



ASIGURAREA PARTICIPĂRII CETĂȚENEȘTI ÎN REPUBLICA MOLDOVA PRIN EDIFICAREA UNEI TRANSPARENȚE DECIZIONALE AUTENTICE

Tudor PÎNZARU,
doctorand

SUMMARY

It is obviously that moving towards a model of participatory democracy is going to be a challenge for Moldovan society. The participative democracy allows that the citizens adopt certain decisions through referendums, legislative initiatives, town halls, consultation in municipal matter, plebiscites, revocation and other popular consultations. In general, the citizen's intervention in the political life of the community and the country is established in constitutions and laws. Concerning the Republic of Moldova, the fundamental law in that matter is the Law nr. 239/2008 on transparency in the decisional process. Recently, some amendments to the Moldovan laws that govern the matter of participation have been done. That is why we are trying to show and to discuss them. Finally, in this article we argue that Republic of Moldova does need to develop a model where people can participate in governance, especially with the help of National Council of Participation.

REZUMAT

Este absolut firesc faptul că accesarea spre un model de democrație participativă rămîne o provocare pentru societatea din Republica Moldova. Democrația participativă oferă cetățenilor șansa de a adopta anumite decizii prin utilizarea diferitelor instrumente legale: referendumuri, inițiative legislative, consultații etc. În general, problema participării cetățenești la viața comunității și a țării este stabilită în constituții și legi. În ce privește Republica Moldova, legea fundamentală în domeniul respectiv este Legea nr. 239 din 2008 privind transparența în procesul decizional. Recent au fost aduse un șir de modificări și completări legislației în domeniul participării cetățenești. Acesta este unul dintre motivele demersului științific în cauză. În mod special, este acordată atenție statutului juridic al Consiliului Național pentru Participare, rolului și locului său în promovarea unei transparențe decizionale autentice.

Participarea cetățenilor este necesară pentru a construi democrația. Trebuie să fie controlat politicul, pentru o transmisie îmbunătățită a preferințelor cetățenilor, pentru a aplană conflictele, a facilita consensul și a reduce costurile în procesul de luare a deciziilor politice [1]. În plus, participarea promovează un tip de cetățean care are un mai mare interes în a fi informat în legătură cu afacerile politice, în cooperarea cu alții și care arată un nivel sporit de respect pentru diversitate, întă-

rind astfel legăturile sociale între oameni și favorizînd înțelegerea interculturală.

Opiniile, sugestiile și criticile cetățenilor pot determina tipul de democrație pe care un Stat sau o comunitate îl va avea, precum și calitatea acestei democrații.

Transparența decizională este un mecanism esențial pentru orice societate democratică, care asigură participarea efectivă a cetățenilor și organizațiilor legal recunoscute la viața publică și completează procesul formal de alegere sau desem-

nare a reprezentanților în instituțiile și autoritățile publice [14].

Principiul transparenței derivă din asimilarea corectă a mai multor norme constituționale, fiind o condiție pentru funcționarea democrației constituționale.

Transparentizarea autorităților publice este un proces dinamic. Pe măsură ce legea este din ce în ce mai aplicată, autoritățile administrației publice vor fi din ce în ce mai transparente, pentru că vor avea exercițiul aplicării legii.

În conformitate cu Declarația



Universală a Drepturilor Omului (art. 19–21), orice persoană are dreptul de liberă exprimare, întrunire, asociere pașnică și participare la conducerea treburilor publice ale țării sale, fie direct, fie prin reprezentanții liber aleși. Totodată voința poporului trebuie să constituie baza puterii de stat, să fie exprimată prin alegeri nefalsificate, care urmează să fie organizate prin sufragiu universal, egal și secret sau potrivit unei proceduri echivalente, care ar asigura libertatea votului. Prevederile referitoare la dreptul de participare a cetățenilor în gestionarea treburilor obștești sînt incluse și în Carta Europeană: exercițiul autonom al puterii locale, partea introductivă a acestui document specificînd că dreptul în cauză „face parte din principiile democratice comune tuturor statelor-membre ale Consiliului Europei”.

Principiile fundamentale ale participării publice din Republica Moldova sînt prevăzute de Constituția Republicii Moldova din 29.04.1994, precum și de alte legi și acte normative.

