativa legislativă populară ca instrument al democrației participative*. În: *Legea și Viața*, 2022, nr. 2, p. 19.

<sup>312</sup> IONESCU, C. *Unele reflecții pe marginea art. 74 din Constituția României, republicată*. În: *Revista de drept public*, 2010, nr. 2, p. 10.

<sup>313</sup> VALEA, D. C. *Controlul constituționalității inițiativelor legislative a cetățenilor în România*. În: *Curentul Juridic*, 2012, nr. 1(48), p. 1-2. [online] [cit. 16.10.2022]. Disponibil: [http://revcurentjur.ro/old/arhiva/attachments\\_201201/recjurid121\\_3FR.pdf](http://revcurentjur.ro/old/arhiva/attachments_201201/recjurid121_3FR.pdf).

<sup>314</sup> GRIGORE, M. *Tehnica normativă*. București: C.H. Beck, 2009, p. 56.

<sup>315</sup> RÎBCA, E. *Inițiativa legislativă (I)*. În: „Dimensiunea științifică și praxiologică a dreptului”, materialele conferinței științifice internaționale „Contribuții la dezvoltarea doctrinară a dreptului” (Chișinău, 14-15 martie 2009). Chișinău: Bons Offices, 2009, p. 312.

republican) din *Codul electoral al Republicii Moldova*<sup>316</sup>. De aici, se consideră că prin aceste dispoziții legale legiuitorul recunoaște cetățenilor dreptul de a iniția referendumul legislativ, ceea ce poate fi interpretat ca o recunoaștere indirectă a *dreptului cetățenilor la inițiativă 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 conținutul *dreptului la inițiativă legislativă*. 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<sup>317</sup>), în timp ce în cel de-al doilea caz, întregul proces decizional aparține cetățenilor, care îi decid finalitatea. În concluzie, suținem necesitatea recunoașterii tranșante a faptului că cetățenii Republicii Moldova nu dispun de *dreptul la inițiativă legislativă*, de care beneficiază cetățenii României<sup>318</sup>.

Evident, această realitate nu este acceptată de mediul academic din Republica Moldova, întrucât majoritatea specialiștilor (cum ar fi: I. Guceac<sup>319</sup>, Gh. Costachi<sup>320</sup>, Iu. Frunză<sup>321</sup>, I.N. Postolache<sup>322</sup> 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<sup>323</sup>.

---

<sup>316</sup> *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).

<sup>317</sup> 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, p. 346.

<sup>318</sup> LAZĂR, M., COSTACHI, Gh. *Inițiativa legislativă populară ca instrument al democrației participative*. În: *Legea și Viața*, 2022, nr. 2, p. 19.

<sup>319</sup> GUCEAC, I. *Forme și condiții de exercitare a democrației în statul de drept*. În: *Revista Națională de Drept*, 2003, nr. 10, p. 46; GUCEAC, I. *Tratat elementar de drept constituțional*. Vol. II. Chișinău: S.n., 2022, p. 198.

<sup>320</sup> COSTACHI, Gh. *Cetățeanul și puterea în statul de drept*. Chișinău: S.n., 2019, p. 487.

<sup>321</sup> ФРУНЗЭ, Ю., ГАЖИУ, Е. СУЛТАНОВ, Р. *Институт народной законодательной инициативы в современном демократическом государстве (теоретико-правовые аспекты)*. În: „Contribuții științifice la edificarea și consolidarea statului de drept”, materialele conferinței științifice internaționale, din 3 mai 2011 (mun. Chișinău). Chișinău: S.n., 2011, p. 207-208.

<sup>322</sup> POSTOLACHE, I.N. *Raporturile stat-cetățean în România și Republica Moldova*. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2013, p. 146.

<sup>323</sup> ФРУНЗЭ, Ю., ГАЖИУ, Е. СУЛТАНОВ, Р. *Институт народной законодательной инициативы в современном демократическом государстве (теоретико-правовые аспекты)*. În: „Contribuții științifice la edificarea și consolidarea statului de drept”, materialele conferinței științifice internaționale, din 3 mai 2011 (mun. Chișinău). Chișinău: S.n., 2011, p. 207-208.

Prin urmare, plecând 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<sup>324</sup>.

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 Constituției poate fi inițiată de un număr de cel puțin 200 000 de cetățeni ai Republicii Moldova cu drept de vot. Cetățenii care inițiază revizuirea Constituției trebuie să provină din cel puțin jumătate din unitățile administrativ-teritoriale de nivelul doi, iar în fiecare din ele trebuie să fie înregistrate cel puțin 20 000 de semnături în sprijinul acestei inițiative”. 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)<sup>325</sup>, procedura fiind destul de complexă<sup>326</sup>, ceea ce implică necesitatea remedierii carențelor ce afectează eficiența instituției.

Dincolo de aceasta, totuși considerăm că dreptul la *inițiativă constituțională* al 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.

---

<sup>324</sup> LAZĂR, M., COSTACHI, Gh. *Inițiativa legislativă populară ca instrument al democrației participative*. În: Legea și Viața, 2022, nr. 2, p. 20; LAZĂR, M. *Dreptul cetățenilor la inițiativă legislativă: între necesitate și realitate*. În: „Drepturile omului și justiția în Republica Moldova în contextul integrării europene”, materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională din 10 decembrie 2022, mun. Chișinău. Chișinău: USPEE (CEP USM), 2023, p. 133; LAZĂR, M. *Cetățeanul ca subiect al procesului decizional legislativ*. În: „Statul, securitatea și drepturile omului în era digitală”, materiale ale conferinței științifice internaționale din 8-9 decembrie 2022, Universitatea de Stat din Moldova. Chișinău: CEP USM, 2023, p. 216; LAZĂR, M. *Cetățenii ca subiecți ai procesului decizional al Parlamentului*. În: Legea și Viața, 2020, nr. 5-6, p. 60.

<sup>325</sup> ФРУНЗЭ, Ю., ГАЖИУ, Е. СУЛТАНОВ, Р. *Институт народной законодательной инициативы в современном демократическом государстве (теоретико-правовые аспекты)*. În: „Contribuții științifice la edificarea și consolidarea statului de drept”, materialele conferinței științifice internaționale din 3 mai 2011 (mun. Chișinău). Chișinău: S.n., 2011, p. 208-209; *Constituția Republicii Moldova: comentariu*. Chișinău: Arc, 2012, p. 567.

<sup>326</sup> BUTUCEA, E. *Cetățenii ca subiecți ai procesului legislativ*. În: „Mecanisme naționale și internaționale de protecție a drepturilor omului”, materiale ale mesei rotunde cu participare internațională consacrată aniversării a 65-a de la adoptarea Declarației Universale a Drepturilor Omului, 11 decembrie 2013. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2014, p. 360-361.

*Inițiativa legislativă cetățenească în România.* După cum s-a enunțat anterior, *Constituția României* recunoaște cetățenilor români *dreptul la inițiativă legislativă*. În ce privește numărul de cetățeni necesar pentru inițierea unei propuneri legislative, cercetătorii atestă o evidentă tendință de diminuare a acestuia, fapt de natură să confere o eficiență sporită 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<sup>327</sup>.

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<sup>328</sup>. Această lege reclamată de textul constituțional este *Legea României nr. 189/1999 privind exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni*<sup>329</sup>.

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 funcție de primul-ministru sau care nu pot face parte, potrivit legii, din partide politice. În acest sens, cercetătorii opinează că *inițiativa legislativă*

---

<sup>327</sup> BĂRBĂȚEANU, V. *Curtea Constituțională și democrația participativă sau implicarea cetățenilor în procesul legislativ*. În: Buletinul Curții Constituționale, 2016, p. 3. [online] [citat 14.09.2022]. Disponibil: [https://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2020/05/Initiativa-legislativa2016\\_1.pdf](https://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2020/05/Initiativa-legislativa2016_1.pdf)

<sup>328</sup> VIDA, I. *Legistica formală. Introducere în tehnica și procedura legislativă*. București: Universul Juridic, 2012, p. 160-161; *Constituția României – comentariu pe articole*. Coord.: I. MURARU, E.S. TĂNĂȘESCU. București: C.H. Beck, 2008, p. 703.

<sup>329</sup> *Legea României nr. 189 din 9 decembrie 1999 privind exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni*. Republicată în: Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 300 din 6 aprilie 2004.



*populară* este un drept constituțional recunoscut, de regulă, opoziției extraparlamentare<sup>330</sup>, 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<sup>331</sup>.

Revenind la comitetul de inițiativă, precizăm că potrivit legii citate, constituirea acestuia se face printr-o declarație autentificată la un notar public, cuprinzând scopul inițiativei, numele, prenumele, calitatea de alegător și domiciliul membrilor, precum și declarația că aceștia 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<sup>332</sup>.

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.

Ficare 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.

---

<sup>330</sup> VIDA, I. *Legistica formală. Introducere în tehnica și procedura legislativă*. București: Universul Juridic, 2012, p. 161; VIDA, I. *Legistica formală. Introducere în tehnica și procedura legislativă*. București: Lumina Lex, 2000, p. 135.

<sup>331</sup> VIDA, I. *Legistica formală. Introducere în tehnica și procedura legislativă*. București: Universul Juridic, 2012, p. 163.

<sup>332</sup> VALEA, D.C. *Controlul constituționalității inițiativelor legislative a cetățenilor în România*. În: Curentul Juridic, 2012, nr. 1(48), p. 1-2. [online] [citat 16.09.2021]. Disponibil: [http://revcurentjur.ro/old/arhiva/attachments\\_201201/recjurid121\\_3FR.pdf](http://revcurentjur.ro/old/arhiva/attachments_201201/recjurid121_3FR.pdf).



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<sup>333</sup>.

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<sup>334</sup>. După împlinirea acestui termen, propunerea legislativă nu mai poate fi prezentată decât ca o nouă inițiativă legislativă, în condițiile 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<sup>335</sup>.

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<sup>336</sup>. 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.

---

<sup>333</sup> VIDA, I. *Legistica formală. Introducere în tehnica și procedura legislativă*. București: Universul Juridic, 2012, p. 161; *Constituția României – comentariu pe articole*. Coord.: I. MURARU, E.S. TĂNĂSESCU. București: C.H. Beck, 2008, p. 704.

<sup>334</sup> VIDA, I. *Legistica formală. Introducere în tehnica și procedura legislativă*. București: Universul Juridic, 2012, p. 161.

<sup>335</sup> VIDA, I. *Legistica formală. Introducere în tehnica și procedura legislativă*. București: Universul Juridic, 2012, p. 163.

<sup>336</sup> VALEA, D. C. *Controlul constituționalității inițiativelor legislative a cetățenilor în România*. În: *Curentul Juridic*, 2012, nr. 1(48), p. 2. [online] [citat 16.09.2021]. Disponibil: [http://revcurentjur.ro/old/arhiva/attachments\\_201201/recjurid121\\_3FR.pdf](http://revcurentjur.ro/old/arhiva/attachments_201201/recjurid121_3FR.pdf).

În vederea asigurării acestei ultimei 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 președintelui Camerei Parlamentului care a sesizat-o și 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 asemenea atribuție alocată Curții Constituționale pare inoportună și chiar excesivă din următoarele considerente<sup>337</sup>:

- 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

---

<sup>337</sup> VALEA, D.C. *Controlul constituționalității inițiativelor legislative a cetățenilor în România*. În: Curentul Juridic, 2012, nr. 1(48), p. 6. [online] [citat 16.09.2021]. Disponibil: [http://revcurentjur.ro/old/arhiva/attachments\\_201201/recjurid121\\_3FR.pdf](http://revcurentjur.ro/old/arhiva/attachments_201201/recjurid121_3FR.pdf).

cea mai mare parte, procedura în cauză este reglementată de Legea nr. 189/1999 și nu de *Constituția României*<sup>338</sup>.

Dincolo de testul constituționalității, ultima încercare la care este supusă *inițiativa legislativă cetățenească* este aprobația 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”<sup>339</sup>. 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<sup>340</sup>.

Din cele enunțate, devine clar că semnificația *inițiativei legislative cetățenești* se limitează doar la impulsivitatea procesului legislativ, fără a influența desfășurarea acestuia și nici finalitatea sa<sup>341</sup>. Cu toate acestea, în opinia justă a cercetătorilor, important este că *inițiativa cetățenească*, odată emanată 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 problemă 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 trebuie 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 problematice 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

---

<sup>338</sup> LAZĂR, M., COSTACHI, Gh. *Inițiativa legislativă populară ca instrument al democrației participative*. În: Legea și Viața, 2022, nr. 2, p. 23.

<sup>339</sup> COSTACHI, Gh. *Cetățeanul și puterea în statul de drept*. Chișinău: S.n., 2019, p. 489.

<sup>340</sup> VIDA, I. *Legistica formală. Introducere în tehnica și procedura legislativă*. București: Universul Juridic, 2012, p. 163.

<sup>341</sup> 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, p. 346.

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<sup>342</sup>.

În încheiere, 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 standarde clare și concrete în materie, dar care să nu limiteze excesiv și nejustificat exercitarea *dreptului la inițiativă legislativă* a cetățenilor. 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<sup>343</sup>.

*Inițiativa constituțională cetățenească în Republica Moldova și România.* În opinia academicianului I. Guceac, subiectul inițiativei de revizuire a Constituției reprezintă aceeași importanță teoretică și practică ca și inițiativa de adoptare a acesteia<sup>344</sup>.

Așa cum s-a menționat anterior, cetățenii din Republica Moldova și România se bucură de *dreptul la inițiativă constituțională*, consacrat în legea fundamentală a fiecărui stat.

În Republica Moldova, instituția revizuirii Constituției este reglementată în art. 141-143, după cum urmează:

- Articolul 141: „(1) Revizuirea Constituției poate fi inițiată de: a) un număr de cel puțin 200000 de cetățeni ai Republicii Moldova cu drept de vot. Cetățeni care inițiază revizuirea Constituției trebuie să provină din cel puțin jumătate din unitățile administrativ-teritoriale de nivelul doi, iar în fiecare din ele trebuie să fie înregistrate cel puțin 20000 de semnături în sprijinul acestei inițiative. (2) Proiectele de legi constituționale vor fi prezentate Parlamentului numai împreună cu avizul Curții Constituționale, adoptat cu votul a cel puțin 4 judecători.”

- Articolul 142: „(1) Dispozițiile privind caracterul suveran, independent și unitar al statului, precum și cele referitoare la neutralitatea permanentă a statului, pot fi revizuite numai cu aprobarea lor prin referendum, cu votul majorității cetățenilor înscrși în listele electorale. (2) Nicio

---

<sup>342</sup> BĂRBĂȚEANU, V. *Curtea Constituțională și democrația participativă sau implicarea cetățenilor în procesul legislativ*. În: Buletinul Curții Constituționale, 2016, p. 3. [online] [citat 14.09.2022]. Disponibil: [https://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2020/05/Inițiativa-legislativa2016\\_1.pdf](https://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2020/05/Inițiativa-legislativa2016_1.pdf).

<sup>343</sup> LAZĂR, M., COSTACHI, Gh. *Inițiativa legislativă populară ca instrument al democrației participative*. În: *Legea și Viața*, 2022, nr. 2, p. 23.

<sup>344</sup> GUCEAC, I. *Constituția la răscruce de milenii*. Chișinău: S.n., 2013, p. 123.

revizuire nu poate fi făcută, dacă are ca rezultat suprimarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor sau a garanțiilor acestora. (3) Constituția nu poate fi revizuită pe durata stării de urgență, de asediu și de război.”

- Articolul 143: „(1) Parlamentul este în drept să adopte o lege cu privire la modificarea Constituției după cel puțin 6 luni de la data prezentării inițiativei corespunzătoare. Legea se adoptă cu votul a două treimi din deputați. (2) Dacă, de la prezentarea inițiativei cu privire la modificarea Constituției, Parlamentul nu a adoptat timp de un an legea constituțională corespunzătoare, propunerea se consideră nulă.”

La o analiză atentă a textului constituțional citat, concluzionăm următoarele aspecte importante:

1. *Inițiativa constituțională* trebuie să fie susținută de cel puțin 200.000 de cetățeni cu drept de vot, care să provină din cel puțin jumătate din unitățile administrativ-teritoriale de nivelul doi (circa 16 raioane), iar în fiecare din ele trebuie să fie înregistrate cel puțin 20 000 de semnături în sprijinul inițiativei (art. 141 alin. (1) lit. a) din *Constituție*).

2. Cetățenii, la fel ca și ceilalți subiecți ai inițiativei constituționale, trebuie să depună la Parlament un proiect de lege constituțională, care să conțină modificările constituționale propuse (art. 141 alin. (2) din *Constituție*).

3. Proiectul de lege constituțională trebuie însoțit de un aviz pozitiv al Curții Constituționale, adoptat cu votul a cel puțin 4 judecători (art. 141 alin. (2) și art. 135 alin. (1) lit. c) din *Constituție*).

4. Parlamentul poate adopta legea de modificare a Constituției după cel puțin 6 luni de la prezentarea inițiativei. Pentru aprobare este necesar votul a două treimi din deputați. Dacă Parlamentul nu adoptă modificarea în termen de un an, inițiativa devine nulă (art. 143 din *Constituție*).

5. Dacă prin proiectul de lege constituțională se propune revizuirea dispozițiilor constituționale privind suveranitatea, independența, unitatea și neutralitatea permanentă a statului, legea se adoptă numai prin referendum aprobat de majoritatea cetățenilor înscriși în listele electorale (art. 142 alin. (1) din *Constituție*, art. 185 alin. (1) lit. b) din *Codul electoral al RM*<sup>345</sup> și art. 86 alin. (1) din *Regulamentul Parlamentului*<sup>346</sup>).

---

<sup>345</sup> *Codul electoral al Republicii Moldova* nr. 325 din 08.12.2022. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 426-427 (modificat prin HCC nr. 16 din 16.07.24, MO344-346/08.08.24).

<sup>346</sup> *Regulamentul Parlamentului* aprobat prin Legea nr. 797 din 02.04.1996. Republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr. 39-42 (modificat prin Legea nr. 52 din 16.03.23, MO97-99/24.03.23).

Suplimentar, procedura și condițiile de exercitare a inițiativei constituționale populare au fost reglementate inițial prin *Legea cu privire la inițiativa populară de revizuire a Constituției* nr. 387/2001<sup>347</sup>, însă aceasta a fost abrogată în anul 2022, prin Legea nr. 336<sup>348</sup>.

Pe perioada aplicării Legii nr. 387/2001, literatura de specialitate a evidențiat faptul că dreptul cetățenilor moldoveni la *inițiativă constituțională* era extrem de limitat, din cauza unor factori precum erorile de tehnică legislativă<sup>349</sup> și complexitatea excesivă a procedurii<sup>350</sup>. Aceste deficiențe impuneau necesitatea unor remedieri pentru îmbunătățirea eficienței instituției. Totuși, abrogarea Legii nr. 387/2001 nu a condus, în opinia noastră, la o îmbunătățire reală a situației, deoarece instituția a rămas reglementată exclusiv prin norme constituționale, fără o legislație specială care să detalieze procedura.

În plan comparat, în România, art. 150 din *Constituție* stabilește: „(1) Revizuirea Constituției poate fi inițiată de Președintele României la propunerea Guvernului, de cel puțin o pătrime din numărul deputaților sau al senatorilor, precum și de cel puțin 500.000 de cetățeni cu drept de vot. (2) Cetățenii care inițiază revizuirea Constituției trebuie să provină din cel puțin jumătate din județele țării, iar în fiecare din aceste județe sau în municipiul București trebuie să fie înregistrate cel puțin 20.000 de semnături în sprijinul acestei inițiative.”

Conform art. 151 din *Constituția României*: „(1) Proiectul sau propunerea de revizuire trebuie adoptată de Camera Deputaților și de Senat, cu o majoritate de cel puțin două treimi din numărul membrilor fiecărei Camere. (2) Dacă prin procedura de mediere nu se ajunge la un acord, Camera Deputaților și Senatul, în ședință comună, hotărăsc cu votul a cel puțin trei pătrimi din numărul deputaților și senatorilor. (3) Revizuirea este definitivă după aprobarea ei prin referendum, organizat în cel mult 30 de zile de la data adoptării proiectului sau a propunerii de revizuire.”

Modul de exercitare *dreptului cetățenilor la inițiativă constituțională* este reglementat în aceeași lege – Legea nr. 189/1999 (menționată anterior) – care stabilește și procedura inițiativei

---

<sup>347</sup> *Legea cu privire la inițiativa populară de revizuire a Constituției* nr. 387 din 19.07.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 097 din 17.08.2001.

<sup>348</sup> *Legea pentru modificarea unor acte normative* nr. 336 din 08.12.2022. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 428-430 din 23.12.2022.

<sup>349</sup> ФРУНЗЭ, Ю., ГАЖИУ, Е. СУЛТАНОВ, Р. *Институт народной законодательной инициативы в современном демократическом государстве (теоретико-правовые аспекты)*. În: „Contribuții științifice la edificarea și consolidarea statului de drept”, materialele conferinței științifice internaționale din 3 mai 2011 (mun. Chișinău). Chișinău: S.n., 2011, p. 208-209; *Constituția Republicii Moldova: comentariu*. Chișinău: Arc, 2012, p. 567; PUȘKAȘ, V., KUCIUK, V. *Inițiativa populară de revizuire a constituției are suport legal și constituțional*. În: Legea și Viața, 2016, nr. 2, p. 10-17.

<sup>350</sup> BUTUCEA, E. *Cetățenii ca subiecți ai procesului legislativ*. În: „Mecanisme naționale și internaționale de protecție a drepturilor omului”, materiale ale mesei rotunde cu participare internațională consacrată aniversării a 65-a de la adoptarea Declarației Universale a Drepturilor Omului, 11 decembrie 2013. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2014, p. 360-361.

legislative a cetățenilor, ceea ce denotă că procedurile sunt în cea mai mare parte similare. Cu toate acestea, la o analiză atentă a Legii nr. 189/1999 și *Constituției României*, putem decela următoarele deosebiri importante dintre *inițiativa legislativă* și *inițiativa constituțională* a cetățenilor români:

a) Numărul minim de cetățeni necesari: pentru *inițiativa legislativă* – 100.000 de cetățeni cu drept de vot (art. 74 alin. (1) din Constituție și art. 2 alin. (1) din Legea nr. 189/1999), iar pentru *inițiativa constituțională* – 500.000 de cetățeni cu drept de vot (art. 150 alin. (1) din Constituție).

b) Distribuția geografică a susținătorilor: pentru *inițiativa legislativă* – susținătorii trebuie să provină din cel puțin un sfert dintre județele țării, iar în fiecare dintre aceste județe trebuie să fie cel puțin 5.000 de semnături (art. 74 alin. (1) din Constituție), iar pentru *inițiativa constituțională* – susținătorii trebuie să provină din cel puțin jumătate dintre județe (adică 21), iar din fiecare județ trebuie să fie cel puțin 20.000 de semnături (art. 150 alin. (1) din Constituție).

c) Tipul de act normativ propus: prin *inițiativă legislativă* cetățenii pot propune orice lege, cu excepția celor care vizează probleme fiscale, cu caracter internațional, amnistia și grațierea (art. 74 alin. (2) din Constituție), iar prin *inițiativa constituțională* cetățenii pot propune doar revizuirea Constituției (adică legi constituționale), cu excepția dispozițiilor referitoare la caracterul național, independent, unitar și indivizibil al statului, forma de guvernământ, integritatea teritoriului, independența justiției sau limba oficială (art. 152 alin. (1) din Constituție).

d) Etapa finală de adoptare: la *inițiativa legislativă* – dacă Parlamentul aprobă propunerea, aceasta devine lege, fără a mai fi necesar un referendum (art. 74 alin. (1) din Constituție), la *inițiativa constituțională* – chiar dacă Parlamentul aprobă modificarea Constituției, aceasta trebuie obligatoriu validată prin referendum național, organizat în cel mult 30 de zile de la adoptarea proiectului de revizuire (art. 151 alin. (3) din Constituție).

e) Avizarea de către Curtea Constituțională: *inițiativa legislativă* – nu necesită control preventiv al Curții Constituționale, acesta desfășurându-se ulterior, numai dacă legea este atacată (art. 146 lit. a) din Constituție); *inițiativa constituțională* – obligatoriu Curtea Constituțională verifică dacă propunerea respectă limitele revizuirii stabilite de Constituție, înainte ca inițiativa să fie dezbătută de Parlament (art. 146 lit. a) din Constituție și art. 7 din Legea nr. 189/1999).

Din diferențele trasate observăm că Legea nr. 189/1999 stabilește detalii procedurale pentru *inițiativa legislativă*, dar acestea nu se aplică integral și pentru *inițiativa constituțională* a cetățenilor, deoarece revizuirea Constituției are reguli proprii, stabilite direct în Legea fundamentală a statului român.

Ca urmare a analizei comparative a *inițiativei constituționale cetățenești* din România și Republica Moldova, concluzionăm: Cetățenii Republicii Moldova și ai României beneficiază de *dreptul la inițiativă constituțională*, consacrat în Constituția fiecărui stat, acesta fiind supus unor

condiții stricte asemănătoare, legate de numărul minim de cetățeni și semnături, distribuția geografică a susținătorilor și controlul constituționalității proiectului de lege constituțională.

Cele mai importante diferențe în materie sunt: a) în România, procedura este mai clar reglementată printr-o lege specială (Legea nr. 189/1999), în timp ce în Republica Moldova, după abrogarea Legii nr. 387/2001, reglementarea s-a restrâns la prevederile constituționale; b) în România, toate modificările constituționale trebuie validate prin referendum, spre deosebire de Republica Moldova, unde doar revizuirea unor anumite dispoziții constituționale (privind suveranitatea, independența, neutralitatea) necesită a fi validate prin referendum. Astfel, în Republica Moldova proiectul de lege constituțională propus de către cetățeni poate fi adoptat de către Parlament, și doar în unele cazuri de cetățeni, prin referendum; c) spre deosebire de România, în Republica Moldova, inițiativa constituțională cetățenească poate fi lovită de nulitate dacă Parlamentul nu reușește să adopte legea constituțională în termen de un an din momentul prezentării acesteia.

În concluzie, deși inițiativa constituțională cetățenească este recunoscută în ambele state, efectivitatea acestui drept rămâne limitată în practică, iar în Republica Moldova dificultățile sunt amplificate de absența unei legislații specifice care să detalieze și să faciliteze aplicarea procedurii.

#### **2.4.Consultarea publică ca formă de participare a cetățenilor în procesul legislativ**

*Consultarea publică a proiectelor de acte legislative*, ca instrument distinct pus la dispoziția cetățenilor pentru a participa la procesul legislativ, nu este consacrată la nivel constituțional, fiind o creație legislativă, reglementată prin lege organică.

Esența instituției rezidă în oferirea posibilității cetățenilor de a se expune pe marginea proiectelor de acte normative/legislative, de a formula obiecții și recomandări, care pot fi luate în considerație de către autorii proiectului de act normativ sau pot fi respinse motivat de către aceștia. Evident, avantajul instituției pentru îmbunătățirea actului de guvernare și sporirea calității legislației este unul enorm și indubitabil. Partea slabă a acestuia rezidă în reglementarea sa normativă superficială, fapt ce nu garantează valorificarea efectivă a propunerilor cetățenilor în cadrul procesului legislativ<sup>351</sup>.

---

<sup>351</sup> 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, p. 347-348.



În Republica Moldova, instituția *consultării publice a proiectelor de acte normative* este reglementată expres în *Legea cu privire la actele normative* nr. 100/2017<sup>352</sup> și în *Regulamentul Parlamentului*<sup>353</sup>, fiind aplicabilă atât în faza pre-parlamentară, cât și parlamentară a procesului legislativ.

Potrivit art. 21 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 100/2017, *consultarea publică a proiectelor de acte normative* reprezintă o etapă distinctă a procedurii de legiferare din Republica Moldova (împreună cu avizarea și efectuarea expertizei de compatibilitate a proiectului actului normativ cu legislația UE). În acest sens, art. 32 alin. (3) din lege stabilește expres: „Concomitent sau înainte de transmiterea spre avizare, proiectul actului normativ este supus consultării publice în modul stabilit de Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional”. În temeiul alin. (5<sup>1</sup>) al aceluiași articol, „reprezentanții societății civile pot prezenta recomandări cu privire la proiectul actului normativ, care să conțină obiecții și propuneri motivate, cu anexarea, după caz, a versiunii redactate a proiectului sau a unor prevederi”. Potrivit alin. (6), „în urma consultării publice, autorul proiectului actului normativ întocmește sinteza, care include și recomandările reprezentanților societății civile”.

O importanță distinctă prezintă ultimul alineat al articolului, potrivit căruia: „(7) Dacă, în urma avizării și consultării publice, proiectul actului normativ a fost completat cu aspecte și concepte noi sau dacă mai mult de 30% din textul proiectului actului normativ a fost modificat, acesta trebuie remis repetat spre avizare și consultare publică”.

Atenție merită și prevederile art. 39 (Definitivarea proiectului) din Legea nr. 100/2017, conform căreia: „(1) Autorul proiectului actului normativ studiază obiecțiile, propunerile și recomandările prezentate în cadrul avizării și consultării publice, constatările și concluziile rapoartelor de expertiză și decide cu privire la acceptarea totală sau parțială ori cu privire la respingerea acestora, cu motivarea, în sinteză, a deciziei. (2) Propunerile și recomandările acceptate sînt luate în considerare în procesul de definitivare a proiectului actului normativ și de întocmire a versiunii finale a acestuia. Definitivarea proiectului se efectuează fără a afecta compatibilitatea proiectului cu legislația UE. (3) În cazul atestării unor divergențe conceptuale, autorul proiectului actului normativ organizează o dezbatere cu participarea reprezentanților autorităților publice și ai instituțiilor interesate, ai societății civile pentru identificarea soluțiilor privind remedierea divergențelor. Dacă asemenea soluții nu sînt identificate, în versiunea finală a

---

<sup>352</sup> *Legea cu privire la actele normative* nr. 100 din 22.12.2017. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 7-17 din 12.01.2018.

<sup>353</sup> *Regulamentul Parlamentului* aprobat prin Legea nr. 797 din 02.04.1996. Republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr. 39-42 (modificat prin Legea nr. 52 din 16.03.23, MO97-99/24.03.23).

proiectului este reflectat punctul de vedere al autorității publice responsabile de elaborarea proiectului, iar decizia finală va fi luată de către autoritatea publică cu competență de adoptare, aprobare sau emitere a actului normativ.”

Analiza reglementărilor citate, ne permite să concluzionăm următoarele:

a) Consultarea publică a proiectelor de acte legislative în Republica Moldova are statutul de etapă distinctă și componentă obligatorie a procesului legislativ (de legiferare), alături de avizare și expertiza de compatibilitate cu legislația UE. Prin aceasta se asigură că actele normative sunt supuse unui control democratic înainte de adoptare de către Parlament.

b) Prin intermediul consultărilor publice, reprezentanții societății civile nu doar participă la procesul legislativ, ci pot influența efectiv conținutul proiectelor de acte normative prin formularea de obiecții și recomandări argumentate.

c) Dreptul reprezentanților societății civile de a formula recomandări și obiecții motivate la proiectele de acte legislative consultate este corelat cu obligația autorului proiectului de a analiza aceste propuneri și de a decide, justificat, asupra acceptării sau respingerii acestora. Obligatorietatea motivării respingerii acestora previne excluderea lor arbitrară și formală, asigurând echilibrul și transparența procesului legislativ.

d) Obligația autorului proiectului de a întocmi o sinteză a recomandărilor primite și a deciziilor luate crește responsabilitatea autorităților și permite un control public mai eficient asupra modului în care sunt gestionate propunerile primite din partea societății civile (cetățenilor).

e) Reconsultarea proiectelor în cazul modificărilor semnificative (peste 30% din conținut) împiedică adoptarea unor acte normative care diferă substanțial față de versiunea inițial supusă consultării, asigurând transparență, coerență legislativă și protejarea dreptului cetățenilor de a contribui la procesul decizional.

f) Mecanismul de soluționare a divergențelor conceptuale (organizarea unor dezbateri între autoritățile publice, instituțiile interesate și societatea civilă) ajută la evitarea blocajelor legislative, asigurând nu doar un echilibru între consultare și eficiența procesului decizional, ci și calitatea juridică a textului final al actului normativ.

Un alt act normativ care reglementează instituția *consultărilor publice* în procesul legislativ, este *Regulamentul Parlamentului*. Conform art. 27 din Regulament, *consultarea publică* reprezintă o prerogativă a comisiilor permanente ale Parlamentului. Astfel: „(4) Comisiile permanente pot forma grupuri de lucru din experți și specialiști în materie, reprezentanți ai părților interesate cu care se consultă în activitatea lor. (4<sup>1</sup>) Pentru a facilita procesul de consultare publică a proiectelor de acte legislative și a propunerilor legislative, comisiile permanente întocmesc o listă a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate de domeniul lor de

activitate, care va fi modificată și completată periodic, inclusiv la inițiativa părților interesate.” Așadar, comisiile permanente ale Parlamentului Republicii Moldova dispun de posibilitatea legală de a colabora în activitatea sa cu experți, specialiști și reprezentanți ai părților interesate, asigurând astfel un proces legislativ mai bine fundamentat și deschis consultării publice.

Dincolo de aceasta, cu referire nemijlocită la procedura legislativă, Regulamentul Parlamentului stabilește:

- Articolul 47 alin. (6) – una dintre condițiile de exercitare a dreptului la inițiativă legislativă privește depunerea proiectului de act legislativ sau propunerea legislativă pentru dezbatere însoțită de *rezultatele consultării publice a proiectului*. Astfel, dosarul de însoțire al oricărui proiect de act normativ trebuie să conțină în mod obligatoriu recomandările recepționate în cadrul consultărilor publice (la fel cum prevede și art. 40 lit. b) din Legea nr. 100/2017).

- Articolul 49<sup>1</sup> – obligația comisiei permanente sesizate în fond de a asigura „consultarea publică a proiectelor de acte legislative și a propunerilor legislative cu părțile interesate prin organizarea de dezbateri și audieri publice, prin intermediul altor proceduri de consultare stabilite de legislația cu privire la transparența în procesul decizional” (alin. 1). Comisia are dreptul să stabilească procedura de consultare în funcție de caracterul proiectului, de preocuparea părților interesate pentru subiectul abordat, de alte aspecte relevante (alin. 2). Dacă consideră necesară desfășurarea unor întruniri publice în scopul consultării, comisia este în drept să stabilească regulile de organizare și de desfășurare a acestora (alin. 3). Este important că, urmare a consultărilor publice desfășurate, comisia este obligată să dispună plasarea pe web-site-ul Parlamentului a sintezei recomandărilor recepționate, în scopul asigurării transparenței în procesul decizional (alin. 4).

- Articolul 57 – obligația comisiei permanente sesizate în fond să prezinte Biroului permanent al Parlamentului, în scopul înscrierii proiectului de act legislativ pe ordinea de zi, inclusiv rezultatele consultării publice a proiectului (conform alin. (2) lit. e<sup>1</sup>).

Urmare a analizei acestor reglementări, concluzionăm următoarele:

a) Legislația Republicii Moldova nu doar că permite, ci impune consultarea publică a proiectelor de acte normative la diferite etape ale procesului legislativ, asigurând astfel transparența și participarea activă a cetățenilor la elaborarea legislației.

b) Faptul că rezultatele consultării publice trebuie să însoțească proiectul de act legislativ la cele mai importante etape ale procesului de legiferare denotă preocuparea pentru a asigura că opiniile părților interesate sunt luate în considerare în mod real.

c) Dreptul comisiilor parlamentare de a stabili procedura de consultare în funcție de natura proiectului și de gradul de interes al părților implicate denotă caracterul flexibil și eficient al consultărilor publice la etapa parlamentară a procesului legislativ.

d) Obligația de a publica sinteza recomandărilor pe site-ul Parlamentului contribuie la responsabilizarea decidenților și permite urmărirea modului în care opiniile exprimate sunt luate în considerare.

e) Faptul că rezultatele consultărilor sunt necesare pentru înscrierea proiectului de act legislativ pe ordinea de zi a Parlamentului subliniază că un proiect nu poate avansa fără a fi consultate părțile interesate, ceea ce conferă consultării publice un caracter obligatoriu, nu doar formal.

Cu toate acestea, trebuie să recunoaștem că eficiența cadrului normativ analizat depinde de aplicarea sa practică. Dacă procedurile de consultare sunt respectate doar formal, fără ca recomandările primite să fie luate în considerare real, impactul lor va fi redus. Astfel, este important ca instituțiile și cetățenii să monitorizeze modul în care aceste obligații sunt îndeplinite.

Din perspectiva dată, considerăm rezonabile următoarele îmbunătățiri:

- crearea unor mecanisme clare de monitorizare a modului în care recomandările societății civile sunt integrate în versiunea finală a actului normativ (cum ar fi de exemplu, notarea expresă a recomandărilor valorificate în nota de fundamentare a proiectului de act normativ etc.);

- stabilirea unor sancțiuni pentru nerespectarea etapelor de consultare publică sau pentru ignorarea nejustificată a propunerilor rezonabile de îmbunătățire a proiectelor de acte legislative.

În concluzie, cadrul normativ al Republicii Moldova consacră destul de corect și amplu instituția consultării publice ca o componentă distinctă a procesului legislativ, dar eficiența sa reală depinde de aplicarea riguroasă și de angajamentul autorităților în a valorifica opiniile cetățenilor. În plan comparat, cu regret, legislația României nu reglementează expres instituția consultării publice ca procedură distinctă a procesului legislativ. În sistemul juridic românesc, consultarea publică este garantată doar de *Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică*<sup>354</sup>, însă numai la nivelul deciziilor administrative ale administrației publice. În condițiile în care *consultarea publică* reprezintă, prin esență, cea mai eficientă formă de participare a cetățenilor la procesul legislativ, considerăm binevenită consacrarea acesteia în legislația României, ceea ce ar consolida substanțial democrația participativă în societatea românească.

---

<sup>354</sup> *Legea României nr. 52 din 21.01.2003 privind transparența decizională în administrația publică*. Republicată în: Monitorul Oficial al României nr. 749 din 3 decembrie 2013.

## 2.5. Referendumul ca formă de participare a cetățenilor în procesul legislativ

**Esența și tipologia referendumurilor.** Una dintre formele importante de participare a cetățenilor în procesul legislativ este *referendumul*, văzut fiind ca o instituție a democrației directe<sup>355</sup>. În doctrina juridică, pentru a explica această instituție, au fost formulate variate definiții, acesta fiind văzut ca: „un scrutin prin intermediul căruia se adoptă decizii statale sau locale”<sup>356</sup>; „o formă supremă de exercitare a suveranității naționale, prin care corpul electoral (alegătorii) este chemat să decidă asupra adoptării unei legi fundamentale (de modificare a dispozițiilor generale ale Constituției, spre exemplu) sau să-și exprime voința în alte probleme de interes național”<sup>357</sup>; „un apel către electorat în o problemă de ordin legislativ sau administrativ, dacă el emană de la un organ reprezentativ”<sup>358</sup>; „un scrutin prin intermediul căruia se adoptă decizii statale sau locale; procedeul prin care conducerea unei țări se adresează poporului, fără intermediari, pentru a-l consulta în probleme majore ce sunt de competența întregii societăți”<sup>359</sup>; „o procedură prin care poporul este chemat să decidă în probleme majore de interes general, de regulă, pentru textul Constituției, în alegerea formei de guvernământ sau în probleme de autodeterminare ca stat, ca națiune”<sup>360</sup>; „o formă de realizare directă a suveranității naționale de către popor în procesul soluționării celor mai importante probleme ale societății și ale statului, atribuind deciziilor adoptate forță juridică supremă”<sup>361</sup>.

Dincolo de definirea conceptului, pentru cercetare noastră, un interes distinct prezintă tipologia referendumurilor. În literatura de specialitate, au fost identificate mai multe tipuri, printre care cele mai răspândite fiind<sup>362</sup>: a) *referendum național*, desfășurat la scara întregii țări și *referendum local*, desfășurat în limitele unităților administrativ-teritoriale; b) *referendum*

<sup>355</sup> GUCEAC, I. *Tratat elementar de drept constituțional*. Vol. II. Chișinău: S.n., 2022, p. 193; CUCULESCU, A. *Referendumul – modalitate directă de exercitare a suveranității naționale*. În: *Studii Juridice Universitare*, 2017, nr. 3-4(39-40), p. 183-191; CRIGAN, D. *Revizuirea Constituției prin referendum în tranziția democratică*. În: „Competitivitatea și inovarea în economia cunoașterii”, culegere de articole selectivă ale conferinței științifice internaționale din 22-23 septembrie 2017, Chișinău, Vol. II. Chișinău: ASEM, 2018, p. 132-138; VARGA, A. *Referendumul consultativ în probleme de interes național. Unele aspecte teoretice de interpretare și de jurisprudență constituțională*. În: *Administrarea Publică*, 2016, nr. 1, p. 23-24.

<sup>356</sup> MUNTEAN, Iu. *Problemele supuse referendumului (studiu în dreptul comparat)*. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2009, p. 13.

<sup>357</sup> *Constituția Republicii Moldova: Comentariu*. Chișinău: Arc, 2012, p. 26.

<sup>358</sup> *Constituția Republicii Moldova: Comentariu*. Chișinău: Arc, 2012, p. 288.

<sup>359</sup> MUNTEAN, Iu. *Problemele supuse referendumului (studiu în dreptul comparat)*. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2009, p. 3.

<sup>360</sup> GUCEAC, I. *Tratat elementar de drept constituțional*. Vol. II. Chișinău: S.n., 2022, p. 195.

<sup>361</sup> ARSENI, Al. *Legitimitatea puterii de stat: principiul edificator al statului de drept și democratic contemporan*. Chișinău: CEP USM, 2014, p. 109; ARSENI, Al. *Suveranitatea națională de la constructiv teoretică la realizare practică*. Chișinău: CEP USM, 2013, p. 73; ARSENI, Al. *Drept parlamentar*. Ediția a II-a. Chișinău: CEP USM, 2020, p. 40; ARSENI, Al. *Drept constituțional și instituții politice. Tratat*. Ediția a II-a. Vol. II. Chișinău: CEP USM, 2019, p. 130.

<sup>362</sup> COSTACHI, Gh. *Cetățeanul și puterea în statul de drept*. Chișinău: S.n., 2019, p. 498.

*obligatoriu (imperativ)*, fără de care nu pot fi soluționate probleme prevăzute în constituție sau în legi speciale și *referendum facultativ*, care este desfășurat doar la decizia organului legislativ sau a altui organ competent (de obicei, este unul consultativ<sup>363</sup>).

Delimitarea dintre *referendumul național* și *referendumul local* este nu doar una teoretică. Aceasta are un fundament normativ. În acest sens, atât *Legea României nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului*<sup>364</sup>, cât și *Codul electoral al Republicii Moldova*<sup>365</sup> reglementează distinct aceste două tipuri de referendumuri. Mai mult, legiuitorul din ambele state prevede și câteva subcategorii pentru fiecare dintre ele, precum: *referendumul consultativ*, *referendumul pentru demiterea președintelui*, *referendumul legislativ* și *referendumul constituțional*.

Înainte de a le analiza distinct în fiecare sistem de drept, precizăm că, spre deosebire de *referendumul consultativ* și *referendumul pentru demiterea președintelui* (reglementate la nivel constituțional), doar *referendumul legislativ/constituțional* poate fi calificat drept „un act sau o etapă a procesului de legiferare (de adoptare a unei legi organice sau constituționale)”<sup>366</sup>. De aici, decurg și câteva particularități ale acestuia, consemnate în literatura de specialitate. Astfel, *referendumul legislativ/constituțional* „omite” câteva etape (faze ale procesului legislativ) premergătoare adoptării actelor normative, care se elaborează și se înaintează înainte de desfășurarea propriu-zisă a acestuia. Referendumul se reduce doar la desfășurarea procedurii de vot pentru adoptarea sau respingerea proiectului de lege supus referendumului. În așa mod, cetățenii cu drept de vot sunt invitați să se pronunțe asupra unui document elaborat anterior, deci să intervină „într-o acțiune de legiferare deja inițiată”. Sub acest aspect, *referendumul legislativ/constituțional*, ca act al procesului de legiferare, este văzut ca „următorul pas după inițiativa legislativă”. Respectiv, pentru a se ajunge la desfășurarea unui *referendum legislativ* sau *constituțional*, mai întâi trebuie să fie înaintată o inițiativă legislativă cu respectarea tuturor procedurilor legale, să fie întrunite toate criteriile de fond și de formă prescrise de lege<sup>367</sup>.

