

STUDIA I ARTYKUŁY

Krzysztof Skotnicki

Obywatelska inicjatywa konstytucyjna i obywatelska inicjatywa ustawodawcza w Rumunii¹

1. Wprowadzenie obywatelskiej inicjatywy konstytucyjnej i obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej oraz ich regulacja prawna

Instytucja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej została ustanowiona w Rumunii po upadku komunizmu z chwilą przyjęcia w 1991 r. Konstytucji tego kraju, instytucji tej nie przewidywały bowiem wcześniejsze rumuńskie demokratyczne konstytucje z 1866 r. i 1923 r. Była to jedna z największych innowacji tej regulacji. Do uchwalenia Konstytucji przez Zgromadzenie Ustawodawcze doszło w dniu 21 listopada 1991 r., zaś weszła w życie po jej zatwierdzeniu w referendum ogólnokrajowym w dniu 8 grudnia 1991 r.² Konstytucja w art. 1 ustanawia, iż Rumunia

1 Powstanie opracowania było możliwe dzięki pobytowi studyjnemu na Wydziale Prawa „1 Decembrie 1918” Uniwersytetu w Alba Iulia oraz na Wydziale Prawa Uniwersytetu Babeş-Bolyai w Cluj Napoca w związku z realizacją projektu pt. *Obywatele decydują* w ramach Strategicznego programu badań naukowych i prac rozwojowych „Społeczny i gospodarczy rozwój Polski w warunkach globalizujących się rynków” GOSPOSTRATEG nr 1/386300/11/NCBR/2018. Pragnę jednocześnie podziękować prof. Marii Ureche i dr. Cristinie Tomuleţ za pomoc w zgromadzeniu materiałów.

2 Konstytucja została opublikowana w urzędowym organie publikacyjnym Rumunii „Monitorul Oficial României” 1991 nr 233 z 21 listopada 1991 r. Konstytucja została zmieniona i uzu-

jest państwem unitarnym (jednolitym), demokratycznym i socjalnym państwem prawa, z republikańską formą rządu, w którym system organów państwowych zbudowany jest na zasadzie trójpodziału i równowagi władz. Dla rozważanej instytucji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej podstawowe znaczenie ma art. 2 ust. 1 Konstytucji Rumunii, który nosi tytuł „Suwerenność” i który stanowi, że władza zwierzchnia w państwie należy do ludu rumuńskiego i że jest ona sprawowana poprzez organy przedstawicielskie oraz w drodze referendum³.

Konstytucja Rumunii z 1991 r., jak już wskazałem, ustanowiła jednak również możliwość udziału suwerena w procesie podejmowania decyzji politycznych poprzez występowanie z obywatelską inicjatywą ustawodawczą, co oznacza, że mamy w tym przypadku do czynienia z wprowadzeniem jednego z instrumentów demokracji uczestniczącej⁴. Ustanawiając obywatelską inicjatywę ustawodawczą, wprowadzono przy tym dwie jej formy – możliwość inicjowania zmiany Konstytucji, co przewiduje art. 150 ust. 1, jak i możliwość inicjowania uchwalenia ustawy (art. 74 ust. 1). Przez ustawę rozumie się zarówno ustawę zwykłą, jak i ustawę organiczną⁵. Obywatele mają tym samym możliwość przedstawienia Parlamentowi propozycji unormowania konkretnego

pełniona Ustawą nr 429/2003 o zmianie Konstytucji Rumunii i przyjęta w referendum narodowym przeprowadzonym w dniach 18–19 października 2003 r. i ogłoszona w „Monitorul Oficial României” cz. I, nr 758 z 29 października 2003 r. Tłumaczenie Konstytucji Rumunii na język polski zawarte jest w: *Konstytucja Rumunii*, tłum. A. Cosma, Warszawa 1996 (wersja pierwotna), a następnie w zbiorze *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2011 (uwzględniające nowelizację Konstytucji Rumunii z 2003 r.).

3 Na gruncie Konstytucji Rumunii za organy przedstawicielskie uważane są: dwuizbowy Parlament oraz Prezydent Rumunii, które pochodzą z demokratycznych wyborów (powszechnych, równych, bezpośrednich i tajnych). W drodze referendum zatwierdzana jest natomiast Konstytucja i jej zmiany (art. 151 ust. 3), dokonywane jest odwołanie Prezydenta Rumunii (art. 95), może być również przeprowadzone referendum konsultacyjne (doradcze), w którym Prezydent, po konsultacji z Parlamentem, prosi lud rumuński o wyrażenie woli w sprawach o znaczeniu narodowym.

4 Inny środek przewiduje ustawa nr 52/2003 w sprawie przejrzystości podejmowania decyzji w administracji publicznej („Monitorul Oficial României” część I, nr 70 z 3 lutego 2003 r., ponownie opublikowany w „Monitorul Oficial României” część I, nr 749 z 3 grudnia 2013 r.). Regulacja ta odnosi się do udziału obywateli i organizacji zainteresowanych materią regulacji poprzez wypowiadanie sugestii i opinii oraz przedkładanie pisemnych propozycji w stosunku do aktów prawnych niższej rangi i decyzji podejmowanych przez ministerstwa, inne centralne organy administracji publicznej oraz organy samorządu terytorialnego.

5 Zob. C.F. Stoica, M. Safta, *Legislative...*, s. 164.

problemu za pomocą stosownego aktu prawnego, natomiast nawet jeżeli nie zostanie on uchwalony, to i tak pozostawi to wyraźny sygnał dla polityków o potrzebie uregulowania danej kwestii. Jak podkreśla się w rumuńskiej literaturze przedmiotu: „prawo przyznane obywatelom rumuńskim do wyrażenia woli politycznej za pomocą tego instrumentu prawnego można uznać za najsukcesowniejszy środek, dzięki któremu mogą oni aktywnie uczestniczyć w procesie podejmowania decyzji na szczeblu krajowym”⁶.

Rozwinięciem postanowień Konstytucji w tym zakresie jest ustawa nr 189 z dn. 9 grudnia 1999 r. w sprawie wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez obywateli⁷, która następnie została znowelizowana ustawą nr 76/2004⁸; konsekwencją tej zmiany było m.in. nadanie częściowo nowej numeracji poszczególnym artykułom, dlatego też został wydany tekst jednolity tej ustawy⁹ (dalej: ustawa 189/1999). Ustawa reguluje zasady tworzenia i składu komisji inicjatywy ustawodawczej (komitetu), opublikowania projektu nowelizacji Konstytucji lub projektu ustawy bądź nowelizacji ustawy w rumuńskim dzienniku urzędowym „Monitorul Oficial României”¹⁰, sporządzenia wstępnej opinii o inicjatywie przez Radę Legislacyjną, określa wzór listy podpisów osób wspierających inicjatywę ze wskazaniem danych, które muszą być w niej podane, zasady weryfikacji tych list, kwestię rejestracji obywatelskiej inicjatywy legislacyjnej oraz jej weryfikacji przez Trybunał Konstytucyjny. Ustawa weszła w życie 14 grudnia 1999 r. Przyjęcie tej regulacji dopiero w kilka lat po uchwaleniu Konstytucji spowodowało w przypadku obywatelskich inicjatyw ustawodawczych zgłoszonych przed tą datą wiele problemów, o czym szerzej w dalszej części opracowania.

Dla instytucji obywatelskiej inicjatywy konstytucyjnej i obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej pewne znaczenie ma również ustawa organiczna nr 47/1992 z 18 maja 1992 r. o organizacji i funkcjonowaniu

6 V. Bărbăţeanu, *Curtea...*, s. 3.

7 „Monitorul Oficial României” część I, nr 611 z 14 grudnia 1999 r.

8 „Monitorul Oficial României” część I, nr 300 z 6 kwietnia 2004 r.

9 „Monitorul Oficial României”, część I, nr 516 z 8 czerwca 2004 r.

10 „Monitorul Oficial României” to odpowiednik polskiego Dziennika Ustaw.

Sądu Konstytucyjnego¹¹, jak i Regulamin organizacji i funkcjonowania Sądu Konstytucyjnego¹².