Astfel, în art. 39 al Constituției Republicii Moldova este asigurat dreptul la participare: „(1) Cetățenii Republicii Moldova au dreptul de a participa la administrarea treburilor publice nemijlocit, precum și prin reprezentanții lor. (2) Oricărui cetățean i se asigură, potrivit legii, accesul la o funcție publică [2].

Prin urmare, dreptul la participare face parte din categoria drepturilor politice și prevede dreptul cetățeanului de a participa la conducerea societății, de a-i desemna pe guvernanți și de a influența politica publică prin exercitarea dreptului de vot.

Actul normativ major care reglementează relațiile ce apar în procesul de realizare a democrației participative este *Legea privind transparența în procesul decizional* (în continuare – Legea 239/2008) [10]. Respectiva lege definește transparența drept oferirea, în vederea informării în mod deschis și explicit, de către autoritățile publice care cad sub incidența prezentei legi a tuturor informațiilor privind activitatea lor și consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare și de adoptare a deciziilor.

În conformitate cu prevederile alin. 2 și 3 din art. 3 din Legea 239/2008, sub incidența legii respective cad autoritățile publice centrale, autoritățile administrației publice locale și persoanele juridice de drept public și privat care gestionează și utilizează mijloace financiare publice. Autoritățile respective sînt obligate, după caz, să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite, a altor părți

interesate la procesul decizional, inclusiv prin [10]:

a) diseminarea informației referitoare la programele (planurile) anuale de activitate prin plasarea acestora pe pagina web oficială a autorității publice, prin afișarea lor la sediul acesteia într-un spațiu accesibil publicului și/sau prin difuzarea lor în mass-media centrală sau locală, după caz;

b) informarea, în modul stabilit, asupra organizării procesului decizional;

c) instituționalizarea mecanismelor de cooperare și de parteneriat cu societatea;

d) recepționarea și examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor, ale altor părți interesate, în scopul utilizării lor la elaborarea proiectelor de decizii;

e) consultarea opiniei tuturor părților interesate de examinarea proiectelor de decizii.

În conformitate cu art. 8 din Legea 239/2008, etapele principale ale asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sînt:

a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;

b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia

c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;

d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constitui-



te în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;

e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate.

Este important faptul că ședințele din cadrul autorităților publice privind luarea de decizii sînt publice, cu excepția cazurilor prevăzute de lege (alin. 1, art. 13 din Legea 239/2008). Iar împiedicarea accesului la ședințele publice ale autorităților publice sau compromiterea procesului decizional prin tănuirea informației de interes public ori prin denaturarea acesteia se sancționează conform legii [10].

De asemenea, legea prevede expres obligativitatea autorităților de a întocmi și a aduce la cunoștința publicului rapoarte anuale privind transparența în procesul decizional (art. 16 din Legea 239/2008) [10].

Ulterior a fost aprobată Hotărîrea Guvernului nr. 96 din 16 februarie 2010 „Cu privire la acțiunile de implementare a Legii nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional”, prin care [5]:

- a fost aprobat Regulamentul cu privire la procedurile de asigurare a transparenței în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor;

- a fost modificat și completat Regulamentul cu privire la modul de publicare a informației pe paginile oficiale ale autorităților adm-

nistrației publice în rețeaua Internet, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr. 668 din 19 iunie 2006;

- s-a decis că Cancelaria de Stat va monitoriza prevederile Legii privind transparența în procesul decizional [17].

În conformitate cu pct. 6 din Regulamentul cu privire la procedurile de asigurare a transparenței în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor, autoritățile publice elaborează și aprobă regulile interne privind procedurile de informare, consultare și participare la procesul de elaborare și adoptare a deciziilor [5].

Fiecare autoritate publică a fost obligată să desemneze și să instruiască coordonatorul procesului de consultare publică, care este responsabil pentru asigurarea transparenței procesului decizional din autoritatea respectivă. În atribuțiile de bază ale coordonatorului sînt incluse monitorizarea respectării cerințelor de asigurare a transparenței în procesul de elaborare și adoptare a proiectelor de decizii și întocmirea raportului anual privind asigurarea transparenței procesului decizional în cadrul autorității publice.