---

<sup>363</sup> VARGA, A. *Referendumul consultativ în probleme de interes național. Unele aspecte teoretice de interpretare și de jurisprudență constituțională*. În: *Administrarea Publică*, 2016, nr. 1, p. 26-27.

<sup>364</sup> *Legea României nr. 3 din 22 februarie 2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului*. În: *Monitorul Oficial al României* nr. 84 din 24.02.2000.

<sup>365</sup> *Codul electoral al Republicii Moldova* nr. 325 din 08.12.2022. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 426-427 (modificat prin HCC nr. 16 din 16.07.24, MO344-346/08.08.24).

<sup>366</sup> VACULOVSCI, Gh. *Referendumul republican ca exercițiu de legiferare. aspecte tehnico-juridice*. În: „Supremația Dreptului”, 2019, nr. 4, p. 77.

<sup>367</sup> VACULOVSCI, Gh. *Referendumul republican ca exercițiu de legiferare. aspecte tehnico-juridice*. În: „Supremația Dreptului”, 2019, nr. 4, p. 78.

Instituția *referendumului legislativ/constituțional* este la fel răspândită în numeroase state (printre care Italia, Elveția, Lituania, Slovenia, Croația etc.<sup>368</sup>), în fiecare caz concret fiind marcată de particularități distincte și utilizată ca un instrument democratic eficient de implicare și participare a cetățenilor în procesul legislativ. Spre deosebire de *inițiativa legislativă*, instrumentul referendumului poate avea un impact decisiv în cadrul procesului legislativ, întrucât rezultatelor acestuia îi este recunoscută o anumită forță juridică<sup>369</sup>.

***Instituția referendumului în România.*** Potrivit art. 2 alin. (1) din *Legea României nr. 3/2000*<sup>370</sup>, „referendumul național constituie forma și mijlocul de consultare directă și de exprimare a voinței suverane a poporului român cu privire la: a) revizuirea Constituției; b) demiterea Președintelui României; c) probleme de interes național.” În funcție de aceste aspecte, în continuare, legea reglementează distinct:

- *referendumul privind revizuirea Constituției* (art. 6-7);
- *referendumul privind demiterea Președintelui României* (art. 8-10);
- *referendumul cu privire la probleme de interes național* (art. 11-12).

Analizând aceste trei tipuri de referendum, prin prisma problematicei prezentei cercetări, constatăm că doar *referendumul privind revizuirea Constituției* poate fi recunoscut drept formă de participare a cetățenilor la procesul legislativ. Esența acestui tip de referendum este reglementată în art. 6-7 din *Legea României nr. 3/2000*, potrivit căreia acesta este un referendum obligatoriu și urmează o procedură strict reglementată. Inițiativa și procesul de revizuire a Constituției sunt supuse dispozițiilor constituționale (art. 147 alin. (3) din *Constituția României*) și legale. După adoptarea proiectului de revizuire de către Parlament, acesta este trimis Curții Constituționale pentru verificare. Dacă inițiativa depășește limitele revizuirii, procesul este oprit și returnat Parlamentului. În caz contrar, proiectul este publicat în Monitorul Oficial, iar cetățenii sunt chemați la vot în cadrul unui referendum național, organizat în ultima duminică a perioadei de 30 de zile de la adoptarea proiectului. Guvernul are obligația de a informa publicul despre conținutul și data referendumului.

La referendum, cetățenii răspund cu „DA” sau „NU” la întrebarea: „Sunteți de acord cu legea de revizuire a Constituției României în forma aprobată de Parlament?”. Rezultatul

---

<sup>368</sup> Hotărârea Curții Constituționale nr. 23 din 02.10.2018 pentru interpretarea prevederilor articolelor 1 alin. (3), 2, 7, 23 alin. (2), 38 alin. (1), 39 alin. (1), 75 și 141 alin. (1) lit. a) din Constituție (Sesizarea nr. 41b/2018). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 416-422 din 09.11.2018.

<sup>369</sup> 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, p. 347.

<sup>370</sup> *Legea României nr. 3 din 22 februarie 2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului*. În: Monitorul Oficial al României nr. 84 din 24.02.2000.

referendumului se stabilește în funcție de majoritatea voturilor valabil exprimate, având caracter obligatoriu. În cele din urmă, dacă referendumul este validat cu majoritatea voturilor exprimate în favoarea revizuirii, legea de modificare a Constituției intră în vigoare, devenind parte din cadrul constituțional al statului. Astfel, decizia poporului exprimată prin referendum are caracter obligatoriu pentru autoritățile publice, ceea ce înseamnă că implementarea noilor dispoziții constituționale nu poate fi evitată sau amânată.

În aceste condiții, este de observat că rolul cetățenilor în procesul legislativ este unul esențial, întrucât în acest caz aceștia exercită puterea suverană de a valida sau respinge modificările aduse Constituției. Acest tip de referendum reprezintă astfel un instrument de democrație directă prin care cetățenii participă nemijlocit la adoptarea unor decizii fundamentale pentru stat.

Prin votul lor, cetățenii nu doar confirmă sau resping o lege de revizuire aprobată de Parlament, ci își exercită suveranitatea în mod direct, având un impact asupra structurii constituționale a țării. Caracterul obligatoriu al referendumului consolidează legitimitatea noilor prevederi și împiedică orice tentativă a autorităților publice de a tergiversa sau de a ignora voința populară.

Astfel, referendumul devine un mecanism prin care se echilibrează puterea legislativă între reprezentanții aleși (Parlamentul) și cetățeni, oferind acestora din urmă un instrument prin care pot influența nemijlocit direcția juridică și politică a statului, consacrată constituțional.

În doctrina românească, o tipologie distinctă a referendumurilor întâlnim la prof. T. Drăganu<sup>371</sup>, care face distincția mai întâi între *referendumul guvernamental* (în cadrul căruia cetățenii sunt chemați să confirme sau să respingă măsurile propuse de șeful statului) și *referendumul legislativ* (propriu activității legislative a parlamentului). În acest din urmă caz, profesorul distinge între *referendumul legislativ posteriori* – care presupune că decizia adoptată anterior de către parlament este supusă votului poporului, care poate fie să o aprobe, fie nu și *referendumul legislativ anteriori* – caz în care, până la adoptarea legii de către parlament, electoratul este solicitat să se expună asupra concepției acesteia, după care, dacă va fi aprobată de către cetățeni, vor fi formulate propuneri concrete și înaintate parlamentului.

Raportând această opinie doctrinară la prevederile legale în vigoare (enunțate mai sus), constatăm că *referendumul guvernamental* este *referendumul privind demiterea Președintelui României*, iar *referendumul legislativ* poate fi doar posteriori, în cazul revizuirii Constituției României. În ceea ce privește *referendumul legislativ anteriori*, deși avantajele sale sunt evidente din perspectiva democrației participative, acesta ridică și provocări semnificative, cum ar fi:

---

<sup>371</sup> DRĂGANU, T. *Drept constituțional și instituții politice*. Vol. II. București: Lumina Lex, 2000, p. 244.



- Riscul populismului – o consultare populară organizată înainte de redactarea efectivă a unui proiect legislativ poate fi influențată de discursuri simpliste, manipulări mediatice sau interese politice imediate, în detrimentul unei analize tehnico-juridice riguroase.

- Complexitatea organizării – un referendum anteriori ar necesita resurse financiare și logistice considerabile, mai ales dacă se aplică în mod frecvent pentru diverse inițiative legislative.

- Dificultatea ca electoratul să se pronunțe pe concepte legislative abstracte – spre deosebire de un referendum posteriori, unde cetățenii decid asupra unei norme deja elaborate și explicate, în cazul referendumului anteriori, alegătorii ar trebui să se exprime pe o concepție generală, fără a avea detalii concrete despre aplicabilitatea și efectele reale ale viitoarei reglementări, fapt ce compromite din start scopul urmărit.

În opinia noastră, această formă de referendum poate fi justificat înlocuită cu instituția *consultării publice a proiectelor de legi*, prin intermediul căreia cetățenii, societatea civilă și experții din diverse domenii pot analiza și formula observații asupra unui text normativ înainte ca acesta să fie adoptat de Parlament. În acest fel, se asigură respectarea principiului implicării cetățenilor în procesul legislativ, dar într-un cadru mai eficient și mai bine structurat decât cel oferit de un referendum legislativ anteriori.

***Instituția referendumului în Republica Moldova.*** Orientându-ne atenția spre legislația Republicii Moldova în domeniul analizat, constatăm că *Codul electoral* definește expres în art. 1 noțiunea de *referendum* ca fiind: „scrutin prin care poporul își exprimă opțiunea în cele mai importante probleme ale statului și ale societății în ansamblu, având drept scop soluționarea acestora, sau consultarea cetățenilor în probleme locale de interes deosebit, precum și asupra demiterii Președintelui Republicii Moldova ori a revocării primarului unei localități”.

Reglementând ambele tipuri de referendumuri – republican și local – în art. 181, *Codul electoral al RM* stabilește: „(1) Referendumul republican se desfășoară în scopul exercitării puterii poporului și participării lui nemijlocite la conducerea și administrarea treburilor de stat. (...) (3) Actele adoptate prin referendum republican au putere juridică după confirmarea rezultatelor referendumului de către Curtea Constituțională și sunt executorii pe întreg teritoriul Republicii Moldova.”

Totodată, în art. 182 (*Tipurile de referendum republican*) din Cod, se stabilește că „(1) În funcție de natura juridică a problemelor supuse referendumului, referendumurile republicane pot fi constituționale, legislative, privind demiterea Președintelui Republicii Moldova și consultative. (2) Referendumului constituțional sunt supuse propunerile privind revizuirea Constituției. (3) Referendumului legislativ sunt supuse proiectele de legi sau unele prevederi ale acestora de

importanță deosebită pentru societate și stat. (4) Referendumului consultativ sunt supuse probleme de interes național deosebit, în scopul consultării opiniei poporului cu privire la aceste probleme.”

La o primă vedere, se poate observa că unele tipuri de referendum reglementate de legislația din Republica Moldova sunt asemănătoare cu cele reglementate în România. Astfel, *referendumul constituțional* din Republica Moldova corespunde cu *referendumul privind revizuirea Constituției* din România, *referendumul privind demiterea Președintelui Republicii Moldova* este echivalent cu *referendumul privind demiterea Președintelui României*, iar *referendumul consultativ* din Republica Moldova se aseamănă cu *referendumul din România cu privire la probleme de interes național*. Cu toate acestea, există și diferențe notabile, mai ales în ceea ce privește *referendumul legislativ* din Moldova, care nu are o reglementare similară în legislația românească.

Totodată, dincolo de asemănările sugerate de denumirea referendumurilor, totuși particularitățile de reglementare a acestora generează diferențe esențiale între instituțiile similare din cele două țări.

Având în vedere că în cadrul prezentei cercetări ne interesează instituția referendumului ca formă de participare a cetățenilor la procesul legislativ, în continuare, vom detalia doar referendumul constituțional și cel legislativ.

a) **Referendumul constituțional.** După cum s-a enunțat anterior, *referendumul constituțional* îl regăsim reglementat în art. 142 alin. (1) din *Constituția Republicii Moldova*, care stabilește expres că: „Dispozițiile privind caracterul suveran, independent și unitar al statului, precum și cele referitoare la neutralitatea permanentă a statului, pot fi revizuite numai cu aprobarea lor prin referendum, cu votul majorității cetățenilor înscrși în listele electorale.”

Suplimentar, art. 86 din *Regulamentul Parlamentului*<sup>372</sup> prevede: „(1) În cazul când sunt supuse revizuirii dispozițiile prevăzute la art. 142 alin. (1) din Constituție, Parlamentul, după adoptarea proiectului de lege constituțională, declară referendumul constituțional republican pentru aprobarea noilor prevederi. (2) Referendumul constituțional republican se desfășoară conform prevederilor Codului electoral.”

Așadar, în lumina normelor constituționale și legale citate, *referendumul constituțional* este referendumul în cadrul căruia cetățenii sunt chemați să voteze pentru a aproba sau respinge modificări importante în textul Constituției, care privesc suveranitatea, independența și unitatea statului, precum și neutralitatea sa permanentă. Competența declanșării unui astfel de referendum obligatoriu îi revine Parlamentului.

---

<sup>372</sup> *Regulamentul Parlamentului* aprobat prin Legea nr. 797 din 02.04.1996. Republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr. 39-42 (modificat prin Legea nr. 52 din 16.03.23, MO97-99/24.03.23).

Având în vedere că un astfel de referendum trebuie să se desfășoare conform prevederilor *Codului electoral al RM*, în continuare, vom analiza reglementările specifice ale acestuia pentru a înțelege detaliile procedurale și condițiile în care referendumul constituțional poate fi inițiat și desfășurat.

Initial, atragem atenția că, potrivit art. 185 alin. (1) lit. a)-b) din *Codul electoral al Republicii Moldova*<sup>373</sup>: „Referendumului republican pot fi supuse problemele privind: a) revizuirea Constituției; b) aprobarea legilor constituționale adoptate de Parlament pentru revizuirea dispozițiilor privind caracterul suveran, independent și unitar al statului, precum și a celor privind neutralitatea permanentă a statului; (...)” În continuare, în alin. (3), se statuează că: „organizarea și desfășurarea referendumului privind problemele prevăzute la alin. (1) lit. b) sunt obligatorii”.

Din economia normei citate, observăm că referendumului republican poate fi supusă atât problema revizuirii Constituției, cât și problema aprobării legilor constituționale (care, în esență, sunt tot de revizuire a Constituției, doar că vizează dispoziții constituționale concrete). În opinia noastră, această distincție ar putea genera confuzii privind procedurile aplicabile în fiecare caz, întrucât, deși formal sunt tratate separat, în esență, ambele situații vizează revizuirea Constituției. În plus, această abordare pare să nu corespundă întru totul normelor constituționale anterior citate, din care am dedus esența *referendumului constituțional*.

În speranța că alte norme din *Codul electoral al RM* vor clarifica această situație, în continuare, vom cita cele mai relevante reglementări în acest domeniu:

- Articolul 183: „(1) Referendumul republican poate fi inițiat de: a) cel puțin 100000 de cetățeni ai Republicii Moldova cu drept de vot. În cazul referendumului constituțional se aplică prevederile art. 141 alin. (1) lit. a) din Constituția Republicii Moldova; (...). (4) Propunerea privind desfășurarea referendumului trebuie să includă problemele ce urmează să fie supuse referendumului, expuse clar, excluzându-se interpretarea lor ambiguă, precum și scopul desfășurării, data preconizată pentru desfășurarea lui. Nu pot fi supuse referendumului chestiuni de natură diferită și probleme care se exclud reciproc”.

- Articolul 187: „(1) Referendumul pentru revizuirea Constituției se inițiază în condițiile art. 141 din Constituția Republicii Moldova. (2) Propunerea privind desfășurarea referendumului pentru revizuirea Constituției se prezintă Curții Constituționale, care este obligată să se pronunțe, în termen de 10 zile, asupra inițiativei de revizuire a Constituției și să prezinte un aviz. (3) După efectuarea de către Curtea Constituțională a controlului constituționalității inițiativei de revizuire

---

<sup>373</sup> *Codul electoral al Republicii Moldova* nr. 325 din 08.12.2022. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 426-427 (modificat prin HCC nr. 16 din 16.07.24, MO344-346/08.08.24).

a Constituției, propunerea privind desfășurarea referendumului, la care se anexează avizul Curții Constituționale, se prezintă spre examinare Parlamentului. (4) Revizuirea Constituției nu poate fi supusă referendumului în cazul în care aceasta va avea ca rezultat suprimarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor sau a garanțiilor acestora. (5) În cazul în care revizuirea unora și aceluiași prevederi ale Constituției este inițiată concomitent de Parlament și de cetățeni, examinarea propunerilor de revizuire pe cale parlamentară încetează.”

- Articolul 189: „(1) În termen de 3 luni de la primirea propunerii de inițiere a referendumului, Parlamentul adoptă una dintre următoarele hotărâri: a) privind declararea referendumului, care se va desfășura peste cel puțin 60 de zile de la adoptarea hotărârii; (...); c) privind soluționarea problemelor care urmează a fi supuse referendumului fără desfășurarea acestuia, cu excepția situației prevăzute la art. 187 alin. (5). (2) În hotărârea privind desfășurarea referendumului republican se indică data desfășurării lui, denumirea proiectului de lege care urmează a fi adoptat, textul acestuia și/sau al întrebărilor la care trebuie să se pronunțe alegătorii în cadrul referendumului.”

- Articolul 208: „(1) Hotărârea se consideră adoptată prin referendum republican dacă pentru ea au votat majoritatea cetățenilor care au participat la referendum. În cazul în care referendumului se supune o lege constituțională care prevede modificarea dispozițiilor privind caracterul suveran, independent și unitar al statului, precum și a dispozițiilor referitoare la neutralitatea permanentă a statului, aceasta se consideră adoptată dacă pentru ea au votat cel puțin jumătate din numărul total de persoane înscrise în listele electorale. (...). (2) Hotărârea adoptată prin referendum republican se publică într-o ediție specială a Monitorului Oficial al Republicii Moldova. Data adoptării hotărârii se consideră ziua desfășurării referendumului republican. Hotărârea intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova sau la data indicată în ea.”

Analizând atent normele citate, generalizăm următoarele constatări:

În lumina art. 187 din *Codul electoral al RM*, cetățenii au dreptul să inițieze doar „referendumul pentru revizuirea Constituției”, în timp ce „referendumul pentru aprobarea legilor constituționale” poate fi inițiat exclusiv de Parlament (conform art. 86 alin. (1) din *Regulamentul Parlamentului*).

Deși art. 86 alin. (2) din *Regulamentul Parlamentului* stipulează că „referendumul constituțional” declanșat de Parlament se desfășoară conform prevederilor *Codului electoral*, acesta din urmă nu conține dispoziții specifice referitoare la organizarea și desfășurarea unui astfel de referendum, accentul fiind pus în mare parte pe „referendumul pentru revizuirea Constituției”.

Articolul 183 alin. (1) lit. a) și art. 187 alin. (1) din Cod stabilesc expres că referendumul pentru revizuirea Constituției se inițiază în condițiile art. 141 din Constituția Republicii Moldova. Amintim că acest articol stabilește cerințele referitoare la numărul de cetățeni necesari pentru exercitarea *dreptului la inițiativă constituțională* (alin. 1), precum și aspectele esențiale de procedură (alin. 2): inițiativa, sub forma unui proiect de lege constituțională, să fie prezentată Parlamentului spre examinare împreună cu avizul Curții Constituționale.

Coroborând normele citate, deducem că dreptul de a iniția referendumul pentru revizuirea Constituției poate fi exercitat de către cetățeni în următoarele condiții:

1) Referendumul poate fi inițiat de „un număr de cel puțin 200 000 de cetățeni ai Republicii Moldova cu drept de vot, care trebuie să provină din cel puțin jumătate din unitățile administrativ-teritoriale de nivelul doi, iar în fiecare din ele trebuie să fie înregistrate cel puțin 20000 de semnături în sprijinul acestei inițiative”.

2) Cetățenii trebuie să prezinte spre examinare Parlamentului: proiectul de lege constituțională; propunerea privind desfășurarea referendumului pentru revizuirea Constituției și avizul pozitiv al Curții Constituționale asupra inițiativei de revizuire a Constituției.

3) Atât „inițiativa de revizuire a Constituției” (proiectul de lege constituțională), cât și „propunerea privind desfășurarea referendumului pentru revizuirea Constituției” trebuie susținută de același număr de cetățeni, în condițiile prevăzute de art. 141 din Constituția Republicii Moldova.

Din cele enunțate, putem constata că, în timp ce *Constituția RM* și *Regulamentul Parlamentului* prevăd că *referendumul constituțional* trebuie desfășurat doar pentru aprobarea modificării dispozițiilor constituționale ce privesc suveranitatea, independența și unitatea statului, precum și neutralitatea sa permanentă (acesta fiind declanșat exclusiv de Parlament), *Codul electoral al RM* introduce un tip nou de referendum constituțional, care poate fi inițiat de cetățeni și poate viza revizuirea oricărei dispoziții constituționale. Chiar dacă această reglementare nu este, în sine, negativă, considerăm că diferențierea dintre cele două tipuri de referendum constituțional poate genera confuzii, în special deoarece acestea sunt tratate separat în acte normative diferite. Această situație poate crea riscul unor interpretări contradictorii sau al aplicării neuniforme a procedurii.

Pe de altă parte, se remarcă gradul ridicat de complexitate al tipului de referendum instituit de *Codul electoral al RM*, care îmbină două instituții distincte: *inițiativa constituțională cetățenească* – ca mecanism de declanșare a unui proces legislativ, și *referendumul constituțional* – ca instrument de finalizare a acestuia, prin exprimarea directă a voinței poporului. Deși, la o privire de ansamblu, se poate aprecia relevanța deosebită a unui astfel de tip de referendum

constituțional pentru valorificarea demorației directe în Republica Moldova, totuși obligativitatea întrunirii cerințelor de exercitare a *inițiativei constituționale cetățenești* pentru inițierea *referendumului constituțional* sporește semnificativ dificultatea desfășurării acestuia, limitând astfel accesibilitatea acestui mecanism de participare directă la procesul de revizuire a Constituției.

În plus, *Codul electoral al RM* nu reglementează suficient de detaliat acest tip de referendum, ceea ce poate genera alte dificultăți în practica inițierii și desfășurării acestuia.

În acest context, prezintă importanță prevederile art. 189 alin. (1) lit. c) din *Codul electoral al RM*, conform căruia Parlamentul poate refuza declararea referendumului dacă apreciază că problemele supuse acestuia pot fi soluționate pe alte căi. Parlamentul este obligat să declare referendumul numai dacă revizuirea aceluiași prevederi constituționale a fost inițiată simultan și de Parlament (procedura inițiată de cetățeni fiind prioritară). Prin urmare, dacă nu există o inițiativă constituțională parlamentară paralelă, procedura referendumului constituțional poate fi blocată definitiv la această etapă. Fără a intra în detalii, considerăm că, în aceste condiții, un referendum constituțional inițiat de cetățeni – care, după cum am văzut, este foarte complex la etapa inițierii sale – poate fi blocat prea ușor și discreționar de către Parlament.

Un ultim aspect la care ne vom reține este dispoziția art. 208 alin. (1) teza a II-a din *Codul electoral al RM*, care stabilește o condiție importantă pentru adoptarea legii constituționale prin referendum, referindu-se la numărul necesar de voturi („cel puțin jumătate din numărul total de persoane înscrise în listele electorale”). Totodată, observăm că norma vizează doar „legea constituțională care prevede modificarea dispozițiilor privind caracterul suveran, independent și unitar al statului, precum și a dispozițiilor referitoare la neutralitatea permanentă a statului”. Chiar dacă intuim că, în acest caz, ar putea fi aplicată analogia legii, în opinia noastră, rămâne totuși neclar numărul necesar de voturi pentru „adoptarea inițiativei de revizuire a Constituției”. Această dispoziție confirmă practic opinia expusă anterior – Codul electoral, deși instituie un nou tip de referendum constituțional, nu îl reglementează suficient de detaliat și consecvent. Lacunele normative existente fac dificilă înțelegerea particularităților acestei instituții, ceea ce prezintă un risc semnificativ de generare a confuziilor și interpretărilor eronate la etapa aplicării practice.

b) **Referendumul legislativ.** Vom iniția analiza acestei instituții pornind de la prevederile constituționale. În acest sens, *Constituția Republicii Moldova* reglementează referendumul în art. 75, astfel: „(1) Cele mai importante probleme ale societății și ale statului sunt supuse referendumului. (2) Hotărârile adoptate potrivit rezultatelor referendumului republican au putere juridică supremă”. Observăm că constituantul nu precizează tipul acestui referendum (legislativ, constituțional etc.), menționând doar că este unul republican. Totodată, este relevant de subliniat

faptul că articolul 75 face parte din secțiunea a 3-a (Legiferarea) a Capitolului IV (Parlamentul) din Titlul III (Autoritățile publice) al Constituției.

În asemenea condiții, unii cercetători moldoveni susțin că, având în vedere plasarea dispozițiilor constituționale referitoare la referendumul republican – art. 75 (în secțiunea privind legiferarea) și prevederile art. 182 alin. (2) din *Codul electoral al RM* (potrivit cărora „referendumului legislativ sunt supuse proiectele de legi sau unele prevederi ale acestora de importanță deosebită pentru societate și stat”), se poate deduce că „prin referendum cetățenii sunt implicați în mod nemijlocit în procesul legislativ”<sup>374</sup>. Cu toate acestea, se recunoaște că nu a fost elaborat un mecanism concret pentru realizarea acestei oportunități (în special, în *Regulamentul Parlamentului* nu se face nicio referire la examinarea proiectelor de lege în cadrul referendumului republican legislativ<sup>375</sup>), fapt ce confirmă ideea că cetățenii, în realitate, sunt lipsiți de posibilitatea de a se implica nemijlocit în procesul legislativ prin referendum<sup>376</sup>.

În opinia noastră, în acest caz, cercetătorii utilizează o tehnică de interpretare eronată, deoarece clarificarea sensului unei norme constituționale nu poate fi realizată pe baza prevederilor unei legi organice. Din acest motiv, susținem opinia celor care sunt de părerea că Legea fundamentală a Republicii Moldova nu reglementează în mod expres referendumul legislativ<sup>377</sup>.

Instituția referendumului legislativ este consacrată exclusiv în *Codul electoral al RM*, după cum urmează:

- Articolul 182 alin. (3): „Referendumului legislativ sunt supuse proiectele de legi sau unele prevederi ale acestora de importanță deosebită pentru societate și stat.”

- Articolul 185 alin. (1): „Referendumului republican pot fi supuse problemele privind; (...) d) aprobarea legilor de importanță deosebită pentru societate și stat (...)”.

- Articolul 183 alin. (2): „Referendumul republican poate fi inițiat de: a) cel puțin 100 000 de cetățeni ai Republicii Moldova cu drept de vot. (...). (2) Subiecții menționați la alin. (1) lit. a) pot iniția referendumuri constituționale, legislative și consultative.”

- Articolul 193 (Cerințe specifice pentru inițierea referendumului legislativ de către cetățeni): „(1) Grupul de inițiativă pentru desfășurarea referendumului legislativ prezintă Comisiei

---

<sup>374</sup> COSTACHI, Gh., HLIPCĂ, P. *Organizarea și funcționarea puterii în statul de drept*. Ediția a II-a. Chișinău: S.n., 2011, p. 495-496.

<sup>375</sup> RAILEAN, P. *Referendumul republican – formă de participare directă a cetățenilor la luarea deciziilor în stat*. În: „Referendumul ca formă supremă a democrației directe”, materialele conferinței internaționale științifico-practice din 31 mai 2016. Chișinău: S.n., 2016, p. 132.

<sup>376</sup> PÎNZARU, T. *Asigurarea juridică a implicării cetățeanului în procesul decizional al autorităților de guvernare și reprezentative*. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2015, p. 112.

<sup>377</sup> RAILEAN, P. *Referendumul republican – formă de participare directă a cetățenilor la luarea deciziilor în stat*. În: „Referendumul ca formă supremă a democrației directe”, materialele conferinței internaționale științifico-practice din 31 mai 2016. Chișinău: S.n., 2016, p. 131; *Constituția Republicii Moldova: Comentariu*. Chișinău: Arc, p. 241.

Electorale Centrale textul proiectului de lege în limba română, redactat conform cerințelor tehnicii legislative prevăzute de Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, precum și nota informativă. (2) După recepționarea actelor grupului de inițiativă pentru desfășurarea referendumului legislativ, Comisia Electorală Centrală, în termen de până la 3 zile, transmite Ministerului Justiției proiectul de lege și nota informativă pentru efectuarea procedurii de avizare și expertizare a proiectului. (3) Ministerul Justiției, în termen de 30 de zile, efectuează procedura de avizare și expertizare a proiectului de lege, conform prevederilor legale aferente elaborării proiectului unui act normativ. (4) Grupul de inițiativă pentru desfășurarea referendumului legislativ poate ajusta proiectul de lege la cerințele înaintate în avizul Ministerului Justiției, respectând condiția că acestea nu schimbă esențial conceptul aprobat la adunarea cetățenilor. (5) În condițiile avizului Ministerului Justiției, Comisia Electorală Centrală adoptă, în conformitate cu art. 192 alin. (2), hotărârea cu privire la înregistrarea grupului de inițiativă sau cu privire la refuzul de a-l înregistra.”

Din analiza dispozițiilor citate, pot fi constatate următoarele aspecte importante:

a) Codul electoral al RM consacră un tip distinct de referendum republican – *referendumul legislativ*, în cadrul căruia pot fi supuse adoptării de către popor „proiectele de legi sau unele prevederi ale acestora de importanță deosebită pentru societate și stat”.

b) Un astfel de referendum poate fi inițiat de către Parlament, chiar dacă nici *Constituția*, nici *Regulamentul Parlamentului* nu prevăd expres o asemenea posibilitate.

c) Mai mult, un astfel de referendum poate fi inițiat și de „cel puțin 100 000 de cetățeni ai Republicii Moldova cu drept de vot”. În acest caz, cetățenii trebuie să depună (la Comisia Electorală Centrală) și textul proiectului de lege care urmează a fi adoptat în cadrul referendumului. Astfel, se pare că cetățenilor Republicii Moldova li se recunoaște, în mod expres, dreptul la inițiativă legislativă. În opinia noastră, dispozițiile în cauză ridică problema constituționalității, deoarece în norma constituțională care consacră subiecții dreptului în cauză (art. 73 din *Constituția RM*), cetățenii nu sunt vizați.

d) În acest caz, observăm atât asemănări cu referendumul constituțional, analizat anterior (în cadrul căruia cetățenii trebuie, la fel, să depună proiectul legii constituționale), cât și diferențe semnificative (cum ar fi implicarea Ministerului Justiției în expertizarea proiectului de lege și intermedierea Comisiei Electorale Centrale). Cu toate acestea, rămâne neclar rolul Parlamentului în procedura de inițiere și declanșare a referendumului legislativ, *Codul electoral al RM*, neprecizând nimic expres în acest sens.

Generalizând, subliniem că, spre deosebire de cetățenii din România, în Republica Moldova, legislația electorală nu doar recunoaște cetățenilor dreptul de a aproba prin referendum



proiecte de acte legislative importante pentru stat și societate, dar le conferă și posibilitatea de a iniția un astfel de referendum, exercitându-și astfel dreptul la inițiativă legislativă în aceste domenii. Deși, la prima vedere, s-a putea considera că cetățenii Republicii Moldova dispun de mai multe posibilități de exercitare democratică a suveranității, trebuie să recunoaștem că deficiențele reglementării referendumului constituțional și legislativ reduc considerabil eficiența potențială a acestor instituții democratice<sup>378</sup>, ceea ce justifică o revizuire substanțială a legislației din domeniu și asigurarea unei reglementări complete, corelate și coerente în toate cele trei acte normative relevante: *Constituția, Regulamentul Parlamentului și Codul electoral*.

## 2.6. Concluzii la capitolul II

Ca urmare a studiului realizat în capitolul de față, rezumăm următoarele concluzii:

1. *Inițiativa populară* desemnează atât *inițiativă legislativă* și *constituțională* a cetățenilor, cât și dreptul acestora de a iniția desfășurarea referendumurilor naționale. Rezultă că *inițiativa populară* desemnează un instrument de impulsione a unui proces decizional desfășurat și finalizat fie de către autorități (*inițiativa legislativă populară*), fie de către cetățeni (*inițiativa constituțională populară* și *referendumul legislativ*)<sup>379</sup>.

2. *Dreptul la inițiativă legislativă populară* trebuie clar delimitat 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 impulsi procesul legislativ, fără a influența desfășurarea acestuia și nici finalitatea sa<sup>380</sup>), în timp ce în cel de-al doilea caz, întregul proces decizional aparține cetățenilor, care îi decid finalitatea.

3. În România, dreptul cetățenilor la *inițiativă legislativă* este recunoscut și garantat de Legea Fundamentală. În Republica Moldova însă, Constituția nu prevede expres un astfel de drept pentru cetățeni. Deși unii cercetători moldoveni îl deduc prin interpretarea normelor constituționale, iar legislația electorală în vigoare îl recunoaște în contextul referendumului legislativ (aspect ce ridică o posibilă problemă de constituționalitate), considerăm că, în lipsa unei consacrări exprese în Constituție, cetățenii Republicii Moldova nu dispun de un astfel de

<sup>378</sup> LAZĂR, M. *Cetățenii ca subiecți ai procesului decizional al Parlamentului*. În: *Legea și Viața*, 2020, nr. 5-6, p. 61.

<sup>379</sup> LAZĂR, M., COSTACHI, Gh. *Inițiativa legislativă populară ca instrument al democrației participative*. În: *Legea și Viața*, 2022, nr. 2, p. 19; LAZĂR, M. *Dreptul cetățenilor la inițiativă legislativă: între necesitate și realitate*. În: „Drepturile omului și justiția în Republica Moldova în contextul integrării europene”, materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională din 10 decembrie 2022, mun. Chișinău. Chișinău: USPEE (CEP USM), 2023, p. 132.

<sup>380</sup> 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, p. 346.

drept constituțional. În plus, dreptul cetățenilor Republicii Moldova la inițiativă constituțională nu poate compensa lipsa dreptului acestora la inițiativă legislativă, întrucât cele două drepturi îndeplinesc roluri distincte în cadrul mecanismelor democrației participative.

Ca urmare, ținând cont de 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, ceea ce ar contribui la sporirea încrederii cetățenilor în autorități și reduce distanța dintre putere și popor<sup>381</sup>.

4. *Inițiativa legislativă populară* reprezintă un instrument esențial pentru realizarea democrației participative. Inexistența acesteia (în Republica Moldova) denotă o șansă mult diminuată pentru cetățeni de a exercita suveranitatea pe care o dețin de drept. Totodată, doar recunoașterea constituțională a *dreptului la inițiativă legislativă populară* nu este suficientă pentru a asigura și garanta eficiența acesteia. Mai este nevoie de consacrarea unor standarde clare și concrete în materie, care să prevină limitarea excesivă și nejustificată a exercitării acestui drept de către cetățeni. Suplimentar, eficiența instituției *inițiativei legislative populare* depinde crucial de activismul cetățenilor (a societății civile), precum și de responsabilitatea și receptivitatea forului legislativ<sup>382</sup>.

5. În România, procedura de exercitare a *inițiativei constituționale cetățenești* este reglementată împreună cu *inițiativa legislativă cetățenească* într-un singur act normativ (Legea nr. 189/1999), ceea ce reflectă o coerență juridică între cele două instituții democratice. În schimb, în Republica Moldova, odată cu abrogarea Legii nr. 387/2001 în anul 2022, *inițiativa constituțională cetățenească* a rămas reglementată doar la nivel constituțional, fără o legislație specială care să detalieze procedura. Acest fapt îi reduce considerabil aplicabilitatea și eficiența.

6. În Republica Moldova, *consultarea publică* ca instrument distinct pus la dispoziția cetățenilor pentru a participa la procesul legislativ nu este consacrată la nivel constituțional, fiind o creație legislativă. Instituția dată este reglementată în *Legea nr. 100/2017* și în *Regulamentul Parlamentului*, aceasta fiind prevăzută atât pentru faza pre-parlamentară a procesului legislativ, cât și pentru faza parlamentară a acestuia.

---

<sup>381</sup> LAZĂR, M., COSTACHI, Gh. *Inițiativa legislativă populară ca instrument al democrației participative*. În: Legea și Viața, 2022, nr. 2, p. 20; LAZĂR, M. *Dreptul cetățenilor la inițiativă legislativă: între necesitate și realitate*. În: „Drepturile omului și justiția în Republica Moldova în contextul integrării europene”, materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională din 10 decembrie 2022, mun. Chișinău. Chișinău: USPEE (CEP USM), 2023, p. 133; LAZĂR, M. *Cetățeanul ca subiect al procesului decizional legislativ*. În: „Statul, securitatea și drepturile omului în era digitală”, materiale ale conferinței științifice internaționale din 8-9 decembrie 2022, Universitatea de Stat din Moldova. Chișinău: CEP USM, 2023, p. 216; LAZĂR, M. *Cetățenii ca subiecți ai procesului decizional al Parlamentului*. În: Legea și Viața, 2020, nr. 5-6, p. 60.

<sup>382</sup> LAZĂR, M., COSTACHI, Gh. *Inițiativa legislativă populară ca instrument al democrației participative*. În: Legea și Viața, 2022, nr. 2, p. 23.

Pentru consolidarea și eficientizarea cadrului legal enunțat, sunt rezonabile următoarele măsuri: a) crearea unor mecanisme clare de monitorizare a modului în care recomandările societății civile sunt integrate în versiunea finală a actului normativ (cum ar fi notarea expresă a recomandărilor valorificate în nota de fundamentare a proiectului de act normativ etc.); b) stabilirea unor sancțiuni pentru nerespectarea etapelor de consultare publică sau pentru ignorarea nejustificată a propunerilor rezonabile de îmbunătățire a proiectelor de acte legislative.

7. În plan comparat, legislația României nu reglementează instituția *consultării publice* ca procedură distinctă a procesului legislativ. Aceasta este garantată doar de *Legea nr. 52/2003*, însă numai la nivelul deciziilor administrative ale autorităților administrației publice. În condițiile în care *consultarea publică* reprezintă, prin esență, cea mai eficientă formă de participare a cetățenilor la procesul legislativ, considerăm binevenită consacrarea sa legislativă, ceea ce ar consolida substanțial democrația participativă în societatea românească.

8. *Referendumul constituțional și legislativ* reprezintă principalele forme de participare directă a cetățenilor în procesul legislativ. În România, referendumul constituțional este obligatoriu pentru orice revizuire a Constituției, fiind declanșat de Parlament, iar cetățenii decid prin vot asupra modificărilor propuse. În Republica Moldova, situația este mai complexă. Constituția și Regulamentul Parlamentului prevăd un referendum constituțional obligatoriu pentru modificări ce vizează aspecte fundamentale ale statului (suveranitate, independență, neutralitate). Totuși, Codul electoral introduce și un referendum constituțional inițiat de cetățeni, care poate viza orice dispoziție constituțională. Această suprapunere creează confuzii procedurale și discrepanțe între reglementările constituționale și cele electorale. Mai mult, Codul electoral combină inițiativa cetățenească cu referendumul constituțional, ceea ce sporește complexitatea procedurii și limitează accesibilitatea, din cauza cerințelor stricte privind inițierea. În plus, reglementarea acestui tip de referendum rămâne lacunară.

9. În privința *referendumului legislativ* din Republica Moldova, acesta este reglementat exclusiv de Codul electoral, fără suport constituțional. Poate fi inițiat fie de Parlament (deși competența acestuia este incertă), fie de cel puțin 100.000 de cetățeni cu drept de vot, care trebuie să depună și proiectul de lege vizat. Această prevedere ridică semne de întrebare privind constituționalitatea dreptului cetățenilor la inițiativă legislativă, neconsacrat expres în Constituție. Deși are unele elemente comune cu referendumul constituțional, referendumului legislativ îi lipsesc reglementări clare privind rolul Parlamentului și procedura de declanșare, ceea ce generează incertitudini în aplicare.

10. Spre deosebire de cetățenii din România, în Republica Moldova legislația electorală nu doar le recunoaște cetățenilor dreptul de a aproba prin referendum proiecte legislative

importante, ci și posibilitatea de a iniția astfel de referendumuri, exercitând astfel un veritabil drept la inițiativă legislativă. Deși, la prima vedere, acest cadru pare să ofere cetățenilor moldoveni oportunități mai largi de participare democratică, realitatea juridică relevă numeroase curențe în reglementarea referendumurilor constituționale și legislative. Aceste deficiențe diminuează semnificativ eficiența și accesibilitatea acestor instrumente democratice<sup>383</sup>, motiv pentru care se impune o revizuire substanțială a cadrului normativ, în vederea asigurării unei reglementări clare, coerente și corelate între Constituție, Regulamentul Parlamentului și Codul electoral.

---

<sup>383</sup> LAZĂR, M. *Cetățenii ca subiecți ai procesului decizional al Parlamentului*. În: *Legea și Viața*, 2020, nr. 5-6, p. 61.

### III. CETĂȚEANUL CA SUBIECT AL PROCESULUI NORMATIV ÎN ROMÂNIA ȘI REPUBLICA MOLDOVA

#### 3.1. Particularitățile procesului normativ în România

**3.1.1. Procesul normativ al autorităților publice centrale.** Procesul normativ în România reprezintă ansamblul activităților prin care autoritățile publice adoptă acte normative subordonate legii, cu scopul de a detalia și implementa dispozițiile legale. Acest proces are loc la nivelul administrației publice centrale și locale și este reglementat de Constituție, de legi speciale și de acte normative subordonate legilor, după cum urmează:

- *Constituția României*<sup>384</sup>, care stabilește competențele organelor executive în adoptarea actelor normative (Guvern, ministere, autorități locale);
- *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative*<sup>385</sup>, care reglementează elaborarea, adoptarea și publicarea actelor normative;
- *Codul administrativ al României*<sup>386</sup>, care reglementează atât organizarea, cât și funcționarea autorităților administrației publice centrale și locale din România;
- *Legea nr. 90 din 26 martie 2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor*<sup>387</sup>;
- *Regulamentul din 10.05.2009 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*<sup>388</sup>.

În cadrul procesului normativ, principalele categorii de acte cu caracter normativ adoptate de autoritățile administrative sunt:

- b) *Hotărârile și ordonanțele Guvernului* – acte normative adoptate de Guvern pentru aplicarea legilor sau în baza unei delegări legislative.
- c) *Ordinele și instrucțiunile ministerelor și autorităților administrative* – reglementează aspecte tehnice și organizatorice specifice fiecărui domeniu de competență.

---

<sup>384</sup> *Constituția 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.

<sup>385</sup> *Legea României nr. 24 din 27 martie 2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative*. Republicată în Monitorul Oficial al României nr. 260 din 21 aprilie 2010.

<sup>386</sup> *Codul administrativ al României*, adoptat prin Ordonanța de Urgență nr. 57 din 03.07.2019. În: Monitorul Oficial al României nr. 555 din 05.07.2019.

<sup>387</sup> *Legea României nr. 90 din 26 martie 2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor*. În: Monitorul Oficial al României nr. 164 din 2 aprilie 2001.

<sup>388</sup> *Regulamentul din 10 mai 2009 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*. În: Monitorul Oficial al României nr. 319 din 14 mai 2009.

d) *Hotărârile consiliilor locale și județene* – acte normative adoptate de autoritățile locale pentru reglementarea problemelor de interes local.

Respectiv, procesul normativ este desfășurat de următoarele autorități publice: a) Guvern, b) ministere și autorități administrative centrale; c) autorități administrative locale.

Procesul normativ al Guvernului nu este detaliat în *Constituția României*, care se limitează în mare parte la precizarea actelor emise de Guvern – *hotărâri*, *ordonanțe* (art. 107) și *ordonanțe de urgență* (art. 114 alin. 4) și cele mai importante reguli de adoptare a acestora (semnarea și contrasemnarea, publicarea și efectul nepublicării, temeiul juridic și termenul pentru ordonanțe, existența unei situații excepționale în cazul ordonanțelor de urgență etc.),

Aceste dispoziții constituționale sunt dezvoltate în *Legea României nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor*, care reglementează tipologia actelor (art. 26) și regimul lor juridic (art. 27). Interesant este că aceleași aspecte sunt reglementate în mod similar și în *Codul administrativ al României*, în art. 37 (Tipurile de acte adoptate de Guvern) și art. 38 (Regimul juridic al actelor Guvernului).

În completarea normelor constituționale, *Legea nr. 90/2001* și *Codul administrativ* stabilesc, în articolele citate, câteva reguli referitoare la procedura de inițiere și adoptare a actelor normative de către Guvern. Astfel, membrii Guvernului au dreptul de a propune proiecte de hotărâri și ordonanțe, precum și proiecte de lege pentru exercitarea dreptului de inițiativă legislativă al Guvernului. Modalitatea de elaborare și transmitere a acestor propuneri este reglementată printr-o hotărâre de Guvern (art. 37 alin. 2). De asemenea, actele Guvernului sunt adoptate numai în prezența majorității membrilor săi și, de regulă, prin consens. În situația în care nu se ajunge la un acord unanim, decizia finală aparține prim-ministrului (art. 38 alin. 1).