2. Wymogi formalne wystąpienia z inicjatywą i ocena wymaganej liczby podpisów ją popierających

Prawo wystąpienia z obywatelską inicjatywą konstytucyjną i obywatelską inicjatywą ustawodawczą (dalej: obywatelska inicjatywa ustawodawcza, inicjatywa ustawodawcza, z wyjątkiem przypadków, gdy są one uregulowane odmiennie) przysługuje wyłącznie obywatelom rumuńskim posiadającym prawo wybierania. Jest ono uregulowane w art. 36 Konstytucji. Czynne prawo wyborcze przysługuje obywatelom, którzy mają ukończone 18 lat w dniu wyborów (ust. 1). Z kolei w art. 36 ust. 2 Konstytucji zawarty jest rozbudowany katalog przyczyn, ze względu na które następuje utrata prawa wybierania, którymi są: niedorozwój umysłowy, choroba psychiczna¹³, ubezwłasnowolnienie oraz skazanie na utratę praw wyborczych prawomocnym wyrokiem sądowym. Ustawa 189/1999 w art. 4 ust. 3 jednoznacznie przesadza przy tym, że poparcie inicjatywy jest ważne, jeżeli osoba podpisująca się pod nią posiadała czynne prawo wyborcze w dniu złożenia tego podpisu; późniejsza utrata prawa wybierania nie powoduje unieważnienia tego poparcia.

Przy występowaniu z obywatelską inicjatywą ustawodawczą musi być również spełniony próg ilościowy.

Konstytucja Rumunii w art. 150 stanowi, iż projekt jej zmiany (rewizji) może przedłożyć m.in. grupa co najmniej 500 000 obywateli mających prawo głosowania (ust. 1)¹⁴, przy czym obywatele ci muszą zamieszkiwać (dosłownie: wywodzić się) co najmniej z połowy wszystkich województw (w niektórych polskich opracowaniach używane jest określenie „okręg administracyjny”), przy czym pod inicjatywą taką w każdym z tych województw oraz w mieście wydzielonym Bukareszt musi zostać

11 „Monitorul Oficial României”, część I, nr 101 z 22 maja 1992 r.

12 „Monitorul Oficial României”, część I, nr 190 z 7 sierpnia 1992 r.

13 W polskim przekładzie Konstytucji Rumunii użyte są raczej niewłaściwe terminy „niesprawność umysłowa” i „choroba umysłowa”.

14 Prawo to przysługuje również Prezydentowi Rumunii na wniosek Rządu oraz co najmniej jednej czwartej deputowanych lub senatorów. Tryb zmiany Konstytucji Rumunii sprawia, iż jest to konstytucja sztywna. Zob. J. Kowalewska, *Republika...*, s. 238.

złożonych co najmniej 20 000 podpisów (ust. 2). Zebranie tak znacznej liczby podpisów w celu zainicjowania procedury zmiany (nowelizacji) konstytucji, jak i niezbędność rozproszenia podpisów na obszarze połowy województw oceniane jest jako wymóg bardzo restrykcyjny. Uważa się przy tym, że jest to związane z sytuacją etniczną w tym państwie, gdyż jest ono zamieszkałe przez liczącą około 1,5 mln mniejszość węgierską, która zamieszkuje głównie na zachodnich terenach pogranicznych oraz na Wyżynie Transylwańskiej. W literaturze przedmiotu zgodnie uznaje się, że przyjęte rozwiązanie wyklucza zatem możliwość złożenia takiej inicjatywy wyłącznie przez przedstawicieli obywateli rumuńskich narodowości węgierskiej¹⁵.

Podobna konstrukcja przewidziana jest w przypadku inicjowania przez obywateli projektu ustaw. Zgodnie z art. 74 ust. 1 Konstytucji musi ona zostać poparta przez co najmniej 100 000 obywateli posiadających prawo głosowania i muszą oni zamieszkiwać w co najmniej jednej czwartej województw oraz w każdym z nich inicjatywa taka musi zostać poparta podpisami co najmniej 5 000 obywateli¹⁶. I w tym przypadku aktualną wydaje się pozostawać uwaga odnośnie do obywatelskiej inicjatywy zmiany (rewizji) Konstytucji o przyjęciu takiego rozwiązania w związku z liczną zamieszkującą Rumunię mniejszością węgierską. Należy również pamiętać, że pierwotnie Konstytucja przewidywała, iż obywatelska inicjatywa ustawodawcza powinna być poparta podpisami co najmniej 250 000 obywateli mających prawo wybierania (był to art. 73 ust. 1 Konstytucji). Obniżenie tej granicy do 100 000 nastąpiło na podstawie nowelizacji Konstytucji przeprowadzonej w 2003 r.¹⁷ Jak znacząca jest to zmiana, dowodzi fakt, iż w Rumunii pod koniec XX w. przewidywany był jeden z najwyższych progów poparcia pod obywatelską inicjatywą ustawodawczą wśród europejskich państw znających taką instytucję, gdyż

15 Zob. W. Brodziński, *Zasady...*, s. 293–294; J. Falski, *Tryb...*, s. 186; J. Kowalewska, *Republika...*, s. 238.

16 Inicjatywa ustawodawcza przysługuje również rządowi, deputowanym i senatorom.

17 Fakt dokonania tej zmiany często jest zauważany w polskiej literaturze przedmiotu i nadal pojawia się informacja, że pod obywatelską inicjatywą ustawodawczą w Rumunii musi podpisać się co najmniej 250 000 uprawnionych do głosowania. Zob. np. M. Rachwał, *Funkcjonowanie...*, s. 61; podobny fałszywy wniosek można wyciągnąć z publikacji P. Kuczmy, *Obywatelska...*, s. 70, przypis nr 25.

wynosił 1,39% uprawnionych do głosowania¹⁸. Obecnie jest on znacznie niższy i wynosi niecałe 0,52% ogółu ludności. Należy jednak pamiętać, że liczba ludności Rumunii po 1989 r. corocznie znacząco się zmniejsza i przez blisko trzydzieści lat obniżyła się z 23 201 835 osób w 1990 r. do 19 291 507 osób 2 sierpnia 2019 r.¹⁹ Alexandru Cristian Surcel wyliczył w 2018 r., że czynne prawo wyborcze posiadało 17 000 000 obywateli Rumunii, co oznaczało, że projekt rewizji Konstytucji musiał być poparty podpisami 2,94% wyborców (około 2,47% ogółu ludności), zaś projekt ustawy podpisami 0,59% wyborców²⁰.

Wymóg poparcia inicjatywy ustawodawczej przez określoną konstytucyjnie minimalną liczbę obywateli, jak i ich rozproszenie na terytorium kraju, jest w literaturze rumuńskiej, moim zdaniem w pełni zasadnie, oceniany pozytywnie i uważany za konieczny, gdyż stwarza to pewność, że jest reprezentatywny dla poglądów społeczeństwa i odzwierciedla on interes ogólny, nie zaś partykularne potrzeby wąskiej grupy społeczeństwa²¹. Istnieje jednak świadomość, iż obowiązujące wymogi liczby podpisów pod obywatelską inicjatywą ustawodawczą bądź obywatelską inicjatywą konstytucyjną są bardzo wysokie w stosunku do ogólnej liczby mieszkańców państwa, stąd w literaturze przedmiotu jest to krytykowane²². Dlatego też w 2014 r. grupa 108 senatorów i 236 posłów złożyła projekt nowelizacji Konstytucji, zgodnie z którym liczba podpisów wymagana w przypadku występowania z obywatelską inicjatywą przedłożenia projektu ustawy powinna wynosić 75 000. Kiedy inicjatywa ta była badana przez Trybunał Konstytucyjny, uznał on, że ustanowienie takiej regulacji będzie stanowić istotne ułatwienie udziału obywateli w procesie ustawodawczym²³. Proponowana zmiana nie została jednak uchwalona²⁴.

18 Zob. P. Uziębło, *Inicjatywa...*, s. 56.

19 Zob. < www.populationof.net >, dostęp: 3 sierpnia 2019 r.

20 Zob. np. A.C. Surcel, *Privire...*

21 Zob. np. C.F. Stoica, M. Safta, *Legislative...*, s. 164.

22 Zob. A.C. Surcel, *Privire...*

23 „Monitorul Oficial României”, część I, nr 246 z 7 kwietnia 2014 r.