Coordonatorul procesului de consultare publică pregătește o listă generală a părților interesate, întocmită la inițiativa subdiviziunilor autorității publice, la inițiativa altor autorități publice sau la propunerea părților intere-

sate, care vor fi informate prioritar despre procesul decizional al autorității în cauză. Lista se actualizează cu regularitate, inclusiv cu indicarea părților interesate (numele și prenumele cetățenilor, denumirile asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate, informația de contact a acestora), care au solicitat în scris informarea despre procesul decizional al autorității publice (pct. 8 din Regulamentul cu privire la procedurile de asigurare a transparenței în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor).

În conformitate cu pct. 9 din Regulamentul nominalizat, consultarea publică în cadrul procesului de elaborare a proiectului de decizie este inițiată și desfășurată de către subdiviziunea-autor din cadrul autorității publice. Totodată, consultarea publică în procesul decizional se desfășoară la etapa de inițiere a elaborării proiectului de decizie și după întocmirea textului inițial al proiectului de decizie (pct. 26 din Regulament) [15].

Autoritățile publice planifică procesul de consultare publică conform următoarelor etape: determinarea proiectului deciziei care urmează a fi supus consultării; identificarea persoanei responsabile de desfășurarea procedurilor de consultare din cadrul subdiviziunii-autor a autorității publice; identificarea părților interesate; selectarea modalităților



de consultare; proiectarea în timp a acțiunilor legate de procesul de consultare; estimarea costurilor consultării; anunțarea organizării consultărilor; desfășurarea procedurilor de consultare; recepționarea recomandărilor prezentate, examinarea acestora și luarea deciziei privind acceptarea sau neacceptarea lor, precum și întocmirea sintezei recomandărilor; îmbunătățirea proiectului de decizie luând în considerație recomandările acceptate; întocmirea dosarului privind elaborarea proiectului de decizie, compus din procesele-verbale privind consultarea publică a părților interesate, recomandările parvenite și sinteza acestora; informarea părților interesate despre rezultatele consultării [16].

În conformitate cu pct. 32 din Regulament [15], în contextul consultărilor publice părți interesate pot fi: cetățenii, conform definiției Legii nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional; asociații obștești constituite în corespundere cu legea; sindicate; asociații de patronat; partide și alte organizații social-politice; mijloace de informare în masă; reprezentanți ai mediului de afaceri etc.

De asemenea, cadrul legislativ în vigoare în materia participării cetățenești la actul de administrare a fost îmbunătățit prin adoptarea Legii nr. 72 din 4 mai 2010 pentru modificarea și completarea

unor acte legislative. Astfel, următoarele șase legi au fost aduse în concordanță cu prevederile Legii privind transparența în procesul decizional [13]:

- Legea nr. 64-XII din 31 mai 1990 cu privire la Guvern, cu modificările ulterioare;

- Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797-XIII din 2 aprilie 1996, cu modificările ulterioare;

- Legea nr. 847-XIII din 24 mai 1996 privind sistemul bugetar și procesul bugetar, cu modificările ulterioare;

- Legea nr. 780-XV din 27 decembrie 2001 privind actele legislative, cu modificările și completările ulterioare;

- Legea nr. 317-XV din 18 iulie 2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, cu modificările ulterioare;

- Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, cu modificările ulterioare.

Totodată, pentru dezvoltarea parteneriatului strategic între autoritățile publice, societatea civilă și sectorul privat; facilitarea participării părților interesate la procesul de luare a deciziilor, la 19 ianuarie 2010 a fost creat organul consultativ **Consiliul Național pentru Participare** (Hotărârea Guvernului nr. 11 din 19.01.2010,

modificată prin Hotărârea Guvernului nr. 16 din 05.01.2012 cu privire la modificarea și completarea Hotărârii Guvernului nr. 11 din 19.01.2010) [6].

Respectivul Consiliu este creat la inițiativa Guvernului Republicii Moldova în calitate de organ consultativ, fără statut de persoană juridică, ca expresie a voinței de recunoaștere a valorii competențelor și de asigurare a participării societății civile și sectorului privat la procesul de elaborare, implementare, monitorizare, evaluare și revizuire a politicilor. Scopul principal al Consiliului constă în dezvoltarea și promovarea parteneriatului strategic dintre autoritățile publice, societatea civilă și sectorul privat, în vederea consolidării democrației participative în Republica Moldova, prin facilitarea comunicării și participării părților interesate la identificarea și realizarea priorităților strategice de dezvoltare a țării la toate etapele și crearea cadrului și capacităților instituționale de asigurare a implicării plenare a părților interesate în procesul de luare a deciziilor.