Evident, în opinia noastră, dublarea normelor juridice în diverse acte normative este inadmisibilă din perspectiva tehnicii legislative, aceasta generând confuzie și ambiguitate în aplicarea legii. Este, prin urmare, imperios necesar ca legiuitorul să intervină prin măsuri legislative care să elimine aceste duplicări, să simplifice structura normativă și să asigure un cadru legislativ clar și coerent în acest domeniu.

Dincolo de această carență, merită evidențiat faptul că în *Codul administrativ* sunt incluse dispoziții referitoare la:

- *Actele miniștrilor* (art. 57). Astfel, în exercitarea atribuțiilor ce îi revin, ministrul emite ordine și instrucțiuni cu caracter normativ sau individual. Prin ordine se pot aproba norme metodologice, regulamente sau alte categorii de reglementări care sunt parte componentă a ordinului prin care se aprobă. Actele sunt semnate de miniștri sau de persoanele delegate de aceștia, iar cele cu caracter normativ, neclasificate, se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Prevederile în cauză se aplică, în mod corespunzător, și în cazul conducătorilor altor organe de specialitate ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului.

- *Actele administrative ale autorităților administrative autonome* (art. 74). În exercitarea atribuțiilor proprii prevăzute de lege, autoritățile administrative autonome emit sau, după caz, adoptă acte administrative a căror denumire este stabilită în legea de înființare a acestora, care pot avea caracter normativ sau individual. Actele cu caracter normativ se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I, cu excepțiile prevăzute de lege.

În continuare, ne vom reține atenția asupra *Regulamentului din 10.05.2009 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*, care detaliază etapele procesului normativ al Guvernului, stabilind procedurile pentru buna desfășurare a acestuia și asigurarea calității actelor normative.

Din conținutul *Regulamentului* pot fi identificate următoarele etape principale ale procesului normativ guvernamental:

2. *Inițierea actului normativ* (art. 1 și art. 5-6). Autoritățile publice care pot iniția acte normative sunt: ministerele, organele de specialitate ale administrației publice centrale, autoritățile administrative autonome și autoritățile locale (prefecți, consilii județene, Consiliul General al Municipiului București). La această etapă, autoritățile enunțate identifică necesitatea unui act normativ (de obicei, în urma unui proiect de politică publică sau a unei lacune legislative) și redactează proiectele care vor fi supuse aprobării Guvernului. Actele normative trebuie să fie inițiate și elaborate conform reglementărilor constituționale și legislative naționale.

3. *Consultarea publică și interinstituțională a proiectului de act normativ* (art. 5 și 15). Forma inițială a proiectului se supune, simultan, consultării publice, conform Legii nr. 52/2003, și consultării preliminare interinstituționale, pentru a se asigura că există o fundamentare corectă a actului. Proiectul este publicat pe site-ul inițiatorului și transmis Secretariatului General al Guvernului, pentru publicare pe site-ul oficial al Guvernului. Inițiatorul are obligația de a gestiona întregul proces de consultare, atât cu cetățenii și organizațiile relevante, cât și cu instituțiile implicate. În această etapă, publicul poate adresa observații și propuneri de modificare. Instituțiile competente trebuie să transmită observații și propuneri scrise privind proiectul, specifice domeniilor lor de activitate. Aceste observații pot fi acceptate sau respinse de inițiator.

4. *Avizarea proiectului de act normativ* (art. 17-30). După finalizarea consultării, inițiatorul trimite proiectul la Secretariatul General al Guvernului pentru verificare și avizare. Proiectul trebuie însoțit de documentele justificative necesare (ex: tabele comparative, documente de politică publică). La primirea proiectelor, Secretariatul General al Guvernului le înregistrează,

le publică online și verifică respectarea cerințelor de formă. Dacă sunt identificate nereguli privind forma sau documentele însoțitoare, acestea sunt comunicate inițiatorului în cadrul reuniunii pregătitoare ședinței Guvernului.

În aceeași zi, inițiatorul trebuie să trimită proiectele și instituțiilor avizatoare, cum ar fi Ministerul Finanțelor Publice, Departamentul pentru Afaceri Europene și Ministerul Justiției. Aceste instituții analizează documentele și emit puncte de vedere doar dacă identifică probleme de fond în domeniul lor de competență. În contextul dat, fiecare autoritate publică trebuie să aibă o structură unică responsabilă cu primirea, înregistrarea și monitorizarea procesului de avizare a proiectelor de acte normative (art. 18).

Instituțiile publice avizatoare trebuie să emită avizele pentru proiectele de acte normative în termen de 3 zile lucrătoare de la înregistrare. După obținerea tuturor avizelor necesare, documentele sunt transmise Secretariatului General al Guvernului pentru avizul conform, care verifică respectarea standardelor și procedurilor legale în termen de încă 3 zile lucrătoare.

Ulterior, proiectele sunt supuse avizării de către Ministerul Finanțelor, Departamentul pentru Afaceri Europene și Ministerul Justiției, fiecare având la dispoziție 4 zile lucrătoare pentru emiterea avizului. Ministerul Justiției avizează documentele doar din punctul de vedere al legalității, dar anumite acte administrative (ex: numiri, aprobări bugetare, alocări de fonduri) sunt exceptate de la acest aviz.

În urma analizării proiectelor, autoritățile avizatoare pot emite: a) aviz favorabil fără observații – proiectul este aprobat fără modificări; b) aviz favorabil cu observații și propuneri – se sugerează modificări, dar proiectul este acceptat; c) aviz negativ – se respinge motivat. Dacă termenul de avizare este depășit, proiectul se consideră avizat tacit. În cazul avizelor cu observații sau negative, inițiatorul trebuie să întocmească o notă justificativă care explică fie acceptarea, fie respingerea modificărilor propuse, iar aceasta este transmisă instituției emitente.

După finalizarea avizării interministeriale, proiectul de act normativ, împreună cu eventualele observații și nota justificativă privind nepreluarea acestora, este transmis, dacă este necesar, către instituții precum Curtea de Conturi, Consiliul Concurenței, Consiliului Suprem de Apărare a Țării, Consiliului Economic și Social și/sau Consiliului Superior al Magistraturii pentru obținerea avizelor obligatorii.

Ulterior, inițiatorul transmite forma finală a proiectului către Secretariatul General al Guvernului, însoțită de toate observațiile primite și de nota justificativă privind acceptarea sau respingerea acestora.

Proiectele de acte normative primite la Secretariatul General al Guvernului sunt supuse avizului Consiliului Legislativ, cu termene de avizare diferite, în funcție de tipul proiectului: 24



de ore pentru ordonanțele de urgență, 2 zile pentru legi cu procedură de urgență în Parlament și 10 zile pentru celelalte acte normative. Proiectele de ordonanțe și hotărâri cu caracter normativ se pot adopta doar cu avizul Consiliului Legislativ.

În continuare, Secretariatul General al Guvernului verifică respectarea normelor de formă și tehnico-legislative. Dacă se constată nereguli, Secretariatul întocmește o notă cu observații și propuneri care se transmite inițiatorului.

După primirea avizului Consiliului Legislativ și, dacă este cazul, a notei privind nerespectarea cerințelor de formă, inițiatorul trebuie să reanalizeze proiectul. Dacă nu acceptă observațiile, va întocmi o notă justificativă pentru a explica motivele refuzului.

După finalizarea avizării și corectării eventualelor nereguli, proiectul este trimis Secretariatului General al Guvernului pentru includerea în agenda reuniunii de lucru pregătitoare. În cazul în care documentele sunt incomplete, acestea sunt returnate inițiatorului pentru completare, astfel încât documentele să fie conforme regulamentului.

Tot la această etapă, Regulamentul stabilește reguli speciale cu privire la:

- *Avizarea ordonanțelor de urgență* (art. 31): Secretariatul General al Guvernului avizează proiectele de ordonanță de urgență privind oportunitatea promovării acestora, motivând situația extraordinară și consecințele nereglementării în regim de urgență. După avizul pozitiv, inițiatorul demarează procedura de avizare. Dacă avizul este negativ, proiectul poate fi transformat într-un proiect de lege. Dacă autoritatea insistă pentru ordonanță, chiar cu aviz negativ, se poate propune în ședința Guvernului, cu o notă justificativă. Avizul este valabil pentru 20 de zile de la emitere.

- *Avizarea ordonanțelor pe baza legilor de abilitare* (art. 32): Proiectele de ordonanță elaborate pe baza legilor de abilitare sunt avizate de Secretariatul General al Guvernului privind domeniul de aplicare. Dacă avizul este favorabil, inițiatorul continuă procedura de avizare. Dacă este nefavorabil, proiectul poate fi transformat într-un proiect de lege. Proiectele de ordonanță nu pot fi incluse pe agenda Guvernului fără avizul favorabil al Secretariatului General al Guvernului. Avizul este valabil doar pe perioada specificată în legea de abilitare.

4. *Adoptarea și publicarea actelor normative* (art. 33-45). Adoptarea actelor normative se inițiază cu organizarea de către Secretariatul General al Guvernului a unei reuniunii de lucru pregătitoare. De obicei, astfel de reuniuni sunt desfășurate săptămânal. La reuniune participă membri permanenți, care includ secretari de stat, secretari generali, viceprim-miniștri, miniștri și consilieri de stat ai primului-ministru, precum și reprezentanți ai structurilor organizatorice din cadrul aparatului de lucru al Guvernului. Pot fi invitate și alte persoane pentru dezbateri. În ziua reuniunii, Secretariatul General al Guvernului asigură cadrul necesar pentru consultări formale și informale între autoritățile publice inițiatoare și avizatoare, la nivel decizional și de experți. În

cadru reuniunii de lucru pregătitoare, la solicitarea autorității publice inițiatoare, proiectul de act normativ poate fi retras, urmând eliminarea sa imediată de pe pagina de internet a Secretariatului General al Guvernului.

Adoptarea propriu-zisă a actelor normative are loc în ședința Guvernului. Înainte sau în cursul dezbaterilor, inițiatorii pot solicita retragerea sau amânarea proiectelor de acte normative aflate pe agenda ședinței, cu justificare. Primul-ministru poate aproba includerea unor proiecte neînscrise pe agenda de lucru, dacă acestea necesită o decizie urgentă a Guvernului. Inițiatorul trebuie să își însușească observațiile și propunerile legate de legalitatea acestor proiecte.

După dezbateri, primul-ministru anunță decizia Guvernului privind proiectele, inclusiv adoptarea, amânarea, respingerea sau retragerea acestora. Stenograma ședinței Guvernului este întocmită de Secretariatul General al Guvernului și reflectă hotărârile, punctele de vedere, persoanele care au luat cuvântul și sarcinile atribuite, împreună cu termenele de implementare.

După adoptare, Secretariatul General al Guvernului finalizează proiectul de act normativ prin aplicarea observațiilor de tehnică legislativă. Dacă proiectul este aprobat cu modificări de formă în ședința Guvernului, inițiatorul trebuie să modifice textul și să-l transmită Secretariatului General. Dacă inițiatorul nu implementează modificările aprobate, proiectul va fi repus pe agenda reuniunii de lucru pregătitoare pentru modificare sau retragere.

Proiectele de acte normative cu modificări de fond discutate și adoptate în ședința Guvernului sunt supuse unei noi avizări de către diverse autorități, precum Consiliul Legislativ, Curtea de Conturi etc. Dacă avizele sunt negative sau modificările de fond sunt necesare, proiectul este repus pe agenda Guvernului. Dacă inițiatorul solicită modificări care nu au fost aprobate de Guvern, Secretariatul General al Guvernului repune proiectul pe agenda de lucru.

Inițiatorul trebuie să trimită Secretariatului General al Guvernului proiectele de acte normative refăcute atât pe hârtie (copie certificată), cât și pe e-mail (fișier electronic certificat). Documentele trebuie însoțite de informații privind numărul de caractere și data ultimei salvări.

După adoptarea actelor normative: secretariatul General al Guvernului finalizează actul normativ conform art. 42 și 43; actul normativ adoptat este prezentat primului-ministru pentru semnătura acestuia și miniștrilor pentru contrasemnătură, aceasta din urmă având loc în termen de 24 de ore; actele normative sunt numerotate și datate cu ziua în care au fost adoptate în ședința Guvernului; hotărârile Guvernului sunt trimise către Camera Deputaților pentru publicare în Monitorul Oficial, cu excepția celor care se referă la informații clasificate. După publicare, actele normative sunt disponibile și pe site-ul Guvernului.

În concluzie, subliniem că procesul normativ al Guvernului României este un mecanism bine structurat, ce urmărește asigurarea transparenței, legalității și eficienței în adoptarea actelor

normative necesare funcționării administrației publice. Etapele clar definite – inițierea, consultarea publică și interinstituțională, avizarea, adoptarea și publicarea – contribuie la fundamentarea riguroasă a reglementărilor și la implicarea tuturor factorilor relevanți în luarea deciziilor.

De la identificarea necesității unui act normativ și până la adoptarea acestuia în ședința Guvernului, fiecare etapă implică consultări, avizări și verificări menite să garanteze conformitatea cu principiile constituționale și normele de tehnică legislativă. Secretariatul General al Guvernului joacă un rol central în coordonarea acestui proces, asigurând respectarea cerințelor formale și facilitând colaborarea dintre instituțiile implicate.

Adoptarea unui act normativ nu marchează finalul procesului, ci doar începutul implementării acestuia, iar publicarea în Monitorul Oficial asigură accesul cetățenilor și al instituțiilor la noile reglementări. Respectarea acestui parcurs procedural previne arbitrarul și asigură că fiecare act normativ reflectă atât necesitățile actuale ale administrației, cât și principiile statului de drept.

**3.1.2. Procesul normativ al autorităților publice locale.** Distincția fundamentală între statul de drept și statul de tip totalitar, din perspectivă administrativă, rezidă în structura și organizarea administrației publice. În statul de drept, administrația publică nu mai este în exclusivitate o administrație de stat, ci se divizează într-o *administrație publică de stat* și într-o *administrație publică autonomă locală*. Aceasta din urmă este formată din autorități publice alese de colectivitățile locale din unitățile administrativ-teritoriale și funcționează pe baza unor principii în centrul cărora se află autonomia locală, descentralizarea și deconcentrarea serviciilor publice<sup>389</sup>.

În acord cu această concepție de organizare a administrației publice, *procesul normativ* în cadrul statului, caracteristic tuturor autorităților care formează puterea executivă (prin care înțelegem procesul de elaborare și adoptare a actelor administrative normative prin care se organizează executarea și se execută în concret legea), se realizează la două nivele distincte<sup>390</sup>: la nivelul autorităților publice centrale și la nivelul autorităților publice autonome locale.

Principiile de organizare și funcționare a administrației publice locale permit ultimelor să adopte/emită acte administrative normative prin care să reglementeze activitățile și serviciile publice din unitățile administrativ-teritoriale, sub rezerva conformității acestora cu legislația națională și cu prevederile Constituției. Având în vedere importanța distinctă a autorităților publice

---

<sup>389</sup> VIDA, I. *Puterea executivă și administrația publică*. București: R.A. Monitorul Oficial, 1994, p. 127; VEDINAȘ, V. *Tratat teoretic și practic de drept administrativ*. Vol. I. București: Universul Juridic, 2018, p. 348.

<sup>390</sup> LAZĂR, M., COSTACHI, Gh. *Procesul normativ al autorităților publice locale din România*. În: *Legea și Viața*, 2025, nr. 1, p. .

locale în viața societății și a fiecărui cetățean, procesul normativ al acestora prezintă un interes deosebit, atât sub aspectul reglementării sale normative, cât și al implementării practice.

În opinia noastră, cercetarea și cunoașterea procesului normativ al autorităților publice locale este esențială pentru a înțelege mai bine modul în care autoritățile locale funcționează, precum și modul în care acestea interacționează cu cetățenii, pentru a asigura o guvernare eficientă, responsabilă și bazată pe principiile statului de drept democratic<sup>391</sup>.

Ținând cont de cele menționate, în continuare ne propunem să analizăm procesul normativ al autorităților administrației publice locale din România sub aspectul particularităților de reglementare juridică și realizare practică. În vederea atingerii acestui scop, vom urmări următoarele obiective: să identificăm autoritățile publice autonome locale din România, să analizăm competența acestora, să identificăm actele juridice ce pot fi adoptate/emise de către acestea și să clarificăm etapele procedurii de elaborare și adoptare a actelor administrative normative locale, reglementate de legislația în domeniu.

*A. Autoritățile publice autonome locale din România.* Referindu-ne nemijlocit la autoritățile administrației publice locale din România, ar fi binevenit pentru început să le enunțăm, așa cum sunt acestea prevăzute de legislația în vigoare. Astfel, conform art. 121 din *Constituția României*<sup>392</sup>: „Autoritățile administrației publice, prin care se realizează autonomia locală în comune și în orașe, sunt consiliile locale alese și primarii aleși, în condițiile legii. (2) Consiliile locale și primarii funcționează, în condițiile legii, ca autorități administrative autonome și rezolvă treburile publice din comune și din orașe.”

Norma constituțională este dezvoltată în art. 23 din *Legea nr. 215/2001 privind administrația publică locală*<sup>393</sup>, care prevede: „Autoritățile administrației publice prin care se realizează autonomia locală în comune, orașe și municipii sunt consiliile locale, comunale, orașenești și municipale, ca autorități deliberative, și primarii, ca autorități executive. Consiliile locale și primarii se aleg în condițiile prevăzute de legea pentru alegerea autorităților administrației publice locale. (2) Consiliile locale și primarii funcționează ca autorități ale administrației publice locale și rezolvă treburile publice din comune, orașe și municipii, în condițiile legii.”

Din punct de vedere structural, la nivelul unităților administrativ-teritoriale, prin prisma normelor citate, regăsim un organ colegial, reprezentat de *consiliul local*, și un organ unipersonal,

---

<sup>391</sup> LAZĂR, M., COSTACHI, Gh. *Procesul normativ al autorităților publice locale din România*. În: *Legea și Viața*, 2025, nr. 1, p. .

<sup>392</sup> *Constituția 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 nr. 767 din 31 octombrie 2003.

<sup>393</sup> *Legea nr. 215 din 23 aprilie 2001 administrației publice locale*. Republicată în Monitorul Oficial al României nr. 123 din 20 februarie 2007.

reprezentat de *primar*. În acest fel, conform doctrinarilor<sup>394</sup>, în organizarea și funcționarea administrației publice locale din România se reflectă concepția napoleoniană privind administrația publică, potrivit căreia „a delibera este atributul mai multor persoane, pe când a executa este misiunea unei singure persoane”. Astfel, *consiliul local* este calificat ca fiind una dintre autoritățile publice prin care se realizează autonomia locală în comune și orașe. Acesta reprezintă o autoritate colegială a autonomiei locale cu caracter deliberativ, aleasă în vederea soluționării problemelor de interes local. Cea de-a doua autoritate a autonomiei locale este *primarul* – un organ unipersonal, cu rol executiv<sup>395</sup>.

Relevante în context sunt prevederile art. 3 din *Legea nr. 215/2001*, conform căreia: „(1) Prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în numele și în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, treburile publice, în condițiile legii. (2) Acest drept se exercită de consiliile locale și primari, precum și de consiliile județene și președinții acestora, autorități ale administrației publice locale alese prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat.”

Din interpretarea normei citate se desprinde ideea că, alături de *consiliile locale* și *primari*, autonomia locală în unitățile administrativ-teritoriale este realizată și de consiliile județene și președinții acestora, primele fiind autorități deliberative, iar ultimii – autorități executive (la nivel de județe). Ținând cont de această nuanță, în contextul cercetării procesului normativ, referirile la consiliile locale vor cuprinde implicit și consiliile județene, iar referirile la primari vor include și președinții consiliilor județene, ambele categorii de autorități fiind subiecți ai procesului dat, având competențe similare.

**B. Competența autorităților publice autonome locale din România.** Pentru rezolvarea problemelor de interes local, autoritățile autonome ale administrației publice locale sunt învestite, prin lege, cu anumite atribuții care constituie competența lor materială<sup>396</sup>.

Înainte de a dezvolta acest aspect, precizăm că, în literatura juridică, s-a realizat o distincție esențială între *capacitatea* și *competența* organelor administrative. Astfel, „capacitatea administrativă se referă la posibilitatea de a participa ca subiect independent în raporturile de drept administrativ”, în timp ce „competența desemnează ansamblul atribuțiilor specifice unor organe administrative, compartimente sau persoane, precum și limitele în care acestea le pot exercita”<sup>397</sup>.

<sup>394</sup> VIDA, I. *Puterea executivă și administrația publică*. București: R.A. Monitorul Oficial, 1994, p. 198; VEDINAȘ, V. *Tratat teoretic și practic de drept administrativ*. Vol. I. București: Universul Juridic, 2018, p. 348.

<sup>395</sup> VEDINAȘ, V. *Tratat teoretic și practic de drept administrativ*. Vol. I. București: Universul Juridic, 2018, p. 348.

<sup>396</sup> TRĂILESCU, A. *Actele administrației publice locale*. București: All Beck, 2002, p. 7.

<sup>397</sup> IOVĂNAȘ, I. *Drept administrativ și elemente ale științei administrației*. București: Editura Didactică și Pedagogică, 1977, p. 120-121.

În ceea ce privește competența și capacitatea administrației publice locale, literatura de specialitate aduce câteva precizări importante. În primul rând, legea atribuie capacitatea juridică exclusiv unităților administrativ-teritoriale, nu și organelor acestora. În al doilea rând, unitățile administrativ-teritoriale beneficiază atât de capacitate juridică civilă, cât și de capacitate juridică de drept public. În cazul administrației publice locale, *capacitatea juridică* exprimă aptitudinea recunoscută de lege unităților administrativ-teritoriale de a fi titulare de drepturi și obligații în diverse raporturi juridice, fără nicio restricție. În așa fel, în calitate de persoane juridice civile, unitățile administrativ-teritoriale pot fi subiecte ale raporturilor juridice de drept privat, iar în calitate de persoane juridice de drept public, pot participa la raporturi juridice de drept public. În al treilea rând, angajarea unităților administrativ-teritoriale în diverse raporturi juridice se realizează prin intermediul organelor lor de conducere. Prin urmare, legea conferă capacitate juridică colectivităților locale, adică totalității locuitorilor din unitatea administrativ-teritorială, iar autorităților publice locale le atribuie competența necesară pentru a satisface interesele acestor colectivități, în numele și pe seama lor<sup>398</sup>.

În concluzie, autonomia locală nu poate fi realizată decât în măsura în care unitățile administrativ-teritoriale dispun de capacitate juridică, iar autoritățile publice locale au competența necesară<sup>399</sup>. Lipsa uneia dintre aceste prerogative face inutilă existența celeilalte<sup>400</sup>, ceea ce subliniază interdependența esențială dintre capacitatea juridică a unităților administrativ-teritoriale și competența autorităților publice locale.

Referindu-ne nemijlocit la *competența autorităților locale*, reiterăm că totalitatea atribuțiilor conferite de lege autorităților publice locale constituie competența materială a acestora. În cadrul acestei competențe autoritățile publice locale adoptă și încheie diferite acte juridice în numele și în interesul colectivităților locale sau al cetățenilor care le compun<sup>401</sup>.

Dezvoltând subiectul, vom preciza că, în temeiul art. 5 din *Legea nr. 215/2001*: „(1) Autoritățile administrației publice locale exercită, în condițiile legii, competențe exclusive, competențe partajate și competențe delegate. (2) Autonomia locală conferă autorităților administrației publice locale dreptul ca, în limitele legii, să aibă inițiative în toate domeniile, cu excepția celor care sunt date în mod expres în competența altor autorități publice.”

---

<sup>398</sup> TRĂILESCU, A. *Actele administrației publice locale*. București: All Beck, 2002, p. 8.

<sup>399</sup> LAZĂR, M., COSTACHI, Gh. *Procesul normativ al autorităților publice locale din România*. În: *Legea și Viața*, 2025, nr. 1, p. .

<sup>400</sup> TRĂILESCU, A. *Actele administrației publice locale*. București: All Beck, 2002, p. 8.

<sup>401</sup> LAZĂR, M., COSTACHI, Gh. *Procesul normativ al autorităților publice locale din România*. În: *Legea și Viața*, 2025, nr. 1, p. .

În ceea ce privește consiliile locale, art. 36 alin. (1) din *Legea nr. 215/2001* și art. 129 alin. (1) din *Codul administrativ al României*<sup>402</sup> prevede: „Consiliul local are inițiativă și hotărăște, în condițiile legii, în toate problemele de interes local, cu excepția celor care sunt date prin lege în competența altor autorități ale administrației publice locale sau centrale.” De aici se poate deduce că, sub aspect *rationae materiae*, consiliul local dispune de competență generală în unitatea administrativ-teritorială în care a fost ales și funcționează. Sub aspect teritorial (*rationae loci*), consiliul local are competență locală, limitată la unitatea administrativ-teritorială respectivă<sup>403</sup>.

Cu referire la competența primarului, potrivit art. 61 alin. (1) din *Legea nr. 215/2001*, acesta îndeplinește o funcție de autoritate publică. În temeiul art. 148 alin. (2) din *Codul administrativ*, „funcția de primar este o funcție de demnitate publică”. Acesta este șeful administrației publice locale și al aparatului propriu de specialitate al autorităților administrației publice locale, pe care îl conduce și îl controlează. În doctrină<sup>404</sup>, din perspectiva dată, au fost identificate trei categorii de sarcini ale primarului, în vederea realizării autonomiei locale și anume:

- *de reprezentare* (primarul reprezintă comuna sau orașul în relațiile cu alte autorități publice, cu persoanele fizice și juridice, române sau străine, precum și în justiție);
- *de executiv al consiliului local* (primarul are atribuții pentru pregătirea deciziei consiliului local, pentru punerea în aplicare a acesteia și de raportare a activității realizate) și
- *de șef al administrației locale și al aparatului* (primarul decide asupra personalului aparatului, mijloacelor financiare și materiale ale acestuia și serviciilor publice locale).

În paralel, primarul este și o autoritate ce reprezintă puterea statală la nivelul localității, în această calitate exercitând atribuțiile de autoritate tutelară și de ofițer de stare civilă, sarcinile ce-i revin din actele normative privitoare la recensământ, la organizarea și desfășurarea alegerilor, la luarea măsurilor de protecție civilă etc.<sup>405</sup>.

Important este de precizat că, în temeiul art. 61 alin. (2) din *Legea nr. 215/2001* și art. 154 alin. (1) din *Codul administrativ*: „Primarul asigură respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, a prevederilor Constituției, precum și punerea în aplicare a legilor, a decretelor Președintelui României, a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului, a hotărârilor consiliului local; dispune măsurile necesare și acordă sprijin pentru aplicarea ordinelor și instrucțiunilor cu caracter normativ ale miniștrilor, ale celorlalți conducători ai autorităților

---

<sup>402</sup> *Codul administrativ al României*, adoptat prin Ordonanța de Urgență nr. 57 din 03.07.2019. În: Monitorul Oficial al României nr. 555 din 05.07.2019.

<sup>403</sup> LAZĂR, M., COSTACHI, Gh. *Procesul normativ al autorităților publice locale din România*. În: *Legea și Viața*, 2025, nr. 1, p. .

<sup>404</sup> IORGOVAN, A. *Tratat de drept administrativ*. Vol. I. Ed. a 4-a. București: All Beck, 2005, p. 520.

<sup>405</sup> APOSTOL TOFAN, D. *Drept administrativ*. Vol. I. București: All Beck, 2003, p. 255.

administrației publice centrale, ale prefectului, precum și a hotărârilor consiliului județean, în condițiile legii.”

Generalizând, subliniem că rolul primarului în procesul normativ al autorităților locale este mai restrâns comparativ cu cel al consiliilor locale, explicabil prin natura funcției sale, care este preponderent executivă și nu deliberativă. În calitate de șef al administrației publice locale și al aparatului său de specialitate, primarul are atribuții specifice în implementarea și controlul activității administrative, fiind lipsit de competența generală de a adopta acte normative. Această prerogativă revine, în principal, consiliului local, care deține competența deliberativă și decizională asupra tuturor problemelor de interes local. Astfel, în timp ce procesul normativ propriu-zis este dominat de autoritatea deliberativă a consiliului local, primarului îi revine un rol important în implementarea deciziilor, atribuțiile sale fiind limitate în mare parte la executarea și punerea în aplicare a acestora<sup>406</sup>.

*C. Actele autorităților publice autonome locale din România.* În general, trebuie să recunoaștem că misiunea administrației publice locale rezidă în organizarea executării și executarea concretă a legii. Această misiune se realizează printr-o activitate cu caracter executiv-dispozitiv și printr-o activitate cu caracter de prestațiune în cadrul diferitelor servicii publice. În primul caz, administrația publică locală adoptă acte de autoritate prin care organizează executarea și execută în concret legea, stabilind măsuri necesare și aplicând, la nevoie, sancțiuni corespunzătoare. În al doilea caz, administrația își pierde rolul de comandă și se situează pe poziția de executant al serviciilor către publicul din aria sa de competență. Important este că activitatea executiv-dispozitivă are la bază manifestarea unilaterală de voință a administrației publice, pe când prestările de servicii se organizează pe baza unui acord de voință între autoritatea publică și diverși particulari<sup>407</sup>.

Așadar, administrația publică, inclusiv cea locală, își îndeplinește misiunea sa adoptând și încheind acte juridice. În primul caz, ea adoptă acte de autoritate (unilaterale), iar în cel de-al doilea caz, ea încheie contracte (acte bilaterale) cu diverși particulari<sup>408</sup> (numite și acte de gestiune).

În context, este important de subliniat că doar prin actele de autoritate, administrația publică locală realizează componenta dispozitiv-executivă a activității sale, exercitându-și prerogativele sale de putere publică, în raporturile cu ceilalți subiecți de drept. Aceste acte sunt numite și acte administrative, fiind o specie a actului juridic și reprezentând o „modalitate de

---

<sup>406</sup> LAZĂR, M., COSTACHI, Gh. *Procesul normativ al autorităților publice locale din România*. În: *Legea și Viața*, 2025, nr. 1, p. .

<sup>407</sup> TRĂILESCU, A. *Actele administrației publice locale*. București: All Beck, 2002, p. 24.

<sup>408</sup> TRĂILESCU, A. *Actele administrației publice locale*. București: All Beck, 2002, p. 25.



exteriorizare a manifestării de voință a autorităților publice cu intenția de a crea, modifica sau stinge un raport juridic concret” sau „manifestări unilaterale de voință prin care sunt create norme juridice cu caracter general și impersonal, precum și norme juridice individuale”<sup>409</sup>.

Acestor acte li se recunosc următoarele trăsături importante<sup>410</sup>: sunt acte juridice unilaterale (exprimând voința autorităților publice); ele sunt și pot fi emise doar în temeiul puterii publice deținute de autoritățile emitente; prin ele se organizează executarea și se execută în concret legile și alte acte normative; ele sunt obligatorii pentru toate persoanele fizice și juridice, care intră sub incidența lor, precum și pentru însuși organul emitent; ele au un caracter executoriu sau, altfel spus, sunt executorii de drept, punerea lor în executare făcându-se din oficiu, fără îndeplinirea vreunei formalități (cum ar fi învestirea cu formulă executorie sau emiterea de alte titluri executorii).

Așadar, actele administrative de autoritate reprezintă un instrument esențial în activitatea autorităților publice locale, având un rol determinant în implementarea și executarea politicilor publice la nivel local. Prin intermediul acestor acte, administrația publică locală își exercită prerogativele de putere publică, creând și modificând raporturi juridice. Fiind unilaterale și emise în temeiul puterii publice, actele administrative de autoritate sunt obligatorii și executabile, asigurând astfel eficiența și funcționarea corespunzătoare a administrației publice locale. Importanța acestora constă în capacitatea lor de a reglementa și organiza executarea legilor și a altor acte normative, fiind fundamentale pentru ordinea și buna desfășurare a activităților administrative la nivel local. *Per a contrario*, fără acte administrative de autoritate, autoritățile publice locale nu ar putea să-și îndeplinească misiunea de a gestiona și reglementa serviciile și activitățile care privesc și afectează direct viața comunităților locale<sup>411</sup>.

În continuare, este important de subliniat că pentru analiza procesului normativ al autorităților publice locale o semnificație deosebită are clasificarea actelor administrative de autoritate în două categorii<sup>412</sup>:

- *acte administrative normative* (acte care produc efecte juridice cu caracter general și impersonal, având vocația de a se aplica unui număr nedeterminat de persoane, fiind astfel opozabile *erga omnes*) și

---

<sup>409</sup> PREDA, M. *Drept administrativ. Partea specială*. București: Lumina Lex, 2001, p. 231.

<sup>410</sup> TRĂILESCU, A. *Actele administrației publice locale*. București: All Beck, 2002, p. 28-32.

<sup>411</sup> LAZĂR, M., COSTACHI, Gh. *Procesul normativ al autorităților publice locale din România*. În: *Legea și Viața*, 2025, nr. 1, p. .

<sup>412</sup> DAMCALI, A. *Revocarea actului administrativ*. București: Universul Juridic, 2023, p. 40; GHERGHINĂ, C.-A. *Legalitatea actului administrativ normativ în statul de drept*. București: Universul Juridic, 2019, p. 13.

- *acte administrative individuale* (acte prin care se creează, modifică sau desființează drepturi și obligații și care produc efecte numai cu privire la persoanele fizice sau juridice determinate).

Plecând de la această distincție, este important de precizat că doar în cazul adoptării/emiterii de acte administrative normative putem vorbi despre un proces normativ propriu-zis, desfășurat conform procedurilor legale aplicabile tuturor actelor normative. În schimb, emiterea de acte administrative individuale presupune o procedură administrativă mai simplă, reglementată exclusiv de legislația administrativă<sup>413</sup>.

Interesant de menționat este că, potrivit legislației, atât consiliile locale, cât și primarii au prerogativa de a adopta/emite ambele categorii de acte administrative de autoritate. În acest sens, *Legea nr. 215/2001* cuprinde următoarele reglementări:

- art. 45 alin. (1): „În exercitarea atribuțiilor ce îi revin *consiliul local* adoptă *hotărâri*, cu votul majorității membrilor prezenți, în afară de cazurile în care legea sau regulamentul de organizare și funcționare a consiliului cere o altă majoritate.”; art. 49 alin. (1): „Hotărârile cu caracter normativ devin obligatorii și produc efecte de la data aducerii lor la cunoștință publică, iar cele individuale, de la data comunicării.”

- art. 68 alin. (1): „În exercitarea atribuțiilor sale *primarul* emite *dispoziții* cu caracter normativ sau individual. Acestea devin executorii numai după ce sunt aduse la cunoștință publică sau după ce au fost comunicate persoanelor interesate, după caz.”

Așadar, în temeiul normelor citate atât consiliile locale (consiliile județene), cât și primarii (președinții consiliilor județene) sunt competenți să adopte/emită acte administrative cu caracter normativ, în primul caz fiind vorba de *hotărâri*, în cel de-al doilea de *dispoziții*. Cu toate acestea, este important să clarificăm dacă în ambele cazuri vorbim despre un veritabil proces normativ propriu-zis<sup>414</sup>.

**D. Subiecții procesului normativ la nivel local.** Ținând cont de cele enunțate mai sus, considerăm important și necesar să clarificăm care dintre autoritățile administrației publice locale adoptă/emite acte administrative normative în cadrul unui proces normativ propriu-zis. Din start, se poate observa că semne de întrebare apar doar în privința actelor administrative emise de primar. Pentru a lămuri acest aspect, vom detalia activitatea acestuia, așa cum este descrisă în literatura de specialitate.

---

<sup>413</sup> LAZĂR, M., COSTACHI, Gh. *Procesul normativ al autorităților publice locale din România*. În: *Legea și Viața*, 2025, nr. 1, p. .

<sup>414</sup> LAZĂR, M., COSTACHI, Gh. *Procesul normativ al autorităților publice locale din România*. În: *Legea și Viața*, 2025, nr. 1, p. .

Conform legislației în vigoare, activitatea executivă a administrației publice locale este încredințată primarului, ca autoritate executivă. În această calitate, primarul are responsabilitatea de a veghea constant la satisfacerea intereselor locale și de a acționa într-un mod spontan pentru îndeplinirea acestora, fără a aștepta solicitări. Astfel, primarul trebuie să prevadă și să ia toate măsurile necesare, din proprie inițiativă, solicitând, în caz de nevoie, consiliului local să adopte proiectele de hotărâri pe care le propune<sup>415</sup>.

În același timp, în exercitarea atribuțiilor sale, primarul trebuie să răspundă nu doar intereselor generale ale colectivității locale, ci și intereselor individuale, acționând cu operativitate, la timp și transpunând în practică prevederile legale și hotărârile consiliului local, având monopolul execuției acestora. În acest context, primarul trebuie să emită acte în vederea realizării competențelor sale, fapt pentru care legiuitorul l-a abilitat cu dreptul de a emite *dispoziții*.

Dispozițiile emise de primar sunt acte juridice, deoarece reprezintă o voință manifestată unilateral și produc efecte juridice directe, fiind obligatorii pe întreg teritoriul comunei sau orașului. Executarea acestora se face cu ajutorul forței publice, în temeiul autorității statului. Aceste dispoziții pot fi emise doar în sfera de competență a autorității executive și în domeniile sale de activitate, reglementate de lege. De asemenea, dispozițiile trebuie să îndeplinească condițiile de formă și fond prevăzute de lege, fiind emise în cadrul competenței materiale și teritoriale, în condițiile legii, corespunzător scopurilor acesteia. Totodată, acestea trebuie să aibă un conținut clar, precis și neechivoc<sup>416</sup>.

După cum s-a stabilit mai sus, dispozițiile primarului pot fi cu caracter *normativ* și *individual*. Dispozițiile cu caracter *normativ* au o arie restrânsă și se emit doar în cazurile prevăzute expres de lege, de exemplu, pentru prevenirea incendiilor sau în situații excepționale, cum ar fi inundațiile, cutremurele sau alte catastrofe naturale (epidemii, epizotii, avalanșe de zăpadă etc.). Este important de menționat că aceste dispoziții normative au efecte juridice limitate în timp, corespunzător duratei evenimentelor sau efectelor acestora (de exemplu, pe durata inundațiilor sau în timpul iernii pentru curățirea zăpezii)<sup>417</sup>.

Pe de altă parte, dispozițiile cu caracter *individual* sunt cele mai frecvent emise de primar și au o arie mult mai largă. Acestea reglează situații concrete, fie de interes personal, fie de interes general, pentru care se creează, se modifică sau se sting drepturi sau obligații, ori se dispune sau se interzice o anumită activitate din domeniile de competență ale primarului<sup>418</sup>.

---

<sup>415</sup> PREDA, M. *Drept administrativ. Partea specială*. București: Lumina Lex, 2001, p. 230.

<sup>416</sup> PREDA, M. *Drept administrativ. Partea specială*. București: Lumina Lex, 2001, p. 231.

<sup>417</sup> PREDA, M. *Drept administrativ. Partea specială*. București: Lumina Lex, 2001, p. 231-232.

<sup>418</sup> PREDA, M. *Drept administrativ. Partea specială*. București: Lumina Lex, 2001, p. 232.

În concluzie, deși primarul dispune de atribuții executive extinse în cadrul administrației publice locale și poate emite dispoziții pentru implementarea deciziilor consiliului local, actele sale cu caracter normativ sunt limitate la domeniile specificate expres de lege. Aceste acte normative sunt de obicei temporare și specifice, diferențiindu-se astfel de actele normative generale adoptate de autoritățile deliberative locale (consiliile locale sau județene). Astfel, în timp ce primarul are un rol esențial în punerea în aplicare a normelor locale, procesul normativ propriu-zis, care presupune crearea de norme cu aplicabilitate generală, este apanajul consiliilor locale și județene. Prin urmare, având în vedere că procesul normativ în activitatea primarului este destul de limitat, fiind orientat cu precădere spre reglementarea unor situații specifice și urgente prin dispoziții normative, autoritățile deliberative rămân a fi principalele entități responsabile de adoptarea actelor normative generale la nivel local<sup>419</sup>.

*E. Procedura de adoptare a actelor administrative normative locale.* Inițial, e necesar a preciza că procesul de adoptare a actelor normative de către autoritățile publice locale în România este reglementat printr-un set de acte normative care stabilesc cadrul general de funcționare al administrației publice locale, competențele acestora, precum și procedurile de adoptare a actelor administrative normative. Dintre acestea, menționăm următoarele:

- *Constituția României.* Legea fundamentală a țării, în special capitolul referitor la autoritățile administrației publice locale (articolele 120-121), garantează principiul autonomiei locale și stabilește cadrul general pentru organizarea și funcționarea autorităților publice locale. Constituția prevede dreptul autorităților locale de a adopta acte normative proprii, cu respectarea principiilor de drept și a legislației naționale.

- *Legea nr. 215/2001 privind administrația publică locală*<sup>420</sup>. Aceasta constituie legea-cadru în domeniul administrației publice locale și reglementează organizarea și funcționarea autorităților publice locale, competențele consiliilor locale și județene, ale primarilor, precum și procesul de adoptare a actelor normative. Legea precizează competențele consiliilor locale și județene de a adopta hotărâri în domenii ce țin de viața comunității și reglementarea serviciilor publice locale. De asemenea, legea stabilește rolul primarilor și a președinților consiliilor județene în adoptarea dispozițiilor administrative și organizarea activității autorităților publice locale.

---

<sup>419</sup> LAZĂR, M., COSTACHI, Gh. *Procesul normativ al autorităților publice locale din România*. În: *Legea și Viața*, 2025, nr. 1, p. .

<sup>420</sup> *Legea nr. 215 din 23 aprilie 2001 administrației publice locale*. Republicată în Monitorul Oficial al României nr. 123 din 20 februarie 2007.

- *Codul administrativ al României*<sup>421</sup> reglementează organizarea, funcționarea și competențele autorităților administrației publice locale, stabilind principiile autonomiei locale, descentralizării și legalității.

- *Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică*<sup>422</sup>. Legea reglementează procedura de transparență decizională în administrația publică, stabilind obligațiile autorităților publice centrale și locale de a consulta publicul și de a asigura transparența în procesul de adoptare a actelor normative. Conform acestei legi, autoritățile locale sunt obligate să publice proiectele de hotărâri și să invite cetățenii și organizațiile să participe la dezbaterile acestora, precum și să țină cont de propunerile înaintate.

- *Legea nr. 340/2004 privind instituția Prefectului*<sup>423</sup>. Legea reglementează rolul prefectului în supravegherea legalității actelor adoptate de autoritățile locale. Conform acestei legi, prefectul are competența de a verifica legalitatea hotărârilor consiliilor locale și județene și poate sesiza instanțele de contencios administrativ în cazul în care acestea nu sunt conforme cu legea sau cu Constituția.

- *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative*<sup>424</sup>. Legea reglementează tehnica de redactare a actelor normative, inclusiv a celor adoptate de autoritățile publice locale, stabilind norme privind structura actelor normative și procedurile de adoptare, pentru a asigura claritatea, corectitudinea și conformitatea acestora cu legislația în vigoare.

*Per ansamblu*, observăm că procesul de adoptare a actelor normative de către autoritățile publice locale din România este reglementat de mai multe legi, care astfel garantează autonomia locală, transparența decizională, controlul legalității actelor normative și competențele administrative ale autorităților locale<sup>425</sup>. Aceste acte normative stabilesc atât cadrul general de adoptare a actelor locale, cât și măsurile de protecție a cetățenilor prin asigurarea transparenței și controlului de legalitate. În continuare, vom analiza procedura de adoptare a actelor administrative normative locale, concentrându-ne în special pe *Legea nr. 215/2001* ca lege-cadru în domeniu.

---

<sup>421</sup> *Codul administrativ al României*, adoptat prin Ordonanța de Urgență nr. 57 din 03.07.2019. În: Monitorul Oficial al României nr. 555 din 05.07.2019.

<sup>422</sup> *Legea nr. 52 din 21 ianuarie 2003 privind transparența decizională în administrația publică*. Republicată în: Monitorul Oficial al României nr. 749 din 3 decembrie 2013.

<sup>423</sup> *Legea nr. 340 din 12 iulie 2004 privind prefectul și instituția prefectului*. Republicată în: Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 510 din 30 iulie 2007 (actualizată până la data de 6 octombrie 2009).

<sup>424</sup> *Legea nr. 24 din 27 martie 2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative*. Republicată în Monitorul Oficial al României nr. 260 din 21 aprilie 2010.

<sup>425</sup> LAZĂR, M., COSTACHI, Gh. *Procesul normativ al autorităților publice locale din România*. În: *Legea și Viața*, 2025, nr. 1, p. .