24 Występowanie przez obywateli z inicjatywą ustawodawczą czy wnioskiem o przeprowadzenie referendum oczywiście zależy w dużej mierze od kultury politycznej kraju i jego obywateli, należy jednak pamiętać, że im większy procentowo wymóg jej poparcia przez obywateli, tym trudniej z nią wystąpić, a przy przekroczeniu 10% uprawnionych do głosowania w praktyce niemal się jej nie obserwuje. *Direct Democracy. The international IDEA Handbook*,

Odrębnym problemem, na który zwracana jest uwaga w przypadku osób uprawnionych do popierania obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, jest kwestia czynienia tego przez obywateli rumuńskich mieszkających bądź przebywających za granicą. Jest to bardzo istotne, gdyż szacuje się, że osób takich może być nawet do 3 milionów. W praktyce zbierane są wśród nich podpisy poparcia, ale nie zawsze można ustalić ich miejsce zamieszkiwania w Rumunii²⁵.

3. Ograniczenie w zakresie przedmiotu obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej

Konstytucja Rumunii ustanawia materie, które nie mogą być przedmiotem obywatelskiej inicjatywy konstytucyjnej czy obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. W art. 152 wyznacza granice swojej zmiany; przedmiotem zmian Konstytucji nie mogą być postanowienia dotyczące narodowego, niepodległego, jednolitego i niepodzielonego charakteru państwa rumuńskiego, republikańskiej formy rządów, integralności terytorialnej, niezawisłości sądownictwa, pluralizmu politycznego oraz języka urzędowego (ust. 1), jak i ich celem nie może być zniesienie podstawowych praw i wolności obywatelskich lub ich gwarancji (ust. 2). Kwestie te uważane są za „jądro”, „twardy rdzeń” Konstytucji. Ponadto Konstytucja nie może być zmieniana w czasie trwania stanu oblężenia lub stanu wyjątkowego ani też w czasie wojny.

Z kolei art. 74 ust. 2 Konstytucji przewiduje, że przedmiot obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej nie mogą stanowić sprawy fiskalne, sprawy o charakterze międzynarodowym, amnestia oraz abolicja. W rumuńskiej literaturze przedmiotu podnosi się, że: „są one ustanowione z tego powodu, że dotyczą ogólnych problemów związanych z rządzeniem państwa i że nie mogą wpływać na ogólne interesy w procesie stanowienia prawa, promując interesy niewielkiej grupy obywateli uprawnionych do głosowania”²⁶.

International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Sztokholm 2008; podają za: Sz. Wójcik, *Inicjatywy...*, s. 20.

25 A.C. Surcel, *Priviere...*

26 I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituția...*, s. 706; cytuję za: C.F. Stoica, M. Safta, *Legislative...*, s. 164.

4. Wszczęcie obywatelskiej inicjatywy konstytucyjnej lub obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej

Zgodnie z art. 2 ustawy nr 189/1999 w celu wszczęcia obywatelskiej inicjatywy konstytucyjnej lub obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej musi zostać utworzony komitet inicjatywy, który będzie składać się co najmniej z 10 osób posiadających prawo wybierania (ust. 1). Jednocześnie ustanowiony jest rozbudowany katalog osób, które w jego skład wejść nie mogą. Są to: osoby wybierane w wyborach powszechnych (Prezydent Rumunii, deputowani, senatorowie, radni), członkowie Rządu, osoby mianowane przez premiera oraz osoby, które z mocy prawa (jak np. sędziowie) nie mogą należeć do partii politycznych (ust. 2). Fakt utworzenia komitetu inicjatywy poświadczany jest przez notariusza, u którego muszą stawić się wszyscy członkowie komitetu, a w sporządzonym dokumencie muszą znaleźć się takie informacje, jak: cel inicjatywy, imiona i nazwiska osób wchodzących w jego skład wraz z oświadczeniem, że posiadają prawo wybierania oraz nie dotyczą ich ograniczenia określone w ust. 2 (ust. 3). Członkowie komitetu ponoszą odpowiedzialność za podawane informacje.

Członkowie komitetu wybierają ze swego grona przewodniczącego komitetu inicjatywy.

Komitet inicjatywy konstytucyjnej / ustawodawczej zobowiązany jest do opracowania projektu ustawy w formie wymaganej dla projektów aktów prawnych, a więc musi być ujęty w artykuły, ustępy itd. oraz zawierać uzasadnienie. Opracowany projekt przekazywany jest do Rady Legislacyjnej.

5. Postępowanie ze złożonym projektem nowelizacji Konstytucji bądź projektem ustawy

Opracowany przez komitet inicjatywy projekt zmiany Konstytucji bądź projekt ustawy trafia w pierwszej kolejności do Rady Legislacyjnej. Jest to konstytucyjny fachowy (wyspecjalizowany) organ doradczy Parlamentu, którego podstawowym zadaniem jest opiniowanie projektów aktów normatywnych „pod kątem systematyzowania, ujednociania i koordynacji całego ustawodawstwa” (art. 79 ust. 1 Konstytucji), którego tworzenie,

organizację i funkcjonowanie reguluje ustawa organiczna (art. 79 ust. 2)²⁷. Projekt podpisuje upoważniony przedstawiciel komitetu, którym najczęściej jest przewodniczący komitetu.

Rada Legislacyjna ma 30 dni od dnia otrzymania obywatelskiego projektu na wydanie o nim opinii (art. 3 ust. 2 i 3 ustawy nr 189/1999). Opinia może być pozytywna, pozytywna z uwagami lub negatywna.

Następnie, w ciągu 30 dni od wydania opinii przez Radę Legislacyjną, projekt jest publikowany w części I „Monitorul Oficial României” (art. 3 ust. 4 ustawy nr 189/1999). Oprócz treści projektowanego aktu publikowany jest również skład komitetu inicjatywy, co w praktyce najczęściej zastępowane jest oświadczeniem notariusza w sprawie utworzenia komitetu inicjatywy oraz opinia Rady Legislacyjnej.

W rumuńskiej literaturze przedmiotu podnoszony jest zarzut, że jest to procedura przewidująca bardzo uciążliwy mechanizm, zbyt sformalizowana i przede wszystkim nie chroni danych osobowych członków komitetu inicjatywy²⁸.

6. Kampania informacyjna o obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej i jej finansowanie

Rumuńskie prawo nie reguluje kwestii prowadzenia kampanii informacyjnej o obywatelskiej inicjatywie konstytucyjnej czy obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej oraz ich finansowaniu. Kwestia nakłaniania i zachęcania do złożenia podpisu poparcia pod projektem takiej inicjatywy pozostawiona jest więc praktyce. Należy uznać to za poważną wadę tej regulacji i to pomimo tego, że w rumuńskiej literaturze przedmiotu nie jest to podnoszone. W praktyce kampanię informacyjną prowadzą oraz ponoszą jej koszt organizacje, które za nimi stoją, jak np. związki zawodowe czy stowarzyszenia oraz kościoły.

²⁷ Jest to ustawa nr 73/1993 w sprawie utworzenia, organizacji i funkcjonowania Rady Legislacyjnej. Na jej podstawie obie izby Parlamentu uchwaliły regulamin funkcjonowania Rady. Dla jej pracy istotne znaczenie ma również ustawa nr 24/2000 w sprawie zasad redagowania aktów prawnych. Rada Legislacyjna (obok Najwyższego Trybunału Kasacyjnego i Sprawiedliwości) wchodzi w skład Stowarzyszenia Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej (Association of the Councils of States and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union i.n.p.a.).

²⁸ A.C. Surcel, *Priviere...*,

7. Zbieranie podpisów poparcia dla obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej

Ustawa nr 189/1999 skupia się wyłącznie na kwestiach związanych ze zbieraniem podpisów obywateli popierających projekt (art. 4). Czynione ma to być w tradycyjnej formie, poprzez złożenie podpisu na kartce papieru, nie jest natomiast przewidziana możliwość złożenia podpisu drogą elektroniczną.

Z uwagi na wymóg poparcia inicjatywy przez obywateli z różnych województw, podpisy zbierane są z uwzględnieniem administracyjno-terytorialnego podziału państwa. Listy poparcia muszą być sporządzane na ponumerowanych i jednostronnie zadrukowanych kartkach papieru formatu A4 (ust. 5). Muszą być na nich zamieszczone następujące dane: tytuł projektu ustawy będącej przedmiotem inicjatywy; wskazanie „Monitorul Oficial României”, w którym został on opublikowany; nazwa województwa i gminy zamieszkania osoby popierającej wniosek; imię i nazwisko takiej osoby oraz adres jej zamieszkania; informacja o dokumencie tożsamości, którym się identyfikuje oraz jej osobisty numer identyfikacyjny²⁹; w przypadku Bukaresztu podawany jest natomiast sektor zamieszkania³⁰ (ust. 2 i 4). Dane podawane przez osobę popierającą inicjatywę wpisywane są ręczne, pozostałe muszą być natomiast wydrukowane. Każda wydrukowana strona musi być też podpisana przez członka komitetu inicjatywy bądź inną osobę upoważnioną do tego w formie pisemnej przez komitet inicjatywy (ust. 6). Osoba podpisująca listę poparcia obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej musi to uczynić osobiście, gdyż ustawa wyraźnie wyklucza możliwość udzielenia w tym celu pełnomocnictwa (ust. 2 zdanie drugie).

Przepisy ustawy nr 189/1999 nie przewidują żadnej pomocy państwa dla komitetu inicjatywy przy promowaniu projektu ustawy i jego finansowaniu.

W rumuńskiej literaturze przedmiotu sposób zbierania podpisów pod listami poparcia obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej jest zdecydowanie i jednoznacznie krytykowany³¹. Po pierwsze, podkreśla się,

29 Jest to odpowiednik polskiego numeru PESEL.

30 Bukareszt podzielony jest administracyjnie na sześć sektorów oznaczonych numerami.

31 Zob. np. C.F. Stoica, M. Safta, *Legislative...*, s. 171.

że rozwiązanie, w którym nie ma możliwości czynienia tego drogą elektroniczną przez Internet, w tym za pomocą zabezpieczonych podpisów elektronicznych lub generowanych losowo unikalnych haseł, jest właściwe dla XX w., a nie wieku XXI, przy czym podawany jest przykład europejskiej ustawodawczej inicjatywy obywatelskiej, gdzie taka możliwość jest przewidziana. Po drugie, wskazuje się, że obowiązujące rozwiązanie nie chroni danych osobowych setek tysięcy obywateli. Podnosi się wprawdzie, że kiedy była uchwalana ustawa 189/1999, to nie miało to jeszcze takiego znaczenia, to przecież już wkrótce została uchwalona ustawa nr 677/2001 o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych. Ochrona danych w związku ze zbieraniem podpisów pod obywatelską inicjatywą ustawodawczą nie ma jednak miejsca. Dlatego można nawet zakładać, że są obywatele mający prawo głosowania, którzy projekt ustawy wprawdzie popierają, jednak z uwagi na niechęć podania swoich danych osobowych podpisu na liście poparcia nie złożą lub podadzą nieprawdziwe dane odnośnie do adresu zamieszkania bądź numeru identyfikacyjnego; przypadki takie mają miejsce i może to nawet spowodować, że listy poparcia obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej nie będą w konsekwencji odpowiadać wymogom, a tym samym w Parlamencie nie dojdzie do prac nad projektem ustawy³².

8. Sprawdzenie i potwierdzenie listy poparcia obywatelskiej inicjatywy konstytucyjnej lub obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej

Listy poparcia obywatelskiej inicjatywy konstytucyjnej / ustawodawczej są sprawdzane i potwierdzane. Dokonywane jest to na poziomie gminy i jest to zadanie burmistrza (w oryginale: *primarul*)³³ lub upoważnionego przez niego urzędnika (art. 5 ustawy nr 189/1999). W tym celu listy poparcia składane są w biurze (urzędzie) burmistrza. Sprawdzane jest

32 Zob. np. A.C. Surcel, *Priviere...*

33 Jest to pochodzący z wyborów powszechnych jednoosobowy organ wykonawczy samorządu terytorialnego, którego kadencja trwa 4 lata. Zob. np. A. Czyż, *Rozwój...*, s. 149. Piszący również na ten temat Jacek Wojnicki nie posługuje się terminem „burmistrz”, lecz „mer”, co nie jest w moim przekonaniu najwłaściwszym tłumaczeniem – zob. J. Wojnicki, *Restytucja...*, s. 43.

posiadanie przez osoby, które podpisały się pod inicjatywą, prawa wybierania oraz autentyczność złożonych podpisów. Burmistrz ma na to 15 dni roboczych (ust. 4) i może w tym celu korzystać z pomocy policji (ust. 2). Istnieje także możliwość zakwestionowania podpisów przez zainteresowane osoby, co musi być uczynione w formie pisemnej. W literaturze przedmiotu kwestionuje się użyte w tym przypadku pojęcie „zainteresowana osoba” jako nieprecyzyjne, gdyż nie wiadomo, czy dotyczy ono wyłącznie osoby, której uprawnienie czy podpis są kwestionowane, czy również innej osoby³⁴. Przyjęta konstrukcja nie zabezpiecza wreszcie w wystarczającym stopniu ochrony danych osobowych, gdyż każdy, kto ma wgląd w listę, widzi jednocześnie dane innych osób, które umieszczone są na tej liście³⁵. W przypadku wątpliwości odnośnie do autentyczności podpisu, burmistrz ma natomiast obowiązek poproszenia osoby, której ona dotyczy, o jego weryfikację. Burmistrz wydaje ostatecznie decyzję, od której przysługuje prawo odwołania się do sądu (ust. 2).

Zatwierdzenie list poparcia w gminie odbywa się przez złożenie podpisu przez burmistrza lub upoważnioną przez niego osobę na ostatniej stronie zbioru list oraz przystawienie pieczęci; jeżeli w weryfikacji podpisów uczestniczyła policja, podpis składany jest również przez jej przedstawiciela, który wyszczególnia również to, co było przedmiotem pracy policji (ust. 3).

9. Termin na złożenie obywatelskiego projektu ustawodawczego w Parlamencie

Komitet inicjatywy ustawodawczej, zgodnie z art. 2 ust. 5 ustawy nr 189/1999, ma 6 miesięcy od daty opublikowania projektu ustawy w „Monitorul Oficial României” na jej złożenie we właściwej izbie Parlamentu wraz z podpisami popierających ją obywateli. Nie oznacza to jednak, że podpisy można zbierać przez cały ten okres, jako że muszą być one jeszcze sprawdzone i potwierdzone przez burmistrza, jak i trzeba uwzględnić ewentualność składania odwołań od decyzji burmistrza do sądu. W rumuńskiej literaturze przedmiotu zwraca się również uwagę na fakt, iż prawo nie przewiduje żadnych sankcji za niedotrzymanie przez

34 A.C. Surcel, *Priviere...*

35 A.C. Surcel, *Priviere...*

burmistrza terminu 15 dni roboczych na sprawdzenie i potwierdzenie list poparcia, co sprawia, że w praktyce można zaobserwować tendencję do jego nieprzestrzegania i dokonywanie tych czynności po wyznaczonym czasie. Poświadczone listy należy też dostarczyć do Parlamentu, co również wymaga czasu³⁶. Jeżeli nie wszystkie listy poparcia są potwierdzone, przewodniczący izby może zwrócić się do rządu o przyspieszenie dokonania takiego potwierdzenia, chociaż nie jest wiadome, w jaki sposób może on wpłynąć na pracę burmistrzów³⁷.

Listy poparcia obywateli dla inicjatywy konstytucyjnej / ustawodawczej przechowywane są w Trybunale Konstytucyjnym (ale tylko prawidłowo potwierdzone), a ich kopie w Parlamencie.

Rumuńskie prawo nie stanowi nic na temat kwestii finansowania zbierania podpisów.