Inițial, precizăm că procedura de adoptare a actelor administrative normative este cunoscută și sub denumirea de „proces administrativ-decizional” sau „proces decizional”. În esență, acest proces cuprinde totalitatea acțiunilor necesare pentru adoptarea unei decizii<sup>426</sup>.

În doctrina de specialitate<sup>427</sup>, se afirmă că „procesul administrativ-decizional începe odată cu apariția necesității adoptării deciziei și se încheie odată cu adoptarea acesteia”. Plecând de la această premisă, sfera activității decizionale a administrației publice, poate fi structurată în două părți importante și distincte: prima etapă cuprinde subetapele pregătirii și adoptării (emiterii) deciziei, denumită și „proces decizional propriu-zis”, a doua etapă include subetapele executării și controlului executării deciziei, fiind numită și etapa „aplicării deciziei”.

În contextul demersului nostru științific, vom acorda o atenție deosebită primei etape a procesului decizional, care prezintă o semnificație și relevanță distinctă pentru înțelegerea procedurii de adoptare a actelor administrative normative.

*I. Pregătirea proiectelor de acte normative.* Pregătirea începe cu declanșarea procesului decizional și se finalizează odată cu introducerea proiectelor de hotărâri în dezbaterile autorității deliberative colegiale sau, după caz, cu supunerea proiectelor de dispoziții, spre analiză autorității unipersonale, respectiv primarului sau președintelui consiliului județean. Această etapă cuprinde două subetape: exercitarea dreptului la inițiativă normativă și fundamentarea proiectului de act normativ.

*a) Dreptul la inițiativă.* Declanșarea procesului decizional are loc din necesitatea adoptării unei noi decizii și se realizează prin manifestarea inițiativei celor îndreptățiți de lege<sup>428</sup>. Conform art. 44 alin. (1) din *Regulamentul-cadru de organizare și funcționare a consiliilor locale* din 2002<sup>429</sup>, cei îndreptățiți să inițieze acte normative sunt primarul și consilierii locali sau județeni, individual sau în grupuri, din oficiu sau la sesizare.

În contextul dat, *Legea nr. 215/2001* stabilește următoarele:

- art. 45 alin. (6): „Proiectele de hotărâri pot fi propuse de consilieri locali, de primar, viceprimar sau de cetățeni. Redactarea proiectelor se face de cei care le propun, cu sprijinul secretarului unității administrativ-teritoriale și al serviciilor din cadrul aparatului de specialitate al primarului.”

---

<sup>426</sup> LAZĂR, M., COSTACHI, Gh. *Procesul normativ al autorităților publice locale din România*. În: *Legea și Viața*, 2025, nr. 1, p. .

<sup>427</sup> TRĂILESCU, A. *Actele administrației publice locale*. București: All Beck, 2002, p. 70.

<sup>428</sup> IOVĂNAȘ, I. *Drept administrativ și elemente ale științei administrației*. București: Editura Didactică și Pedagogică, 1977, p. 243.

<sup>429</sup> *Regulament-cadru din 30 ianuarie 2002 de organizare și funcționare a consiliilor locale*, aprobat prin Ordonanța Guvernului nr. 35/2002. În: *Monitorul Oficial al României* nr. 90 din 2 februarie 2002 (actualizat până la data de 24 decembrie 2002).

- art. 97 alin. (2): „Proiectele de hotărâri pot fi propuse de consilieri județeni, de președintele consiliului județean, de vicepreședinții consiliului județean sau de cetățeni. Redactarea proiectelor se face de către cei care le propun, cu sprijinul secretarului unității administrativ-teritoriale și al serviciilor din cadrul aparatului de specialitate al consiliului județean.”

- art. 109 alin. (1): „Cetățenii pot propune consiliilor locale și consiliilor județene pe a căror rază domiciliază, spre dezbateră și adoptare, proiecte de hotărâri.”

Astfel, în temeiul normelor citate, dreptul la inițiativă normativă în cadrul procedurii normative a autorităților publice locale este recunoscut următorilor subiecți: consilierii locali (județeni), primarii (președintele consiliului județean), viceprimarii (vicepreședinții consiliului județean) și cetățenii.

Un interes distinct în procesul decizional al administrației publice locale îl prezintă *inițiativa cetățenească*, justificată de necesitatea ca autoritățile locale să cunoască și să ia în considerare, în activitatea sa decizională, nevoile și interesele cetățenilor pe care îi reprezintă<sup>430</sup>. Aceste interese trebuie satisfăcute prin deciziile autorităților publice locale. În acest sens, doctrina subliniază că „prin participarea directă a cetățenilor în procesul decizional, administrația se află permanent în contact cu realitățile sociale”. De asemenea, este esențial ca administrația publică să colaboreze cu specialiști și reprezentanți ai diferitelor asociații, pentru a facilita implementarea deciziilor adoptate.

Sub aspect procedural, potrivit art. 109 alin. (2) din *Legea nr. 215/2001*: „Promovarea unui proiect de hotărâre poate fi inițiată de unul sau de mai mulți cetățeni cu drept de vot, dacă acesta este susținut prin semnături de cel puțin 5% din populația cu drept de vot a unității administrativ-teritoriale respective”. Conform art. 110 din *Legea nr. 215/2001*: „(1) Inițiatorii depun la secretarul unității administrativ-teritoriale forma propusă pentru proiectul de hotărâre. Proiectul va fi afișat spre informare publică prin grija secretarului unității administrativ-teritoriale. (2) Inițiatorii asigură întocmirea listelor de susținători pe formulare puse la dispoziție de secretarul unității administrativ-teritoriale. (...)”. „După depunerea documentației și verificarea acesteia de către secretarul unității administrativ-teritoriale, proiectul de hotărâre va urma procedurile regulamentare de lucru ale consiliului local sau județean, după caz” (art. 111 din *Lege*).

Pe lângă aceasta, într-un sens mai larg, se consideră că cetățenii își exercită dreptul la inițiativă implicit, prin cererile, sesizările și reclamanțiile adresate primarului sau consilierilor locali. În acest sens, art. 63 alin. (1) din *Regulamentul-cadru* prevede: „Orice cetățean are dreptul

---

<sup>430</sup> TRĂILESCU, A. *Actele administrației publice locale*. București: All Beck, 2002, p. 71-72.

să se adreseze cu petiții consiliului local. Acestea se înscriu într-un registru special, sunt analizate și soluționate potrivit reglementărilor legale în vigoare”. Mai mult, important este ca aceste propuneri de reglementări să fie prezentate și susținute în ședințele consiliului local de către persoanele abilitate<sup>431</sup>.

Generalizând, vom sublinia că inițiativa cetățenească are un rol distinct, reflectând nevoile și interesele comunității și asigurând un contact continuu între administrația publică locală și realitățile sociale. Participarea directă a cetățenilor contribuie la un proces decizional transparent și adaptat cerințelor reale ale populației, facilitând implementarea deciziilor în beneficiul comunității locale și cetățenilor. Respectarea procedurilor legale, precum depunerea documentației și verificarea acesteia de către secretarul unității administrativ-teritoriale, dar și transparența prin afișarea proiectelor de hotărâri, sunt elemente fundamentale pentru o administrație locală eficientă și responsabilă. Aceste proceduri permit cetățenilor să participe activ în procesul decizional și să-și exprime opinia privind proiectele de acte normative ce îi afectează direct<sup>432</sup>.

b) *Fundamentarea proiectelor de acte normative (documentarea și avizarea)*. În mod obișnuit, inițiativele normative sunt transmise primarului sau președintelui consiliului județean, care dispune studierea acestora de către compartimentele de resort și întocmirea rapoartelor de specialitate. Propunerile pot fi formulate și verbal, fiind transmise și acestea serviciilor de specialitate.

În acest sens, *Regulamentul-cadru* din 2002 prevede următoarele:

- art. 46: „(1) Proiectele de hotărâri și celelalte materiale se transmit spre dezbatere și avizare comisiilor de specialitate ale consiliului local, precum și compartimentelor de resort ale aparatului propriu al consiliului, în vederea întocmirii raportului. Nominalizarea comisiilor și compartimentelor cărora li se trimit materiale spre analiză se face de către primar împreună cu secretarul. (2) O dată cu transmiterea proiectelor se va preciza și data de depunere a raportului și a avizului, avându-se grija ca raportul să poată fi trimis și comisiei de specialitate înainte de întocmirea de către această a avizului. (...).”

- art. 47: „(1) După examinarea proiectului sau propunerii comisia de specialitate a consiliului local întocmește un aviz cu privire la adoptarea sau, după caz, respingerea proiectului ori propunerii examinate. Dacă se propune adoptarea proiectului, se pot formula amendamente. (2) Avizul se transmite secretarului unității administrativ-teritoriale, care va dispune măsurile

---

<sup>431</sup> TRĂILESCU, A. *Actele administrației publice locale*. București: All Beck, 2002, p. 72.

<sup>432</sup> LAZĂR, M., COSTACHI, Gh. *Procesul normativ al autorităților publice locale din România*. În: *Legea și Viața*, 2025, nr. 1, p. .



corespunzătoare difuzării lui către primar și către consilieri, cel mai târziu o dată cu invitația pentru ședință.”

- art. 48: „Proiectele de hotărâri și celelalte propuneri, însoțite de avizul comisiei de specialitate și de raportul compartimentului de resort din aparatul propriu al consiliului, se înscriu pe ordinea de zi și se supun dezbaterii și votului consiliului în prima ședință ordinară a acestuia.”

În contextul normelor citate, observăm că un moment esențial în pregătirea actelor administrative normative este documentarea realizată de compartimentele de resort ale primăriei (sau consiliului județean) cu privire la propunerea de adoptare a unei decizii.

În doctrina de specialitate<sup>433</sup>, se face distincție între *documentarea teoretică* și *documentarea situației de fapt*, explicându-se următoarele particularități ale acestora. Documentarea teoretică cuprinde documentarea juridică și documentarea tehnico-științifică.

*Documentarea juridică* are ca scop cercetarea temeiului legal al proiectului de hotărâre, având în vedere că hotărârile consiliului local se adoptă numai cu respectarea legii (art. 38 alin. (1) din *Legea nr. 215/2001*). Principiul legalității reprezintă un principiu fundamental al activității administrației publice, care trebuie să se materializeze în acte adoptate în conformitate cu legile în vigoare. Prin documentarea juridică se urmărește astfel îndeplinirea condițiilor de valabilitate ale hotărârilor administrative cu caracter normativ. Documentarea tehnico-științifică presupune examinarea oportunității și eficienței noii decizii comparând obiectivele propuse cu rezultatele cercetării științifice în domeniul supus reglementării.

Pe de altă parte, *documentarea situației de fapt* are un rol important în fundamentarea hotărârilor administrative, deoarece legalitatea, oportunitatea și eficiența acestora depind de calitatea informațiilor cu care se operează. Este esențial ca informațiile să fie reale, exacte și complete. În acest sens, este importantă sursa de informații și modul în care sunt păstrate și distribuite acestea. O semnificație distinctă are colectarea de informații direct de la sursa primară, prin deplasări la fața locului, și informatizarea administrației publice locale, care să permită stocarea, actualizarea și distribuirea informațiilor într-un mod eficient și oportun către specialiști și factori de decizie<sup>434</sup>, implicați în procesul decizional.

Acest parcurs al documentării se finalizează cu întocmirea raportului de specialitate de către compartimentele de resort ale primăriei (conform art. 45 din *Legea nr. 215/2001*). Este evident că pentru o solidă fundamentare a proiectului de hotărâre, specialiștii din administrația publică locală trebuie să aibă o pregătire profesională foarte bună și să fie foarte bine familiarizați

---

<sup>433</sup> IOVĂNAȘ, I. *Drept administrativ*. Arad: Servo-Sat, 1997, p. 28-29.

<sup>434</sup> TRĂILESCU, A. *Actele administrației publice locale*. București: All Beck, 2002, p. 73.

cu legislația relevantă domeniului lor de activitate, având în vedere că își asumă întreaga răspundere pentru propunerile înaintate<sup>435</sup> în cadrul procesului decizional.

Raportul de specialitate al compartimentului de resort trebuie să includă propunerile specialiștilor care l-au întocmit, evidențiind atât avantajele, cât și dezavantajele variantelor de soluții propuse, asigurând astfel o evaluare completă și obiectivă a propunerii normative.

Ultimul moment al pregătirii deciziei îl constituie întocmirea proiectului de hotărâre, care poate include una sau mai multe variante. Proiectul de hotărâre este redactat de compartimentul de resort care a efectuat documentarea asupra acestuia și a întocmit raportul de specialitate. Un aspect esențial în acest proces este asigurarea calității proiectelor de hotărâre. În acest sens, art. 44 alin. (2) din *Legea nr. 215/2001* stipulează că „Proiectele de hotărâri vor fi însoțite de o expunere de motive și vor fi redactate în conformitate cu normele de tehnică legislativă. În acest scop, secretarul unității administrativ-teritoriale și personalul de specialitate din aparatul propriu al consiliului vor acorda sprijin și asistență tehnică de specialitate.”

Prin urmare, un element important în pregătirea proiectelor de acte normative este colaborarea între autoritățile publice locale și diverse entități specializate, cum ar fi secretarii unităților administrativ-teritoriale și personalul tehnic din cadrul consiliilor locale. Această colaborare nu doar că asigură respectarea normelor de tehnică legislativă în redactarea textului normativ, dar și întărește procesul de fundamentare al proiectului, astfel încât deciziile adoptate să fie coerente și eficiente, bazate pe o analiză detaliată a problemelor comunității<sup>436</sup>.

În continuare, proiectul de hotărâre, avizat de secretarul comunei, orașului sau județului, împreună cu raportul compartimentului de resort și documentația corespunzătoare, se transmite comisiei de specialitate a consiliului local sau județean pentru a analiza oportunitatea și eficiența hotărârii ce urmează a fi adoptată. Comisia de specialitate, la rândul său, emite un aviz favorabil (privind adoptarea proiectului ori propunerii examinate) sau un aviz nefavorabil (privind respingerea proiectului ori propunerii examinate), și poate formula obiecții, observații sau propuneri de modificare sau completare a proiectului de hotărâre. Avizul astfel formulat se transmite secretarului unității administrativ-teritoriale, care ia măsurile corespunzătoare pentru difuzarea acestuia către primar și consilieri (art. 47 din *Legea nr. 215/2001*).

Ulterior, proiectele de hotărâri și celelalte propuneri, însoțite de avizul comisiei de specialitate și de raportul compartimentului de resort, sunt incluse pe ordinea de zi și supuse dezbaterii și votului consiliului (art. 48 din *Legea nr. 215/2001*).

---

<sup>435</sup> TRĂILESCU, A. *Actele administrației publice locale*. București: All Beck, 2002, p. 73.

<sup>436</sup> LAZĂR, M., COSTACHI, Gh. *Procesul normativ al autorităților publice locale din România*. În: *Legea și Viața*, 2025, nr. 1, p. .

În concluzie, procesul de pregătire a actelor administrative normative în cadrul autorităților publice locale este unul complex, structurat pe etape distincte, care asigură atât legalitatea, cât și eficiența deciziilor adoptate. De la inițiativa normativă și documentarea temeinică, până la fundamentarea și redactarea proiectului de hotărâre, fiecare moment al procesului este esențial pentru asigurarea unui act normativ coerent, relevant și adaptat nevoilor comunității. Colaborarea dintre autoritățile publice și specialiștii din cadrul administrației, respectarea normelor de tehnică legislativă și transparența în procesul de elaborare sunt aspecte fundamentale care garantează nu doar calitatea deciziilor, ci și responsabilitatea administrației față de cetățeni. Printr-un proces decizional bine fundamentat, autoritățile locale reușesc să răspundă în mod adecvat cerințelor comunității și să contribuie la dezvoltarea unui mediu administrativ eficient și democratic<sup>437</sup>.

**II. Adoptarea propriu-zisă a actelor normative ale administrației publice locale.** A doua subetapă a procesului decizional propriu-zis o constituie adoptarea actelor administrative normative de către autoritățile administrației publice locale. Aceasta presupune dezbaterrea proiectelor de hotărâri și supunerea acestora la vot. În cazul actelor emise de autoritățile unipersonale (primari și președinți ai consiliilor județene), acest moment se numește etapa deliberării și emiterii lor sub semnătură<sup>438</sup>.

Dezbaterea are loc în cadrul ședințelor consiliilor locale și județene și reprezintă „o confruntare de idei în cadrul căreia sunt scoase în evidență avantajele și dezavantajele soluțiilor posibile”<sup>439</sup>. Înainte de dezbatere, proiectele de hotărâri sunt prezentate de inițiatori, care expun conținutul și motivele promovării acestora, însoțite de raportul de specialitate.

Pentru a se asigura o dezbatere informată, proiectele de hotărâri, însoțite de documentația aferentă, sunt transmise consilierilor locali în timp util, astfel încât aceștia să le poată studia înainte de ședința de dezbatere. Dezbaterea propriu-zisă a proiectelor de hotărâri poate fi generală sau pe articole, în funcție de complexitatea acestora. După finalizarea dezbaterilor, proiectele de hotărâri sunt supuse votului consilierilor, care pot opta pentru un vot deschis sau secret, în funcție de reglementările interne ale consiliului respectiv. Proiectul care întrunește numărul necesar de voturi „pentru”, conform legii, devine hotărâre a consiliului local sau județean. Astfel se încheie procesul decizional propriu-zis al autorităților publice locale.

În cazul actelor administrative normative ale organelor locale unipersonale, etapa de deliberare și emiterie presupune ca primarul sau președintele consiliului județean să analizeze

---

<sup>437</sup> LAZĂR, M., COSTACHI, Gh. *Procesul normativ al autorităților publice locale din România*. În: *Legea și Viața*, 2025, nr. 1, p. .

<sup>438</sup> TRĂILESCU, A. *Actele administrației publice locale*. București: All Beck, 2002, p. 74.

<sup>439</sup> IOVĂNAȘ, I. *Drept administrativ și elemente ale științei administrației*. București: Editura Didactică și Pedagogică, 1977, p. 245.

proiectele de dispoziții, pe baza rapoartelor compartimentelor de resort. După deliberare, aceștia pot emite dispozițiile respective sub semnătură. În anumite situații, dispozițiile pot fi emise fără a fi însoțite de rapoarte de specialitate. În aceste cazuri este necesară o consultare prealabilă cu specialiștii din domeniul de aplicare a dispozițiilor date. În fine, toate dispozițiile emise de primar sau președintele consiliului județean trebuie avizate pentru legalitate de secretarul unității administrativ-teritoriale respective<sup>440</sup>.

În ce privește intrarea în vigoare a actelor administrative normative locale, art. 49 din *Legea nr. 215/2001* stabilește: „(1) Hotărârile cu caracter normativ devin obligatorii și produc efecte de la data aducerii lor la cunoștință publică, iar cele individuale, de la data comunicării. (2) Aducerea la cunoștință publică a hotărârilor cu caracter normativ se face în termen de 5 zile de la data comunicării oficiale către prefect.” În același timp, art. 68 alin. (1) și art. 106 alin. (1) din *Legea nr. 215/2001* prevăd că dispozițiile cu caracter normativ sau individual, emise de primar și președintele consiliului județean, „devin executorii numai după ce sunt aduse la cunoștință publică sau după ce au fost comunicate persoanelor interesate, după caz.

În concluzie, adoptarea actelor administrative normative reprezintă o etapă esențială în procesul decizional al administrației publice locale, implicând dezbateră și analiza temeinică a proiectelor de hotărâri, urmată de adoptarea acestora prin vot. Este important ca acest proces să fie transparent, iar consilierii locali să aibă acces la informațiile necesare anterior dezbaterii propriu-zise a acestora<sup>441</sup>.

Totodată, este crucial ca în cadrul subetapei de pregătire și fundamentare a proiectelor de acte administrative normative, precum și în subetapa dezbaterii, deliberării și adoptării acestora să existe o implicare activă a cetățenilor. În primul caz, implicarea acestora este binevenită prin înaintarea de inițiative cetățenești și prin consultarea publică a proiectelor, iar în al doilea caz, prin participarea directă a cetățenilor la dezbateră publică a proiectelor de acte administrative normative în cadrul ședințelor autorităților publice locale deliberative. Dincolo de aceasta, este important ca întregul proces normativ să fie suficient de transparent, astfel încât colectivitatea locală să fie informată în mod rezonabil despre fiecare etapă a acestuia. De asemenea, cetățenii trebuie să aibă acces la informații clare și complete despre obiectul deciziilor locale și impactul acestora asupra vieții lor, pentru a putea înțelege și influența activ procesul decizional local în ansamblul său<sup>442</sup>.

---

<sup>440</sup> TRĂILESCU, A. *Actele administrației publice locale*. București: All Beck, 2002, p. 75.

<sup>441</sup> LAZĂR, M., COSTACHI, Gh. *Procesul normativ al autorităților publice locale din România*. În: *Legea și Viața*, 2025, nr. 1, p.

<sup>442</sup> LAZĂR, M., COSTACHI, Gh. *Procesul normativ al autorităților publice locale din România*. În: *Legea și Viața*, 2025, nr. 1, p.

### 3.2. Particularitățile procesului normativ în Republica Moldova

**3.2.1. Procesul normativ al autorităților publice centrale.** Vom iniția subiectul cu precizarea că, dincolo de dezvoltarea detaliată a procedurii legislative în *Regulamentul Parlamentului Republicii Moldova* (la care ne-am referit anterior), un alt act normativ relevant în acest context este *Legea cu privire la actele normative* nr. 100/2017<sup>443</sup>, care, pe lângă normele de tehnică legislativă, include și norme procedurale aplicabile *activității de legiferare* (art. 20-40).

Relevanța acestei legi pentru subiectul nostru rezultă din faptul că ea a înlocuit două legi anterioare, abrogate la momentul adoptării sale: *Legea privind actele legislative* nr. 780/2001<sup>444</sup> și *Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale* nr. 317/2003<sup>445</sup>. Din titlurile acestora reiese clar că prima reglementa *procedura legislativă*, iar cea de-a doua, *procedura normativă*. Prin urmare, era firesc ca *Legea cu privire la actele normative* nr. 100/2017 să integreze dispoziții referitoare atât la *procesul legislativ*, cât și la *cel normativ*<sup>446</sup>.

În pofida acestei aparențe logice, interesul față de legea citată este generat mai degrabă de ambiguitățile pe care le conține, decât de clarificările așteptate în ceea ce privește delimitarea normelor ce reglementează *procesul legislativ* și *procesul normativ*<sup>447</sup>.

Pentru început, prezintă interes definiția legală a conceptului de „act normativ”, prevăzută la art. 2 din lege: „act juridic adoptat, aprobat sau emis de o autoritate publică, care are caracter public, obligatoriu, general și impersonal și care stabilește, modifică ori abrogă norme juridice care reglementează nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice și care sunt aplicabile unui număr nedeterminat de situații identice”.

Se observă că legiuitorul nu specifică subiectul care adoptă actul normativ, ceea ce sugerează că astfel de acte pot fi emise de toate autoritățile publice ale statului. Prin urmare, atât

---

<sup>443</sup> *Legea cu privire la actele normative* nr. 100 din 22.12.2017. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 7-17 din 12.01.2018.

<sup>444</sup> *Legea privind actele legislative* nr. 780 din 27.12.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 36-38 din 14.03.2002 (abrogată).

<sup>445</sup> *Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale* nr. 317 din 18.07.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 208-210 din 03.10.2003 (abrogată).

<sup>446</sup> LAZĂR, M. *Reglementarea juridică a procesului legislativ și normativ în Republica Moldova*. În: „Devianță și Criminalitate: Evoluție, Tendințe și Perspective”, Volumul VI – 2022, materialele conferinței naționale cu participare internațională din 10-11 noiembrie 2022, Universitatea „George Bacovia” din Bacău. Bacău: Universul Juridic, 2023, p. 393.

<sup>447</sup> LAZĂR, M. *Reglementarea juridică a procesului legislativ și normativ în Republica Moldova*. În: „Devianță și Criminalitate: Evoluție, Tendințe și Perspective”, Volumul VI – 2022, materialele conferinței naționale cu participare internațională din 10-11 noiembrie 2022, Universitatea „George Bacovia” din Bacău. Bacău: Universul Juridic, 2023, p. 393.

actele adoptate de către Parlament, cât și cele emise de organele administrației publice, inclusiv Guvernul, sunt considerate acte normative.

Această idee este confirmată de prevederile art. 6 din lege, care stabilesc că „legislația Republicii Moldova este constituită din următoarele *acte normative*: a) Constituția Republicii Moldova; b) legile și hotărârile Parlamentului; c) decretele Președintelui Republicii Moldova; d) hotărârile și ordonanțele Guvernului; e) actele normative ale autorităților administrației publice centrale de specialitate; f) actele normative ale autorităților publice autonome; g) actele normative ale autorităților unităților teritoriale autonome cu statut juridic special; h) actele normative ale autorităților administrației publice locale.”

Obserăm că această dispoziție identifică în mod clar subiecții care au competența de a adopta *acte normative*, competență exercitată atât în cadrul *activității legislative*, de către Parlament, cât și în cadrul *activității normative*, de către autoritățile administrației publice<sup>448</sup>.

În mod logic, rezultă că Legea nr. 100/2017 reglementează ansamblul *actelor normative* adoptate în cadrul statului. Această concluzie este susținută și de prevederile art. 1 din lege, care stipulează: „(1) Prezenta lege stabilește categoriile și ierarhia actelor normative, principiile și etapele legiferării, etapele și regulile elaborării proiectelor actelor normative, cerințele de bază față de structura și conținutul actului normativ, reguli privind intrarea în vigoare și abrogarea actului normativ, privind evidența și sistematizarea actelor normative, procedeele tehnice aplicabile actelor normative, precum și reguli privind interpretarea, monitorizarea implementării prevederilor și reexaminarea actului normativ. (2) Prezenta lege nu se aplică actelor juridice cu caracter individual și celor cu caracter exclusiv politic și nici actelor care nu conțin norme de drept.”

Astfel, legea nu doar că acoperă toate categoriile de acte normative, dar stabilește și un cadru general aplicabil procesului de elaborare, adoptare și aplicare a acestora, exceptând actele juridice individuale și cele de natură exclusiv politică.

În pofida concluziei enunțate, este important de subliniat că Legea nr. 100/2017, sub aspect procedural (și nu numai), se limitează la reglementarea exclusivă a *activității de legiferare*, adică a procesului de elaborare și adoptare a *legilor*. În acest context, se remarcă caracterul problematic al definiției legale a *activității de legiferare* prevăzute la art. 2 din lege, care stipulează că aceasta reprezintă: „principala modalitate de implementare a politicilor publice, asigurând instrumentele necesare pentru punerea în aplicare a soluțiilor de dezvoltare economică și socială, precum și

---

<sup>448</sup> LAZĂR, M. *Reglementarea juridică a procesului legislativ și normativ în Republica Moldova*. În: „Devianță și Criminalitate: Evoluție, Tendințe și Perspective”, Volumul VI – 2022, materialele conferinței naționale cu participare internațională din 10-11 noiembrie 2022, Universitatea „George Bacovia” din Bacău. Bacău: Universul Juridic, 2023, p. 393.

pentru exercitarea atribuțiilor autorității publice”. Se observă că această definiție nu face nicio referire directă la *procesul de elaborare și adoptare a legilor*<sup>449</sup>, ceea ce creează o ambiguitate conceptuală semnificativă. În loc să evidențieze clar specificul procesului legislativ, definiția formulată pare să plaseze *activitatea de legiferare* într-un cadru mult mai larg, asociind-o în mod vag cu implementarea politicilor publice.

În pofida acestei inconsecvențe conceptuale, capitolul III al Legii nr. 100/2017, intitulat *Activitatea de legiferare*, include reglementări detaliate privind:

- *Etapele legiferării* (art. 20 – Etapele principale ale legiferării; art. 21 – Etapele elaborării proiectului actului normativ; art. 22 – Sistemul informațional e-Legislație).
- *Inițierea elaborării proiectelor actelor normative* (art. 23 – Inițierea elaborării proiectelor actelor normative; art. 24 – Documentele de politici).
- *Procedura de fundamentare a proiectelor actelor normative* (art. 25 – Studiul de cercetare; art. 26 – Etapele principale ale analizei ex ante).
- *Întocmirea proiectului de act normativ* (art. 27 – Grupul de lucru pentru elaborarea proiectului actului normativ; art. 28 – Determinarea conceptului, categoriei și stabilirea structurii actului normativ; art. 29 – Întocmirea versiunii inițiale a proiectului actului normative; art. 30 – Nota informativă la proiectul actului normativ; art. 31 – Proiectele actelor normative care vizează armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene).
- *Avizarea, consultarea publică și efectuarea expertizei* (art. 32 – Avizarea și consultarea publică a proiectului actului normativ; art. 33 – Termenele de avizare; art. 34 – Expertiza proiectului actului normative; art. 35 – Expertiza anticorupție; art. 36 – Expertiza de compatibilitate a proiectului actului normative cu legislația Uniunii Europene; art. 37 – Expertiza juridică; art. 38 – Termenele de efectuare a expertizelor).
- *Definitivarea proiectului actului normativ* (art. 39 – Definitivarea proiectului; art. 40 – Dosarul de însoțire a proiectului actului normativ).

Analizând conținutul acestui capitol, devine evident că termenul „act normativ” este utilizat, de fapt, cu referire exclusivă la *lege*, iar *procesul normativ* desfășurat de autoritățile administrației publice este lăsat în afara cadrului reglementat de această lege. Această abordare

---

<sup>449</sup> LAZĂR, M. *Reglementarea juridică a procesului legislativ și normativ în Republica Moldova*. În: „Devianță și Criminalitate: Evoluție, Tendințe și Perspective”, Volumul VI – 2022, materialele conferinței naționale cu participare internațională din 10-11 noiembrie 2022, Universitatea „George Bacovia” din Bacău. Bacău: Universul Juridic, 2023, p. 394.

contrazice definiția generală a *actului normativ* din art. 2 și contribuie la confuzia conceptuală dintre *activitatea legislativă* și *activitatea normativă*<sup>450</sup>.

În baza celor expuse, constatăm că *procesul de legiferare* beneficiază de o reglementare detaliată, în timp ce *procesul normativ* rămâne insuficient reglementat<sup>451</sup>. Această situație a fost generată în anul 2017, odată cu adoptarea Legii nr. 100/2017 și abrogarea Legii nr. 780/2001 și a Legii nr. 317/2003. Abrogarea celei din urmă legi a condus la un vid legislativ în domeniul procesului normativ, care nu a fost acoperit prin Legea nr. 100/2017, așa cum era de așteptat. Mai problematic este faptul că nici *Codul administrativ al Republicii Moldova* (intrat în vigoare în anul 2019)<sup>452</sup>, nu contribuie la reglementarea acestui proces, întrucât se concentrează în cea mai mare parte pe actele administrative cu caracter individual, fără a oferi un cadru juridic clar pentru actele normative emise de autoritățile administrației publice<sup>453</sup>.

Dincolo de această lacună imensă, trebuie să recunoaștem că *procesul normativ* în Republica Moldova este reglementat de *Regulamentul Guvernului*<sup>454</sup>, care se referă printre altele atât la categoriile de acte ale Guvernului (hotărâri, ordonanțe și dispoziții), cât și la procedura de elaborare și promovare a proiectelor acestora, inclusiv a deciziilor primului-ministru.

Astfel, la pct. 149-153, *Regulamentul* stabilește că în exercitarea funcțiilor și atribuțiilor sale, Guvernul adoptă *hotărâri, ordonanțe și dispoziții*. Hotărârile se adoptă pentru organizarea executării legilor. Hotărârile pot fi cu caracter normativ (când reglementează relațiile juridice cu caracter public, obligatoriu, general și impersonal și care sunt aplicabile unui număr nedeterminat de situații identice) sau fără caracter normativ (când conțin norme cu caracter personal sau de gestiune, cu efecte juridice unice, aplicabile doar unui singur caz și, prin urmare, neobligatorii pentru publicul general, precum și documentele de politici publice și de planificare).

La rândul lor, *ordonanțele* (potrivit pct. 154-157 din *Regulament*), sunt acte normative ale Guvernului cu putere de lege ordinară, care se adoptă în temeiul și în conformitate cu legea specială

---

<sup>450</sup> LAZĂR, M. *Reglementarea juridică a procesului legislativ și normativ în Republica Moldova*. În: „Devianță și Criminalitate: Evoluție, Tendințe și Perspective”, Volumul VI – 2022, materialele conferinței naționale cu participare internațională din 10-11 noiembrie 2022, Universitatea „George Bacovia” din Bacău. Bacău: Universul Juridic, 2023, p. 394.

<sup>451</sup> LAZĂR, M. *Reglementarea juridică a procesului legislativ și normativ în Republica Moldova*. În: Scientific Collection «InterConf», (69): with the Proceedings of the 9 th International Scientific and Practical Conference «Scientific Horizon in the Context of Social Crises» (August 6-8, 2021). Tokyo, Japan: Otsuki Press, 2021, p. 158.

<sup>452</sup> *Codul administrativ al Republicii Moldova* nr. 116 din 19.07.2018. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 309-320 din 17.08.2018 (modificat prin Legea nr. 13 din 12.03.21, MO96-99/09.04.21).

<sup>453</sup> LAZĂR, M. *Reglementarea juridică a procesului legislativ și normativ în Republica Moldova*. În: „Devianță și Criminalitate: Evoluție, Tendințe și Perspective”, Volumul VI – 2022, materialele conferinței naționale cu participare internațională din 10-11 noiembrie 2022, Universitatea „George Bacovia” din Bacău. Bacău: Universul Juridic, 2023, p. 394.

<sup>454</sup> *Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Regulamentului Guvernului* nr. 610 din 03.07.2018. În: Monitorul Oficial nr. 245 din 04.07.2018 (modificat prin HG348 din 18.07.19, MO238/19.07.19).



de abilitare adoptată de Parlament. Ordonanțele se supun aprobării de către Parlament dacă legea specială de abilitare, în temeiul căreia ordonanța a fost emisă, prevede acest fapt. Proiectul de lege privind aprobarea ordonanțelor se prezintă în termenul stabilit în legea de abilitare. Nerespectarea acestui termen atrage încetarea efectelor ordonanței. Dacă Parlamentul nu respinge proiectul de lege privind aprobarea ordonanțelor, acestea rămân în vigoare. Ordonanțele se abrogă, se suspendă sau se modifică de către Guvern prin adoptarea de ordonanțe în limita perioadei stabilite de legea specială de abilitare. După expirarea termenului de abilitare, ordonanțele pot fi abrogate, suspendate sau modificate numai prin lege.

În fine, *dispozițiile* Guvernului (potrivit pct. 158-165 din Regulament) sunt acte cu caracter organizatoric și administrativ, fiind adoptate cu privire la subiecte expres stabilite de Regulament. Proiectele de dispoziții pot fi elaborate și propuse de Ministere, alte autorități administrative centrale și Cancelaria de Stat (în domeniul lor de competență). Proiectul dispoziției este prezentat Cancelariei de Stat însoțit de cererea de înregistrare și de o notă explicativă, care conține justificarea necesității elaborării acestuia, principalele prevederi și obiectivele urmărite.

După examinare, înregistrare și atribuirea numărului unic, Cancelaria de Stat transmite proiectul dispoziției, conform cererii autorului, spre avizare autorităților publice ale căror domenii de competență sunt conexe obiectului de reglementare al proiectului și, concomitent, spre expertiză juridică. Termenul general de avizare/expertizare juridică este de 5 zile lucrătoare. După recepționarea avizelor/expertizei juridice, autorul definitivează proiectul dispoziției, cu întocmirea sintezei, și îl transmite Cancelariei de Stat pentru promovare. Promovarea proiectului pentru examinare în ședința Guvernului se face conform regulilor comune, la care vom reveni mai jos.

Conform pct. 171 din Regulament, procesul de inițiere, elaborare și promovare a proiectelor de acte ale Guvernului parcurge următoarele etape de legiferare: 1) publicarea anunțului privind inițierea elaborării proiectului; 2) elaborarea versiunii inițiale a proiectului; 3) înregistrarea și atribuirea numărului unic; 4) avizarea, efectuarea expertizei de compatibilitate a proiectului actului normativ cu legislația UE și consultarea publică; 5) întocmirea sintezei, cu inserarea obiecțiilor, propunerilor și recomandărilor recepționate în cadrul avizării, al expertizării de compatibilitate cu legislația UE și al consultării publice; 6) efectuarea expertizei anticorupție și a expertizei juridice; 7) examinarea divergențelor și identificarea soluțiilor în cadrul ședințelor interinstituționale, după caz; 8) completarea sintezei cu constatările și concluziile expertizelor, precum și, după caz, cu soluțiile identificate în cadrul ședinței interinstituționale; 9) definitivarea și prezentarea proiectului pentru examinare Guvernului; 10) pregătirea proiectului de către Cancelaria de Stat pentru examinare de către Guvern; 11) examinarea proiectului în cadrul ședinței

de lucru a membrilor Guvernului; 12) examinarea și adoptarea actului în ședința Guvernului; 13) definitivarea, semnarea, înregistrarea și publicarea actului Guvernului.

Atragem atenția că Guvernul, în calitate de emitent al Regulamentului analizat, reglementându-și propriul proces decizional, utilizează sintagma „etape de legiferare”. În opinia noastră, acest termen nu este potrivit, deoarece creează o confuzie între legiferare și normare, între procesul legislativ și cel normativ.

Revenind la acțiunile enunțate, suntem de părerea că acestea pot fi grupate în următoarele etape importante:

1. *Inițierea elaborării proiectului.* Această etapă presupune inițierea procesului de elaborare a unui proiect de act normativ de către ministere, alte autorități administrative centrale sau Cancelaria de Stat, fie pentru implementarea legislației existente și a programelor guvernamentale, fie din proprie inițiativă pentru asigurarea politicii de stat.

În cadrul acesteia, pot fi distinse câteva subetape:

a) *Publicarea anunțului de inițiere* (pct. 191). În termen de 15 zile lucrătoare de la inițiere, autorul publică un anunț pe site-ul oficial și pe platforma *particip.gov.md*, oferind cel puțin 10 zile lucrătoare pentru primirea recomandărilor. Anunțul include argumentarea necesității adoptării actului, termenul și modalitatea de transmitere a propunerilor, datele de contact ale persoanelor responsabile și modul de comunicare a rezultatelor consultării.

b) *Elaborarea versiunii inițiale* (pct. 192-196). Elaborarea versiunii inițiale ar putea fi precedată de o documentare temeinică, ale cărei rezultate pot fi publicate împreună cu anunțul. Concomitent, se elaborează documentele de însoțire, precum nota de fundamentare, tabelele de concordanță (pentru transpunerea legislației UE) și tabelul comparativ (în cazul modificării actelor existente). Important este că, pentru elaborarea actului, autorul poate constitui grupuri de lucru, cu participarea structurilor organizatorice din sfera de competență a autorității, a altor autorități/instituții publice, a reprezentanților societății civile sau a altor grupuri de interese. Versiunea inițială a proiectului și nota de fundamentare pot fi consultate în prealabil cu subiecții interesați. Contribuțiile recepționate de autor ca urmare a publicării anunțului privind inițierea proiectului și a consultărilor prealabile, rezultatele examinării lor, precum și faptul constituirii grupurilor de lucru, inclusiv rezultatele activității acestora, sunt reflectate în nota de fundamentare.

c) *Înregistrarea proiectului la Cancelaria de Stat* (pct. 197-206). După finalizarea versiunii inițiale, proiectul este transmis Cancelariei de Stat pentru înregistrare, însoțit de nota de fundamentare și, după caz, alte documente relevante (analiza impactului de reglementare, tabele de concordanță, documente ale consultărilor). Proiectul primește un număr de înregistrare

consecutiv. Cancelaria de Stat verifică respectarea cerințelor formale și conformitatea cu prioritățile guvernamentale.

Evoluția proiectelor se discută în cadrul unei ședințe săptămânale, cu participarea subdiviziunilor responsabile. Ca urmare a ședinței, Cancelaria de Stat poate solicita ajustarea corespunzătoare a proiectului sau îl poate restitui, în cazul în care constată nerespectarea cerințelor stabilite, cu indicarea motivelor restituirii.

Proiectele pot fi incluse pe agenda ședinței secretarilor generali ai ministerelor sau trimise direct în avizare/expertizare. Proiectele destinate ședinței secretarilor generali sunt transmise cu cel puțin 3 zile lucrătoare înainte de desfășurarea acesteia. Cele expediate direct în avizare sunt transmise în cel mult 3 zile lucrătoare de la recepționare. Fiecărui proiect i se atribuie un număr unic și este înscris în Registrul proiectelor Guvernului. Proiectul poate fi retras de autoritate la orice etapă, cu notificarea și publicarea anunțului de retragere. Trimestrial, Cancelaria de Stat inventariază proiectele. Dacă un proiect nu este prezentat Guvernului în termen de 180 de zile, acesta este radiat automat, cu notificarea autorului.

*Ședința secretarilor generali ai ministerelor* reprezintă o etapă esențială în procesul de avizare și promovare a proiectelor de acte guvernamentale, deoarece anume secretarii generali hotărăsc asupra anunțării proiectului în avizare/expertizare. În procesul examinării proiectelor prezentate secretarii generali ai ministerelor decid asupra: anunțării/neanunțării proiectului în avizare/expertizare; necesității completării notei de fundamentare la proiectul actului, precum și a coordonării prealabile a proiectului cu alte autorități competente; stabilirii/extinderii termenului de avizare/expertizare a proiectului cu cel mult 10 zile; reducerii termenului de avizare/expertizare; modificării listei autorităților participante la avizare.

După ședința secretarilor generali ai ministerelor, Cancelaria de Stat asigură publicarea proiectelor, împreună cu materialele adiționale, pe site-ul său web oficial.

2. *Avizarea, consultarea publică și expertizarea proiectului* (pct. 215-242). Proiectele de acte ale Guvernului sunt avizate obligatoriu de: ministere și instituții publice – privind soluțiile juridice din domeniile lor de competență; Ministerul Finanțelor – pentru proiectele cu impact financiar; Cancelaria de Stat – pentru documentele de politici publice și administrația publică; Comisia pentru reglementarea activității de întreprinzător – pentru proiectele cu impact asupra mediului de afaceri; Centrul de armonizare a legislației – pentru proiectele cu relevanță UE; Centrul Național Anticorupție – pentru toate proiectele, cu unele excepții; Ministerul Justiției – pentru expertiza juridică, cu excepția resurselor umane; Consiliul Concurenței – pentru proiectele cu impact anticoncurențial; alte autorități relevante conform cadrului normativ.

În procesul de avizare, autoritățile/instituțiile publice examinează inclusiv nota de fundamentare din perspectiva calității evaluării impactului asupra domeniilor proprii de competență. Proiectul se avizează/expertizează în termen de 10 zile lucrătoare, dacă un alt termen nu a fost stabilit. Termenele de avizare și consultare publică pot fi prelungite cu până la 10 zile lucrătoare. Restrângerea termenului de avizare poate fi acceptată doar în circumstanțe excepționale, care sunt justificate și argumentate de autor, asigurându-se totodată o perioadă rezonabilă pentru consultările publice.

Cancelaria de Stat transmite proiectele autorităților relevante pentru avizare și, dacă este cazul, Centrului de armonizare a legislației pentru expertiza compatibilității cu legislația UE. Proiectul este publicat concomitent pe site-ul autorității și pe [particip.gov.md](http://particip.gov.md), iar părțile interesate pot depune recomandări într-un termen de cel puțin 10 zile lucrătoare. Avizele și recomandările se transmit autorului până la expirarea termenului stabilit. Lipsa acestora nu blochează promovarea proiectului.

Avizul trebuie să conțină, după caz: 1) obiecții argumentate și explicate pe marginea cărora trebuie să se ajungă la un acord; 2) propuneri care poartă caracter de recomandare; 3) comunicarea lipsei de obiecții și propuneri. Obiecțiile nespecificate se consideră propuneri.

Autorul examinează obiecțiile, propunerile și recomandările expuse în cadrul procedurii de avizare și consultare publică, definitivează proiectul și pregătește sinteza. Dacă în urma avizării, consultării și expertizării proiectul este modificat semnificativ (peste 30% din text sau prin introducerea de concepte noi), acesta este retransmis pentru avizare, expertizare și consultare publică, cu respectarea aceleiași proceduri.

După avizare și consultare publică, proiectul actualizat este transmis Centrului Național Anticorupție pentru *expertiza anticorupție* și Ministerului Justiției pentru *expertiza juridică*, cu informarea Cancelariei de Stat. Proiectul este prezentat și tuturor participanților la avizare pentru informare. Autoritățile notifică autorului, în termen de 5 zile lucrătoare, menținerea anumitor obiecții expuse în procesul de avizare doar dacă insistă asupra acestora. După primirea rapoartelor de expertiză, autorul analizează constatările, integrează modificările necesare și reflectă poziția sa în sinteză. Dacă expertiza generează schimbări majore (peste 30% din text), proiectul este retransmis spre avizare, consultare publică și expertizare, urmând procedura standard.

Dacă există divergențe între autor și autoritățile avizatoare, autorul organizează o ședință interinstituțională pentru a ajunge la un consens. Ședința poate fi desfășurată și electronic și include secretari de stat și conducători ai autorităților implicate. După ședință, autorul întocmește un proces-verbal și actualizează proiectul. Dacă nu se ajunge la un compromis, punctul de vedere al

autorului va prevala. Proiectul definitivat trebuie prezentat pentru examinare Guvernului în termen de maxim 180 de zile de la începutul procedurii de avizare.

Dosarul de însoțire a proiectului include: varianta finală a proiectului, nota de fundamentare, avize, rapoarte de expertiză, sinteză, tabele de concordanță, proces-verbal al ședinței interinstituționale și alte materiale relevante. Autorul asigură publicarea proiectului finalizat pe site-ul autorității și pe platforma particip.gov.md.

Cancelaria de Stat are 10 zile lucrătoare pentru a verifica conformitatea proiectului cu procedurile legale și cu legislația UE. Dacă proiectul nu respectă cerințele, este returnat autorului pentru ajustări. Proiectele care sunt conforme sunt incluse pe agenda Guvernului. Dacă există obiecții nerezolvate, acestea vor fi discutate la ședința secretarilor generali. Dacă divergențele persistă, autorul poate solicita examinarea proiectului în ședința Guvernului.

3. *Examinarea și adoptarea în ședința Guvernului.* Actele Guvernului se adoptă cu majoritatea voturilor membrilor Guvernului. Membrii Guvernului nu pot refuza exprimarea votului. Dacă nu votează, votul este considerat împotriva. În caz de paritate, actul nu este adoptat. În baza rezultatelor examinării subiectului și a rezultatului votului exprimat de către membrii Guvernului, prim-ministrul anunță decizia luată, aceasta fiind consemnată în procesul-verbal al ședinței.

Cancelaria de Stat asigură pregătirea actului adoptat în cadrul ședinței Guvernului pentru semnarea, contrasemnarea, înregistrarea și publicarea acestuia. Înainte de semnare, în textul actului pot fi operate doar modificările care au fost aprobate în cadrul ședinței Guvernului, precum și corectări conexe acestora. Hotărârile adoptate sunt vizate de secretarul general, semnate de Prim-ministru și contrasemnate de miniștri responsabili. Actele sunt înregistrate în Registrul actelor oficiale ale Guvernului. Proiectele aprobate sunt transmise Parlamentului sau Președintelui în termen de 3 zile lucrătoare. Actele normative sunt traduse în limba rusă și transmise în termen de 10 zile lucrătoare. Actele adoptate sunt publicate în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

În concluzie, subliniem că Regulamentul Guvernului stabilește un cadru detaliat și bine structurat pentru elaborarea, avizarea, adoptarea și publicarea actelor normative. Procedurile reglementate în regulament asigură transparența, eficiența și conformitatea procesului cu cerințele legislației naționale și europene. De asemenea, implicarea activă a autorităților competente și a publicului în consultarea proiectelor contribuie la o mai bună fundamentare și implementare a actelor normative. Reglementările sunt clare în privința etapelor procedurale, de la elaborarea inițială a proiectelor de acte și expertiza acestora, până la adoptarea lor în Guvern și publicarea în Monitorul Oficial, garantând astfel respectarea principiilor de transparență, legalitate și eficiență decizională.

Evident, existența unui astfel de act normativ, cu asemenea reglementări detaliate, este una binevenită. Problema este însă că Regulamentul reprezintă un act normativ subordonat legii, întrucât a fost adoptat prin hotărâre de Guvern. În asemenea condiții, rămân deschise următoarele întrebări<sup>455</sup>: Care norme primare (cuprinse în legi) sunt dezvoltate de Regulamentul Guvernului? În ce măsură Regulamentul Guvernului poate fi aplicat și de alte autorități ale administrației publice în desfășurarea procesului lor normativ? Dacă Regulamentul Guvernului nu poate fi aplicat de alte autorități administrative, atunci care este cardul legal în limitele căruia acestea pot adopta acte normative (doar *Codul administrativ* și *Legea privind transparența procesului decizional* nr. 239/2008)? În ce măsură la nivelul statului este asigurat caracterul uniform al *procesului normativ*?

În opinia noastră, aceste întrebări sunt extrem de importante, iar soluțiile ce pot fi configurate sunt de natură să contribuie nu numai la unificarea normelor de procedură aferente *activității normative*, ci și la sporirea calității actelor normative subordonate legii adoptate de către autoritățile administrației publice.

Plecând de la cele enunțate, generalizând subliniem că *activitatea normativă* a autorităților publice din Republica Moldova necesită incontestabil o reglementare unificată prin norme primare, cea mai logică și bine venită în acest sens fiind completarea/modificarea corespunzătoare a *Legii nr. 100/2017*. Prin aceasta s-ar obține instituirea unor standarde unice în *activitatea normativă* a tuturor autorităților publice, condiție indispensabilă pentru calitatea și eficiența practică a actelor normative adoptate.

**3.2.2. Procesul normativ al autorităților publice locale.** Principiile de organizare și funcționare a administrației publice locale permit ultimelor să adopte/emită acte administrative normative prin care să reglementeze activitățile și serviciile publice din unitățile administrativ-teritoriale, sub rezerva conformității acestora cu legislația națională și cu prevederile Constituției. Având în vedere importanța distinctă a autorităților publice locale în viața societății și a fiecărui cetățean, procesul normativ al acestora prezintă un interes deosebit, atât sub aspectul reglementării sale normative, cât și al implementării practice<sup>456</sup>.

În opinia noastră, cercetarea și cunoașterea procesului normativ al autorităților publice locale este esențială pentru a înțelege mai bine modul în care autoritățile locale funcționează, precum și

---

<sup>455</sup> LAZĂR, M. *Reglementarea juridică a procesului legislativ și normativ din Republica Moldova*. În: „Justiția – pilon fundamental al edificării statului de drept”, conferință științifică cu participare internațională din 19 octombrie 2022, Universitatea de Stat „Alecu Russo” din Bălți. Bălți: S.n., 2023, p. 358.

<sup>456</sup> LAZĂR, M., COSTACHI, Gh. *Procesul normativ al autorităților publice locale din România*. În: *Legea și Viața*, 2025, nr. 1, p.

modul în care acestea interacționează cu cetățenii, pentru a asigura o guvernare eficientă, responsabilă și bazată pe principiile statului de drept democratic<sup>457</sup>.

Ținând cont de cele menționate, în continuare ne propunem prezentarea procesului normativ al autorităților administrației publice locale din Republica Moldova sub aspectul particularităților de reglementare juridică. În vederea atingerii acestui scop, vom identifica autoritățile publice autonome locale din Republica Moldova, vom preciza actele juridice ale acestora și vom clarifica etapele procedurii de elaborare și adoptare a acestora.

Cu privire la *autoritățile publice autonome locale* din Republica Moldova, art. 112 din *Constituția Republicii Moldova* prevede: „(1) Autoritățile administrației publice, prin care se exercită autonomia locală în sate și în orașe, sunt consiliile locale alese și primarii aleși. (2) Consiliile locale și primarii activează, în condițiile legii, ca autorități administrative autonome și rezolvă treburile publice din sate și orașe. (3) Modul de alegere a consiliilor locale și a primarilor, precum și atribuțiile lor, este stabilit de lege.”

Norma constituțională este dezvoltată în art. 5 din *Legea privind administrația publică locală* nr. 436/2006<sup>458</sup>, care stipulează: „(1) Autoritățile administrației publice locale prin care se realizează autonomia locală în sate (comune), orașe (municipii) sunt consiliile locale, ca autorități deliberative, și primarii, ca autorități executive. (2) Autoritățile administrației publice locale prin care se realizează autonomia locală în raioane sunt consiliile raionale, ca autorități deliberative, și președinții de raioane, ca autorități executive.”

Observăm că, din punct de vedere structural, la nivelul unităților administrativ-teritoriale din Republica Moldova, la fel ca și în România, regăsim un organ colegial, reprezentat de *consiliul local*, care are un rol deliberativ, și un organ unipersonal, reprezentat de *primar*, cu rol de autoritate executivă. De asemenea, alături de *consiliile locale* și *primari*, autonomia locală în unitățile administrativ-teritoriale din Republica Moldova este realizată și de consiliile raionale și președinții acestora, primele fiind autorități deliberative, iar ultimii – autorități executive (la nivel de raioane).

Referindu-ne la *competența autorităților locale* din Republica Moldova, reiterăm inițial că totalitatea atribuțiilor conferite de lege acestora constituie competența lor materială. În cadrul acestei competențe autoritățile publice locale adoptă și încheie diferite acte juridice în numele și în interesul colectivităților locale sau al cetățenilor care le compun<sup>459</sup>.

---

<sup>457</sup> LAZĂR, M., COSTACHI, Gh. *Procesul normativ al autorităților publice locale din România*. În: *Legea și Viața*, 2025, nr. 1, p.

<sup>458</sup> *Legea privind administrația publică locală* nr. 436 din 28.12.2006. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 32-35 din 09.03.2007 (modificată prin *Legea* nr. 133 din 27.06.24, MO302-304/12.07.24).

<sup>459</sup> LAZĂR, M., COSTACHI, Gh. *Procesul normativ al autorităților publice locale din România*. În: *Legea și Viața*, 2025, nr. 1, p.

Legea nr. 436/2006 prevede următoarele competențe pentru aceste autorități:

- art. 14 alin. (1): „(1) Consiliul local are drept de inițiativă și decide, în condițiile legii, în toate problemele de interes local, cu excepția celor care țin de competența altor autorități publice”. De aici se poate deduce că, din punctul de vedere al competenței sale materiale (*rationae materiae*), consiliul local dispune de competență generală în unitatea administrativ-teritorială în care a fost ales și funcționează. Sub aspect teritorial (*rationae loci*), consiliul local are competență locală, limitată la unitatea administrativ-teritorială respectivă<sup>460</sup>.

- art. 26 alin. (1): „(1) Primarul este autoritatea reprezentativă a populației unității administrativ-teritoriale și executivă a consiliului local. El participă la ședințele consiliului local și are dreptul să se pronunțe asupra tuturor proiectelor și problemelor supuse dezbaterilor, fără drept de vot.” La fel ca în România, primarii în Republica Moldova dispun de trei categorii de sarcini, după cum urmează: *de reprezentare*; *de executiv al consiliului local* și *de șef al administrației locale și al aparatului*. În paralel, primarul este și o autoritate ce reprezintă puterea statală la nivelul localității, în această calitate exercitând atribuțiile de autoritate tutelară și de ofițer de stare civilă.

Generalizând, conchidem că, și în Republica Moldova, rolul primarului în procesul normativ al autorităților locale este mai restrâns comparativ cu cel al consiliilor locale, explicabil prin natura funcției sale, care este preponderent executivă și nu deliberativă. În calitate de șef al administrației publice locale și al aparatului său de specialitate, primarul are atribuții specifice în implementarea și controlul activității administrative, fiind lipsit de competența generală de a adopta acte normative. Această prerogativă revine, în principal, consiliului local, care deține competența deliberativă și decizională asupra tuturor problemelor de interes local<sup>461</sup>.

Referitor la *actele autorităților publice autonome locale* din Republica Moldova, precizăm că, la fel ca și orice autoritate publică, cele locale își îndeplinesc misiunea adoptând și încheind acte juridice ca instrumente operaționale de executare a politicilor publice la nivel local. Principalele categorii de acte juridice adoptate de aceste autorități sunt: *acte administrative normative* și *acte administrative individuale*. Important este de precizat că doar în cazul adoptării/emiterii de acte administrative normative putem vorbi despre un *proces normativ propriu-zis*<sup>462</sup>.

---

<sup>460</sup> LAZĂR, M., COSTACHI, Gh. *Procesul normativ al autorităților publice locale din România*. În: *Legea și Viața*, 2025, nr. 1, p.

<sup>461</sup> LAZĂR, M., COSTACHI, Gh. *Procesul normativ al autorităților publice locale din România*. În: *Legea și Viața*, 2025, nr. 1, p.

<sup>462</sup> LAZĂR, M., COSTACHI, Gh. *Procesul normativ al autorităților publice locale din România*. În: *Legea și Viața*, 2025, nr. 1, p.



Potrivit Legii nr. 436/2006, în exercitarea atribuțiilor ce le revin:

- Art. 20 alin. (6)-(7): *consiliul local* adoptă *decizii cu caracter normativ* (care intră în vigoare la data includerii lor în Registrul de stat al actelor locale sau la data indicată în textul deciziei) și *decizii cu caracter individual* (care intră în vigoare la data comunicării persoanelor vizate sau la data indicată în textul deciziei).

- Art. 32: *primarul* emite *dispoziții cu caracter normativ* (intră în vigoare la data includerii lor în Registrul de stat al actelor locale sau la data indicată în textul dispoziției) și *dispoziții cu caracter individual* (intră în vigoare la data comunicării persoanelor vizate sau la data indicată în textul dispoziției).

Prin analogie cu procesul normativ al autorităților publice locale din România, putem concluziona că, și în Republica Moldova, un proces normativ veritabil poate fi recunoscut cu precădere doar în cazul adoptării deciziilor de către consiliile locale (consiliile raionale)<sup>463</sup>.

**Procesul de adoptare a actelor administrative normative locale.** Acesta este reglementat prin câteva acte normative care stabilesc cadrul general de funcționare al administrației publice locale, competențele acestora, precum și reguli de adoptare a actelor administrative normative. Dintre acestea, menționăm următoarele:

- *Constituția Republicii Moldova*. Legea fundamentală a țării, în capitolul consacrat autorităților administrației publice locale (art. 109-113), garantează principiul autonomiei locale și stabilește cadrul general pentru organizarea și funcționarea autorităților publice locale. Constituția prevede dreptul autorităților locale de a adopta acte normative proprii, cu respectarea legislației naționale.

- *Legea privind administrația publică locală* nr. 436/2006<sup>464</sup> – este legea-cadru în domeniul administrației publice locale, care reglementează organizarea și funcționarea autorităților publice locale, competențele consiliilor locale și raionale, ale primarilor și viceprimarilor, precum și procesul de adoptare a actelor normative.

- *Regulamentului-cadru privind constituirea și funcționarea consiliilor locale și raionale*<sup>465</sup> - reglementează modul de constituire a consiliului, constituirea și funcționarea comisiilor consultative de specialitate ale consiliului, organizarea și desfășurarea ședințelor consiliului local și raional.

---

<sup>463</sup> LAZĂR, M., COSTACHI, Gh. *Procesul normativ al autorităților publice locale din România*. În: *Legea și Viața*, 2025, nr. 1, p.

<sup>464</sup> *Legea privind administrația publică locală* nr. 436 din 28.12.2006. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 32-35 din 09.03.2007 (modificată prin Legea nr. 133 din 27.06.24, MO302-304/12.07.24).

<sup>465</sup> *Regulamentului-cadru privind constituirea și funcționarea consiliilor locale și raionale* aprobat prin Legea nr. 457 din 14.11.2003. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 248-253 din 19.12.2003 (modificată prin Legea nr. 81 din 12.04.24, MO192-194/02.05.24).

- *Codul administrativ al Republicii Moldova*<sup>466</sup> – reglementează în principal principiile și regulile procedurii administrative, procedurii prealabile și procedurii contenciosului administrativ. Chiar dacă în cea mai mare parte Codul reglementează aspect legate de actele administrative individuale, unele principii și reguli generale ale procedurii administrative sunt aplicabile și procesului decizional al autorităților publice locale.

- *Legea privind transparența în procesul decizional* nr. 239/2008<sup>467</sup> – reglementează procedura de transparență decizională în administrația publică, stabilind obligațiile autorităților publice centrale și locale de a consulta publicul și de a asigura transparența în procesul de adoptare a actelor normative.

- *Legea privind actele normative* nr. 100/2017<sup>468</sup> – reglementează aspecte de redactare a actelor normative, inclusiv a celor adoptate de autoritățile publice locale, stabilind norme privind structura actelor normative și procedurile de adoptare, pentru a asigura claritatea, corectitudinea și conformitatea acestora cu legislația în vigoare.

În acest context, se impune o analiză atentă a Regulamentului-cadru privind constituirea și funcționarea consiliilor locale și raionale, întrucât acesta reglementează în detalii procesul normativ al autorităților publice locale.

Potrivit pct. 38-43 din Regulamentul-cadru, dreptul de inițiere a proiectelor de decizii ale consiliului aparține *consilierilor*. *Primarul și președintele raionului* pot face propuneri pentru elaborarea unor decizii și pot participa consultativ la redactarea acestora, de comun acord cu consiliul. Proiectele de decizii trebuie să fie însoțite de o notă informativă și redactate conform normelor de tehnică legislativă. Secretarul consiliului și personalul de specialitate din primărie sau aparatul președintelui raionului oferă asistență tehnică în acest proces. Acestea se prezintă în limba română sau în limba utilizată pe teritoriul unității administrativ-teritoriale respective.

Proiectele de decizii sunt propuse pentru includere pe ordinea de zi de către primar sau președintele raionului, menționându-se titlul și inițiatorul proiectului. Acestea sunt comunicate imediat consilierilor, împreună cu informații privind comisiile de specialitate cărora le-au fost transmise spre avizare și cu invitația de a formula amendamente.

Proiectele de decizii, împreună cu materialele aferente, sunt transmise spre avizare comisiilor de specialitate ale consiliului, compartimentelor de specialitate ale primăriei și serviciilor

---

<sup>466</sup> *Codul administrativ al Republicii Moldova* nr. 116 din 19.07.2018. În: Monitorul Oficial nr. 309-320 din 17.08.2018 (modificat prin Legea nr. 13 din 12.03.21, MO96-99/09.04.21).

<sup>467</sup> *Legea privind transparența în procesul decizional* nr. 239 din 13.11.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 215-217 din 05.12.2008 (modificată prin Legea nr. 49 din 21.03.24, MO138-140/05.04.24).

<sup>468</sup> *Legea privind actele normative* nr. 100 din 22.12.2017. În: Monitorul Oficial nr. 7-17 din 12.01.2018 (actualizată prin Legea nr. 174 din 11.07.24, MO336-339/02.08.24).

publice desconcentrate și descentralizate. În momentul transmiterii, se stabilește și termenul pentru prezentarea rapoartelor și avizelor, astfel încât comisiile de specialitate să poată formula opinii înainte de finalizarea procesului. Inițiatorul proiectului sau al altor propuneri poate decide retragerea sau renunțarea la acestea în orice moment, până la includerea lor pe ordinea de zi.

După analiza proiectului și a propunerilor primite din partea compartimentelor de specialitate ale primăriei și serviciilor publice, comisia de specialitate a consiliului întocmește un raport privind adoptarea, modificarea sau respingerea acestuia. Rapoartele și avizele sunt transmise secretarului consiliului, care le remite primarului și consilierilor cel târziu până la data ședinței consiliului.

Proiectele de decizii, împreună cu avizul comisiei de specialitate și raportul compartimentului de specialitate al primăriei și al serviciilor publice, sunt incluse pe ordinea de zi și supuse dezbaterii și votului consiliului în ședința ordinară.

Conform pct. 47-49 din Regulamentul-cadru, deciziile se adoptă cu votul majorității consilierilor prezenți, cu excepția cazului în care, prin lege sau regulament, se cere o altă majoritate de voturi. Dacă în sala de ședințe este întrunit cvorumul necesar conform înregistrării, consiliul purcede la examinarea chestiunilor de pe ordinea de zi. În procesul-verbal al ședinței se consemnează expres numărul de voturi și modul în care au votat consilierii per fracțiuni, alianțe, blocuri sau consilieri independenți. Proiectele de decizii sau propunerile respinse de consiliu nu pot fi supuse examinării acestuia în cadrul aceleiași ședințe.

În completarea acestor reglementări, Legea nr. 436/2006 prevede:

- Art. 19: „(...) (3) În realizarea competențelor sale, consiliul local adoptă decizii cu votul majorității consilierilor prezenți, cu excepția cazurilor în care legea sau regulamentul consiliului cere un număr mai mare de voturi. În cazul parității de voturi, nu se adoptă nici o decizie, dezbaterile fiind reluate în ședința următoare. (4) Deciziile privind aprobarea bugetului local, administrarea bunurilor proprietate a satului (comunei), orașului (municipiului), stabilirea cuantumului taxelor și impozitelor locale, planificarea dezvoltării localităților și amenajării teritoriului, asocierea cu alte consilii, instituții publice din țară sau din străinătate se adoptă cu votul majorității consilierilor aleși. (5) Deciziile privind inițierea revocării primarului și privind amalgamarea voluntară cu alte unități administrativ-teritoriale se adoptă cu votul a două treimi din numărul consilierilor aleși. (6) Consiliul local poate stabili adoptarea unor decizii prin vot secret sau prin vot nominal. (7) Proiectele de decizii sunt propuse de consilieri și/sau de primar.”

- Art. 20: „(1) Deciziile consiliului local se semnează, în cel mult 5 zile de la data desfășurării ședinței lui, de președintele acesteia și se contrasemnează de secretarul consiliului. ... (2) În cazul în care secretarul consiliului consideră că decizia consiliului este ilegală, el este în

drept să nu o contrasemneze și să solicite consiliului reexaminarea acestei decizii. (3) Secretarul consiliului va remite decizia consiliului local primarului și, în cazurile prevăzute de lege, oficiului teritorial al Cancelariei de Stat în cel mult 5 zile după data semnării. (4) În cazul în care consideră că decizia consiliului local este ilegală, primarul sesizează oficiul teritorial al Cancelariei de Stat și/sau instanța de judecată. (5) În termen de cel mult 5 zile de la data semnării, secretarul consiliului asigură includerea deciziilor consiliului în Registrul de stat al actelor locale, afișează deciziile cu caracter normativ ale consiliului în locuri publice. (...)”

- Art. 22: „(1) Problemele de pe ordinea de zi a ședinței consiliului local se examinează de către acesta dacă sunt însoțite de avizul sau raportul comisiei de specialitate a consiliului și, după caz, de raportul sau avizul primăriei și/sau al subdiviziunii de resort a serviciului public descentralizat sau a celui desconcentrat, precum și de sinteza recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice. (2) Prin derogare de la prevederile alin. (1), problemele înscrise pe ordinea de zi a ședinței consiliului local, în cazurile prevăzute la art. 16 alin. (4)<sup>469</sup>, se examinează și asupra lor se adoptă decizii în lipsa materialelor indicate la alin. (1). (3) Dezbaterile din ședința consiliului local se consemnează într-un proces-verbal. (4) Procesul-verbal și documentele examinate în ședință se depun într-un dosar special, numerotat, sigilat și semnat de președintele ședinței și de secretarul consiliului local.”

Din analiza prevederilor legale citate putem conchide că procesul normativ al consiliilor locale (inclusive raionale) cuprinde următoarele etape:

1. *Inițierea proiectelor de decizii* de către consilieri și/sau primar. Proiectul de redactează conform normelor de tehnică legislative și trebuie să fie însoțit de o notă de informativă.

2. *Avizarea proiectelor* – proiectele sunt avizate de comisii de specialitate, compartimentele de specialitate ale primăriei și serviciile publice desconcentrate/descentralizate. Comisia de specialitate analizează proiectul și propunerile primite, întocmind un raport privind adoptarea, modificarea sau respingerea acestuia.

3. *Dezbaterea și adoptarea deciziei* – proiectele sunt incluse pe ordinea de zi și supuse dezbaterii și votului consiliului. În urma votului deciziile sunt semnate de președintele ședinței și contrasemnate de secretarul consiliului.

4. *Publicarea și arhivarea deciziilor* – în termen de 5 zile de la semnare, decizia se include în Registrul de stat al actelor locale și se afișează în locuri publice. Procesul-verbal al ședinței și

---

<sup>469</sup> Articolul 16 alin. (4) din Legea nr. 436/2006: „În cazuri de maximă urgență - calamități naturale, catastrofe, incendii, epidemii, epifitotii, epizootii și alte situații excepționale similare - determinată de interesele locuitorilor satului (comunei), orașului (municipiului), convocarea consiliului local se poate face de îndată.”

documentele examinate sunt depuse într-un dosar special, sigilat și semnat de președintele ședinței și de secretarul consiliului și se păstrează conform legii.

În concluzie, adoptarea actelor administrative normative reprezintă o etapă esențială în procesul decizional al administrației publice locale, implicând dezbaterea și analiza temeinică a proiectelor de hotărâri, urmată de adoptarea acestora prin vot. Este important ca acest proces să fie transparent, iar consilierii locali să aibă acces la informațiile necesare anterior dezbaterii propriu-zise a acestora<sup>470</sup>.

Totodată, este crucial ca în cadrul subetapei de pregătire și fundamentare a proiectelor de acte administrative normative, precum și în subetapa dezbaterii, deliberării și adoptării acestora să existe o implicare activă a cetățenilor. În primul caz, implicarea acestora este binevenită prin înaintarea de inițiative cetățenești și prin consultarea publică a proiectelor, iar în al doilea caz, prin participarea directă a cetățenilor la dezbaterea publică a proiectelor de acte administrative normative în cadrul ședințelor autorităților publice locale deliberative. Dincolo de aceasta, este important ca întregul proces normativ să fie suficient de transparent, astfel încât colectivitatea locală să fie informată în mod rezonabil despre fiecare etapă a acestuia.

### **3.3. Implicarea cetățeanului în procesul normativ al autorităților publice centrale**

Transparența procesului decizional joacă un rol esențial în facilitarea și încurajarea participării cetățenilor la procesul normativ al autorităților publice, cel puțin din următoarele considerente:

- Un proces decizional transparent presupune publicarea proiectelor de acte normative, a documentației aferente și a justificărilor pentru măsurile propuse. Fără acces la aceste informații, cetățenii nu pot înțelege impactul deciziilor și, implicit, nu pot participa în mod informat la consultări sau dezbateri.

- Când procesul decizional este deschis și previzibil, cetățenii sunt mai predispuși să se implice, considerând că opinia lor contează. Transparența reduce suspiciunile de corupție sau de luare a deciziilor în interes restrâns, ceea ce stimulează participarea activă a societății.

- Un proces decizional transparent presupune anunțarea din timp a proiectelor de reglementare și a etapelor de adoptare, oferind cetățenilor și organizațiilor societății civile posibilitatea reală de a interveni și de a propune amendamente. Dacă aceste informații lipsesc sau sunt greu accesibile, oportunitățile de participare sunt limitate.

---

<sup>470</sup> LAZĂR, M., COSTACHI, Gh. *Procesul normativ al autorităților publice locale din România*. În: *Legea și Viața*, 2025, nr. 1, p.

- Atunci când procesul decizional este deschis, autoritățile sunt mai predispuse să ia în considerare opiniile cetățenilor, întrucât sunt supuse unui control public permanent. Aceasta le obligă să justifice deciziile, să argumenteze soluțiile propuse și să răspundă preocupărilor exprimate de societate.

- Dacă cetățenii observă că autoritățile iau în considerare propunerile și obiecțiile lor, acest lucru creează un efect de mobilizare. Oamenii devin mai dispuși să participe activ la consultări, să contribuie cu expertiză sau să își exprime punctul de vedere, știind că opiniile lor au un impact real asupra deciziilor finale.

Așadar, transparența procesului decizional creează condițiile necesare pentru o participare autentică a cetățenilor la procesul normativ al autorităților publice. Fără transparență, participarea devine superficială sau inefficientă, limitând capacitatea societății de a influența politicile publice în mod democratic.

Plecând de la aceste constatări, în continuare, ne propunem să analizăm cadrul normativ care garantează transparența procesului decizional al autorităților publice centrale din România și Republica Moldova, în scopul identificării mecanismul juridic prin care cetățenii pot participa la procesul normativ al acestor autorități.

***Cetățeanul ca subiect al procesului normativ al autorităților publice centrale din România.*** Vom iniția cu precizarea faptului că transparența procesului decizional al autorităților publice din România reprezintă un principiu consacrat în mod expres de *Codul administrativ al României*<sup>471</sup>, în art. 8, după cum urmează: „(1) În procesul de elaborare a actelor normative, autoritățile și instituțiile publice au obligația de a informa și de a supune consultării și dezbaterii publice proiectele de acte normative și de a permite accesul cetățenilor la procesul de luare a deciziilor administrative, precum și la datele și informațiile de interes public, în limitele legii. (2) Beneficiarii activităților administrației publice au dreptul de a obține informații de la autoritățile și instituțiile administrației publice, iar acestea au obligația corelativă a acestora de a pune la dispoziția beneficiarilor informații din oficiu sau la cerere, în limitele legii.”

Regulile procedurale minimale aplicabile pentru asigurarea transparenței decizionale în cadrul autorităților administrației publice centrale și locale din România se conțin în *Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică*<sup>472</sup>, care astfel are drept scop conform art. 1 alin. (2): „a) să sporească gradul de responsabilitate a administrației publice față de

---

<sup>471</sup> *Codul administrativ al României*, adoptat prin Ordonanța de Urgență nr. 57 din 03.07.2019. În: Monitorul Oficial al României nr. 555 din 05.07.2019.

<sup>472</sup> *Legea României nr. 52 din 21 ianuarie 2003 privind transparența decizională în administrația publică*. Republicată în Monitorul Oficial al României nr. 749 din 3 decembrie 2013.

cetățean, ca beneficiar al deciziei administrative; b) să implice participarea activă a cetățenilor în procesul de luare a deciziilor administrative și în procesul de elaborare a actelor normative; c) să sporească gradul de transparență la nivelul întregii administrații publice”.

Principiile ce guvernează transparența decizională a autorităților publice din România, conform art. 2 din Legea nr. 52/2003, sunt: „a) informarea în prealabil, din oficiu, a persoanelor asupra problemelor de interes public care urmează să fie dezbătute de autoritățile administrației publice centrale și locale, precum și asupra proiectelor de acte normative; b) consultarea cetățenilor și a asociațiilor legal constituite, la inițiativa autorităților publice, în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative; c) participarea activă a cetățenilor la luarea deciziilor administrative și în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative, cu respectarea următoarelor reguli: 1. ședințele și dezbaterile autorităților și instituțiilor publice care fac obiectul prezentei legi sunt publice, în condițiile legii; 2. dezbaterile vor fi consemnate și făcute publice; 3. minutele acestor ședințe vor fi înregistrate, arhivate și făcute publice, în condițiile legii.”

Este important de precizat în acest context că Legea nr. 52/2003 reglementează expres două aspecte esențiale: participarea cetățenilor la procesul de elaborare a actelor normative și participarea cetățenilor la procesul de luare a deciziilor, după cum urmează:

*1) Participarea cetățenilor la procesul de elaborare a actelor normative.* Articolul 7 din lege reglementează procedura prin care autoritățile administrației publice asigură transparența în elaborarea actelor normative, oferind cetățenilor posibilitatea de a fi informați și de a participa activ la procesul decizional.

În acest sens, autoritățile au obligația de a publica un anunț privind inițierea unui proiect de act normativ, atât pe site-ul instituției, cât și la sediul acesteia, într-un spațiu accesibil publicului. Totodată, informația trebuie transmisă și către mass-media, astfel încât să fie adusă la cunoștința unui număr cât mai mare de persoane interesate. Cei care doresc să primească în mod direct aceste date pot depune o cerere în acest sens.

Pentru a asigura o consultare reală, anunțul trebuie publicat cu cel puțin 30 de zile înainte de supunerea proiectului spre avizare, oferind detalii despre necesitatea adoptării actului normativ, studiile de impact, textul propus și modalitățile prin care cetățenii pot transmite sugestii.

Prin excepție, în cazul reglementării unei situații urgente sau a uneia care, din cauza circumstanțelor sale excepționale, impune adoptarea de soluții imediate, în vederea evitării unei grave atingeri aduse interesului public, proiectele de acte normative se supun adoptării și anterior expirării acestui termen.

Anunțul privind inițierea proiectului de act normativ va cuprinde: „data afișării, o notă de fundamentare, o expunere de motive, un referat de aprobare privind necesitatea adoptării actului

normativ propus, un studiu de impact și/sau de fezabilitate, după caz, textul complet al proiectului actului respectiv, precum și termenul-limită, locul și modalitatea în care cei interesați pot trimite în scris propuneri, sugestii, opinii cu valoare de recomandare privind proiectul de act normative. Anunțul referitor la elaborarea unui proiect de act normativ cu relevanță asupra mediului de afaceri se transmite de către inițiator asociațiilor de afaceri și altor asociații legal constituite, pe domenii specifice de activitate.”

La publicarea anunțului, autoritatea administrației publice va stabili o perioadă de cel puțin 10 zile calendaristice pentru proiectele de acte normative, pentru a primi în scris propuneri, sugestii sau opinii cu privire la proiectul de act normativ supus dezbaterii publice.

Propunerile, sugestiile sau opiniile cu privire la proiectul de act normativ supus dezbaterii publice se consemnează într-un registru, menționându-se data primirii, persoana și datele de contact de la care s-a primit propunerea, opinia sau recomandarea.

Important este că conducătorul autorității publice este obligat să desemneze o persoană din cadrul instituției, responsabilă pentru relația cu societatea civilă, care să primească propunerile, sugestiile și opiniile persoanelor interesate cu privire la proiectul de act normativ propus.

În continuare, proiectul de act normativ se transmite spre analiză și avizare autorităților publice interesate numai după definitivare, pe baza observațiilor și propunerilor formulate.

Prezintă importanță și faptul că autoritatea publică este obligată să decidă organizarea unei întâlniri în care să se dezbată public proiectul de act normativ, dacă acest lucru a fost cerut în scris de către o asociație legal constituită sau de către o altă autoritate publică.

Dezbaterile publice se pot desfășura după următoarele reguli: a) autoritatea publică responsabilă organizează întâlnirea, publică pe site-ul propriu și afișează la sediul propriu, modalitatea de înscriere și luare a cuvântului, timpul alocat luării cuvântului și orice alte detalii de desfășurare a dezbaterii publice prin care se asigură dreptul la libera exprimare al oricărui cetățean interesat; b) dezbaterea publică se încheie în momentul în care toți solicitanții înscriși la cuvânt și-au exprimat recomandările cu referire concretă doar la proiectul de act normativ în discuție; c) la dezbaterea publică participă obligatoriu inițiatorul și/sau inițiatorii proiectului de act normativ din cadrul instituției sau autorității publice locale, experții și/sau specialiștii care au participat la elaborarea notei de fundamentare, a expunerii de motive, a referatului de aprobare privind necesitatea adoptării actului normativ propus, a studiului de impact și/sau de fezabilitate, după caz, și a proiectului de act normativ; d) în termen de 10 zile calendaristice de la încheierea dezbaterii publice se asigură accesul public, pe site-ul și la sediul autorității publice responsabile, la următoarele documente: minuta dezbaterii publice, recomandările scrise colectate, versiunile



îmbunătățite ale proiectului de act normativ în diverse etape ale elaborării, rapoartele de avizare, precum și versiunea finală adoptată a actului normativ.

În cazurile în care se organizează dezbateri publice, acestea trebuie să se desfășoare în cel mult 10 zile calendaristice de la publicarea datei și locului unde urmează să fie organizate.

Autoritatea publică în cauză trebuie să analizeze toate recomandările referitoare la proiectul de act normativ în discuție.

Pentru a facilita accesul cetățenilor la informație, toate materialele aferente procesului decizional sunt păstrate pe site-ul autorității publice responsabile într-o secțiune dedicată transparenței, actualizată constant.

2) *Participarea cetățenilor la procesul de luare a deciziilor.* Articolele 8-13 din Legea nr. 52/2003 stabilesc mecanismele prin care cetățenii pot participa la ședințele publice și modalitățile prin care administrația publică asigură transparența procesului decizional.

Astfel, pentru a facilita accesul la lucrările ședințelor publice, autoritățile sunt obligate să anunțe data, ora, locul și ordinea de zi cu cel puțin trei zile înainte, atât pe site-ul instituției, cât și la sediul acesteia, informând totodată mass-media și asociațiile interesate. Un responsabil desemnat asigură difuzarea anunțului și invitarea specială a unor persoane relevante pentru temele abordate. Accesul la ședințe se face în limita locurilor disponibile, acordând prioritate asociațiilor de profil, fără a restricționa prezența mass-mediei.

În cadrul ședințelor, persoana care prezidează oferă celor prezenți posibilitatea de a-și exprima punctul de vedere asupra subiectelor discutate, însă deciziile administrative rămân de competență exclusivă a autorităților publice, opiniile exprimate având doar valoare consultativă. Pentru asigurarea transparenței, minuta ședinței, incluzând rezultatul votului fiecărui membru, este publicată atât la sediul instituției, cât și pe site-ul oficial. De asemenea, autoritățile au obligația de a arhiva minutele și, dacă este necesar, de a înregistra ședințele, punând înregistrările la dispoziția publicului la cerere, conform legislației privind accesul la informațiile de interes public.

Un aspect important este obligația administrației publice de a justifica în scris nepreluarea recomandărilor primite din partea cetățenilor și asociațiilor acestora, garantând astfel o comunicare transparentă și responsabilă.

În vederea evaluării gradului de transparență decizională, autoritățile trebuie să elaboreze anual un raport detaliat, cuprinzând numărul recomandărilor primite și adoptate, participarea cetățenilor la ședințe, dezbaterile organizate, eventualele litigii privind nerespectarea legii și o analiză a colaborării cu societatea civilă. Acest raport este făcut public prin afișare la sediu, pe site-ul oficial sau în cadrul unei ședințe publice, consolidând astfel principiile transparenței și responsabilității în procesul decizional.

Capitolul III din Legea nr. 52/2003 reglementează sancțiunile aplicabile în cazul încălcării normelor privind transparența decizională, stabilind atât drepturile persoanelor vătămate, cât și obligațiile funcționarilor publici și regulile de conduită pentru participanții la ședințele publice.

Dreptul de a contesta o încălcare este consacrat prin posibilitatea depunerii unei plângeri conform *Legii contenciosului administrativ* nr. 554/2004<sup>473</sup>. Aceste cauze beneficiază de o procedură de urgență și sunt scutite de taxa de timbru, facilitând astfel accesul cetățenilor la justiție. Această prevedere întărește protecția drepturilor celor care doresc să participe la procesul decizional, oferindu-le un instrument rapid și accesibil pentru a contesta eventualele abuzuri.

În ceea ce privește responsabilitatea funcționarilor publici, aceștia sunt pasibili de sancțiuni disciplinare dacă, fără un temei legal, împiedică accesul la ședințele publice sau obstrucționează participarea cetățenilor la procesul de elaborare a actelor normative. Aceste sancțiuni sunt aplicabile conform Legii Statutului funcționarilor publici sau, după caz, legislației muncii. Această prevedere subliniază importanța respectării principiului transparenței administrative și responsabilizează funcționarii în raport cu obligațiile lor față de cetățeni.

Totodată, legea impune și anumite obligații persoanelor care participă la ședințele publice. Acestea trebuie să respecte regulamentele de organizare și funcționare ale autorității publice, iar în cazul încălcării acestora, președintele de ședință are dreptul să aplice măsuri graduale, de la avertizare până la evacuare. Această normă asigură un echilibru între dreptul cetățenilor de a participa la procesul decizional și necesitatea menținerii ordinii și disciplinei în cadrul dezbaterilor publice.

*Per ansamblu*, sancțiunile prevăzute în Legea nr. 52/2003 urmăresc să protejeze drepturile cetățenilor, să responsabilizeze autoritățile publice și să mențină un cadru adecvat pentru desfășurarea procesului decizional în condiții de transparență și respect reciproc.

Un aspect esențial ce merită subliniat este că obligația de respectare a dispozițiilor Legii nr. 52/2003 revine următoarelor autorități ale administrației publice:

a) *Autoritățile administrației publice centrale*: ministerele, alte organe centrale aflate în subordinea Guvernului sau a ministerelor, serviciile publice descentralizate ale acestora, precum și autoritățile administrative autonome.

b) *Autoritățile administrației publice locale*, respectiv consiliile județene, consiliile locale, primarii, precum și instituțiile și serviciile publice de interes local sau județean

Observăm astfel că prevederile legii nu sunt obligatorii nici pentru Parlamentul României, nici pentru Președintele României și nici pentru Guvernul României. Această situație denotă:

---

<sup>473</sup> *Legea nr. 554 din 2 decembrie 2004 contenciosului administrativ*. În: Monitorul Oficial al României nr. 1.154 din 7 decembrie 2004.

1. *Limitarea transparenței la nivel decizional superior* – În timp ce administrația publică centrală și locală trebuie să respecte reguli clare privind consultarea publicului și accesul la informații, instituțiile esențiale pentru procesul legislativ și executiv – Parlamentul, Președintele și Guvernul – nu sunt supuse acelorași obligații. Aceasta poate afecta coerența principiului transparenței, întrucât deciziile cu impact major sunt adoptate fără garanții similare de consultare publică.

2. *Divergențe între nivelurile de guvernare* – În timp ce autoritățile locale și ministerele trebuie să urmeze proceduri stricte de consultare și publicare a informațiilor, Guvernul, care joacă un rol esențial în inițierea și adoptarea actelor normative, nu este obligat să respecte aceleași reguli. Această situație poate genera un deficit de transparență în procesul de adoptare a deciziilor la nivel executiv.

3. *Necesitatea unui cadru unitar de transparență* – Excluderea Guvernului, Parlamentului și Președintelui sugerează că transparența procesului decizional este aplicată discreționar, nu ca un principiu general aplicabil tuturor autorităților publice. Într-un sistem democratic, transparența ar trebui să fie un standard generalizat, nu o obligație limitată doar la anumite structuri administrative.

În concluzie, lipsa obligativității pentru Parlament, Președinte și Guvern în aplicarea Legii nr. 52/2003 poate fi privită ca o vulnerabilitate a cadrului legal privind transparența decizională. Aceasta creează un dezechilibru între diferitele autorități publice și poate afecta încrederea cetățenilor în procesul decizional. O posibilă soluție ar fi extinderea obligațiilor de transparență și consultare publică și asupra acestor instituții, fie prin modificarea Legii nr. 52/2003, fie prin adoptarea unor reglementări suplimentare care să asigure un mecanism uniform de participare publică la procesul decizional.

Dincolo de cele enunțate, totuși considerăm necesară realizarea unei analize a conținutului *Regulamentului din 10.05.2009 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*<sup>474</sup> pentru a vedea dacă aceste lacune sunt compensate prin reglementări interne specifice, care garantează transparența și participarea cetățenilor în procesul decizional al Guvernului. Este important a constata în acest sens dacă există măsuri de transparență deja instituite în cadrul regulamentar intern al Guvernului sau dacă acest Regulament poate fi ajustat pentru a include obligații clare de consultare publică, similar celor aplicabile autorităților administrației publice locale și centrale.

---

<sup>474</sup> *Regulamentul din 10 mai 2009 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.* În: Monitorul Oficial al României nr. 319 din 14 mai 2009.

În opinia noastră, relevante în acest context sunt următoarele dispoziții ale Regulamentului:

- *Articolul 1* – stabilește expres subiecții care au dreptul de a iniția proiecte acte normative, în vederea adoptării/aprobării de către Guvern (ministerele și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, aflate în subordinea Guvernului, precum și autoritățile administrative autonome; organele de specialitate ale administrației publice centrale aflate în subordinea sau în coordonarea ministerelor, prin ministerele în a căror subordine sau coordonare se află; prefectii, consiliile județene, Consiliul General al Municipiului București). Astfel, cetățenilor nu le este recunoscut dreptul de a iniția proiecte de acte normative în vederea adoptării/aprobării de către Guvern. Mai mult, nici măcar Guvernul nu are un astfel de drept.

- *Articolul 7* – stabilește, în alin. (1), că „în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative, autoritățile publice inițiatoare au obligația să respecte regulile procedurale aplicabile pentru asigurarea transparenței decizionale, prevăzute de Legea nr. 52/2003”. Astfel, norma citată reconfirmă faptul că Legea nr. 52/2003 este aplicabilă doar autorităților publice inițiatoare de proiecte de acte normative pentru adoptare de către Guvern (enunțate în art. 1 din Regulament).