Jak już zaznaczyłem, komitet obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej składa projekt ustawy we właściwej izbie Parlamentu. Właściwość izby wynika ze specyfiki parlamentarnej drogi ustawodawczej w Rumunii, która polega na tym, że to, która izba Parlamentu rozpatruje projekt ustawy jako pierwsza, zależy od przedmiotu regulacji. Zgodnie z art. 75 ust. 1 Konstytucji Izba Deputowanych jako pierwsza rozpatruje i uchwała projekty ustaw dotyczące ratyfikacji traktatów lub innych umów międzynarodowych oraz aktów ustawodawczych wynikających z zastosowania tych traktatów lub umów, jak też projekty niektórych ustaw organicznych³⁸, natomiast w przypadku innych ustaw jako pierwszy rozpatruje je

36 A.C. Surcel, *Priviere...*

37 A.C. Surcel, *Priviere...*

38 Są to ustawy organiczne dotyczące: organizacji publicznych instytucji radiowych i telewizyjnych oraz kontroli parlamentarnej nad ich działalnością (art. 31 ust. 5), określenia urzędników publicznych, którzy nie mogą należeć do partii politycznych (art. 40 ust. 3), warunków dotyczących wypełniania obowiązku wojskowego (art. 55 ust. 2), organizacji i funkcjonowania urzędu Adwokata Ludu (art. 58 ust. 3; w niektórych polskich tłumaczeniach i opracowaniach używane jest też określenie „Rzecznik Praw Obywatelskich”, co oddaje wprawdzie istotę tego urzędu, jednak nie oryginalną nazwę), organizacji rządu i Naczelnej Rady Obrony Państwa (art. 73 ust. 3 lit. e), postępowania administracyjnego (art. 73 ust. 3 lit. k), organizacji i funkcjonowania Najwyższej Rady Sądownictwa, organów sądowych, prokuratury oraz Izby Obrachunkowej (art. 73 ust. 3 lit. l), ogólnej organizacji szkolnictwa (art. 73 ust. 3 lit. n), organizacji lokalnej administracji publicznej, organizacji terytorialnej, jak też ogólnych warunków dotyczących samorządności lokalnej (art. 73 ust. 3 lit. o), tworzenia, organizacji i funkcjonowania Rady Legislacyjnej (art. 79 ust. 2), określenia członków rządu innych niż premier i ministrowie (art. 102 ust. 3), niepołączalności funkcji członka rządu innej niż określona

i uchwała Senat. Konstytucja, jak i ustawa 189/1999 nie przewidują żadnych specyficznych rozwiązań przy rozpatrywaniu i uchwalaniu ustaw, w przypadku których z inicjatywą ustawodawczą wystąpili obywatele; są one rozpatrywane i uchwalane w takiej samej procedurze jak projekty ustaw zgłoszone przez inne uprawnione podmioty³⁹.

10. Badanie przez Trybunał Konstytucyjny dochowania warunków wymaganych przy zgłaszaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli

Specyficznym rozwiązaniem w przypadku Rumunii, które występuje w innych państwach wyjątkowo, jest nałożenie przez Konstytucję na Trybunał Konstytucyjny obowiązku orzekania o konstytucyjności inicjatyw⁴⁰. Jest to ustanowione w art. 146 lit. j Konstytucji, który stanowi, że Trybunał „bada dochowanie warunków wymaganych przy zgłaszaniu

konstytucyjnie (art. 105 ust. 2), tworzenia samodzielnych władz administracyjnych (art. 117 ust. 3), określenia struktury narodowego systemu obrony, przygotowania ludności, gospodarki oraz obszaru kraju do obrony, jak też statusu kadry wojskowej (art. 118 ust. 2), określenia struktury narodowego systemu obrony, przygotowania ludności, gospodarki oraz obszaru kraju do obrony, jak też statusu kadry innych formacji sił zbrojnych (art. 118 ust. 3), zapewnienia w jednostkach administracyjno-terytorialnych, w których obywatele należący do mniejszości narodowej mają znaczący udział, używania języka ojczystego w mowie i w piśmie, w stosunkach z władzami lokalnej administracji publicznej oraz ze zdekoncentrowanymi służbami publicznymi (art. 120 ust. 2), określenia składu Wyższego Sądu Kasacyjnego i Sprawiedliwości oraz porządku jego funkcjonowania (art. 126 ust. 4), tworzenia sądów wyspecjalizowanych w pewnych dziedzinach z możliwością udziału, w zależności od przypadku, osób spoza korpusu sędziowskiego (art. 126 ust. 5), określenia sposobu odnawiania co 3 lata jednej trzeciej składu Trybunału Konstytucyjnego (art. 142 ust. 5).

- 39 Izba, która rozpatruje projekt ustawy jako pierwsza, ma na to 45 dni, natomiast w przypadku projektów kodeksów lub innych ustaw o szczególnej złożoności – 60 dni. Jeżeli tego w tym terminie nie uczyni, z mocy prawa uznaje się, że ustawę przyjęła (art. 75 ust. 2 Konstytucji). Niezależnie od tego, czy ustawa została uchwalona, czy nie, zawsze trafia ona następnie do drugiej izby, która podejmuje ostateczną decyzję (art. 75 ust. 3 Konstytucji). Jeżeli pierwsza izba rozpatrująca uchwalił przepis, który należy do jej kompetencji decyzyjnych, zostaje on ostatecznie przyjęty, jeżeli druga izba również wyrazi zgodę. W przeciwnym razie tylko w przypadku tego przepisu ustawa wraca do pierwszej izby rozpatrującej, która podejmie w trybie pilnym ostateczną decyzję (art. 75 ust. 4 Konstytucji). Odpowiednio dzieje się również w przypadku, gdy izba podejmująca ostateczną decyzję przyjmie przepis w materii należącej do kompetencji decyzyjnej pierwszej izby rozpatrującej (art. 75 ust. 5 Konstytucji). Ustawy organiczne uchwalane są większością głosów członków izby (art. 76 ust. 1 Konstytucji), natomiast ustawy zwykłe większością głosów obecnych członków izby (art. 76 ust. 2 Konstytucji).

40 I. Deleanu, *Constitutional...*, s. 885.

inicjatyw ustawodawczych przez obywateli³⁹. Uszczegółowienie tej regulacji zawiera ustawa nr 47/1992 w sprawie organizacji i funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego (art. 48–49) oraz ustawa nr 189/1999. Trybunał Konstytucyjny, badając inicjatywę obywatelską, musi ustalić, czy są spełnione warunki wystąpienia przez nich z wnioskiem o zmianę Konstytucji bądź z wnioskiem o uchwalenie ustawy.

W przypadku obywatelskiego projektu zmiany Konstytucji Trybunał Konstytucyjny przeprowadza badanie z urzędu i czyni to również w przypadku wystąpienia z taką inicjatywą przez inny podmiot. Trybunał bada najpierw, czy projekt został zgłoszony przez uprawniony podmiot, następnie sprawdza, czy zostały dochowane terminy na jego złożenie w Parlamencie, a na końcu sprawdza, czy zmiana jest dopuszczalna, a więc czy nie odnosi się ona do postanowień Konstytucji wskazanych w art. 148, czyli tych, które zmienione być nie mogą⁴¹. Natomiast w przypadku obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej czyni to na podstawie wniosku przesłanego przez przewodniczącego izby Parlamentu, do której wpłynęła obywatelska inicjatywa ustawodawcza. Trybunał przede wszystkim sprawdza, czy inicjatywa została podpisana przez wymaganą liczbę obywateli posiadających prawo wybierania oraz czy zamieszkują oni w wymaganej liczbie województw.

Kiedy do Trybunału Konstytucyjnego wpłyną materiały (dokumenty) do badania, prezes Trybunału, na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy 189/1999, wyznacza sędziego, który będzie sprawozdawcą w tej sprawie oraz ustala datę zwołania sędziów w celu weryfikacji inicjatywy.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy 189/1999 Trybunał orzeka o:

- a. konstytucyjności wniosku ustawodawczego stanowiącego przedmiot inicjatywy obywatelskiej,
- b. spełnieniu warunków dotyczących publikacji inicjatywy ustawodawczej oraz o tym, czy listy poparcia są należycie poświadczane przez burmistrzów jednostek administracyjno-terytorialnych lub upoważnione przez nich osoby,
- c. spełnieniu wymogu minimalnej liczby podpisów pod inicjatywą ustawodawczą oraz wymaganego ich rozproszenia w województwach i w Bukareszcie.

41 Zob. również W. Sokolewicz, *Sqd...*, s. 162.

Trybunał Konstytucyjny na wydanie orzeczenia ma 30 dni, jeżeli przedmiotem inicjatywy obywatelskiej jest projekt ustawy i 60 dni, jeżeli przedmiotem inicjatywy jest propozycja zmiany Konstytucji (art. 7 ust. 3 ustawy 189/1999). Zgodnie z art. 11 ust. 1 lit. d ustawy nr 47/1992 Trybunał podejmuje orzeczenie większością głosów sędziów Trybunału. Orzeczenie przekazywane jest niezwłocznie przewodniczącemu izby Parlamentu, który wystąpił do Trybunału o jego wydanie (art. 7 ust. 4 ustawy 189/1999). Otrzymanie przez izbę Parlamentu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego rozpoczyna dalszą parlamentarną procedurę ustawodawczą (art. 7 ust. 5). Rumuńskie prawo nie przewiduje żadnych odstępstw odnośnie do procedowania projektu ustawy bądź projektu zmiany Konstytucji inicjowanych przez obywateli w porównaniu z inicjatywami, w przypadku których wystąpiły inne podmioty posiadające prawo inicjatywy ustawodawczej.

Obywatele, podobnie jak pozostałe podmioty mające prawo inicjatywy konstytucyjnej / ustawodawczej, mają prawo wycofania zgłoszonego przez siebie projektu do czasu zgłoszenia do porządku dziennego posiedzenia izby parlamentu⁴².

11. Praktyka odnośnie do obywatelskich inicjatyw zmiany Konstytucji

Pierwszy przypadek orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie obywatelskiej inicjatywy nowelizacji Konstytucji miał miejsce w 2000 r. Proponowano wówczas zmianę treści art. 44 Konstytucji odnoszącego się do własności prywatnej, który stanowił, iż jest ona chroniona prawem w jednakowy sposób niezależnie od jej podmiotu i proponowano, aby słowo „chroniona” zastąpić słowem „gwarantowana”. Pod inicjatywą tą podpisało się 689 237 obywateli. Proceduralnie problem był złożony z tego względu, iż zbieranie podpisów pod tą inicjatywą zostało rozpoczęte jeszcze przed dniem wejścia w życie ustawy nr 189/1999 w sprawie wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, co – jak już wspominałem – nastąpiło 14 grudnia 1999 r. Trybunał Konstytucyjny uznał jednak, że brak tej regulacji w trakcie zbierania podpisów pod

42 Zob. W. Brodziński, *Zasady...*, s. 294.

tą inicjatywą nie może ograniczać konstytucyjnego prawa obywateli do inicjowania wniosków ustawodawczych⁴³. Stąd też pomimo niemożności zweryfikowania autentyczności złożonych podpisów, jak i potwierdzenia posiadania prawa głosowania przez obywateli, którzy te podpisy złożyli oraz ustalenia, czy zamieszkiwali oni w wymaganej liczbie województw, Trybunał rozpatrzył wniosek i stwierdził, iż nie narusza on konstytucyjnych granic rewizji Konstytucji⁴⁴.

Dla czynionych rozważań szczególne znaczenie ma jednak wyrok podjęty przez Trybunał Konstytucyjny w 2007 r. Inicjatywa obywatelska dotyczyła wówczas treści art. 44 Konstytucji zatytułowanego „Rodzina”. Proponowano w niej, aby wyraźnie ustanowić, że zakazana jest poligamia, a małżeństwo może być zawarte jedynie między mężczyzną a kobietą, co nie wynika z brzmienia ust. 1 art. 44. Trybunał w pierwszej kolejności badał stronę formalną wniosku. Przede wszystkim stwierdził, że spełniony został wymóg minimalnej liczby podpisów obywateli mających prawo głosowania, jako że z ogólnej liczby 612 251 podpisów obywateli zamieszkałych w 37 województwach i 4 okręgach Bukaresztu, 509 975 podpisów odpowiadało wymogom przewidzianym w art. 48 ust. 1 lit. c ustawy nr 47/1992 i art. 5 ustawy nr 189/1999, a więc została przekroczona liczba wymaganych 500 000 obywateli popierających podpisami obywatelską inicjatywę konstytucyjną. Jednocześnie stwierdził jednak, że nie został spełniony inny z konstytucyjnych wymogów poparcia takiej inicjatywy, gdyż tylko w 10 województwach zostało złożonych po ponad 20 000 wymaganych podpisów, natomiast w pozostałych 27 województwach liczba podpisów w każdym z nich była mniejsza niż wymagana. Ponieważ Konstytucja w art. 150 ust. 2 wymaga łącznego spełnienia ogólnej liczby podpisów obywateli oraz stosownego ich rozproszenia na terytorium państwa, Trybunał konkludował, że badanej obywatelskiej inicjatywie nowelizacji Konstytucji nie można nadać dalszego biegu.

43 V. Bărbăteanu, *Curtea...*, s. 6.

44 Parlament nie uchwalił jednak wówczas zmiany Konstytucji, natomiast do problemu podniesionego w tej inicjatywie powrócono podczas nowelizacji Konstytucji w 2003 r.; zgodnie z ustawą nr 429/2003 w sprawie zmiany Konstytucji Rumunii obecnie zdanie pierwsze art. 44 brzmi: „Własność prywatna jest gwarantowana i chroniona prawem w jednakowy sposób niezależnie od jej podmiotu”, co oznacza, że własność prywatna ma obie wskazane cechy.

Tej samej kwestii dotyczyła obywatelska inicjatywa nowelizacji Konstytucji zgłoszona w 2016 r., w której proponowano, aby w art. 48 ust. 1 Konstytucji słowo „małżonkowie” zostało zastąpione przez słowa „mężczyzna i kobieta”. Została ona poparta przez blisko 3 000 000 obywateli⁴⁵. Trybunał Konstytucyjny, badając tę inicjatywę, stwierdził, iż wymogi formalne określone w art. 150 Konstytucji zostały spełnione, a ponieważ nie narusza ona również postanowień (granic nowelizacji) ustanowionych w art. 152 Konstytucji, może być ona poddana dalszej wymaganej przez prawo procedurze parlamentarnej. W jej następstwie doszło do uchwalenia zmiany Konstytucji przez Izbę Deputowanych i Senat⁴⁶, zaś w dniach 6 i 7 października 2018 r. miało miejsce referendum ogólnokrajowe zatwierdzające tę zmianę. Dla jego ważności wymagany był udział w referendum 30% uprawnionych do głosowania. Ponieważ uczestniczyło w nim tylko 20,41% uprawnionych, było ono nieważne i tym samym nowelizacja art. 48 Konstytucji Rumunii nie została dokonana⁴⁷.

12. Praktyka odnośnie do obywatelskich inicjatyw ustawodawczych

W praktyce obywatelskie inicjatywy ustawodawcze miały miejsce jeszcze przed uchwaleniem ustawy nr 189/1999, co rodziło liczne problemy nie tylko natury prawnej.

Pierwszy projekt ustawy zainicjowany przez obywateli został zgłoszony już w 1994 r. Był to projekt ustawy o edukacji w językach mniejszości, pod którym podpisało się 492 380 osób (w tamtym czasie obywatelska inicjatywa ustawodawcza musiała być poparta podpisami przez co najmniej 250 000 obywateli). Trybunał Konstytucyjny, w którym projekt ten został zarejestrowany w dniu 19 września 1994 r., nie był jednak w stanie

45 Za projektem stała formalnie Koalicja dla Rodziny, w rzeczywistości była to jednak inicjatywa popierana przez ortodoksyjny Rumuński Kościół Prawosławny, a także mniejsze kościoły rzymsko- i greckokatolickie.