- *Articolul 15* – prevede „(1) Inițiatorul elaborează o formă inițială a proiectului de act normativ sau a proiectului de documente de politici publice, pe care are obligația să o supună concomitent atât consultării publice, în condițiile Legii nr. 52/2003, cât și consultării preliminare interinstituționale. (...) (5) Desfășurarea întregului proces de consultare, atât cu cetățenii și cu asociațiile legal constituite, cât și consultarea preliminară interinstituțională, cade în sarcina exclusivă a inițiatorului.” La fel, se poate constata că se reconfirmă aplicabilitatea Legii nr. 52/2003 doar la autoritățile publice inițiatoare de proiecte de acte normative.

În concluzie, analiza mecanismului juridic al transparenței procesului decizional românesc ne-a permis să constatăm o serie de aspect pozitive, benefice democrației participative. Din numărul acestora vom menționa: posibilitatea organizării și desfășurării dezbaterii publice a proiectelor de acte normative cu participarea inițiatorului acestora și a specialiștilor/expertiilor implicați în elaborarea documentației de însoțire a acestuia (nota de fundamentare, expunerea de motive, studiul de impact etc.); obligația justificării în scris a nepreluării recomandărilor formulate de cetățeni în contextul consultării publice a proiectului de act normativ; posibilitatea cetățenilor de a participa la ședințele de adoptare a deciziilor autorităților publice; posibilitatea cetățenilor de a contesta eventualele abuzuri în procesul decizional în contencios administrativ și sancționarea funcționarilor publici pentru împiedicarea accesului la ședințele publice și obstrucționarea participării cetățenilor la procesul de elaborare a actelor normative conform legislației administrative și a codului muncii etc.

În paralel, prezintă importanță faptul că, potrivit legislației, cetățenii nu pot iniția direct proiecte de acte normative în cadrul procesului normativ al Guvernului. Ei au posibilitatea de a influența aceste proiecte doar prin participarea la consultări publice. Deși acest mecanism le oferă acces la procesul decizional, opinia lor are doar caracter consultativ, iar autoritățile nu sunt obligate să includă sugestiile primite în forma finală a actului normativ.

Pe de altă parte, se ridică semne de întrebare cu privire la posibilitatea cetățenilor de a participa la etapa „luării deciziilor” (adoptării actului normativ). În contextul în care „luarea deciziilor” reprezintă, conform art. 3 lit. b) din Legea nr. 52/2003, „procesul deliberativ desfășurat de autoritățile publice”, se poate observa că această etapă este specifică doar procesului normativ desfășurat de autoritățile publice colegiale.

Având în vedere că majoritatea autorităților publice centrale sunt unipersonale, este evident că cetățenii nu pot participa efectiv la etapa luării deciziilor de către acestea. În schimb, la nivel local, unde funcționează autorități deliberative colegiale, precum consiliile locale, cetățenii au o posibilitate reală de a se implica în procesul normativ, participând la etapa adoptării actelor normative în cadrul ședințelor publice ale acestora. Prin urmare, participarea cetățenilor la procesul normativ al autorităților publice centrale, cu câteva excepții (autorități colegiale, excluzând Guvernul), se limitează, în principal, la mecanismul consultărilor publice, în cadrul căruia cetățenii pot formula propuneri și obiecții cu privire la proiectele de acte normative.

***Cetățeanul ca subiect al procesului normativ al autorităților publice centrale din Republica Moldova.*** După cum s-a indicat anterior, procesul normativ al autorităților publice centrale din Republica Moldova, este reglementat, sub un aspect distinct, de *Legea privind transparența în procesul decizional* nr. 239/2008<sup>475</sup>, al cărei obiect de reglementare, potrivit art. 3 alin. (1), este: „totalitatea raporturilor juridice, stabilite în cadrul procesului decizional, dintre cetățeni, asociații constituite în corespundere cu legea, alte părți interesate, pe de o parte, și autoritățile publice, pe de altă parte”.

Este relevantă utilizarea expresiei „proces decizional” în legea menționată, deși aceasta nu este definită explicit. Totuși, se poate deduce că „procesul decizional” este echivalent cu „procesul normativ”<sup>476</sup>, având în vedere că legea definește „decizia” (art. 2) ca fiind „actul juridic adoptat de autoritățile publice care cad sub incidența prezentei legi”. În plus, conform art. 3 alin. (2), această lege se aplică Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului, autorităților publice

---

<sup>475</sup> *Legea privind transparența în procesul decizional* nr. 239 din 13.11.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 215-217 din 15.12.2008 (modificată prin Legea nr. 161 din 07.07.2016/MO369-378/28.10.16).

<sup>476</sup> LAZĂR, M. *Reglementarea juridică a procesului legislativ și normativ din Republica Moldova*. În: „Justiția – pilon fundamental al edificării statului de drept”, conferință științifică cu participare internațională din 19 octombrie 2022, Universitatea de Stat „Alecu Russo” din Bălți. Bălți: S.n., 2023, p. 358.

autonome, autorităților administrației publice centrale de specialitate, autorităților unităților teritoriale autonome cu statut juridic special și autorităților administrației publice locale.

Prezența Parlamentului în lista autorităților poate sugera, la prima vedere, că *procesul decizional* vizat include și *activitatea legislativă* a acestuia. La acest aspect însă, prevederile art. 7 alin. (2) din Lege stabilesc clar că: „Transparența procesului decizional în cazul Parlamentului se asigură în conformitate cu regulamentul acestuia.” Așadar, chiar dacă în termeni generali „procesul decizional” cuprinde în sine atât activitatea normativă, cât și activitatea legislativă, constatăm că normele Legii nr. 239/2008 reglementează în exclusivitate doar *activitatea normativă* a autorităților publice<sup>477</sup>.

Observăm că, spre deosebire de legislația din România, legea-cadru a transparenței decizionale din Republica Moldova este obligatorie Președintelui Republicii și Guvernului.

Conform art. 5 din Legea nr. 239/2008, transparența în procesul decizional se bazează pe următoarele principii: a) informarea, în modul stabilit, a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate despre inițierea elaborării deciziilor și despre consultarea publică pe marginea proiectelor de decizii respective; b) asigurarea de posibilități egale pentru participarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate la procesul decizional. Aceste principii garantează implicarea activă a societății în procesul normativ și consolidarea legitimității deciziilor adoptate.

Legea nr. 239/2008 recunoaște cetățenii ca subiecți ai raporturilor juridice din cadrul procesului decizional și, în art. 6, le garantează câteva drepturi esențiale în acest sens: „a) participarea la orice etapă a procesului decizional, conform prevederilor legii; b) solicitarea și obținerea de informații referitoare la procesul decizional, inclusiv accesul la proiectele de decizii și materialele aferente; c) propunerea inițierii elaborării și adoptării deciziilor; d) prezentarea de recomandări autorităților publice cu privire la proiectele de decizii aflate în dezbatere.”

În completare, art. 7 stabilește obligațiile corelative ale autorităților publice, impunând acestora să ia măsurile necesare pentru asigurarea participării cetățenilor și a părților interesate la procesul decizional. Printre aceste măsuri se numără: „a) publicarea programelor anuale de activitate pe pagina web oficială, afișarea acestora în spații accesibile publicului și/sau diseminarea informațiilor prin mass-media, după caz; b) informarea corespunzătoare asupra organizării procesului decizional; c) instituționalizarea mecanismelor de cooperare și parteneriat cu societatea; d) recepționarea și examinarea recomandărilor cetățenilor și ale altor părți interesate, în vederea

---

<sup>477</sup> LAZĂR, M. *Reglementarea juridică a procesului legislativ și normativ din Republica Moldova*. În: „Justiția – pilon fundamental al edificării statului de drept”, conferință științifică cu participare internațională din 19 octombrie 2022, Universitatea de Stat „Alecu Russo” din Bălți. Bălți: S.n., 2023, p. 358.

integrării acestora în elaborarea proiectelor de decizii; e) consultarea opiniei tuturor părților interesate în cadrul procesului decizional, în conformitate cu dispozițiile legii.”

Prin aceste dispoziții, legea instituie un cadru clar pentru asigurarea transparenței și participării efective a societății la procesul normativ, consolidând astfel caracterul democratic și incluziv al actului decizional.

În continuare, Legea nr. 239/2008 reglementează distinct transparența procesului de elaborare a deciziilor și transparența procesului de adoptare a deciziilor, accentuând astfel cele două etape distincte ale procesului decizional. În opinia noastră, menționarea celor două etape – *elaborarea și adoptarea* deciziilor – este importantă, deoarece subliniază că transparența trebuie asigurată nu doar în faza inițială a procesului decizional (consultare și elaborare), ci și în momentul în care decizia este adoptată formal.

***Transparența procesului de elaborare a deciziilor.*** Potrivit art. 8 din lege, transparența procesului de elaborare a deciziilor se desfășoară prin următoarele etape principale:

1) *Informarea publicului despre inițierea elaborării deciziei.* Conform art. 9, după inițierea elaborării deciziei, autoritatea publică este obligată să informeze publicul în termen de cel mult 15 zile lucrătoare prin publicarea unui anunț pe pagina sa web oficială, prin e-mail către părțile interesate, prin afișare la sediu sau prin mass-media. Acest anunț trebuie să conțină: justificarea necesității adoptării deciziei; termenele și modalitățile prin care părțile interesate pot trimite recomandări; datele de contact ale persoanelor responsabile. Anunțul trebuie să rămână disponibil pe site-ul autorității publice până la adoptarea deciziei sau retragerea proiectului.

2) *Publicarea proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia.* Art. 10 prevede obligația autorităților publice de a asigura accesul la proiectele de decizii prin: publicarea acestora pe pagina web oficială; punerea la dispoziție a documentelor ce însoțesc proiectul la sediul instituției; expedierea proiectelor prin poștă sau alte mijloace, la solicitarea cetățenilor. Aceste documente trebuie să fie accesibile cel puțin pe perioada consultărilor publice.

3) *Consultarea cetățenilor și a părților interesate.* Conform art. 11, autoritatea publică responsabilă trebuie să asigure consultarea părților interesate prin diverse metode, precum: dezbateri publice și audieri publice; sondaje de opinie sau referendumuri; solicitarea opiniilor experților; crearea grupurilor de lucru cu participarea societății civile. Consultările pot fi inițiate de autoritatea publică însăși, de alte autorități sau chiar de cetățeni și organizații. Dacă consultarea este solicitată de cetățeni sau ONG-uri, autoritatea publică nu poate refuza organizarea acesteia.

4) *Examinarea recomandărilor primite din partea cetățenilor și organizațiilor interesate.* Potrivit art. 12, recomandările formulate de cetățeni și alte părți interesate pot fi transmise în scris sau verbal, fiind documentate și analizate de autoritatea publică. Termenul minim pentru

prezentarea recomandărilor este de 10 zile lucrătoare de la data publicării anunțului. Autoritățile pot prelungi acest termen la solicitarea părților interesate.

Potrivit art. 12, recomandările formulate de cetățeni și alte părți interesate pot fi transmise în scris sau verbal, fiind documentate și analizate de autoritatea publică. Termenul minim pentru prezentarea recomandărilor este de 10 zile lucrătoare de la data publicării anunțului. Autoritățile pot prelungi acest termen la solicitarea părților interesate

După colectarea recomandărilor, autoritatea publică trebuie să întocmească un dosar public care să includă: procesele-verbale ale consultărilor publice; recomandările primite; o sinteză a acestora. Sinteza va fi publicată pe site-ul autorității și afișată la sediul acesteia.

Dacă un proiect de decizie este retras din procesul de elaborare, autoritatea publică trebuie să anunțe public acest lucru și să precizeze motivele retragerii.

***Transparența procesului de adoptare a deciziilor.*** La etapa transparenței procesului de adoptare a deciziilor, Legea nr. nr. 239/2008 reglementează modul în care autoritățile publice asigură transparența și participarea publicului în momentul în care deciziile sunt adoptate. Iată principalele aspecte ale acestei etape, conform legii:

1. *Participarea la ședințele publice* (art. 13) – ședințele autorităților publice privind luarea deciziilor sunt publice, cu excepția cazurilor prevăzute de lege. Anunțul despre desfășurarea acestor ședințe trebuie să fie publicat cu cel puțin 3 zile lucrătoare înainte, oferind informații despre data, ora și locul întâlnirii, precum și ordinea de zi. Anunțul trebuie plasat pe pagina web oficială a autorității publice, expediat prin intermediul poștei electronice părților interesate, afișat la sediul autorității publice într-un spațiu accesibil publicului și/sau difuzat în mass-media centrală sau locală, după caz. Persoanele interesate pot participa la ședințele publice în limita locurilor disponibile din sala de ședințe și în ordinea prioritară stabilită de persoana care prezidează ședința, luându-se în considerare interesul cetățenilor.

În situații excepționale, autoritățile pot adopta decizii fără a respecta etapele standard de transparență, inclusiv consultarea publicului. Totuși, motivul adoptării rapide trebuie comunicat publicului într-un termen de 10 zile lucrătoare, prin diverse canale, cum ar fi pagina web oficială a autorității sau mass-media.

2. *Informarea publicului referitor la deciziile adoptate* (art. 15) – autoritățile sunt obligate să publice deciziile adoptate pe pagina lor oficială, să le afișeze la sediu și să le difuzeze în mass-media, pentru a asigura accesul publicului la informațiile referitoare la aceste decizii.

Dincolo de aceasta, potrivit art. 16 din Legea nr. 239/2008, autoritățile publice trebuie să întocmească rapoarte anuale privind transparența procesului decizional. Aceste rapoarte includ



informații despre numărul deciziilor adoptate, recomandările primite, ședințele și dezbaterile publice organizate și cazurile de nerespectare a legii.

În opinia noastră, aceste rapoarte au un rol esențial în consolidarea principiilor democratice și a bunei guvernări, întrucât:

a) permit cetățenilor și altor părți interesate să monitorizeze activitatea autorităților publice și să verifice dacă acestea respectă principiile transparenței în procesul decizional;

b) furnizează o dovadă concretă a angajamentului autorităților față de o guvernare deschisă și responsabilă;

c) permit identificarea eventualelor lacune în procesul decizional și ajustarea procedurilor pentru a răspunde mai bine nevoilor și preocupărilor cetățenilor, devenind astfel instrumente de autoevaluare și îmbunătățire continuă a guvernării;

d) oferă o metodă de evaluare a respectării normelor legale și a procedurilor stabilite pentru transparența procesului decizional, devenind un mecanism de control și responsabilitate ce poate contribui la corectarea neregulilor și prevenirea abaterilor viitoare;

e) încurajează implicarea activă a cetățenilor, a organizațiilor societății civile și a altor părți interesate.

Așadar, rapoartele privind transparența în procesul decizional sunt esențiale nu doar pentru a asigura conformitatea autorităților cu legea, dar și pentru a promova o guvernare mai deschisă, mai responsabilă și mai eficientă, în interesul cetățenilor și al întregii societăți.

O altă garanție importantă a transparenței procesului decizional este răspunderea pentru nerespectarea transparenței, prevăzută la art. 16<sup>1</sup> din Legea nr. 239/2008, conform căruia nerespectarea prevederilor legii referitoare la transparența procesului decizional poate atrage sancțiuni disciplinare sau contravenționale, conform legislației muncii sau a celei contravenționale.

Importanța și relevanța acestei norme se justifică prin următoarele:

1. Prevederea răspunderii pentru nerespectarea transparenței oferă o pârghie de control asupra autorităților publice, forțându-le să respecte procesele legale stabilite pentru transparența procesului decizional. Aceasta garantează că autoritățile publice nu pot ignora procedurile de transparență fără a suporta consecințe legale.

2. Prin introducerea de sancțiuni disciplinare sau contravenționale, legea încurajează autoritățile publice să își asume responsabilitatea pentru acțiunile lor și pentru modul în care se desfășoară procesul decizional. Astfel, se asigură că acestea nu doar că respectă legea, dar și că implementează proceduri care garantează transparența, consultarea publicului și o guvernare responsabilă.

3. Sancțiunile impuse pentru nerespectarea transparenței funcționează și ca un mecanism de prevenire a abuzurilor administrative. Acestea descurajează autoritățile să ia decizii în mod arbitrar sau să excludă cetățenii și părțile interesate din procesul decizional, contribuind astfel la menținerea unui climat de încredere între autoritățile publice și cetățeni.

4. Prin sancționarea autorităților care nu respectă normele transparenței procesului decizional, se protejează echitatea și corectitudinea acestuia, asigurându-se astfel că toate părțile implicate au șansa de a-și exprima opiniile și preocupările.

În concluzie, sancțiunile pentru nerespectarea transparenței nu sunt doar o măsură de corectare a abaterilor, ci și un instrument esențial pentru menținerea unui proces decizional deschis, responsabil și echitabil, care sprijină consolidarea democrației și încrederea publicului în instituțiile statului. Cea mai importantă întrebare în acest context este cât de eficientă este instituția răspunderii juridice pentru nerespectarea prevederilor legii referitoare la transparența procesului decizional, în condițiile în care *Codul contravențional al Republicii Moldova*<sup>478</sup> nu stabilește expres răspunderea pentru asemenea fapte?

În opinia noastră, acest vid legislativ afectează substanțial aplicabilitatea reală a sancțiunilor și diminuează eficiența măsurilor de control asupra autorităților, lăsându-le, astfel, posibilitatea de a încălca aceste norme fără a fi sancționate corespunzător. Fără o reglementare clară în *Codul contravențional*, autoritățile publice pot considera că nu există riscuri semnificative pentru nerespectarea transparenței, ceea ce poate afecta încrederea cetățenilor și a părților interesate în procesul decizional. Astfel, chiar și în cazul unor încălcări evidente, lipsa sancțiunilor diminuează eficiența mecanismului de responsabilizare.

În asemenea circumstanțe, ar fi binevenită o reglementare explicită în *Codul contravențional* a sancțiunilor pe care le riscă persoanele vinovate de nerespectarea prevederilor legii referitoare la transparența procesului decizional. O astfel de completare ar sprijini principiul transparenței și ar crea un stimulent direct pentru autoritățile care se află în procesul de luare a deciziilor să respecte normele legale stabilite, știind că nerespectarea acestora ar atrage consecințe legale.

Așadar, pentru a asigura o aplicare coerentă a legii și pentru a preveni abuzurile sau opacitatea în procesul decizional, este necesar ca prevederile privind transparența să fie susținute de sancțiuni clare și aplicabile. Fără o astfel de reglementare, autoritățile pot rămâne nesancționate, iar procesul decizional nu va putea atinge nivelul dorit de transparență și responsabilitate.

---

<sup>478</sup> *Codul contravențional al Republicii Moldova* nr. 218 din 24.10.2008. Republicat în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 78-84 din 17.03.2017 (modificată prin Legea nr. 195 din 25.07.24, MO367-369/23.08.24).

Dincolo de aspectele menționate anterior, considerăm important să trasăm o paralelă între Legea nr. 239/2008 și *Regulamentul Guvernului Republicii Moldova*<sup>479</sup> (analizat în compartimentul anterior), pentru a vedea în ce măsură aceste acte normative se corelează reciproc, asigurând o implementare eficientă a transparenței în procesul decizional.

În acest scop, am selectat din conținutul normativ al *Regulamentului* doar dispozițiile care se referă la asigurarea transparenței, după cum urmează:

- Pct. 146-148: „Extrasul din procesul-verbal al ședinței Guvernului și lista actelor adoptate se aduc la cunoștința publicului prin publicare pe site-ul web oficial al Guvernului, în decurs de 3 zile lucrătoare de la data desfășurării ședinței, și se transmit autorităților publice interesate, utilizând soluțiile tehnico-tehnologice de circulație electronică a documentelor. Cancelaria de Stat este responsabilă de informarea publicului despre actele adoptate și deciziile luate de Guvern în cadrul ședințelor Guvernului. În acest scop, Cancelaria de Stat emite comunicate de presă și asigură publicarea materialelor și documentelor corespunzătoare în mijloacele de informare în masă, inclusiv electronice. Membrii Guvernului și alți conducători ai autorităților administrative centrale organizează conferințe de presă și briefguri. Actele adoptate sunt publicate pe site-ul web oficial al autorității autor și pe platforma [particip.gov.md](http://particip.gov.md), la dosarul actului respectiv.”

- Pct. 172: „Autorul proiectului este responsabil de informarea părților interesate, la toate etapele de elaborare și promovare, despre proiectul care urmează să fie examinat de către Guvern, în conformitate cu cerințele prevăzute de legislația privind transparența în procesul decizional.”

- Pct. 227: „În cazul în care, ca urmare a publicării pentru consultări publice a proiectului pe site-ul său web oficial și pe platforma [particip.gov.md](http://particip.gov.md), autoritatea recepționează recomandări ale părților interesate, aceasta poate aplica modalitățile și procedurile de consultare specificate în art. 11 din Legea nr. 239/2008 și în mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional, aprobat de Guvern.”

- Pct. 325-327: Guvernul are responsabilitatea să creeze „condițiile necesare pentru asigurarea participării societății civile în procesul de monitorizare a activității autorităților publice care îi sunt subordonate prin publicarea pe site-ul său web oficial a rapoartelor periodice de monitorizare și de progres, a rapoartelor consolidate anuale de activitate privind implementarea Programului de guvernare, a documentelor de politici și a altor acte ale Guvernului”. Totodată, Guvernul trebuie să asigure „consultarea publică a opiniei reprezentanților societății civile în conformitate cu prevederile legislației privind transparența în procesul decizional și ale propriului *Regulament*”. Toate „demersurile organizațiilor societății civile adresate Guvernului trebuie să fie

---

<sup>479</sup> Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea *Regulamentului Guvernului* nr. 610 din 03.07.2018. În: Monitorul Oficial nr. 245 din 04.07.2018 (modificat prin HG348 din 18.07.19, MO238/19.07.19).

examine conform procedurilor stabilite de Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116/2018, de legislația privind accesul la informațiile de interes public și de prevederile Regulamentului Guvernului”.

Raportând normele citate din Regulamentul Guvernului la prevederile Legii nr. 239/2008 și, în special, la drepturile recunoscute cetățenilor ca subiecți ai procesului decizional enunțate anterior (art. 6 – de a participa la orice etapă a procesului decizional; de a solicita și obținere informații referitoare la procesul decizional; de a propune inițierea elaborării și adoptării deciziilor și de a prezenta recomandări cu privire la proiectele de decizii), constatăm că în procesul normativ al Guvernului cetățenii nu beneficiază de:

a) *Dreptul de a participa la orice etapă a procesului decizional.* În concret, cetățenilor nu le este recunoscut dreptul de a participa la etapa adoptării deciziilor (în ședințele Guvernului). În cadrul procesului normativ al Guvernului, cetățenii au dreptul să participe doar la etapa elaborării proiectului de act normativ.

b) *Dreptul de a propune inițierea elaborării și adoptării de decizii.* Altfel spus, în cadrul procesului normativ al Guvernului cetățenii nu au dreptul la inițiativă normativă.

Prin urmare, participarea cetățenilor în procesul normativ al Guvernului se realizează nemijlocit prin posibilitatea de a trimite observații și recomandări în cadrul consultării publice. Acesta este principalul mecanism care asigură implicarea directă a publicului în etapa de elaborare a deciziilor, înainte ca acestea să fie adoptate oficial de Guvern.

### **3.4. Implicarea cetățeanului în procesul normativ al administrației publice locale**

Unul dintre principiile constituționale fundamentale ce guvernează activitatea autorităților administrației publice locale în Republica Moldova este *consultarea cetățenilor în probleme locale de interes deosebit*, principiu consacrat expres de art. 109 alin. (1) din *Constituția Republicii Moldova* și reiterat în art. 3 alin. (1) din *Legea privind administrația publică locală* nr. 436/2006<sup>480</sup>.

În doctrină, s-a subliniat că asocierea autonomiei locale cu obligația consultării cetățenilor exprimă o filosofie a echilibrului între formele democrației directe, participative și celei reprezentative. Astfel, interdicția ca autonomia locală să fie exercitată în detrimentul dreptului locuitorilor de a fi consultați în privința problemelor locale de interes deosebit constituie o garanție

---

<sup>480</sup> *Legea privind administrația publică locală* nr. 436 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35 din 09.03.2007 (actualizată prin Legea nr. 155 din 15.07.22, MO246-250/05.08.22).

că autonomia nu se transformă într-o izolare instituțională, ci rămâne un mecanism de apropiere a administrației de cetățean<sup>481</sup>.

Plecând de la acest principiu se poate afirma cu certitudine că *cetățeanul* reprezintă un *subiect distinct al procesului decizional local*, statut ce implică recunoașterea unor importante drepturi pentru cetățean, dar și a unor obligații corelative pentru autoritățile administrației publice locale<sup>482</sup>.

Problematica dată prezintă în opinia noastră atât un interes teoretic (întrucât necesită o analiză sistemică a legislației în vigoare în vederea stabilirii mecanismului desfășurării consultărilor publice), cât și o semnificație practică (analiza fiind utilă nu doar autorităților administrației publice care sunt obligate să respecte și să implementeze principiul enunțat, dar și cetățenilor cu spirit de inițiativă civică care își doresc o implicare activă și eficientă în soluționarea problemelor de interes local). Pentru realizarea efectivă a acestui principiu democratic este absolut necesar de a cunoaște instrumentele reale puse la dispoziția autorităților locale și a locuitorilor unităților administrativ-teritoriale (colectivităților locale) în contextul realizării democrației la nivel local<sup>483</sup>.

Având în vedere cele enunțate, în continuare, ne propunem să realizăm o radiografie a cadrului normativ în vigoare din Republica Moldova cu scopul identificării instituțiilor juridice prin intermediul cărora se asigură realizarea practică a principiului *consultării cetățenilor în probleme locale de interes deosebit*.

Vom iniția studiul cu normele cuprinse în *Legea privind administrația publică locală* nr. 436/2006, care se referă nemijlocit la consultarea cetățenilor (populației). Este vorba despre art. 8 al acestei legi, care prevede următoarele: „(1) În problemele de importanță deosebită pentru unitatea administrativ-teritorială, populația poate fi consultată prin referendum local, organizat în condițiile Codului electoral. (2) În problemele de interes local care preocupă o parte din populația unității administrativ-teritoriale pot fi organizate, cu această parte, diverse forme de consultări, audieri publice și convorbiri, în condițiile legii. (3) Proiectele de decizii ale consiliului local se consultă public, în conformitate cu legea, cu respectarea procedurilor stabilite de către fiecare

---

<sup>481</sup> CENUȘE, M. *Principiul consultării cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit*. În: Revista Transilvană de Științe Administrative 2013, nr. 1(32), p. 45.

<sup>482</sup> LAZĂR, M., COSTACHI, Gh. *Cetățeanul ca subiect al procesului decizional local din Republica Moldova*. În: „Devianță și Criminalitate: Evoluție, Tendințe și Perspective”, Volumul VI – 2022, materialele conferinței naționale cu participare internațională din 10-11 noiembrie 2022, Universitatea „George Bacovia” din Bacău. Bacău: Universul Juridic, 2023, p. 382.

<sup>483</sup> LAZĂR, M., COSTACHI, Gh. *Cetățeanul ca subiect al procesului decizional local din Republica Moldova*. În: „Devianță și Criminalitate: Evoluție, Tendințe și Perspective”, Volumul VI – 2022, materialele conferinței naționale cu participare internațională din 10-11 noiembrie 2022, Universitatea „George Bacovia” din Bacău. Bacău: Universul Juridic, 2023, p. 382.

autoritate reprezentativă și deliberativă a populației unității administrativ-teritoriale de nivelul întâi sau al doilea, după caz.”

Din prevederile normative citate deducem că, la nivel local, consultarea cetățenilor poate lua fie forma *referendumului local* (în cazul celor mai importante probleme), fie forma *audierilor publice* (în cazul celorlalte probleme locale), criteriul de delimitare fiind caracterul problemelor supuse soluționării. Totodată, este de observat că legea stabilește și *consultarea publică* „obligatorie” a tuturor deciziilor consiliului local.

Așadar, asistăm la o reglementare diferențiată a formelor prin care se poate realiza principiul consultării cetățenilor în probleme de interes local<sup>484</sup>. Interesant este că, în doctrină, principiul dat este identificat practic cu *referendumul local*. În acest sens, se subliniază că „principiul consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit sau referendumul local constituie o componentă a autonomiei locale”<sup>485</sup>. Într-o altă opinie<sup>486</sup> (cu care suntem într-o total de acord), principiul în cauză nu poate fi redus doar la *referendumul local*, întrucât într-o astfel de variantă el este în prezent practic inaplicabil. De aceea, *referendumul local* trebuie recunoscut doar ca o formă de realizare a principiului dat (eventual cea mai importantă), alături de alte forme specificate de Legea nr. 436/2006.

Pentru a accentua distincția dintre aceste forme, unii cercetători califică *referendumul local* ca fiind o formă *instituționalizată* de consultare a cetățenilor, iar celelalte – ca forme *neinstituționalizate*<sup>487</sup>. În opinia noastră, o astfel de delimitare nu se justifică atât timp cât legiuitorul stabilește reguli procedurale pentru toate formele de consultare a cetățenilor, garantând astfel atât dreptul acestora de a participa la procesul decizional local, cât și obligația autorităților administrației publice locale de a le respecta<sup>488</sup>.

În concret, din conținutul art. 8 al Legii nr. 436/2006 constatăm că în cazul *referendumului local*, regulile de procedură sunt cuprinse în *Codul electoral al Republicii Moldova*<sup>489</sup>, fiind vorba

---

<sup>484</sup> LAZĂR, M., COSTACHI, Gh. *Cetățeanul ca subiect al procesului decizional local din Republica Moldova*. În: „Devianță și Criminalitate: Evoluție, Tendințe și Perspective”, Volumul VI – 2022, materialele conferinței naționale cu participare internațională din 10-11 noiembrie 2022, Universitatea „George Bacovia” din Bacău. Bacău: Universul Juridic, 2023, p. 383.

<sup>485</sup> BĂDÎNGĂ, C. *Consultarea cetățenilor în problemele locale de interes deosebit*. În: „Administrația publică în statul de drept”, materiale ale sesiunii de comunicări științifice, 27-28 septembrie 2008. Chișinău: S.n., 2009, p. 251.

<sup>486</sup> PÎNZARU, T. *Asigurarea juridică a implicării cetățeanului în procesul decizional al autorităților de guvernare și reprezentative*. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2015, p. 156.

<sup>487</sup> MANDA, C., MANDA, C. *Deptul colectivităților locale*. București: Lumina Lex, 2007, p. 142.

<sup>488</sup> LAZĂR, M., COSTACHI, Gh. *Cetățeanul ca subiect al procesului decizional local din Republica Moldova*. În: „Devianță și Criminalitate: Evoluție, Tendințe și Perspective”, Volumul VI – 2022, materialele conferinței naționale cu participare internațională din 10-11 noiembrie 2022, Universitatea „George Bacovia” din Bacău. Bacău: Universul Juridic, 2023, p. 383.

<sup>489</sup> *Codul electoral al Republicii Moldova* nr. 1381 din 21.11.1997. Republicat în: Monitorul Oficial nr. 451-463 din 29.12.2017 (modificat prin Legea nr. 73 din 31.03.22, MO115-117/20.04.22).

despre art. 185-212, în timp ce în cazul celorlalte forme de *audieri publice*, actul normativ citat precizează că se desfășoară „în condițiile legii”. Ca urmare, o primă sarcină în contextul dat ține de identificarea cadrului normativ care conturează condițiile în cauză, lucru de care ne vom ocupa în paralel cu elucidarea esenței fiecărei forme de consultări publice aplicabile la nivel local.

**Referendumul local.** Inițial, vom preciza că, în sens larg, *referendumul* desemnează intervenția populară în activitatea decizională desfășurată de organele statului și acoperă toate procedeele guvernământului semi-direct. În sens restrâns, prin *referendum* se înțelege doar una dintre formele de intervenție populară, acestea fiind: *referendumul*, *veto-ul popular*, *inițiativa populară* și *revocarea populară*<sup>490</sup>. În această accepțiune, *referendumul* apare generic ca o modalitate de asociere a poporului la puterea de decizie, în forma sa clasică reprezentând o participare directă a membrilor corpului electoral la procesul de legiferare.

Așadar, „prin intermediul acestei instituții democratice, colectivitatea locală are posibilitatea să ia decizii asupra celor mai importante probleme de interes local”<sup>491</sup>.

O definiție legală a *referendumului local* atestăm în art. 185 din *Codul electoral al Republicii Moldova*, potrivit căruia: „Referendumul local reprezintă consultarea cetățenilor în probleme de interes deosebit pentru sat (comună), sector, oraș (municipiu), raion, unitate administrativ-teritorială cu statut special.” Totodată, în art. 187 alin. (1) din *Cod*, se precizează că: „Referendumului local pot fi supuse problemele care au o importanță deosebită pentru localitatea respectivă și care țin doar de competențele legale ale autorităților administrației publice locale.”

Se poate observa că esența instituției *referendumului local* rezidă în votul alegătorilor, prin intermediul căruia sunt luate decizii pe marginea problemelor de interes local. Astfel, obiectul *referendumului local* este format din problemele de interes local, care sunt direct sau indirect legate de interesele vieții și activității colectivității locale<sup>492</sup>.

În încercarea de a preciza care sunt problemele ce pot fi supuse soluționării prin intermediul desfășurării *referendumului local*, vom face trimitere la același art. 185 din *Codul electoral al RM*, potrivit căruia: „Revocarea primarului satului (comunei), sectorului, orașului (municipiului) se efectuează, de asemenea, prin referendum local.” Așadar, una dintre problemele importante ale colectivităților locale este *revocarea primarului*, decizie ce poate fi luată doar în cadrul unui

---

<sup>490</sup> GÎRLEȘTEANU, G. L. *Instituția referendumului local și principiul consultării cetățenilor asupra unor probleme de interes deosebit pentru unitățile administrativ-teritoriale*. În: *Revista de Studii Juridice*, 2009, nr. 1, p. 50.

<sup>491</sup> АВАКЪЯН, С.А. *Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления*. В: *Конституционные и законодательные основы местного самоуправления* / Под ред. А.В. ИВАНЧЕНКО. Москва, 2004, p. 236.

<sup>492</sup> КОВАЛЕНКО, Н.Е. *Местное самоуправление как форма демократии*. СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2008, p. 40.

*referendum local*. Acest moment îl regăsim reglementat și în art. 5 alin. (4) lit. d) din *Legea privind statutul alesului local* nr. 768/2000<sup>493</sup>.

În plan comparativ, în România, *Legea nr. 215/2001 administrării publice locale*<sup>494</sup> prevede în art. 55 că prin referendum local poate fi dizolvat și *consiliul local* în baza cererii adresate de către cel puțin 25% din numărul cetățenilor cu drept de vot înscriși în listele electorale ale unității administrativ-teritoriale. Importanța revocării acestor subiecți a fost apreciată de unii doctrinari moldoveni, care s-au expus pentru instituirea unei asemenea instituții și în Republica Moldova, întrucât „o asemenea pârgie de influență asupra autorităților locale (în condițiile în care este fundamentată științific și reglementată corespunzător) este de natură să consolideze substanțial democrația la nivel local”<sup>495</sup>. Vom susține această poziție, întrucât într-adevăr, în măsura în care colectivitatea locală are dreptul la alegerea consiliului local, tot așa ar trebui să dispună și de dreptul de a retrage votul de încredere acordat consiliului local, prin intermediul unui referendum local<sup>496</sup>.

Revenind la problemele ce pot fi supuse referendumului local, considerăm a fi la fel de importantă și problema formării, desființării, schimbării statutului unității administrativ-teritoriale și modificării hotarelor acesteia, care, potrivit art. 17 alin. (1) și art. 18 din *Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova* nr. 764/2002<sup>497</sup>, este soluționată după consultarea cetățenilor (în lege nefiind indicată forma concretă a desfășurării acesteia<sup>498</sup>). În acest caz, cercetătorii<sup>499</sup> susțin că organizarea referendumului este obligatorie.

În condițiile în care cercul problemelor ce pot fi supuse *referendumului local* nu este precizat expres de lege, colectivitatea locală având libertatea să le identifice de sine stătător, totuși legiuitorul intervine cu precizarea limitelor acestei libertăți. Astfel, potrivit art. 188 din *Codul*

---

<sup>493</sup> *Legea privind statutul alesului local*, nr. 768 din 02.02.2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 34 din 24.03.2000 (actualizată prin Legea nr. 134 din 17.06.2016, MO 245-246/30.07.16).

<sup>494</sup> *Legea României nr. 215 din 23 aprilie 2001 administrației publice locale*. Republicată în Monitorul Oficial al României, nr. 123 din 20 februarie 2007.

<sup>495</sup> ARSENI, O. *Dizolvarea consiliului local: studiu juridico-comparativ*. În: „Mecanisme naționale și internaționale de protecție a drepturilor omului”, materialele mesei rotunde din 11 decembrie 2013. Chișinău: AAP, 2014, p. 289.

<sup>496</sup> LAZĂR, M., COSTACHI, Gh. *Cetățeanul ca subiect al procesului decizional local din Republica Moldova*. În: „Devianță și Criminalitate: Evoluție, Tendințe și Perspective”, Volumul VI – 2022, materialele conferinței naționale cu participare internațională din 10-11 noiembrie 2022, Universitatea „George Bacovia” din Bacău. Bacău: Universul Juridic, 2023, p. 384-385.

<sup>497</sup> *Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova*, nr. 764 din 27.12.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 16 din 29.01.2002.

<sup>498</sup> КОСТАКИ, Г., НЯГУ, А. *Прямая (непосредственная) демократия на местном уровне: формы и законодательное обеспечение*. В: Закон и Жизнь, 2013, № 5, p. 7; КОСТАКИ, Г. *Формы реализации прямой демократии на местном уровне*. În: „Știința juridică în condițiile de integrare europeană a Ucrainei și Moldovei: repere moderne de dezvoltare juridică”, materialele conferinței internaționale științifico-practică din 24-25 martie 2017 din Chișinău. Chișinău: S.n., 2017, p. 87.

<sup>499</sup> BĂDÎNGĂ, C. *Consultarea cetățenilor în problemele locale de interes deosebit*. În: „Administrația publică în statul de drept, materiale ale sesiunii de comunicări științifice, 27-28 septembrie 2008. Chișinău: S.n., 2009, p. 253.



*electoral al RM*: „Referendumului local nu pot fi supuse următoarele probleme: a) de interes național, care țin de competența Parlamentului, Guvernului sau a altor autorități publice centrale, conform atribuțiilor stabilite de Constituție și de legislație; b) ce țin de politica internă și externă a statului; c) care vin în contradicție cu prevederile Constituției și ale legislației Republicii Moldova; d) privind impozitele și bugetul; e) privind măsurile extraordinare sau de urgență pentru asigurarea ordinii publice, sănătății și securității populației; f) privind alegerea, numirea, demiterea și revocarea în/din anumite funcții a persoanelor ce țin de competența Parlamentului, a Președintelui Republicii Moldova și a Guvernului; g) ce țin de revocarea din funcție a primarului, destituit în baza hotărârii definitive de revocare pronunțate de instanța de judecată; h) ce țin de competența instanțelor de judecată sau a procuraturii; i) privind modificarea subordonării administrativ-teritoriale a localităților, cu excepția cazurilor prevăzute de Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri).”

Printre alte reglementări în materie cuprinse de *Codul electoral al RM*, importanță prezintă:

- art. 190, potrivit căruia „referendumul local poate fi inițiat atât de către autoritățile administrației publice locale, cât și de 10 la sută din numărul cetățenilor cu drept de vot care domiciliază pe teritoriul unității administrativ-teritoriale respective”. Așadar, cetățenilor li se recunoaște și dreptul la inițierea referendumului local – un drept destul de important pentru realizarea democrației la nivel local.

- art. 208 alin. (1), potrivit căruia „decizia se consideră adoptată prin referendum local dacă pentru ea au votat majoritatea cetățenilor care au participat la referendum”. Norma în cauză pune accentul pe finalitatea referendumului local – adoptarea unei *decizii*. Pornind de la aceasta, în sens strict, se poate susține că referendumul local este unul decizional (aprobativ) și nu consultativ, ceea ce denotă implicarea directă a cetățenilor la luarea deciziilor în cadrul procesului decizional local.

- art. 208 alin. (3), care prevede că „hotărârea adoptată prin referendum local se anulează sau se modifică, de asemenea, prin referendum local sau prin decizie a consiliului local respectiv, adoptată cu votul a 2/3 din numărul consilierilor”.

În opinia unor autori<sup>500</sup>, această ultimă dispoziție implică câteva aspecte importante (pe care le susținem întru totul):

a) „În primul rând, o decizie adoptată prin referendum local poate fi anulată sau modificată (deci voința generală a colectivității locale poate fi anulată sau modificată după ce valabilitatea

---

<sup>500</sup> PÎNZARU, T. *Asigurarea juridică a implicării cetățeanului în procesul decizional al autorităților de guvernare și reprezentative*. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2015, p. 158.

acesteia a fost confirmată în condițiile legii, fapt ce într-o anumită măsură denaturează principiul suveranității poporului);

b) În al doilea rând, decizia adoptată prin referendum local poate fi anulată sau modificată prin decizie a consiliului local (în așa mod este diminuat și mai mult rolul și valoarea voinței generale a cetățenilor, fiind ignorat practic faptul că autonomia locală este un drept ce aparține colectivității locale, exercitat doar de autoritățile reprezentative ale acesteia);

c) În al treilea rând, legea nu prevede temeiurile și cazurile în care se admite anularea sau modificarea deciziilor adoptate prin referendum local (astfel, legea evită a garanta forța juridică a deciziilor adoptate în baza voinței generale a colectivității locale, prin aceasta, conferind într-o formă indirectă puteri discreționare autorităților locale);

d) În al patrulea rând, prin referendum local poate fi anulată sau modificată o decizie adoptată de asemenea prin referendum (prin aceasta se recunoaște existența referendumului local abrogativ; în același timp, dacă prin referendum poate fi anulată o decizie adoptată tot prin referendum, de ce nu ar fi posibilă o astfel de anulare și a deciziilor adoptate de către consiliile locale? – fiind vorba, în acest sens, de un adevărat *veto popular*)”.

Pornind de la aceste aspecte, se conchide că instituția referendumului local, privită ca o formă de exercitare a suveranității poporului și o formă de participare a cetățenilor la procesul decizional local, necesită unele remedieri legislative în vederea: consolidării forței juridice a deciziilor adoptate prin referendum (stabilirea posibilității anulării sau modificării acestor decizii doar prin referendum); extinderii spectrului de probleme ce pot fi supuse aprobării prin referendum local și consacrarea expresă a acestora în lege (în special, revocarea consiliului local, anularea sau modificarea deciziilor acestora etc.); instituirii *veto-ului popular* (instituție necesară pentru consolidarea rolului referendumului local ca exprimare democratică a voinței generale a colectivității locale nu doar în scop aprobativ, consultativ, dar și abrogativ).

Aceste măsuri sunt necesare mai ales că democrația reprezentativă la nivel local trebuie să cuprindă o reală participare la viața publică a celor care sunt chemați să desemneze reprezentanți. Atât timp cât această participare nu va fi asigurată (prin intermediul referendumului local), sunt șanse ca reprezentarea locală să rămână o formalitate, o ficțiune.

În acest sens, susținem autorii<sup>501</sup>, care se expun pentru acordarea colectivității locale (prin normă constituțională și lege organică) a posibilității de a-și exprima, prin referendum aprobativ,

---

<sup>501</sup> MICINSCHI, A. *Unele forme și metode contemporane de administrare publică locală*. În: „Administrația publică: aspecte practico-științifice, probleme și perspective”, materialele conf. internaț. științifico-practice, din 30 ianuarie 2004. Chișinău: CEP USM, 2004, p. 243-244; BĂDÎNGĂ, C. *Consultarea cetățenilor în problemele locale de interes deosebit*. În: „Administrația publică în statul de drept”, materiale ale sesiunii de comunicări științifice, 27-28 septembrie 2008. Chișinău: S.n., 2009, p. 252.

voința în probleme locale de interes deosebit, al căror spectru trebuie să fie identificat concret în lege, iar în cadrul unui referendum consultativ – în orice problemă, pentru a cărei soluționare primarul sau consiliul local vrea să cunoască atitudinea colectivității.

Necesitatea unor astfel de măsuri o regăsim argumentată în doctrină după cum urmează: „teoretic consultarea cetățenilor prin *referendum local* oferă colectivităților locale posibilitatea de a interveni direct în soluționarea unor probleme locale de interes deosebit. În practică, această intervenție se manifestă mai puțin ca formă de participare a colectivităților locale la exercitarea autonomiei locale, fiindcă în cadrul referendumului consultativ corpul electoral din colectivitatea locală își exprimă doar atitudinea și nu voința față de problema abordată, decizia urmând să o ia primarul sau consiliul local”<sup>502</sup>. Așadar, constatăm că la nivel legislativ, ar fi binevenit să se facă o delimitare clară dintre tipurile de referendumuri ce pot fi desfășurate la nivel local, pentru a li se contura clar statutul juridic<sup>503</sup>.

Dincolo însă de soluționarea acestor probleme, totuși, trebuie să recunoaștem că referendumul local, în pofida semnificației sale distincte pentru realizarea democrației, nu este folosit la capacitate maximă. Din perspectiva dată, cercetătorii punctează: „nu se poate susține că referendumul local este o modalitate frecventă și eficientă de soluționare a problemelor de interes local. El reprezintă mai mult un instrument facultativ de exercitare a autoadministrării locale”<sup>504</sup>. Unii întrevăd cauza acestei situații în „nivelul scăzut de conștiință social-politică și juridică a populației, deoarece cetățenilor le este greu să desprindă din multitudinea de probleme cotidiene care dintre ele sunt de interes deosebit și merită a fi înaintate pentru consultare și soluționare prin referendum”<sup>505</sup>.

Într-o anumită măsură cercetătorii desigur au dreptate, deoarece într-adevăr, cultura juridică la nivel de colectivități locale lasă mult de dorit, în lipsa acesteia referendumul local rămânând a fi doar o măsură de rezervă și de excepție pentru democrația locală din Republica Moldova. În opinia noastră, o eventuală consolidare a rolului referendumului local în societate este

---

<sup>502</sup> SAITARLÎ, N. *Consultarea cetățenilor în problemele de interes deosebit - principiu de bază ale administrației publice locale din Republica Moldova*. În: „Conferința științifică de totalizare a activității de cercetare a cadrelor didactice”. Vol. 1, 20 aprilie 2007, Cahul. Cahul: Tipografia Turnul Vechi SRL, 2007, p. 200.

<sup>503</sup> LAZĂR, M., COSTACHI, Gh. *Cetățeanul ca subiect al procesului decizional local din Republica Moldova*. În: „Devianță și Criminalitate: Evoluție, Tendințe și Perspective”, Volumul VI – 2022, materialele conferinței naționale cu participare internațională din 10-11 noiembrie 2022, Universitatea „George Bacovia” din Bacău. Bacău: Universul Juridic, 2023, p. 387.

<sup>504</sup> АВАКЪЯН, С.А. *Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления*. В: Конституционные и законодательные основы местного самоуправления / Под ред. А.В. ИВАНЧЕНКО. Москва, 2004, p. 236.

<sup>505</sup> ORLOV, M., BELECCIU, Șt. *Drept administrativ*. Chișinău: Epigraf, 2005, p. 86.

posibilă ca urmare a valorificării mai intense a altor forme de consultare a cetățenilor la nivel local<sup>506</sup>, la care ne vom referi succint în cele ce urmează.

**Alte forme de consultare a cetățenilor la nivel local.** În literatura de specialitate nu există unanimitate referitor alte forme de consultare a cetățenilor la nivel local. Unii enumeră în acest sens următoarele forme<sup>507</sup>: „inițiativa populară locală, dezbaterile publice locale, adunările locuitorilor, adresările personale ale cetățenilor, consultările publice etc.” Alții sunt de părerea că alte modalități concrete de consultare a cetățenilor sunt<sup>508</sup>: modalități de informare, care cuprind furnizarea de informații din oficiu și la cerere de către autoritățile administrației publice locale, consultarea directă a cetățenilor care poate fi făcută prin dezbateri publice, participarea la ședințele de lucru ale autorităților locale și, nu în ultimul rând, atragerea participării active a cetățenilor prin acordarea dreptului la inițiativă decizională. Evident, fiecare formă merită atenție și necesită o analiză detaliată, întrucât dispun de particularități distincte. Noi ne vom reține atenția doar asupra unei forme concrete de consultare la nivel local și anume *adunarea generală a locuitorilor*, din motivul asemănării sale cu instituția referendumului local.

Potrivit doctrinei, *adunarea locuitorilor* reprezintă „o formă directă de participare a locuitorilor unității administrativ-teritoriale la discutarea și soluționarea problemelor de interes local. Această instituție permite cetățenilor de a-și exprima direct opinia și voința asupra problemelor de interes local”<sup>509</sup>. În pofida asemănării sale cu instituția referendumului local, art. 8 din Legea nr. 436/2006 nu prevede expres *adunarea locuitorilor* ca fiind o formă de consultare a cetățenilor la nivel local (limitându-se, așa cum am văzut mai sus, doar la enunțarea referendumului local, consultărilor, audierilor publice și convorbirilor).

Sintagma *adunarea generală a locuitorilor* poate fi atestată doar în art. 35 și 36 din Legea nr. 436/2006, norme consacrate expres delegatului sătesc. Din aceste prevederi legale, cercetătorii deduc câteva momente importante legate de *adunarea locuitorilor* ca formă de consultare a cetățenilor<sup>510</sup>, după cum urmează: la adunarea generală a locuitorilor se alege delegatul sătesc, se poate accepta demisia sau se poate hotărî revocarea delegatului sătesc; la adunarea generală a

---

<sup>506</sup> LAZĂR, M., COSTACHI, Gh. *Cetățeanul ca subiect al procesului decizional local din Republica Moldova*. În: „Devianță și Criminalitate: Evoluție, Tendințe și Perspective”, Volumul VI – 2022, materialele conferinței naționale cu participare internațională din 10-11 noiembrie 2022, Universitatea „George Bacovia” din Bacău. Bacău: Universul Juridic, 2023, p. 387.

<sup>507</sup> PÎNZARU, T. *Asigurarea juridică a implicării cetățeanului în procesul decizional al autorităților de guvernare și reprezentative*. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2015, p. 158.

<sup>508</sup> VOICAN, M. *Principiile cadru ale administrației publice locale*. București: Universul Juridic, 2008, p. 180.

<sup>509</sup> PÎNZARU, T. *Inițiativa populară în procesul decizional local*. În: „Reforme juridice în Moldova, Ucraina și Georgia în contextul proceselor de eurointegrare”, conferința internațională științifico-practică din 7-8 noiembrie 2014. Chișinău. Partea I. Chișinău: Iulian, 2014 (Tipogr. «Cetatea de Sus»), p. 68.

<sup>510</sup> PÎNZARU, T. *Asigurarea juridică a implicării cetățeanului în procesul decizional al autorităților de guvernare și reprezentative*. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2015, p. 156.

locuitorilor trebuie să participe cel puțin o treime din locuitorii cu drept de vot; adunarea generală se organizează în prezența primarului sau a viceprimarului unității administrativ-teritoriale respective.

Totodată, se poate observa că legea stabilește exhaustiv problemele ce pot fi decise la *adunarea generală a locuitorilor*. O astfel de situație în viziunea cercetătorilor nu este corectă, întrucât, optim ar fi ca în acest caz legea să permită expres discutarea oricăror altor probleme de interes local<sup>511</sup>, cum ar fi, bunăoară, întrebările ce țin de inițiativa normativă a locuitorilor în probleme de interes local<sup>512</sup> sau problema formării, desființării, schimbării statutului unității administrativ-teritoriale și modificării hotarelor acesteia<sup>513</sup>.

Exceptând aceste momente, totuși considerăm că au dreptate autorii care susțin că *adunările generale ale locuitorilor* trebuie să devină o formă importantă de implicare a cetățenilor în procesul decizional local, întrucât în virtutea semnificației lor juridice, ele se plasează după referendumul local. Mai mult, *adunările generale ale locuitorilor* prezintă și unele avantajele față de *referendum*, mai ales în ceea ce privește procedura simplă de organizare și desfășurare. Sub acest aspect, adunarea poate fi privită ca un mijloc mai accesibil al colectivității locale, cu ajutorul căruia aceasta poate veni cu unele propuneri concrete în fața autorităților locale. Pe lângă aceasta, este salutară și reglementarea obligativității autorităților locale de a prezenta periodic în cadrul adunărilor generale a informărilor cu privire la măsurile întreprinse pentru soluționarea problemelor comunității, precum și stabilirea în comun a obiectivelor prioritare și căilor de acțiune pentru viitor.

În fine, putem susține că *adunarea generală a locuitorilor* reprezintă un instrument deosebit de important și util pentru dezvoltarea și aplicarea democrației la nivel local. În condițiile în care *referendumul local* este un instrument prea complex (din punct de vedere procedural), *adunările generale ale locuitorilor* l-ar substitui foarte bine și eficient în procesul decizional local. Mai mult, *adunările generale* ar putea contribui și la consolidarea coeziunii sociale la nivel local, ceea ce le face indispensabile pentru dezvoltarea atât a activismului civic, cât și a parteneriatului dintre colectivitate (populație) și autoritățile administrației publice locale<sup>514</sup>.

---

<sup>511</sup> PÎNZARU, T. *Asigurarea juridică a implicării cetățeanului în procesul decizional al autorităților de guvernare și reprezentative*. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2015, p. 160.

<sup>512</sup> КОСТАКИ, Г., НЯГУ, А. *Прямая (непосредственная) демократия на местном уровне: формы и законодательное обеспечение*. В: Закон и Жизнь, 2013, № 5, p. 7.

<sup>513</sup> КОСТАКИ, Г. *Формы реализации прямой демократии на местном уровне*. În: „Știința juridică în condițiile de integrare europeană a Ucrainei și Moldovei: repere moderne de dezvoltare juridică”, materialele conferinței internaționale științifico-practică din 24–25 martie 2017 din Chișinău. Chișinău: S.n., 2017, p. 87.

<sup>514</sup> LAZĂR, M., COSTACHI, Gh. *Cetățeanul ca subiect al procesului decizional local din Republica Moldova*. În: „Devianță și Criminalitate: Evoluție, Tendințe și Perspective”, Volumul VI – 2022, materialele conferinței naționale cu participare internațională din 10-11 noiembrie 2022, Universitatea „George Bacovia” din Bacău. Bacău: Universul Juridic, 2023, p. 389.

### 3.5. Concluzii la capitolul III

În urma cercetării realizate, pot fi formulate următoarele concluzii:

1. *Procesul normativ* reprezintă ansamblul activităților prin care autoritățile publice adoptă acte normative subordonate legii, cu scopul de a organiza executarea și a executa dispozițiile legale primare. Acesta se desfășoară atât la nivelul central, cât și local, fiind reglementat de Constituție, legi speciale și acte normative subordonate legilor.

2. Deși, teoretic, diferența dintre *procesul legislativ* și *procesul normativ* este clară, în practică persistă ambiguități, întrucât ambele sunt desemnate generic drept „proces decizional”. Aceasta creează confuzii privind subiecții competenței, în special, cu privire la posibilitatea ca procesul normativ să fie desfășurat de autorități unipersonale sau exclusiv de cele colegiale.

3. Având în vedere specificul elaborării și emiterii actelor administrative normative de către autoritățile publice unipersonale, care nu beneficiază de o reglementare expresă și detaliată, considerăm că un veritabil *proces normativ* poate fi desfășurat exclusiv de autoritățile publice colegiale centrale și locale.

4. Analiza reglementărilor privind procesul normativ al Guvernului (în cele două state) evidențiază rolul distinct al autorităților publice centrale și locale, acestea fiind abilitate cu dreptul de inițiativă normativă. În calitate de autorități inițiatoare, ele au responsabilitatea directă de a interacționa cu cetățenii, asigurând astfel nu doar transparența procesului decizional, ci și participarea publicului la elaborarea actelor normative. Prin urmare, aceste autorități (colegiale) nu doar că își pot desfășura propriile procese normative, dar au și posibilitatea de a se implica activ în derularea primei etape a procesului normativ al Guvernului.

5. În cadrul procesului normativ al Guvernului, cetățenii nu pot iniția direct proiecte de acte normative. Ei au posibilitatea de a influența aceste proiecte doar prin participarea la consultări publice. Deși acest mecanism le oferă acces la procesul decizional, opinia lor are doar caracter consultativ, deoarece autoritățile nu sunt obligate să includă sugestiile primite în forma finală a actului normativ, având dreptul să le respingă motivat.

6. Referitor la posibilitatea cetățenilor de a participa la etapa „luării deciziilor” (ca „proces deliberativ”), constatăm că această etapă este specifică doar procesului normativ desfășurat de autoritățile publice colegiale. Întrucât majoritatea autorităților publice centrale au caracter unipersonal, cetățenii nu pot participa efectiv la această etapă. În schimb, la nivel local, unde funcționează autorități deliberative colegiale, precum consiliile locale, cetățenii dispun de o posibilitate reală de implicare, participând la ședințele publice în care se adoptă actele normative. Prin urmare, la nivel central, cu excepția unor autorități colegiale (dar nu și a Guvernului),

participarea cetățenilor în procesul normativ se limitează în principal la mecanismul consultărilor publice, prin care pot formula propuneri și obiecții asupra proiectelor de acte normative.

7. În ceea ce privește dreptul cetățenilor de a propune inițierea elaborării și adoptării de decizii, deși Legea nr. 239/2008 îl consacră în general (aplicabil procesului decizional al tuturor autorităților publice), în concret, o astfel de posibilitate cetățenii au doar în cadrul procesului normativ al autorităților publice locale. Nici în cadrul procesului normativ al Guvernului cetățenii nu beneficiază de dreptul la inițiativă normativă. Participarea acestora în acest proces se realizează exclusiv prin transmiterea de observații și recomandări în cadrul consultărilor publice.

8. Aspectele menționate evidențiază o discrepanță majoră între angajamentul statelor de a asigura transparența procesului decizional și de a promova democrația participativă, pe de o parte, și reglementarea concretă a mecanismelor de implicare a cetățenilor, pe de altă parte. Deși legislația consacră dreptul acestora de a participa la elaborarea și adoptarea actelor normative, în practică, oportunitățile reale de exercitare a acestui drept sunt limitate, ceea ce face ca democrația participativă să fie, în anumite cazuri, mai curând iluzorie. Sub acest aspect, considerăm binevenit ca în legislația ambelor state, să fie reglementate explicit cazurile în care cetățenii pot efectiv să participe în procesul normativ al autorităților publice centrale și locale, cu excluderea dispozițiilor generale declarative în acest sens.

9. În concluzie, principala formă de participare a cetățenilor în procesul normativ al autorităților publice centrale, atât în România, cât și în Republica Moldova, este *consultarea publică* a proiectelor de acte normative, mecanism prin care aceștia pot contribui la formularea textului viitoarelor reglementări. În schimb, în cadrul procesului normativ al autorităților publice locale, cetățenii au mai multe posibilități de implicare: pot impulsiona acest proces prin exercitarea *inițiativei normative*, pot formula obiecții și recomandări în cadrul *consultării publice* a proiectelor și pot participa direct la procesul deliberativ al autorităților locale, în cadrul căruia sunt adoptate actele normative.

## CONCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI

Ca urmare a cercetării realizate în prezenta lucrare de doctorat vom sublinia următoarele concluzii importante:

1. *Crearea dreptului* poate fi împărțită în două segmente distincte, în funcție de semnificația actelor adoptate: a) *legiferarea*, care reprezintă procesul de creare a actelor legislative de către autoritatea legislativă supremă (legiuitor) conform unei proceduri speciale, care include etape distincte ale procesului legislativ; b) *activitatea normativă (normarea)*, care vizează adoptarea de acte normative de către autoritățile publice sau funcționarii acestora, destinate să reglementeze aspecte administrative și să pună în aplicare legile.

2. *Legiferarea și normarea* sunt două procese complementare, fiecare având un rol distinct în *crearea dreptului*. *Legiferarea* este activitatea centrală a autorității legiuitoare, în timp ce *normarea* reprezintă activitatea mai largă de reglementare a domeniilor administrative, sub autoritatea executivului și a altor instituții competente.

3. Principalele forme de participare a cetățenilor în *procesul legislativ*, reglementate normativ, sunt<sup>515</sup>: *inițiativa legislativă populară*, *consultarea publică a proiectelor de acte legislative* și *referendumul legislativ*. Toate au un rol important în dezvoltarea și valorificarea avantajelor *democrației participative* în existența și funcționarea statului de drept.

4. *Inițiativa populară* desemnează atât *inițiativă legislativă* și *constituțională* a cetățenilor, cât și dreptul acestora de a iniția desfășurarea referendumurilor naționale. În esență, *inițiativa populară* desemnează un instrument de impulsione a unui proces decizional desfășurat și finalizat fie de către autorități (*inițiativa legislativă populară*), fie de către cetățeni (*inițiativa constituțională populară* și *referendumul legislativ*)<sup>516</sup>.

5. *Dreptul la inițiativă legislativă populară* trebuie clar delimitat 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

---

<sup>515</sup> 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: Ûhingu Teadus juhatus, 2021, p. 346.

<sup>516</sup> LAZĂR, M., COSTACHI, Gh. *Inițiativa legislativă populară ca instrument al democrației participative*. În: *Legea și Viața*, 2022, nr. 2, p. 19; LAZĂR, M. *Dreptul cetățenilor la inițiativă legislativă: între necesitate și realitate*. În: „Drepturile omului și justiția în Republica Moldova în contextul integrării europene”, materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională din 10 decembrie 2022, mun. Chișinău. Chișinău: USPEE (CEP USM), 2023, p. 132.



legislativ, fără a influența desfășurarea acestuia și nici finalitatea sa<sup>517</sup>), în timp ce în cel de-al doilea caz, întregul proces decizional aparține cetățenilor, care îi decid finalitatea.

6. Analiza comparativă a *inițiativei constituționale cetățenești* în România și Republica Moldova arată că, deși acest drept este prevăzut în ambele constituții, el este supus unor condiții stricte, pe alocuri similare. Principalele diferențe constau în: (a) în România, orice modificare constituțională se validează prin referendum, în timp ce în Republica Moldova doar unele cazuri impun această procedură; (b) în Republica Moldova, inițiativa devine nulă dacă Parlamentul nu o adoptă într-un an; (c) România are o reglementare unitară și detaliată (Legea nr. 189/1999), spre deosebire de Republica Moldova, unde, odată cu abrogarea Legii nr. 387/2001 în anul 2022, *inițiativa constituțională cetățenească* a rămas reglementată exclusiv prin prevederile constituționale, fără o legislație specială care să detalieze procedura. Acest fapt îi reduce considerabil aplicabilitatea și eficiența.

7. *Consultarea publică*, ca instrument distinct de participare a cetățenilor la procesul legislativ, nu este consacrată la nivel constituțional, ci reprezintă o creație legislativă. În Republica Moldova, această instituție este reglementată expres prin Legea nr. 100/2017 și prin Regulamentul Parlamentului, aplicându-se atât în faza pre-parlamentară, cât și în cea parlamentară a procesului legislativ.

8. Eficiența acestor reglementări depinde însă de modul lor de aplicare. Dacă procedurile de consultare sunt respectate doar formal, fără a integra real recomandările societății civile, impactul consultării publice este redus. De aceea, este esențial ca instituțiile și cetățenii să monitorizeze activ respectarea acestor obligații. În acest sens, considerăm utile următoarele îmbunătățiri: (1) instituirea unor mecanisme clare de monitorizare a modului în care propunerile primite sunt valorificate – de exemplu, menționarea expresă a recomandărilor integrate în nota de fundamentare a proiectului; (2) introducerea unor sancțiuni pentru nerespectarea etapelor de consultare publică sau pentru ignorarea nejustificată a propunerilor pertinente.

9. Comparativ, în România, *consultarea publică* nu este reglementată ca o etapă distinctă a procesului legislativ. Legea nr. 52/2003 o prevede doar în raport cu actele administrative emise de administrația publică. Întrucât *consultarea publică* este, în esență, una dintre cele mai eficiente forme de participare cetățenească, considerăm oportună consacrarea sa expresă în legislația României, ceea ce ar contribui semnificativ la consolidarea democrației participative.

---

<sup>517</sup> 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, p. 346.

10. *Referendumul constituțional* și cel *legislativ* reprezintă principalele forme prin care cetățenii pot participa direct la procesul legislativ. În România, *referendumul constituțional* este obligatoriu pentru orice revizuire a Constituției, fiind declanșat de Parlament. În Republica Moldova, situația este mai complexă: Constituția prevede un referendum constituțional obligatoriu doar pentru modificări esențiale (ex. suveranitate, neutralitate), însă Codul electoral extinde această instituție, permițând inițierea de către cetățeni și pentru alte dispoziții constituționale. Această dublă reglementare generează confuzii procedurale și posibile contradicții constituționale. Mai mult, Codul electoral al Republicii Moldova îmbină inițiativa cetățenească cu referendumul, făcând procesul dificil și greu accesibil, în lipsa unei reglementări detaliate. Inițierea referendumului depinde de îndeplinirea tuturor condițiilor legate de inițiativa constituțională, ceea ce limitează aplicabilitatea reală a acestui mecanism democratic.

11. În privința *referendumului legislativ*, acesta este reglementat doar de Codul electoral al Republicii Moldova, fără bază constituțională clară. Cetățenii pot propune astfel de referendumuri, însă lipsa unei prevederi exprese în Constituție și implicarea neclară a Parlamentului ridică semne de întrebare privind constituționalitatea și funcționarea sa.

12. În concluzie, deși legislația Republicii Moldova pare să ofere mai multe instrumente de participare cetățenească decât cea română, incoerențele și lipsa unei reglementări unitare în Constituție, Regulamentul Parlamentului și Codul electoral afectează serios eficiența acestor forme de democrație directă<sup>518</sup>. Este necesară o revizuire și armonizare legislativă substanțială.

13. Atât în România, cât și în Republica Moldova, la nivel legislativ sunt consacrate diferite forme de implicare a cetățeanului în procesul decizional al legislativului, precum și etapele concrete ce necesită a fi parcurse întru realizarea unora dintre acestea. Totodată, suntem nevoiți să recunoaștem că valoarea lor derivă în cea mai mare parte din eficiența utilizării practice, fiind absolut necesar ca acestea să nu rămână doar declarative<sup>519</sup>.

14. *Procesul normativ* reprezintă ansamblul activităților prin care autoritățile publice adoptă acte normative subordonate legii, cu scopul de a organiza executarea și a executa dispozițiile legale primare. Acesta se desfășoară atât la nivelul administrației publice centrale, cât și la nivel local, fiind reglementat de Constituție, legi speciale și acte normative subordonate legilor.

---

<sup>518</sup> LAZĂR, M. *Cetățenii ca subiecți ai procesului decizional al Parlamentului*. În: Legea și Viața, 2020, nr. 5-6, p. 61.

<sup>519</sup> LAZĂR, M. *Cetățeanul ca subiect al procesului decizional legislativ*. În: „Statul, securitatea și drepturile omului în era digitală”, materiale ale conferinței științifice internaționale din 8-9 decembrie 2022, Universitatea de Stat din Moldova. Chișinău: CEP USM, 2023, p. 219.

15. Deși diferența dintre *procesul legislativ* și *procesul normativ* pare evidentă, la nivel de reglementare persistă anumite ambiguități, atât în România, cât și în Republica Moldova. Una dintre cele mai serioase ambiguități este legată de capacitatea cetățenilor de a se implica efectiv în procesul normativ al autorităților unipersonale. Deși legislația din România și Republica Moldova recunoaște un drept general al cetățenilor de a participa la procesul decizional, reglementările actuale nu clarifică în mod explicit în ce măsură acest drept se aplică în contextul emiterii actelor normative de către autoritățile unipersonale. Această ambiguitate poate limita participarea activă a cetățenilor și poate crea confuzii în ceea ce privește responsabilitățile autorităților în facilitarea exercitării acestui drept.

16. Ținând cont de specificul procesului de emitere a actelor administrative normative de către autoritățile publice unipersonale, care nu beneficiază de o reglementare expresă și detaliată, considerăm că un veritabil proces normativ poate fi desfășurat exclusiv de autoritățile publice colegiale de la nivel central și local.

17. Analiza reglementărilor privind procesul normativ al Guvernului (în cele două state) evidențiază rolul distinct al autorităților publice centrale și locale, acestea fiind abilitate cu dreptul de inițiativă normativă. În calitate de autorități inițiatore, ele au responsabilitatea directă de a interacționa cu cetățenii, asigurând astfel nu doar transparența procesului decizional, ci și participarea publicului la elaborarea actelor normative. Prin urmare, aceste autorități (colegiale) nu doar că pot desfășura propriile procese normative, ci și se pot implica activ în prima etapă a procesului normativ al Guvernului.

18. În ce privește autoritățile publice locale, rolul primarului în procesul normativ local este limitat, comparativ cu cel al consiliului local, din cauza funcției sale predominant executive. Deși conduce administrația publică locală și aparatul de specialitate, primarul nu are competența generală de a adopta acte normative. Aceasta aparține consiliului local, care exercită atribuții deliberative și decizionale asupra problemelor de interes local. Astfel, în timp ce procesul normativ local este dominat de autoritatea deliberativă a consiliului, primarul contribuie doar la aplicarea deciziilor adoptate de autoritatea deliberativă<sup>520</sup>.

19. Aspectele menționate denotă o discrepanță evidentă între angajamentul declarat al statelor pentru transparență și democrație participativă, pe de o parte, și reglementarea concretă a mecanismelor de implicare a cetățenilor, pe de altă parte. Deși legislația consacră dreptul acestora de participare la procesul normativ, în practică, acest drept este adesea greu de exercitat (mai ales în cazul activității de normare a autorităților unipersonale). În acest context, în ambele state se

---

<sup>520</sup> LAZĂR, M., COSTACHI, Gh. *Procesul normativ al autorităților publice locale din România*. În: *Legea și Viața*, 2025, nr. 1, p.

impune reglementarea clară și concretă a situațiilor în care cetățenii pot interveni efectiv în procesul decizional al autorităților publice centrale și locale, eliminând dispozițiile pur declarative.

20. Principala formă de participare a cetățenilor în procesul normativ al autorităților publice centrale, atât în România, cât și în Republica Moldova, este *consultarea publică* a proiectelor de acte normative, mecanism prin care aceștia pot contribui la formularea textului viitoarelor reglementări. În schimb, în cadrul procesului normativ al autorităților publice locale, cetățenii au mai multe posibilități de implicare: pot impulsiona acest proces prin exercitarea *inițiativei normative*, pot formula obiecții și recomandări în cadrul *consultării publice* a proiectelor și pot participa direct la procesul deliberativ al autorităților locale, în cadrul căruia sunt adoptate actele normative.

**Recomandări legislative.** În urma analizei efectuate asupra mecanismelor de participare cetățenească în procesul legislativ și normativ din România și Republica Moldova, se impun următoarele propuneri legislative *de lege ferenda*, menite să îmbunătățească cadrul juridic și să consolideze democrația participativă:

a) *Consacrarea expresă în Constituția Republicii Moldova a dreptului cetățenilor la inițiativă legislativă*<sup>521</sup>. Este binevenită includerea explicită a acestui drept în Legea Fundamentală, pentru a asigura claritate, legitimitate și coerență între Constituție și legislația electorală, evitând riscurile de neconstituționalitate.

b) *Adoptarea unei legi speciale privind inițiativa constituțională cetățenească în Republica Moldova*. Având în vedere abrogarea Legii nr. 387/2001, este necesară elaborarea unei noi reglementări care să detalieze clar condițiile, etapele și procedura de exercitare a acestui drept, în vederea eficientizării sale practice.

c) *Elaborarea unui cadru normativ integrat și coerent pentru inițiativa legislativă și referendumul legislativ în Republica Moldova*. Se impune armonizarea Constituției, Codului electoral și Regulamentului Parlamentului, pentru a asigura o reglementare clară a competențelor, etapelor și efectelor juridice ale acestor mecanisme.

d) *Extinderea aplicabilității consultării publice în România la procesul legislativ propriu-zis, desfășurat de Parlament*. Se impune modificarea legislației pentru a include consultarea

---

<sup>521</sup> LAZĂR, M., COSTACHI, Gh. *Inițiativa legislativă populară ca instrument al democrației participative*. În: Legea și Viața, 2022, nr. 2, p. 20; LAZĂR, M. *Dreptul cetățenilor la inițiativă legislativă: între necesitate și realitate*. În: „Drepturile omului și justiția în Republica Moldova în contextul integrării europene”, materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională din 10 decembrie 2022, mun. Chișinău. Chișinău: USPEE (CEP USM), 2023, p. 133; LAZĂR, M. *Cetățeanul ca subiect al procesului decizional legislativ*. În: „Statul, securitatea și drepturile omului în era digitală”, materiale ale conferinței științifice internaționale din 8-9 decembrie 2022, Universitatea de Stat din Moldova. Chișinău: CEP USM, 2023, p. 216; LAZĂR, M. *Cetățenii ca subiecți ai procesului decizional al Parlamentului*. În: Legea și Viața, 2020, nr. 5-6, p. 60.

publică și în cadrul activității parlamentare, printr-o reglementare clară și obligatorie, în vederea consolidării transparenței și participării civice.

e) *Consacrarea expresă, în Constituția României, a dreptului cetățenilor la administrare.* O astfel de reglementare ar consolida democrația participativă, ar stimula implicarea civică și ar asigura o guvernare mai transparentă și responsabilă. Recunoașterea constituțională a acestui drept ar crea premisele pentru dezvoltarea unor mecanisme eficiente de consultare publică și implicare directă în procesul decizional.

f) *Instituirea de sancțiuni pentru nerespectarea procedurii de consultare publică sau ignorarea nejustificată a recomandărilor cetățenești.* Pentru a preveni aplicarea formală și ineficientă a consultărilor, este necesară introducerea unor prevederi sancționatorii clare, aplicabile autorităților care nu respectă etapele sau spiritul consultării publice.

**Recomandări pentru cercetări viitoare:** În procesul realizării prezentei cercetări am reușit să elucidăm câteva lacune doctrinare și aspecte problematice, care evident necesită remediere teoretică. În acest scop, pe viitor considerăm a fi necesară:

- *La nivel legislativ:* aprofundarea analizei privind sancțiunile aplicabile în cazul ignorării propunerilor și recomandărilor cetățenilor în procesul de legiferare, cu evaluarea efectelor asupra calității și legitimității actelor normative.

- *La nivelul autorităților publice centrale (executiv):* investigarea limitelor reale ale implicării cetățenilor în etapa de adoptare a deciziilor, precum și a consecințelor lipsei de transparență asupra responsabilității și încrederii publice în instituțiile centrale.

- *La nivel local:* analiza modului de valorificare în practică a instrumentelor de consultare (referendumul local, adunarea generală a locuitorilor, audierile publice), identificarea cauzelor subutilizării acestora și a impactului lor potențial asupra consolidării democrației participative.

## BIBLIOGRAFIE

### Surse în limba română:

1. APOSTOL TOFAN, D. *Drept administrativ*. Vol. I. București: All Beck, 2003. 3321 p. ISBN 9736553302.
2. ARNĂUT, V. *Dreptul cetățenilor la inițiativă legislativă*. În: „Apărarea drepturilor omului”, materialele conferinței științifice din 26 octombrie 2017, Universitatea de Stat din Comrat. Comrat: S.n., 2017, p. 505-519. ISBN 978-9975-3000-2-5.
3. ARNĂUT, V. *Legiferarea și funcția legislativă a Parlamentului*. În: *Supremația Dreptului*, 2017, nr. 4, p. 29-35. ISSN 2345-1971.
4. ARNĂUT, V. *Procesul legislativ: reglementări naționale și aspecte de drept comparat*: Teză de doctor în drept. Chișinău, 2019. 151 p.
5. ARNĂUT, V. *Procesul legislativ și procedura legislativă (Partea a II-a)*. În: *Revista Națională de Drept*, 2017, nr. 12, p. 31-35. ISSN 1811-0770.
6. ARSENI, Al. *Drept constituțional și instituții politice. Tratat*. Ediția a II-a. Vol. II. Chișinău: CEP USM, 2019. 320 p. ISBN 978-9975-149-39-6.
7. ARSENI, Al. *Drept constituțional și instituții politice. Tratat*. Vol. II. Chișinău: CEP USM, 2014. 468 p. ISBN 978-9975-71-543-0.
8. ARSENI, Al. *Drept parlamentar*. Ediția a II-a. Chișinău: CEP USM, 2020. 247 p. ISBN 978-9975-152-07-5.
9. ARSENI, Al. *Legitimitatea puterii de stat: principiul edificator al statului de drept și democratic contemporan*. Chișinău: CEP USM, 2014. 420 p. ISBN 978-9975-71-604-8.
10. ARSENI, Al. *Suveranitatea națională de la constructive teoretică la realizare practică*. Chișinău: CEP USM, 2013. 188 p. ISBN 978-9975-71-433-4.
11. ARSENI, O. *Dizolvarea consiliului local: studiu juridico-comparativ*. În: „Mecanisme naționale și internaționale de protecție a drepturilor omului”, materialele mesei rotunde din 11 decembrie 2013. Chișinău: AAP, 2014, p. 282-298. ISBN 978-9975-4241-8-9.
12. *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/*. [online] [citat 14.09.2022]. Disponibil: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:354:0059:0065:RO:PDF>.
13. AVORNIC, Gh. *Tratat de teoria generală a statului și dreptului (în două volume)*. Vol. I. Chișinău: S.n., 2009. 440 p. ISBN 978-9975-70-370-4.
14. AVORNIC, Gh. *Tratat de teoria generală a statului și dreptului (în două volume)*. Vol. II. Chișinău: S.n., 2010. 580 p. ISBN 978-9975-78-856-6.
15. BĂDÎNGĂ, C. *Consultarea cetățenilor în problemele locale de interes deosebit*. În: „Administrația publică în statul de drept”, materiale ale sesiunii de comunicări științifice, 27-28 septembrie 2008. Chișinău: S.n., 2009, p. 251-155. ISBN 978-9975-106-34-4.
16. BALMUȘ, V., LUNGEANU, N. *Delegarea: dimensiuni legale și doctrinare*. Chișinău: Tipografia A.Ș.M., 2009. 376 p. ISBN 978-9975-62-260-8.
17. BANTUȘ, A. *Rolul sectorului asociativ în dezvoltarea democrației*. În: „Probleme ale edificării statului de drept în Republica Moldova”. Vol. II. Chișinău: F.E.-P. „Tipografia Centrală”, 2006, p. 81-130. ISBN 978-9975-78-014-8.

18. BĂRBĂȚEANU, V. *Curtea Constituțională și democrația participativă sau implicarea cetățenilor în procesul legislativ*. În: Buletinul Curții Constituționale, 2016. [online] [citat 14.09.2022]. Disponibil: <https://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2020/05/Initiativa-legislativa 2016 1.pdf>.
19. BUTUCEA, E. *Cetățenii ca subiecți ai procesului legislativ*. În: „Mecanisme naționale și internaționale de protecție a drepturilor omului”, materiale ale mesei rotunde cu participare internațională, din 11 decembrie 2013. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2014, p. 351-361. ISBN 978-9975-4241-8-9.
20. *Ce este participarea?* [online]. [citată la 02.11.2020]. Disponibil: <http://www.particip.gov.md/pageview.php?l=ro&idc=474>.
21. CENUȘE, M. *Principiul consultării cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit*. În: Revista Transilvană de Științe Administrative, 2013, nr. 1(32), p. 44-49. ISSN 2247-8329.
22. CHIVERI, G. *Principiul transparenței în activitatea autorităților publice – garanție a unei administrări democratice în statul de drept*. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2013. 169 p.
23. *Codul administrativ al Republicii Moldova* nr. 116 din 19.07.2018. În: Monitorul Oficial nr. 309-320 din 17.08.2018 (modificat prin Legea nr. 13 din 12.03.21, MO96-99/09.04.21).
24. *Codul administrativ al României*, adoptat prin Ordonanța de Urgență nr. 57 din 03.07.2019. În: Monitorul Oficial al României nr. 555 din 05.07.2019.
25. *Codul contravențional al Republicii Moldova* nr. 218 din 24.10.2008. Republicat în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 78-84 din 17.03.2017 (modificată prin Legea nr. 195 din 25.07.24, MO367-369/23.08.24).
26. *Codul electoral al Republicii Moldova* nr. 1381 din 21.11.1997. Republicat în: Monitorul Oficial nr. 451-463 din 29.12.2017 (modificat prin Legea nr. 73 din 31.03.22, MO115-117/20.04.22).
27. *Codul electoral al Republicii Moldova* nr. 325 din 08.12.2022. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 426-427 (modificat prin HCC nr. 16 din 16.07.24, MO344-346/08.08.24).
28. *Constituția Republicii Moldova* adoptată la 29.07.1994, în vigoare din 27.08.1994. Republicată în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 466 din 13.11.2024.
29. *Constituția Republicii Moldova. Comentariu*. Chișinău: Arc, 2012. 576 p. ISBN 978-9975-61-700-0.
30. *Constituția României – comentariu pe articole*. Coord.: I. MURARU, E.S. TĂNĂȘESCU. București: C.H. Beck, 2008. 1507 p. ISBN 978-973-115-419-0.
31. *Constituția 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 nr. 767 din 31 octombrie 2003.
32. *Constituția României revizuită (comentarii și explicații)*. CONSTANTINESCU, M., IORGOVAN, A., MURARU, I., TĂNĂȘESCU, E.S. București: All Beck, 2004. 363 p. ISBN 973-655-436-8.
33. COSTACHI, Gh. *Cetățeanul și puterea în statul de drept*. Chișinău: S.n., 2019. 860 p. ISBN 978-9975-56-700-8.
34. COSTACHI, Gh. *Cultura și educația juridică – condiții necesare pentru edificarea statului de drept: Monografie*. Chișinău: S.n., 2014. 672 p. ISBN 978-9975-53-380-5.

35. COSTACHI, Gh. *Democrația – condiție indispensabilă afirmării societății civile și a cetățeanului în statul de drept*. În: *Supremația Dreptului*, 2016, nr. 2, p. 5-9. [ISSN 2345-1971](#).
36. COSTACHI, Gh. *Democrația – condiție inerentă formării societății civile și edificării statului de drept*. În: *Legea și Viața*, 2010, nr. 9, p. 4-8. [ISSN 1810-309X](#).
37. COSTACHI, Gh. *Direcții prioritare ale edificării statului de drept în Republica Moldova*. Chișinău: S.n., 2009. 327 p. [ISBN 978-9975-4078-1-6](#).
38. COSTACHI, Gh. *Forme ale democrației și eficiența mecanismului de guvernare*. În: *Legea și Viața*, 2000, nr. 4, p. 9-13. [ISSN 1810-309X](#).
39. COSTACHI, Gh. *Statul de drept și democrația în Republica Moldova*. În: „Probleme ale edificării statului de drept în Republica Moldova”. Vol. II. Chișinău: Î.S. F.E.-P. „Tipografia Centrală”, 2006, p. 9-80. [ISBN 978-9975-78-014-8](#).
40. COSTACHI, Gh., BUTUCEA, E. *Crearea dreptului în statul de drept*. În: *Jurnalul Juridic Național: teorie și practică*, 2020, nr. 2, p. 4-9. [ISSN 1810-309X](#).
41. COSTACHI, Gh., CUȘMIR, V. *Probleme ale statului de drept și administrării democratice*. Chișinău: Editura AȘM, 2001. 286 p. [ISBN 9975-9603-1-6](#).
42. COSTACHI, Gh., HLIPCĂ, P. *Organizarea și funcționarea puterii în statul de drept*. Ediția a II-a. Chișinău: S.n., 2011. 664 p. [ISBN 978-9975-78-941-7](#).
43. CRAIOVAN, I. *Tratat elementar de teoria generală a dreptului*. București: All Beck, 2001. 384 p. [ISBN 973-655-134-2](#).
44. CRIGAN, D. *Revizuirea Constituției prin referendum în tranziția democratică*. În: „Competitivitatea și Inovarea în Economia Cunoașterii”, culegere de articole selectiv ale conferinței științifice internaționale din 22-23 septembrie 2017, Chișinău, Vol. II. Chișinău: ASEM, 2018, p. 132-138. [E-ISBN 978-9975-75-894-9](#).
45. CUCULESCU, A. *Referendumul – modalitate directă de exercitare a suveranității naționale*. În: *Studii Juridice Universitare*, 2017, nr. 3-4(39-40), p. 183-191. [ISSN 1857-4122](#).
46. DAMCALI, A. *Revocarea actului administrativ*. București: Universul Juridic, 2023. [ISBN 978-606-39-1182-8](#).
47. *Declarația Universală a Drepturilor Omului*, adoptată de Adunarea Generală a ONU prin Rezoluția 217 A (III) din 10 decembrie 1948, la New York (Republica Moldova a aderat prin Hotărîrea Parlamentului nr. 217-XII din 28.07.90). Publicată în ediția oficială "Tratate internaționale", 1998, volumul 1.
48. DELEANU, I. *Instituții și proceduri constituționale*. Vol. II. Arad: Servo-Sat, 1998. 639 p. [ISBN 973-9442-23-4](#).
49. DELEANU, I., *Instituții și proceduri constituționale – în dreptul român și comparat*. București: C.H. Beck, 2006. 922 p. [ISBN 9789736559570](#).
50. DINGA, A. *Participare publică: îndrumare pentru un trai mai bun*. Iași: Asociația Mai Bine, 2014. 44 p.
51. DRĂGANU, T. *Drept constituțional și instituții politice*. Vol. II. București: Lumina Lex, 2000. 326 p. [ISBN 973-588-052-0](#).
52. DRĂGANU, T. *Introducere în teoria și practica statului de drept*. Cluj-Napoca: Dacia, 1992. 221 p. [ISBN 9733502332](#).



53. DUCULESCU, V., CĂLINOIU, C., DUCULESCU, G. *Constituția României, comentată și adnotată*. București: Lumina Lex, 1997. 480 p. ISBN 973-588-014-8.
54. DUCULESCU, V., CĂLINOIU, C., DUCULESCU, G. *Tratat de teorie și practică parlamentară*. Vol. I. București: Lumina Lex, 2001. 797 p. ISBN 973-588-388-0.
55. DUDINA, A., SPRINDZUKS, M. *Analiza funcțională a administrației parlamentului Republicii Moldova*. Chișinău, 2006. 45 p.
56. ENCIU, N. *Politologie: curs universitar*. Chișinău: Civitas, 2005. 384 p. ISBN 9975912478.
57. GHERGHINĂ, C.-A. *Legalitatea actului administrativ normativ în statul de drept*. București: Universul Juridic, 2019. 352 p. ISBN 978-606-39-0474-5.
58. *Ghid pentru abordarea inovativă a implicării cetățenilor în procesul decizional*. [online] [citatat la 02.11.2024]. Disponibil: <https://sgg.gov.ro/1/wp-content/uploads/2021/11/Ghid-final-12.11.2021.pdf>.
59. GÎRLEȘTEANU, G. L. *Instituția referendumului local și principiul consultării cetățenilor asupra unor probleme de interes deosebit pentru unitățile administrativ-teritoriale*. În: Revista de Studii Juridice, 2009, nr. 1, p. 46-59.
60. *Greva avocaților încetează după ce președinta a respins legea care i-a indignat*. Europa Liberă Moldova, 29 iulie 2025. Disponibil: <https://moldova.europalibera.org/a/greva-avocailor-inceteaza-dupa-ce-presedinta-a-respins-legea-care-i-a-indignat/33486861.html>.
61. GRIGORE, M. *Tehnica normativă*. București: C.H. Beck, 2009. 488 p. ISBN 978-973-1155-227.
62. GORIUC, S. *Constituirea societății civile – principiu al statului de drept*. În: „Teoria și practica administrării publice”, 22 mai 2012, Chișinău. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2011, p. 119-121. ISBN 978-9975-4107-8-6.
63. GUCEAC, I. *Constituția la răscruce de milenii*. Chișinău: S.n., 2013. 416 p. ISBN 978-9975-53-279-2.
64. GUCEAC, I. *Curs elementar de drept constituțional*. Vol. I. Chișinău: Reclama, 2001. 275 p. ISBN 9975-930-26-3.
65. GUCEAC, I. *Forme și condiții de exercitare a democrației în statul de drept*. În: Revista Națională de Drept, 2003, nr. 10, p. 12-28. ISSN 1811-0770.
66. GUCEAC, I. *Tratat elementar de drept constituțional*. Vol. II. Chișinău: S.n., 2022. 574 p. ISBN 978-9975-151-78-8.
67. HLIPCĂ, P. *Activitatea legislativă a statului: esență și particularități*. În: Legea și Viața, 2008, nr. 9, p. 56-58. ISSN 1810-309X.
68. HLIPCĂ, P. *Ordonanțele de urgență ale Guvernului: pot sau nu afecta drepturile și libertățile cetățenești*. În: „Educația civică și drepturile omului”, conferință națională științifico-practică (16 septembrie 2008). Chișinău: „Politicom”, 2008, p. 213-218.
69. *Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova pentru interpretarea prevederilor articolelor 1 alin. (3), 2, 7, 23 alin. (2), 38 alin. (1), 39 alin. (1), 75 și 141 alin. (1) lit. a) din Constituție*, nr. 23 din 02.10.2018 (Sesizarea nr. 41b/2018). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 416-422 din 09.11.2018.
70. *Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova privind excepția de neconstituționalitate a art.62 alin.(1) lit.d) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public*, nr.158-XVI din 4 iulie 2008, nr. 6 din 22.03.2011. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 46-52 din 01.04.2011.