46 Trybunał Konstytucyjny uznał tę zmianę stosunkiem głosów siedem do dwóch – zob. A. Szczurbiak, *Wkrótce...*

47 *Referendum w Rumunii w 2018 r.*, < https://pl.wikipedia.org/wiki/Referendum_w_Rumunii_w_2018_roku >, dostęp: 10 listopada 2021 r.; zob. też < referendum2018.bec.ro >, dostęp: 10 listopada 2021 r.

zweryfikować tego, czy osoby podpisane pod tą inicjatywą posiadają czynne prawo wyborcze zgodnie z art. 73 ust. 1 Konstytucji. Dlatego w dniu 30 września 1994 r. wystąpił do rządu w celu podjęcia niezbędnych kroków mających na celu poświadczenie przez organy administracji publicznej posiadania przez osoby, które podpisały się pod tą inicjatywą, prawa wybierania oraz czy zamieszkują w wymaganej przez prawo liczbie województw. Weryfikacji takiej nie udało się jednak przeprowadzić. Blisko po roku, gdyż w czerwcu 1995 r., Ministerstwo Spraw Wewnętrznych – Inspektorat Generalny Policji przedstawiło Trybunałowi Konstytucyjnemu częściowe sprawozdanie, w którym poinformowało, że zbadało mniej niż jedną czwartą podpisów, spośród których około 9% wykazywało nieprawidłowości oraz zwróciło się z prośbą o wyznaczenie nowego terminu na przeprowadzenie tej weryfikacji wynoszącego nie mniej niż 9 miesięcy.

Trybunał w dniu 27 lipca 1995 r. uznał, iż jest to termin zbyt długi, wykraczający poza rok od wystąpienia z obywatelską inicjatywą ustawodawczą i obywatele nie mogą odpowiadać za niewłaściwe działanie władz, gdyż byłoby to ograniczenie ich konstytucyjnego prawa. Wskazał również, że częściowa weryfikacja podpisów nie wykazała, aby wymóg podpisania projektu ustawy przez co najmniej 250 000 obywateli posiadających prawo głosowania nie został osiągnięty. Ponadto w co najmniej 11 województwach pod projektem ustawy podpisało się co najmniej po 10 000 takich obywateli. Trybunał uznał dlatego, iż projekt tej ustawy powinien być dalej procedowany w Parlamencie i to pomimo tego, że w następstwie braku regulacji ustawowej nie było np. grupy osób inicjującej projekt, która mogłaby występować przed Parlamentem czy Trybunałem Konstytucyjnym. Podniósł jednocześnie, że Konstytucja w art. 73 nie uzależnia możliwości występowania z obywatelską inicjatywą ustawodawczą od uchwalenia ustawy regulującej taką procedurę. W rumuńskiej literaturze przedmiotu wskazuje się ponadto, że w uzasadnieniu w nietypowy sposób Trybunał wezwał nawet Parlament i rząd do przygotowania i uchwalenia ustawy zgodnej z inicjatywą obywatelską w celu zapewnienia skuteczności wykonania tego konstytucyjnego prawa obywateli⁴⁸.

48 V. Bărbăteanu, *Curtea...*, s. 9.

W taki sam sposób Trybunał Konstytucyjny postąpił w przypadku kolejnej obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy o statusie prawnym towarzystw ubezpieczeń wzajemnych, która została do niego przekazana w dniu 27 października 1994 r. Również najpierw zwrócił się do rządu z prośbą o zweryfikowanie podpisów pod tą inicjatywą, a następnie przy braku reakcji ze strony rządu, także 27 lipca 1995 r. uznał⁴⁹, iż przy braku możliwości weryfikacji podpisów należy przyjąć, że konstytucyjne warunki wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą zostały spełnione.

Jeszcze przed uchwaleniem ustawy 189/1999 została również zgłoszona obywatelska inicjatywa ustawodawcza dotycząca ustawy o edukacji nr 84/1995. Odnosiła się ona do problemu nauczania w szkołach religii, która była przedmiotem obowiązkowej nauki jedynie w szkołach podstawowych. Proponowano, aby był to przedmiot obowiązkowy również w szkołach średnich i zawodowych, zaś uczestnictwo w lekcjach zależało od wyznawanej wiary bądź przekonań. Problem z tą inicjatywą ustawodawczą polegał na tym, że Patriarchat Rumuński, który stał za tą inicjatywą, przedłożył listy poparcia obywateli zbierane w diecezjach i arcybiskupstwach, a zatem nie w województwach i nie było możliwym przeliczenie, czy jest spełniony konstytucyjny wymóg uzyskania wymaganej liczby po co najmniej 5 000 podpisów w co najmniej połowie województw. Dlatego Trybunał zastosował specjalny algorytm w celu dokonania stosownego przeliczenia i stwierdził, że wymóg rozłożenia (rozkładu) głosów został spełniony. Podniósł jednak, podobnie jak we wcześniejszych przypadkach, iż nie mógł w pełni zweryfikować prawidłowości złożonych podpisów, gdyż nie ma stosownej ustawy, co jednak nie może ograniczać konstytucyjnego politycznego prawa obywateli występowania z inicjatywą ustawodawczą. Uznał wreszcie, iż spełnione są inne konstytucyjne warunki takiej inicjatywy, a tym samym może być ona rozpoznawana przez Parlament⁵⁰. Do uchwalenia ustawy jednak nie doszło, ponieważ rząd wydał rozporządzenie nowelizujące

49 „Monitorul Oficial României”, część I, nr 172 z 3 sierpnia 1995 r.

50 Wyrok nr 1 z 16 kwietnia 1997 r. „Monitorul Oficial României”, część I, nr 822 z 6 maja 1997 r.

ustawę⁵¹, które m.in. uwzględniało postulat przewidywany w projekcie obywatelskim⁵².

Problemu edukacji, a konkretnie jej finansowania, dotyczyła obywatelska inicjatywa ustawodawcza, która została zgłoszona w 2004 r. Proponowano w niej, aby w ustawie nr 84/1995 wyraźnie ustanowić podniesienie nakładów na edukację do 6% w 2005 r. i 7% w 2006 r. produktu krajowego brutto. Ponieważ wówczas obowiązywała już ustawa nr 189/1999 w sprawie wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, Trybunał miał możliwość dokładnego zweryfikowania list poparcia dla tej inicjatywy i stwierdził, że wymogi konstytucyjne zostały spełnione w minimalnym zakresie, jak i że nie narusza ona konstytucyjnych zakazów odnośnie do przedmiotu takiej inicjatywy.

W 2009 r. została złożona obywatelska inicjatywa ustawodawcza „Ustawa o minimalnych obowiązkowych rocznych funduszach mających na celu finansowania zdrowia”. Proponowano w niej, aby zostało ustanowione, że na finansowanie opieki zdrowotnej będzie przeznaczane co najmniej 6% produktu krajowego brutto. Badając tę inicjatywę, Trybunał uznał wprawdzie, że jest ona dopuszczalna z punktu widzenia treści, jednak nie został spełniony wymóg formalny poparcia tej inicjatywy podpisami co najmniej 5 000 obywateli w co najmniej połowie województw (wymaganą liczbę podpisów zebrano tylko w 8 województwach)⁵³.

Ostatni przypadek badania przez Trybunał Konstytucyjny obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej miał miejsce w 2015 r., kiedy został przedłożony projekt ustawy nowelizującej ustawę nr 53/2003 – Kodeks pracy, w którym m.in. proponowano wprowadzenie zmian w przypadku sposobów weryfikowania kwalifikacji pracowników poszukujących pracy oraz wprowadzenie nowej formy organizacji pracy w postaci telepracy. Trybunał uznał, że w przypadku tej inicjatywy zostały spełnione

51 Możliwość wydawania takich rozporządzeń przewiduje art. 114 Konstytucji i następnie podlegają one zatwierdzeniu przez Parlament.

52 Rozporządzenie nr 36/1997 zmieniające i uzupełniające ustawę o edukacji nr 84/1995 („Monitorul Oficial României”, część I, nr 152 z 14 lipca 1997 r.) zatwierdzony ustawą nr 151/1999 („Monitorul Oficial României”, część I, nr 370 z 3 sierpnia 1999 r.).

53 Wyrok nr 38 z 3 grudnia 2009 r. „Monitorul Oficial României”, część I, nr 880 z 16 grudnia 1995 r.

wymogi formalne, natomiast w odniesieniu do jednej z propozycji, która odnosiła się do rozliczania opodatkowania przez pracodawców i pracobiorców w przypadku zakazu konkurencji, dotyczy ona spraw fiskalnych i tym samym jest niekonstytucyjna; inne propozycje postanowień Konstytucji (granic materialnych inicjatywy ustawodawczej obywateli) natomiast nie naruszają⁵⁴.