71. *Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Regulamentului Guvernului nr. 610 din 03.07.2018.* În: Monitorul Oficial nr. 245 din 04.07.2018 (modificat prin HG348 din 18.07.19, MO238/19.07.19).
72. *Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional nr. 967 din 09.08.2016.* În: Monitorul Oficial nr. 265-276 din 19.08.2016 (modificată prin Hotărârea Guvernului din 28.03.23, MO234/08.07.23).
73. *Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova privind aprobarea Plarformei de dialog și participare civică la procesul decizional al Parlamentului nr. 149 din 09.06.2023.* În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2023, nr. 200–203/345.
74. IANCU, Gh. *Drept constituțional și instituții politice.* Ediția a III-a. București: Lumina Lex, 2005. 638 p. ISBN 973-588-968-4.
75. *Implicarea cetățenilor – pe scurt. Ghid de participare publică pentru autoritățile publice locale / autori: O. PREDA, S. OLTEANU.* București: CeRe – Centrul de Resurse pentru participare publică, 2008. 38 p.
76. *Îndrumător pentru participarea civilă la procesul de luare a deciziilor,* adoptat de Conferința ONG-urilor Internaționale în sesiunea din 1 octombrie 2009. [online]. CONF/PLE(2009)CODE1. [citatat la 02.11.2020]. Disponibil: [http://www.coe.int/t/ngo/Source/Code\\_Romanian\\_final.pdf](http://www.coe.int/t/ngo/Source/Code_Romanian_final.pdf).
77. IONESCU, C. *Principii fundamentale ale democrației constituționale.* București: Lumina Lex, 1997. 247 p. ISBN 973-588-047-4.
78. IONESCU, C. *Unele reflecții pe marginea art. 74 din Constituția României, republicată.* În: Revista de drept public, 2010, nr. 2, p. 1-14.
79. IORGOVAN, A. *Tratat de drept administrativ.* Vol. I. Ediția a IV-a. București: All Beck, 2005. 680 p. ISBN 973-655-730-8.
80. IOVĂNAȘ, I. *Drept administrativ și elemente ale științei administrației.* București: Editura Didactică și Pedagogică, 1977. 355 p.
81. IOVĂNAȘ, I. *Drept administrativ.* Arad: Servo-Sat, 1997. 184 p. ISBN 973-98295-2-X.
82. LAZĂR, M. *Cetățeanul ca subiect al procesului decizional legislativ.* În: „Statul, securitatea și drepturile omului în era digitală”, materiale ale conferinței științifice internaționale din 8-9 decembrie 2022, Universitatea de Stat din Moldova. Chișinău: CEP USM, 2023, p. 213-222. ISBN 978-9975-62-531-9. Disponibil: [https://ibn.idsi.md/ro/vizualizare\\_articol/183455](https://ibn.idsi.md/ro/vizualizare_articol/183455)
83. LAZĂR, M. *Cetățenii ca subiecți ai procesului decizional al Parlamentului.* În: Legea și Viața, 2020, nr. 5-6. pp. 58-61. ISSN 1810-309X. Disponibil: [https://ibn.idsi.md/ro/vizualizare\\_articol/107728](https://ibn.idsi.md/ro/vizualizare_articol/107728).
84. LAZĂR, M. *Crearea dreptului: între legiferare și normare.* În: „Statul, securitatea și drepturile omului în era digitală”, materiale ale conferinței științifice internaționale din 14-15 decembrie 2023, Universitatea de Stat din Moldova. Chișinău: CEP USM, 2024, p. 376-381. ISBN 978-9975-62-764-1 (PDF). Disponibil: [https://ibn.idsi.md/ro/vizualizare\\_articol/219621](https://ibn.idsi.md/ro/vizualizare_articol/219621)
85. LAZĂR, M. *Dreptul cetățenilor la inițiativă legislativă: între necesitate și realitate.* În: „Drepturile omului și justiția în Republica Moldova în contextul integrării europene”, materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională din 10 decembrie

- 2022, mun. Chișinău. Chișinău: USPEE (CEP USM), 2023, p. 129-139. ISBN 978-9975-3509-0-7. Disponibil: [https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag\\_file/129-139\\_8.pdf](https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/129-139_8.pdf).
86. **LAZĂR, M.** *Exercitarea dreptului la inițiativă legislativă cetățenească în România*. În: „Independența justiției constituționale și impactul ei asupra provocărilor actuale din domeniul drepturilor omului”, materialele mesei rotunde dedicată împlinirii a 75 de ani ai Declarației Universale a Drepturilor Omului, din 9 decembrie 2023, Institutul Justiției Constituționale, publicate în Tribuna Constituțională, 2024, nr. 2, p. 140-150. E-ISSN-2953-7045. Disponibil: [https://ibn.idsi.md/ro/vizualizare\\_articol/204955](https://ibn.idsi.md/ro/vizualizare_articol/204955).
  87. **LAZĂR, M.** *Legiferarea și normarea ca modalități de creare a dreptului*. În: Scientific Collection «InterConf», (68): with the Proceedings of the 3rd International Scientific and Practical Conference «Experimental and Theoretical Research in Modern Science» (July 26-28, 2021). Kishinev, Moldova: Giperion Editura, 2021, p. 112-118. ISBN 978-5-368-01372-5. Disponibil: <https://archive.interconf.center/index.php/conference-proceeding/issue/view/26-28.07.2021/86>.
  88. **LAZĂR, M.** *Reglementarea juridică a procesului legislativ și normativ în Republica Moldova*. În: „Devianță și Criminalitate: Evoluție, Tendințe și Perspective”, Volumul VI – 2022, materialele conferinței naționale cu participare internațională din 10-11 noiembrie 2022, Universitatea „George Bacovia” din Bacău. Bacău: Universul Juridic, 2023, p. 391-397. ISSN 2559 – 4915.
  89. **LAZĂR, M.** *Reglementarea juridică a procesului legislativ și normativ din Republica Moldova*. În: „Justiția – pilon fundamental al edificării statului de drept”, conferință științifică cu participare internațională din 19 octombrie 2022, Universitatea de Stat „Alecu Russo” din Bălți. Bălți: S.n., 2023, p. 353-363. ISBN 978-9975-50-300-6 (PDF). Disponibil: [https://ibn.idsi.md/ro/vizualizare\\_articol/183311](https://ibn.idsi.md/ro/vizualizare_articol/183311).
  90. **LAZĂR, M.** *Reglementarea juridică a procesului legislativ și normativ în Republica Moldova*. În: Scientific Collection «InterConf», (69): with the Proceedings of the 9 th International Scientific and Practical Conference «Scientific Horizon in the Context of Social Crises» (August 6-8, 2021). Tokyo, Japan: Otsuki Press, 2021, pp. 154-159 (0,33 c.a.). ISBN 978-4-272-00922-0. Disponibil: <https://ojs.ukrlogos.in.ua/index.php/interconf/article/view/14040>.
  91. **LAZĂR, M.** *Subiecții procesului legislativ: considerații generale*. În: Legea și Viața, 2020, nr. 3, p. 52-60. ISSN 1810-309X. Disponibil: [https://ibn.idsi.md/ro/vizualizare\\_articol/98685](https://ibn.idsi.md/ro/vizualizare_articol/98685).
  92. **LAZĂR, M., CERNEAN, Iu., COSTACHI, Gh.** *Rolul și valoarea democrației în exercitarea puterii de stat*. În: „Rolul instituțiilor democratice în asigurarea protecției drepturilor și libertăților fundamentale ale omului”, materialele mesei rotunde cu participare internațională din 8 decembrie 2020. Chișinău: AAP, 2021, p. 18-27. ISBN 978-9975-3492-4-6. Disponibil: [https://ibn.idsi.md/ro/vizualizare\\_articol/141519](https://ibn.idsi.md/ro/vizualizare_articol/141519).
  93. **LAZĂR, M., COSTACHI, Gh.** *Cetățeanul ca subiect al procesului decizional local din Republica Moldova*. În: „Devianță și Criminalitate: Evoluție, Tendințe și Perspective”, Volumul VI – 2022, materialele conferinței naționale cu participare internațională din 10-11 noiembrie 2022, Universitatea „George Bacovia” din Bacău. Bacău: Universul Juridic, 2023, p. 382-390. ISSN 2559 – 4915.

94. **LAZĂR, M., COSTACHI, Gh.** *Dreptul cetățenilor la administrare – fundament al democrației participative*. În: „Știință. Educație. Cultură”, materiale ale conferinței științifico-practice internaționale, dedicate aniversării de 34 ani de la fondarea Universității de Stat din Comrat, 11 februarie 2025. Comrat, 2025, pp. 591-597. ISBN 978-9975-83-334-9. Disponibil: <https://kdu.md/images/Files/34-a-aniversare-a-universitatii-de-stat-din-comrat-culegere-de-articole-1.pdf>.
95. **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, p. 342-350. ISBN 978-5-7983-4322-5. Disponibil: <https://ojs.ukrlogos.in.ua/index.php/interconf/article/view/17775>.
96. **LAZĂR, M., COSTACHI, Gh.** *Inițiativa legislativă populară ca instrument al democrației participative*. În: Legea și Viața, 2022, nr. 2, p. 15-25. ISSN 1810-309X. Disponibil: [https://ibn.idsi.md/ro/vizualizare\\_articol/156052](https://ibn.idsi.md/ro/vizualizare_articol/156052).
97. **LAZĂR, M., COSTACHI, Gh.** *Procesul normativ al autorităților publice locale din România*. În: Legea și Viața, 2025, nr. 1, p. \_ . ISSN 1810-309X.
98. **LEBEDEVA, N.V., OGURTSOV, A.Yu.** *Legislative initiative: concepts, features*. În: European researcher, 2011, nr. 2 (4), p. 203-206.
99. *Legea cu privire la actele normative nr. 100 din 22.12.2017*. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 7-17 din 12.01.2018 (modificată prin Legea nr. 156 din 09.06.2022, MO194-200/01.07.22).
100. *Legea cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului nr. 320 din 27.12.2012*. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 42-47 din 01.03.2013 (actualizată prin Legea nr. 343 din 28.12.23, MO41-44/30.01.24).
101. *Legea cu privire la Curtea Constituțională nr. 317 din 13.12.1994*. În: Monitorul Oficial nr. 8 din 07.02.1995 (actualizată prin Legea nr. 47 din 14.03.24, MO111/22.03.24).
102. *Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158 din 04.07.2008*. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 230-232 din 23.12.2008 (actualizată prin Legea nr. 81 din 12.04.2024, MO192-194/02.05.24).
103. *Legea cu privire la Guvern nr. 136 din 07.07.2017*. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 252 din 19.07.2017 (actualizată prin Legea nr. 118 din 16.05.24, MO238-240/06.06.24).
104. *Legea cu privire la inițiativa populară de revizuire a Constituției nr. 387 din 19.07.2001*. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 097 din 17.08.2001.
105. *Legea cu privire la Procuratură nr. 3 din 25.02.2016*. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 69-77 din 25.03.2016 (actualizată prin Legea nr. 200 din 31.07.23, MO291-295/04.08.23).
106. *Legea cu privire la statutul judecătorului nr. 544 din 20.07.1995*. Republicată în: Monitorul Oficial nr. 185, 2012 (actualizată prin Legea nr. 226 din 31.07.24, MO380-382/05.09.24).
107. *Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică nr. 199 din 16.07.2010*. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 194-196 din 05.10.2010 (actualizată prin Legea nr. 47 din 14.03.2024, MO111/22.03.24).

108. *Legea despre statutul deputatului în Parlament* nr. 39 din 07.04.1994. În: Monitorul Parlamentului nr. 59-61 din 01.05.1994 (actualizată prin Legea nr. 37 din 02.03.23, MO97-99/24.03.23).
109. *Legea pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului* nr. 797 din 02.04.1996. Republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 50 din 07.04.2007 (actualizat prin Legea nr. 52 din 16.03.23, MO97-99/24.03.23).
110. *Legea pentru modificarea unor acte normative* nr. 336 din 08.12.2022. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 428-430 din 23.12.2022.
111. *Legea privind accesul la informațiile de interes public* nr. 148 din 08.07.2023. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 234 din 08.07.2023.
112. *Legea privind actele legislative* nr. 780 din 27.12.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 36-38 din 14.03.2002 (abrogată).
113. *Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale* nr. 317 din 18.07.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 208-210 din 03.10.2003 (abrogată).
114. *Legea privind actele normative* nr. 100 din 22.12.2017. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 7-17 din 12.01.2018 (actualizată prin Legea nr. 174 din 11.07.24, MO336-339/02.08.24).
115. *Legea privind administrația publică locală* nr. 436 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35 din 09.03.2007 (actualizată prin Legea nr. 133 din 27.06.24, MO302-304/12.07.24).
116. *Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova*, nr. 764 din 27.12.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 16 din 29.01.2002.
117. *Legea privind statutul alesului local*, nr. 768 din 02.02.2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 34 din 24.03.2000 (actualizată prin Legea nr. 134 din 17.06.2016, MO 245-246/30.07.16).
118. *Legea privind transparența în procesul decizional* nr. 239 din 13.11.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 215-217 din 05.12.2008 (modificată prin Legea nr. 49 din 21.03.24, MO138-140/05.04.24).
119. *Legea României nr. 188 din 8 decembrie 1999 privind Statutul funcționarilor publici* (republicată). Disponibilă la: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/113180>.
120. *Legea României nr. 189 din 9 decembrie 1999 privind exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni*. Republicată în: Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 300 din 6 aprilie 2004.
121. *Legea României nr. 215 din 23 aprilie 2001 administrației publice locale*. Republicată în Monitorul Oficial al României nr. 123 din 20 februarie 2007.
122. *Legea României nr. 218 din 23 aprilie 2002 privind organizarea și funcționarea Poliției Române* (republicată). În: Monitorul Oficial al României nr. 170 din 2 martie 2020.
123. *Legea României nr. 24 din 27 martie 2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative*. Republicată în Monitorul Oficial al României nr. 260 din 21 aprilie 2010.
124. *Legea României nr. 273 din 29 iunie 2006 privind finanțele publice locale*. În: Monitorul Oficial al României nr. 618 din 18 iulie 2006.



125. *Legea României nr. 3 din 22 februarie 2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului*. În: Monitorul Oficial al României nr. 84 din 24.02.2000.
126. *Legea României nr. 303 din 15 noiembrie 2022 privind statutul judecătorilor și procurorilor*. În: Monitorul Oficial al României nr. 1102 din 16 noiembrie 2022.
127. *Legea României nr. 340 din 12 iulie 2004 privind prefectul și instituția prefectului*. Republicată în: Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 510 din 30 iulie 2007 (actualizată până la data de 6 octombrie 2009).
128. *Legea României nr. 360 din 6 iunie 2002 privind Statutul polițistului*. În: Monitorul Oficial al României nr. 440 din 24 iunie 2002.
129. *Legea României nr. 47 din 18 mai 1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale* (republicată). În: Monitorul Oficial al României nr. 807 din 3 decembrie 2010.
130. *Legea României nr. 52 din 21 ianuarie 2003 privind transparența decizională în administrația publică*. Republicată în: Monitorul Oficial al României nr. 749 din 3 decembrie 2013.
131. *Legea României nr. 544 din 12 octombrie 2001 privind liberul acces la informațiile de interes public*. În: Monitorul Oficial al României nr. 663 din 23 octombrie 2001.
132. *Legea României nr. 554 din 2 decembrie 2004 contenciosului administrativ*. În: Monitorul Oficial al României nr. 1.154 din 7 decembrie 2004.
133. *Legea României nr. 73 din 03.11.1993 pentru înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ*. Republicată în: Monitorul Oficial al României nr. 1.122 din 29 noiembrie 2004.
134. *Legea României nr. 90 din 26 martie 2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor*. În: Monitorul Oficial al României nr. 164 din 2 aprilie 2001.
135. *Legea României nr. 96 din 21 aprilie 2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor* (republicată). În: Monitorul Oficial al României nr. 49 din 22 ianuarie 2016.
136. LUBURICI, M. *Teoria generală a dreptului*. București: Pro Universitaria, 2021. 204 p. [ISBN 978-606-26-1455-3](#).
137. LUNGEANU, N. *Conceptul delegării legislative*. În: *Legea și Viața*, 2008, nr. 6, p. 47-51. [ISSN 1810-309X](#).
138. MANDA, C., MANDA, C. *Deputatul colectivităților locale*. București: Lumina Lex, 2007. 519 p. [ISBN 978-973-758-08409](#).
139. MANOLIU, M. *Controlul prezidențial – garanție a legalității într-un stat de drept*. În: *Legea și Viața*, 2007, nr. 12. [ISSN 1810-309X](#).
140. MICINSCHI, A. *Unele forme și metode contemporane de administrare publică locală*. În: „Administrația publică: aspecte practico-științifice, probleme și perspective”, materialele conf. internaț. științifico-practice, din 30 ianuarie 2004. Chișinău: CEP USM, 2004, p. 236-249. [ISBN 9975-70-397-6](#).
141. MIDRIGAN, P., BORDIAN, M. *Referendumul ca formă fundamentală a democrației politice*. În: *Studia Universitatis Moldaviae*, 2020, nr. 8(138), p. 112-121. [ISSN online 2345-1017](#).
142. MONAC, C. *Parlamentul și securitatea națională*. București: Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, 2006. 472 p. [ISBN 973-567-522-6](#).
143. MREJERU, I. *Tehnica legislativă*. București: Editura Academiei, 1979. 223 p.

144. MUNTEAN, Iu. *Problemele supuse referendumului (studiu în dreptul comparat)*. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2009. 153 p.
145. MURARU, I., CONSTANTINESCU, M. *Ordonanța Guvernamentală: doctrină și jurisprudență*. București: Lumina Lex, 2000. 176 p. ISBN 9735882647.
146. MURARU, I., TĂNĂSESCU, E. S. *Drept constituțional și instituții politice*. Ediția a XII-a. Vol. II. București: C.H. Beck, 2006. 280 p.
147. MURARU, I., TĂNĂSESCU, E.-S. *Drept constituțional și instituții politice*. Ediția a XIII-a. Vol. II. București: C.H. Beck, 2009. 290 p. ISBN 973-655-811-8.
148. NEGRU, B., NEGRU, A. *Teoria generală a dreptului*. Chișinău: S.n., 2017. 632 p. ISBN 978-9975-53-924-1.
149. ORLOV, M., BELECCIU, Șt. *Drept administrativ*. Chișinău: Epigraf, 2005. 270 p. ISBN 9975-935-88-5.
150. *Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice*, adoptat la 16 decembrie 1966 la New York, ratificat de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului, nr. 217-XII din 28.07.1990 (în vigoare din 26 aprilie 1993).
151. PÎNZARU, T. *Asigurarea juridică a implicării cetățeanului în procesul decizional al autorităților de guvernare și reprezentative*. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2015. 192 p.
152. PÎNZARU, T. *Garantarea și protecția juridică a dreptului cetățeanului la administrare*. În: „Mecanisme naționale și internaționale de protecție a drepturilor omului”, materialele mesei rotunde din 10 decembrie 2013. Chișinău: AAP, 2014, p. 386-395. ISBN 978-9975-4241-8-9.
153. PÎNZARU, T. *Inițiativa populară în procesul decizional local*. În: „Reforme juridice în Moldova, Ucraina și Georgia în contextul proceselor de eurointegrare”, conferința internațională științifico-practică din 7-8 noiembrie 2014. Chișinău. Partea I. Chișinău: Iulian, 2014 (Tipogr. «Cetatea de Sus»), p. 68-70.
154. PÎNZARU, T. *Participarea cetățenească: esență, beneficii, costuri*. În: „Contribuții științifice la edificarea și consolidarea statului de drept”, materialele conferinței științifice internaționale (3 mai 2011, mun. Chișinău). Chișinău: S.n., 2011, p. 719-726. ISBN 978-9975-53-001-9.
155. PÎNZARU, T., GAGIU, E. *Inițiativa legislativă: subiecți de drept și condiții de admisibilitate*. În: „Contribuții științifice la edificarea și consolidarea statului de drept”, materialele conferinței științifice internaționale, din 3 mai 2011 (mun. Chișinău). Chișinău: S.n., 2011, p. 334-342. ISBN 978-9975-53-001-9.
156. POPA, N. *Teoria generală a dreptului*. București: Actami, 1996. 334 p. ISBN 973-655-197-0.
157. POPA, V. *Drept parlamentar*. Monografie. Chișinău: ULIM, 1999. 234 p. ISBN 9975920152.
158. POSTOLACHE, I.N. *Raporturile stat – cetățean în România și Republica Moldova*. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2013. 166 p.
159. POSTU, I., MIHALACHE, D. *Actul normativ juridic ca mijloc principal de reglementare a relațiilor sociale*. În: Studii Juridice Universitare, 2013, nr. 3-4(23-34), p. 74-89. ISSN 1857-4122.
160. PREDA, M. *Drept administrativ. Partea specială*. București: Lumina Lex, 2001. 480 p. ISBN 973-588-286-8.

161. PUȘKAȘ, V., KUCIUK, V. *Inițiativa populară de revizuire a constituției are suport legal și constituțional*. În: *Legea și Viața*, 2016, nr. 2, p. 10-17. [ISSN 1810-309X](#).
162. RAILEAN, P. *Referendumul republican – formă de participare directă a cetățenilor la luarea deciziilor în stat*. În: „Referendumul ca formă supremă a democrației directe”, materialele conferinței internaționale științifico-practice din 31 mai 2016. Chișinău: S.n., 2016, p. 122-139. [ISBN 978-9975-303-774](#).
163. RANTA, A.E. *Aspecte de drept comparat referitoare la funcția publică și funcționarii publici*. În: *Revista Transilvană de Științe Administrative*, 2010, nr. 2 (26), p. 125-134. [ISSN: 2247-8329](#).
164. *Recomandarea Comisiei Europene (UE) 2023/2836 din 12 decembrie 2023 referitoare la promovarea implicării și a participării efective a cetățenilor și a organizațiilor societății civile la procesele de elaborare a politicilor publice*. [online] [citat la 02.11.2024]. Disponibil: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=OJ:L\\_202302836](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202302836).
165. *Regulament-cadru din 30 ianuarie 2002 de organizare și funcționare a consiliilor locale*, aprobat prin Ordonanța Guvernului nr. 35/2002. În: *Monitorul Oficial al României* nr. 90 din 2 februarie 2002 (actualizat până la data de 24 decembrie 2002).
166. *Regulamentul Camerei Deputaților din 24 februarie 1994*. Republicat în *Monitorul Oficial al României* nr. 1181 din 27 noiembrie 2024.
167. *Regulamentul din 10 mai 2009 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*. În: *Monitorul Oficial al României* nr. 319 din 14 mai 2009.
168. *Regulamentul Parlamentului adoptat prin Legea nr. 797 din 02.04.1996*. Republicată în: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 50 din 07.04.2007 (modificat prin Legea nr. 52 din 16.03.2023, MO97-99/24.03.2023).
169. *Regulamentul Senatului României* aprobat prin Hotărârea Senatului nr. 28/2005, a fost republicat în *Monitorul Oficial al României, Partea I*, nr.22 din 11 ianuarie 2024 și modificat/completat prin Hotărârea nr.126/2024 pentru modificarea și completarea Regulamentului Senatului, publicată în *Monitorul Oficial al României, Partea I*, nr.1236 din 9 decembrie 2024.
170. *Regulamentului-cadru privind constituirea și funcționarea consiliilor locale și raionale* aprobat prin Legea nr. 457 din 14.11.2003. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 248-253 din 19.12.2003 (modificată prin Legea nr. 81 din 12.04.24, MO192-194/02.05.24).
171. RÎBCA, E. *Inițiativa legislativă (I)*. În: „Dimensiunea științifică și praxiologică a dreptului”, materialele conferinței științifice internaționale „Contribuții la dezvoltarea doctrinară a dreptului” In onorem Elena Aramă, doctor habilitat în drept, profesor universitar. Om emerit. (Chișinău, 14-15 martie 2009). Chișinău: Bons Offices, 2009, p. 310-327.
172. RUSU, D. *Participarea societății civile la procesul legislativ: studiu comparat*. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2025. 207 p.
173. SAITARLÎ, N. *Consultarea cetățenilor în problemele de interes deosebit – principiu de bază ale administrației publice locale din Republica Moldova*. În: „Conferința științifică de totalizare a activității de cercetare a cadrelor didactice”, din 20 aprilie 2007, Cahul. Vol. 1. Cahul: Tipografia Turnul Vechi SRL, 2007, p. 192-201. [ISBN 978-9975-9751-7-9](#).



174. SCRIPNIC, V. *Problemele realizării dreptului persoanei la administrare într-un stat de drept (studiu juridico-comparativ)*. Autoreferatul tezei de doctor în drept. Chișinău, 2012. 28 p.
175. SCRIPNIC, V., PÎNZARU, T. *Participarea civico-politică și responsabilizarea socială pentru o guvernare democratică. Cetățenia activă în perspectiva integrării europene*. În: „Contribuții științifice la edificarea și consolidarea statului de drept”, conferință științifică internațională (3 mai 2011, mun. Chișinău). Chișinău: S.n., 2011, p. 178-187. ISBN 978-9975-53-001-9.
176. SMOCHINĂ, A., GALBEN, C. *Implicarea societății civile în procesul decizional al statului*. În: Studii Juridice Universitare, 2011, nr. 1-2, p. 71-76. ISSN 1857-4122.
177. SMOCHINĂ, A., SMOCHINA, C. *Sistemul de guvernământ în Republica Moldova: temeliile bunei guvernări*. În: Studii și cercetări juridice. Chișinău: Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice, 2021, Partea III, p. 11-28. ISBN 978-9975-3201-1-5.
178. STĂNESCU, L.-S., SLUSARCIUC, M. *Advocacy sau reinventarea contemporană a democrației participative. O abordare din perspectiva eficienței Constituției*. În: Acta Universitatis George Bacovia. Juridica, Volume I. Issue I/2012. Disponibil: [https://www.researchgate.net/publication/359908560\\_Advocacy\\_sau\\_reinventarea\\_contemporana\\_a\\_democratiei\\_participative\\_O\\_abordare\\_din\\_perspectiva\\_eficienței\\_constituției](https://www.researchgate.net/publication/359908560_Advocacy_sau_reinventarea_contemporana_a_democratiei_participative_O_abordare_din_perspectiva_eficienței_constituției).
179. *Strategia pentru Guvernare Deschisă în România 2025-2030 – „Mai aproape de cetățeni”*. [online] 2024 [citat la 02.11.2024]. Disponibil: [https://sgg.gov.ro/1/wp-content/uploads/2024/11/Anexa-1\\_Strategia-pentru-Guvernare-Deschisa.pdf](https://sgg.gov.ro/1/wp-content/uploads/2024/11/Anexa-1_Strategia-pentru-Guvernare-Deschisa.pdf).
180. TRĂILESCU, A. *Actele administrației publice locale*. București: All Beck, 2002. 270 p.
181. TROȘIN, P. *Perspectiva reglementării activității de lobby în Republica Moldova* (Politici Publice, nr. 3, 2011). Chișinău: IDIS „Viitorul”, 2011 (Tipogr. „MS Logo” SRL). 48 p.
182. ȚURCAN, S. *Delegarea legislativă ca procedură excepțională de substituie*. În: Revista Națională de Drept, 2003, nr. 3, p. 51-60. ISSN 1811-0770.
183. VACULOVSCHI, Gh. *Referendumul republican ca exercițiu de legiferare. aspecte tehnico-juridice*. În: Supremația Dreptului, 2019, nr. 4, p. 76-80. ISSN 2345-1971.
184. VALEA, D.C. *Controlul constituționalității inițiativelor legislative a cetățenilor în România*. În: Curentul Juridic, 2012, nr. 1(48). [online] [citat 16.10.2022]. Disponibil: [http://revcurentjur.ro/old/arhiva/attachments\\_201201/recjurid121\\_3FR.pdf](http://revcurentjur.ro/old/arhiva/attachments_201201/recjurid121_3FR.pdf).
185. VARGA, A. *Constituționalitatea procesului legislativ*. București: Hamangiu, 2007. 368 p. ISBN 978-973-1720-35-7.
186. VARGA, A. *Referendumul consultativ în probleme de interes național. Unele aspecte teoretice de interpretare și de jurisprudență constituțională*. În: Administrarea Publică, 2016, nr. 1, p. 22-36. ISSN 1813-8489.
187. VEDINAȘ, V. *Tratat teoretic și practic de drept administrativ*. Vol. I. București: Universul Juridic, 2018. 547 p. ISBN 9786063901980.
188. VIDA, I. *Legistica formală. Introducere în tehnica și procedura legislativă*. București: Universul Juridic, 2012. 223 p. ISBN 978-973-127-893-3.
189. VIDA, I. *Legistică formală. Introducere în tehnica și procedura legislativă*. București: Lumina Lex, 2000. 324 p.
190. VIDA, I. *Manual de legistică formală*. București: Lumina Lex, 2004. 216 p. ISBN 973-588-848-3.

191. VIDA, I. *Puterea executivă și administrația publică*. București: R.A. Monitorul Oficial, 1994. 224 p. ISBN 973-567-058-5.
192. VOICAN, M. *Principiile cadru ale administrației publice locale*. București: Universul Juridic, 2008. 224 p. ISBN 978-973-127-085-2.
193. VONICA, R.P. *Introducere generală în drept*. București: Lumina Lex, 2000. 600 p. ISBN 9735882183.
194. ZLĂTESCU, V.D. *Introducere în logistica formală. Tehnica legislativă*. București: Oscar Print, 1996. 161 p. ISBN 973-9264-08-8.

#### Surse în limba rusă:

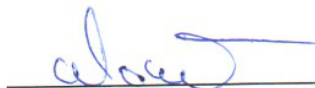
195. АВАКЪЯН, С.А. *Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления*. В: Конституционные и законодательные основы местного самоуправления / Под ред. А.В. ИВАНЧЕНКО. Москва, 2004. ISBN 5951600812.
196. АВАКЪЯН, С.А. *Конституционное право России: учебный курс: в 2 т. Т. 1. 2-е изд.* Москва: ИНФРА-М, 2014. 864 p. ISBN 978-5-16-004156-1.
197. БОРШЕВСКИЙ, А.П. *Обучение демократии: Учебно-методическое пособие*. Chișinău: Pontos, 2008 (Tipografia „Reclama” SA). 256 p. ISBN 978-9975-72-249-0.
198. КАРАСЕВ, Д.В. *Формы участия общественности в правотворческом процессе России*. В: Вестник СамГУ, 2012, №8/1 (99), p. 247-252. ISSN 1810-5378.
199. КОВАЛЕНКО, Н.Е. *Местное самоуправление как форма демократии: Учебное пособие*. СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2008. 296 p.
200. КОСТАКИ, Г. *Формы реализации прямой демократии на местном уровне*. În: „Știința juridică în condițiile de integrare europeană a Ucrainei și Moldovei: repere moderne de dezvoltare juridică”, materialele conferinței internaționale științifico-practică din 24–25 martie 2017 din Chișinău. Chișinău: S.n., 2017, p. 81-89. ISBN 978-9975-3078-3-3.
201. КОСТАКИ, Г., БУТУЧЯ, Е. *Правотворчество и нормотворчество: сущность и соотношение понятий*. В: Закон и жизнь, 2013, № 7, p. 6-11. ISSN 1810-3081.
202. КОСТАКИ, Г., НЯГУ, А. *Прямая (непосредственная) демократия на местном уровне: формы и законодательное обеспечение*. В: Закон и Жизнь, 2013, № 5, p. 4-7. ISSN 1810-3081.
203. КОСТАКИ, Г., ПЫНЗАРУ, Т. *Вовлечение граждан в процессе принятия решений: сущность, необходимость и способы реализации*. В: Право и Политология, 2012, nr. 19, p. 25-28. ISSN 1987-5533.
204. КОСТАКИ, Г., СУЛТАНОВ, Р. *Участие граждан в осуществлении государственной власти*. Кишинэу: Б.и., 2018 (Tipogr. "Print Caro"). 520 p. ISBN 978-9975-56-543-1.
205. КРОЛЬ, М. *Партиципативная демократия и инструменты вовлечения граждан в процесс принятия решений в рамках местного самоуправления*. [online]. [citat la 02.11.2020]. Disponibil: <http://www.cloudwatcher.ru/what-we-think/14/>.
206. МИХАЙЛОВ, И.П. *Общественное участие в региональном законодательном процессе*. В: Известия РГПУ им. А.И. Герцена, 2006, № 23, p. 63-67. ISSN 1992-6464.
207. МОСКАЛЬКОВА, Т.Н., ЧЕРНИКОВ, В.В. *Нормотворчество: научно-практическое пособие*. Москва: Проспект, 2011. 476 p. ISBN 9785392158768.

208. НИКИТА, С. *Функционирование демократических институтов в правовом государстве. Определение демократии и правового государства*. În: „Aspecte juridice ale societății civile: realități și perspective”, materiale ale conferinței teoretico-științifice internaționale (Chișinău, 26-27 februarie 2003). Chișinău: F.E.-P. „Tipografia Centrală”, 2003. ISBN 9975-78-228-0.
209. 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, р. 119-124. ISSN 2075-4566.
210. ОЧЕРЕТИНА, М.А. *Становление и развитие института публичных слушаний*. В: Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2009. Вып. 9, р. 433-443.
211. ПОЛЕНИНА, С.В. *Законотворчество в Российской Федерации*. Москва: Изд-во ИГиП РАН, 1996. 146 р.
212. РУДЕНКО, В.Н. *Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты*. Екатеринбург. УрО РАН, 2003. 476 р. ISSN 5-7691-1387-1.
213. СТАРЧИКОВА, В.В. *Общественный контроль в правовом государстве (теоретико-правовое исследование)*. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва, 2014. 190 р.
214. ФРУНЗЭ, Ю., ГАЖИУ, Е., СУЛТАНОВ, Р. *Институт народной законодательной инициативы в современном демократическом государстве (теоретико-правовые аспекты)*. În: „Contribuții științifice la edificarea și consolidarea statului de drept”, materialele conferinței științifice internaționale din 3 mai 2011. Chișinău: S.n., 2011, р. 207-210. ISBN 978-9975-53-001-9.

## DECLARAȚIA PRIVIND ASUMAREA RĂSPUNDERII

Subsemnatul, Lazăr Matei, declar pe proprie răspundere că materialele prezentate în teza de doctor se referă la propriile activități și realizări, în caz contrar urmând să suport consecințele, în conformitate cu legislația în vigoare.

**Lazăr Matei**



Data: \_\_\_\_\_

## CURRICULUM VITAE



### Curriculum vitae Europass



#### Informații personale

Nume / Prenume **MATEI LAZĂR**

Adresă Com. Oboga, sat Oboga, str. 12 Martie, nr. 1, jud. Olt

Telefon 0745/497508

E-mail mateilazar34@yahoo.com

Naționalitate Română

Data nașterii 12 martie 1982

Sex Masculin

#### Experiența profesională

2005-2009

Perioada

Funcția sau postul ocupat - Consilier juridic - SC GHIMPEX SRL

2009 – prezent

Consilier juridic, grad superior – Primăria comunei Oboga, jud. Olt, Romania

#### Educație și formare

Perioada

1996-2000

Calificarea/diploma obținută Colegiului Național „Ion Minulescu” Slatina

Numele și tipul instituției de

învățământ / furnizorului de

formare

2001-2005

Universitatea „Spiru Haret”, Facultatea de drept și administrație publică

2006-2010

Facultatea de Management Financiar Contabil, specializarea Afaceri Internaționale și Studii Europene

2009-2011

Master „Auditul intern în sistemul public și privat” - Facultatea de Management Financiar-Contabil, Craiova

2019-prezent

Studii doctorale – Școala doctorală Științe Juridice și Economice, Universitatea de Stat din Moldova

| Competențe și abilități sociale                        | Spirit de echipă, capacitate de adaptare sportivă, comunicare, seriozitate, capacitate de asimilare de noi informații și abilități, disponibilitate pentru implicare în activități socio-culturale, competențe dobândite în urma realizării numeroaselor proiecte de grup în cadrul activităților de la locul de muncă.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                            |              |                  |      |         |  |           |        |                            |              |                  |  |      |      |      |      |      |      |
|--------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|--------------|------------------|------|---------|--|-----------|--------|----------------------------|--------------|------------------|--|------|------|------|------|------|------|
| Competențe și aptitudini organizatorice                | Abilități de leadership, capacitate de sinteză și analiză, capacitate decizională, spirit organizatoric, aptitudini de coordonare; Punctualitate, capacitatea de a lua decizii în condiții de stres și de a respecta termenele limită; Capacitate de analiză sarcini și responsabilități; Capacitate de evaluare abilități profesionale ale colaboratorilor; Spirit analitic; Lucru în echipă; Spirit de evaluare și îmbunătățire; Monitorizarea lucrului în echipă (controlul calității); Capacitate de autoperfecționare-autodocare                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                            |              |                  |      |         |  |           |        |                            |              |                  |  |      |      |      |      |      |      |
| Competențe și aptitudini de utilizare a calculatorului | Utilizare calculator în diferite limbaje: Microsoft Office, Word, A.E.L., Microsoft Power Point, Microsoft Office Excel, Internet .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                            |              |                  |      |         |  |           |        |                            |              |                  |  |      |      |      |      |      |      |
| Permis(e) de conducere                                 | Permis de conducere categoria B ,C+E din anul 2000                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                            |              |                  |      |         |  |           |        |                            |              |                  |  |      |      |      |      |      |      |
| Limba(i) maternă(e)                                    | Limba română                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                            |              |                  |      |         |  |           |        |                            |              |                  |  |      |      |      |      |      |      |
| Limbi străine cunoscute                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                            |              |                  |      |         |  |           |        |                            |              |                  |  |      |      |      |      |      |      |
| Nivel european (*)                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                            |              |                  |      |         |  |           |        |                            |              |                  |  |      |      |      |      |      |      |
| Limba engleza                                          | <table><tr><th colspan="2">Înțelegere</th><th colspan="2">Vorbire</th><th colspan="2">Scriere</th></tr><tr><th>Ascultare</th><th>Citire</th><th>Participare la conversație</th><th>Discurs oral</th><th>Exprimare scrisă</th><th></th></tr><tr><td>bine</td><td>bine</td><td>bine</td><td>bine</td><td>bine</td><td>bine</td></tr></table>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Înțelegere                 |              | Vorbire          |      | Scriere |  | Ascultare | Citire | Participare la conversație | Discurs oral | Exprimare scrisă |  | bine | bine | bine | bine | bine | bine |
| Înțelegere                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Vorbire                    |              | Scriere          |      |         |  |           |        |                            |              |                  |  |      |      |      |      |      |      |
| Ascultare                                              | Citire                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Participare la conversație | Discurs oral | Exprimare scrisă |      |         |  |           |        |                            |              |                  |  |      |      |      |      |      |      |
| bine                                                   | bine                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | bine                       | bine         | bine             | bine |         |  |           |        |                            |              |                  |  |      |      |      |      |      |      |
| Publicații științifice                                 | <p>(*) <a href="#">Nivelul Cadrului European Comun de Referință Pentru Limbi Străine</a></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. LAZĂR, M., COSTACHI, Gh. <i>Dreptul la un nivel de trai decent: conținut și reglementare constituțională</i>. În: Jurnal Juridic Național: teorie și practică, 2019, nr. 6, pp. 4-8.</li><li>2. LAZĂR, M. <i>Subiecții procesului legislativ: considerații generale</i>. În: Legea și Viața, 2020, nr. 3, pp. 52-60.</li><li>3. LAZĂR, M. <i>Cetățenii ca subiecți ai procesului decizional al Parlamentului</i>. În: Legea și Viața, 2020, nr. 5-6, pp. 58-61.</li><li>4. LAZĂR, M., COSTACHI, Gh. <i>Inițiativa legislativă populară ca instrument al democrației participative</i>. În: Legea și Viața, 2022, nr. 2, pp. 15-25.</li><li>5. LAZĂR M., COSTACHI, Gh. <i>Cultura juridică în sfera justiției – garanție a securității persoanei în statul de drept</i>. În: Culegerea Studii și Cercetări Juridice, nr. 3, 2021, pp. 16-36.</li><li>6. LAZĂR, M. <i>Legiferarea și normarea ca modalități de creare a dreptului</i>. În: Scientific Collection «InterConf», (68): with the Proceedings of the 3rd International Scientific and Practical Conference «Experimental and Theoretical Research in Modern Science» (July 26-28, 2021). Kishinev, Moldova: Giperion Editura, 2021, pp. 112-118.</li><li>7. LAZĂR, M. <i>Reglementarea juridică a procesului legislativ și normativ în Republica Moldova</i>. În: Scientific Collection «InterConf», (69): with the Proceedings of the 9 th International Scientific and Practical Conference «Scientific Horizon in the Context of Social Crises» (August 6-8, 2021). Tokyo, Japan: Otsuki Press, 2021, pp. 154-159.</li></ol> |                            |              |                  |      |         |  |           |        |                            |              |                  |  |      |      |      |      |      |      |



8. **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, p. 342-350.
9. **LAZĂR, M.** *Cetățeanul ca subiect al procesului decizional legislativ.* În: „Statul, securitatea și drepturile omului în era digitală”, materiale ale conferinței științifice internaționale din 8-9 decembrie 2022, Universitatea de Stat din Moldova. Chișinău: CEP USM, 2023, pp. 213-222.
10. **LAZĂR, M.** *Crearea dreptului: între legiferare și normare.* În: „Statul, securitatea și drepturile omului în era digitală”, materiale ale conferinței științifice internaționale din 14-15 decembrie 2023, Universitatea de Stat din Moldova. Chișinău: CEP USM, 2024, pp. 376-381.
11. **LAZĂR, M., CERNAN, Iu., COSTACHI, Gh.** *Rolul și valoarea democrației în exercitarea puterii de stat.* În: Rolul instituțiilor democratice în asigurarea protecției drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, materialele mesei rotunde cu participare internațională din 8 decembrie 2020. Chișinău: AAP, 2021, pp. 18-27.
12. **LAZĂR, M.** *Reglementarea juridică a procesului legislativ și normativ din Republica Moldova.* În: Justiția – pilon fundamental al edificării statului de drept, conferință științifică cu participare internațională din 19 octombrie 2022, Universitatea de Stat „Alecu Russo” din Bălți. Bălți: S.n., 2023, pp. 353-363.
13. **LAZĂR, M.** *Dreptul cetățenilor la inițiativă legislativă: între necesitate și realitate.* În: „Drepturile omului și justiția în Republica Moldova în contextul integrării europene”, materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională din 10 decembrie 2022, mun. Chișinău. Chișinău: USPÉE (CEP USM), 2023, pp. 129-139.
14. **LAZĂR, M., COSTACHI, Gh.** *Cetățeanul ca subiect al procesului decizional local din Republica Moldova.* În: „Devianță și Criminalitate: Evoluție, Tendințe și Perspective”, Volumul VI – 2022, materialele conferinței naționale cu participare internațională din 10-11 noiembrie 2022, Universitatea „George Bacovia” din Bacău. Bacău: Universul Juridic, 2023, pp. 382-390.
15. **LAZĂR, M.** *Reglementarea juridică a procesului legislativ și normativ în Republica Moldova.* În: „Devianță și Criminalitate: Evoluție, Tendințe și Perspective”, Volumul VI – 2022, materialele conferinței naționale cu participare internațională din 10-11 noiembrie 2022, Universitatea „George Bacovia” din Bacău. Bacău: Universul Juridic, 2023, pp. 391-397.
16. **LAZĂR, M.** *Exercitarea dreptului la inițiativă legislativă cetățenească în România.* În: „Independența justiției constituționale și impactul ei asupra provocărilor actuale din domeniul drepturilor omului”, materialele mesei rotunde dedicată împlinirii a 75 de ani ai Declarației Universale a Drepturilor Omului, din 9 decembrie 2023, Institutul Justiției Constituționale, publicate în *Tribuna Constituțională*, 2024, nr. 2, pp. 140-150.