Należy jednak pamiętać, że w Rumunii było podejmowanych również wiele innych prób wystąpienia z obywatelską inicjatywą ustawodawczą, które jednak nie przeszły przez etap zbierania podpisów zakończonego uzyskaniem wymaganej ich liczby, stąd nie zostały one przedłożone we właściwej izbie Parlamentu i nie były badane przez Trybunał Konstytucyjny. Początkowo wynikało to z faktu, iż nie została uchwalona ustawa 189/1999 i nie było często wiadome, jak działać. Później przyczyną stały się nazbyt biurokratyczne rozwiązania, które nie sprzyjają przeprowadzeniu całej wymaganej procedury. Wskazuje się w tym przypadku przykład inicjatywy Konstytucji Obywateli z lat 2012–2014, która – pomimo dobrej promocji w mediach społecznościowych – nie zdołała zebrać 500 000 podpisów osób uprawnionych do wybierania. Podobnie stało się z inicjatywą odnośnie do uregulowania statusu obywateli Republiki Mołdawii w Rumunii, gdzie wprowadzono 117 000 podpisów, jednak nie poddano ich weryfikacji. Dyskutowane są również inne kwestie, jak np. wprowadzenie preambuły do Konstytucji, problem odpowiedzialności i karalności osób na stanowiskach publicznych czy przywrócenie wyborów burmistrza w dwóch turach głosowania. Trzeba jednak pamiętać, że w tych przypadkach na etapie dyskusji nie zawsze jest jasne, czy rzecz idzie o wystąpienie z obywatelską inicjatywą ustawodawczą czy z petycją⁵⁵.

13. Podsumowanie

W rumuńskiej literaturze przedmiotu wyrażany jest zasadny, w moim przekonaniu, pogląd, że niewielka liczba inicjatyw ustawodawczych, tak odnośnie do zmian Konstytucji, jak i przede wszystkim obywatelskich inicjatyw ustawodawczych, która trafiła do Parlamentu, dowodzi

54 Wyrok nr 1 z 21 stycznia 2015 r. „Monitorul Oficial României”, część I, nr 95 z 5 lutego 2015 r.

55 A.C. Surcel, *Priviere...*

(podobnie jak we Włoszech) małej skuteczności tej instytucji⁵⁶. Zarazem podkreśla się jednak, że w dużej mierze jest to konsekwencją nadmiernie rozbudowanych biurokratycznych przepisów, które sprawiają, że zebranie wymaganej liczby podpisów staje się z jakiejś przyczyny niemożliwe, co sprawia, że obywatelska inicjatywa ustawodawcza nie dochodzi do skutku⁵⁷.

Dlatego postuluje się dokonanie zmian w prawie, polegających na ustanowieniu rozwiązań wzorowanych na regulacji europejskiej. Przede wszystkim zmianie powinien ulec sposób zbierania podpisów i obok dotychczasowej formy papierowej za niezbędne uznaje się wprowadzenie możliwości zbierania podpisów w formie elektronicznej przez Internet. Zmienić należy również sposób weryfikacji prawidłowości poparcia dla inicjatywy ustawodawczej przez uprawnionych obywateli poprzez zwiększenie uprawnień organów lokalnych, co odciąży Trybunał Konstytucyjny. Powinno się także stworzyć warunki prawne dla możliwości przedstawienia przez przedstawicieli komitetu inicjatywy w Parlamencie wyjaśnień odnośnie do celu i rozwiązań projektu ustawy, w czym – za pośrednictwem środków masowego przekazu – z jednej strony upatruje się popularyzację propozycji tej regulacji, ale z drugiej strony również podniesienie świadomości społeczeństwa odnośnie do samej instytucji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Wyrażane jest również przeświadczenie o potrzebie korelacji ustawodawstwa krajowego z ustawodawstwem europejskim po to, aby ujednolicić regulację tego samego instrumentu demokracji⁵⁸.

Citizens' Constitution Initiative and Citizens' Legislative Initiative in Romania

The citizens' constitutional initiative and the citizens' legislative initiative exist in Romania since 1991. They were established by the Constitution of 21 November 1991. The right to initiate a constitutional amendment is vested in a group of at least 500,000 citizens who have the right to vote; they must be residents of at least half of the voivodships, and at least 20,000 citizens must sign the initiative

56 Zob. C.F. Stoica, M. Safta, *Legislative...*, s. 171.

57 A.C. Surcel, *Priviere...*

58 A.C. Surcel, *Priviere...*

in each voivodship and in Bucharest. The right of legislative initiative is vested in a group of at least 100,000 citizens with the right to vote; they must be residents of at least one-quarter of the voivodships and in each of them such an initiative must be supported by the signatures of at least 5,000 citizens. The Constitution provides exemptions to these initiatives. The collection of signatures and the further handling of such drafts are regulated by Act No. 189 of 9 December 1999 on the exercise of a legislative initiative by citizens (amended in 2004). Their compliance with the Constitution is examined by the Constitutional Tribunal. The project initiator has 6 months to collect signatures from the moment of its publication in the official publication journal „Monitorul Oficial României”. In practice, a small number of citizens’ constitutional and legislative initiatives have so far been submitted. It is therefore an ineffective institution. This is believed to be due to overly complex bureaucratic rules governing the collection of signatures. Therefore, it is postulated to simplify the process and introduce the possibility of collecting signatures electronically.

Keywords: constitution, citizens’ constitution initiative, Constitution Tribunal, citizens’ legislative initiative, Romania, the right to initiative

Krzysztof Skotnicki – profesor doktor habilitowany nauk prawnych, kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Łódzkiego, kierownik Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Łódzkiego, numer ORCID: 0000-0002-9428-2103.

Bibliografia

- Bărbăţeanu V., *Curtea Constituţională şi democraţia participativă sau implicarea cetăţenilor în procesul legislativ*, „Buletinul Curtii Constitutionale” 2016, Semestrul I.
- Brodziński W., *Zasady zmiany Konstytucji Republiki Rumunii*, w: *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2008.
- Czyż A., *Rozwój samorządu terytorialnego w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 2011, t. 7.
- Deleanu I., *Constitutional Institutions and Procedures, in Romanian Law and Comparative Law*, Bucharest 2006.

- Falski J., *Tryb zmiany Konstytucji Rumunii*, w: *Tryb zmiany konstytucji w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, red. K. Kubuj, J. Wawrzyniak, Warszawa 2010.
- Kowalewska J., *Republika Rumunii*, w: *Ustroje konstytucyjne wybranych państw europejskich*, red. S. Bożyk, Białystok 2020.
- Kuczma P., *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza, czyli „wniosek skierowany przez lud do ludu”*, w: *Zagadnienie prawne, ekonomiczne i społeczne*, red. P. Borszowski, P. Szymaniec, T. Moskał, Wałbrzych 2015.
- Rachwał M., *Funkcjonowanie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Polsce. Podstawy prawne – praktyka – perspektywy rozwoju*, Poznań 2016.
- Sokolewicz W., *Sąd Konstytucyjny w Rumunii*, w: *Sądy Konstytucyjne w Europie. Akty normatywne według stanu prawnego na dzień 1 lipca 1997 r.*, t. 2: *Bulgaria, Czechy, Rumunia, Słowacja Węgry*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1997.
- Stoica C.F., Safta M., *Legislative Initiative of Citizens in Romania and at the European Level*, „Acta Iuridica Hungaria” 2014, 55, nr 2.
- Surcel A.C., *Privire comparativă asupra inițiativei cetățenești în practica românească și europeană*, „Analize, Justitie/Ordine publica” z 20 maja 2018 r.
- Szczerbiak A., *Wkrótce w Rumunii małżeństwem będzie tylko związek kobiety i mężczyzny*, „Polityka” z 23 września 2018 r.
- Uziębło P., *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Ustawa z 24 czerwca 1999 r. z komentarzem*, Warszawa 2008.
- Wójcik Sz., *Inicjatywy ustawodawcze obywateli*, maszynopis rozprawy doktorskiej, Uniwersytet Warszawski, Wydział Stosowanych Nauk Społecznych, Instytut Stosowanych Nauk Społecznych, Warszawa 2017.
- Wojnicki J., *Restytucja samorządu lokalnego i regionalnego w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, „Eastern Review” 2018, t. 7.