Printre atribuțiile Consiliului am putea enumera:

- 1) participarea la toate etapele procesului de planificare strategică: a) informarea părților interesate despre procesul de elaborare, monitorizare și evaluare a Strategiei Naționale de Dezvoltare, documentul de politici publice pri-



vind relațiile Republicii Moldova cu Uniunea Europeană, Strategia de Reformă a Administrației Publice Centrale, alte documente de planificare strategică; b) monitorizarea corelării documentelor de planificare strategică sectoriale sau intersectoriale cu Strategia Națională de Dezvoltare; c) efectuarea și prezentarea evaluărilor independente cu privire la impactul politicilor asupra bunăstării cetățenilor; d) facilitarea dezbatărilor publice asupra priorităților strategice de dezvoltare a țării; e) participarea la corelarea documentelor de planificare strategică cu programele de asistență tehnică și evaluarea impactului acestora; f) propunerea de proiecte ale documentelor de politici;

2) crearea cadrului instituțional de consultare la nivelul autorităților publice centrale: a) monitorizarea implementării Legii nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional; b) asigurarea dialogului continuu și consistent între societatea civilă, sectorul privat, partenerii de dezvoltare și Guvern; c) promovarea programelor de consolidare a capacităților părților interesate și autorităților publice centrale în implementarea Legii privind transparența în procesul decizional, planificarea strategică și bugetară.

Consiliul este alcătuit din 30 de membri, reprezentanți ai gru-

purilor organizate ale societății civile, selectați prin concurs public, anunțat și organizat de către Cancelaria de Stat.

În activitatea sa, Consiliul se întrunește cel puțin trimestrial, la inițiativa Biroului permanent, după o consultare prealabilă a membrilor, sau la solicitarea prim-ministrului.

Considerăm că anume prin o bună funcționare a Consiliului Național pentru Participare se va contribui substanțial la edificarea unei transparențe decizionale autentice și astfel se va stimula și încuraja participarea cetățenească la administrarea treburilor publice. Aceasta cu atât mai mult, cu cât tocmai în această perioadă de timp are loc selectarea membrilor Consiliului Național pentru Participare pentru mandatul 2012-2013 (proces desfășurat în baza Dispoziției Guvernului nr. 114 din 07.12.2011).

Referințe bibliografice

1. CONF/PLE(2009)CODE. *Cod de bune practici pentru participarea civilă la procesul de luare a deciziilor*. Adoptat la Conferința ONG-urilor Internaționale în sesiunea din 1 octombrie 2009. http://www.coe.int/t/ngo/Source/Code_English_final.pdf

2. *Constituția Republicii Mol-*

dova din 29 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.1 din 12 august 1994.

3. Decizia Consiliului Municipal Chișinău nr. 1/4 din 22 ianuarie 2008 *Cu privire la asigurarea transparenței și intensificarea participării cetățenilor la procesul decizional în cadrul autorităților administrației publice locale ale municipiului Chișinău*.

4. *Ghidul asupra problemei participării publicului în luarea deciziilor*. Asociația Internațională Ecologică a Păstrătorilor Rîului „Eco-TIRAS”. Chișinău, 2011, 64 p.

5. Hotărîrea Guvernului nr. 96 din 16.02.2010 *Cu privire la acțiunile de implementare a Legii nr. 239-XVI din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional*. În: Monitorul Oficial, nr. 30-31 din 26.02.2010. Art. 161.

6. Hotărîrea Guvernului nr. 11 din 19.01.2010 *Cu privire la crearea Consiliului Național pentru Participare*. În: Monitorul Oficial, nr. 8-10 din 22.01.2010. Art. 42.

7. Hotărîrea Guvernului nr. 239 din 08.04.2011 *Cu privire la crearea Consiliului Comun de Parteneriat*. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 58 din 12.04.2011. Art. 275.

8. Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova *privind paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet* nr. 668 din 19.06.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.98-101 din 30.06.2006. Art. 726.

9. Hotărîrea Parlamentului *pentru aprobarea Concepției privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă*. Nr. 373 din



29.12.2005. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 005 din 13.01.2006. Art. 5.

10. *Legea nr. 239-XVI din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional*. În: Monitorul Oficial nr. 215-217 din 05.12.2008. Art. 98 (data intrării în vigoare: 05.03.2009).

11. *Monitorizarea publică (cetățenească) a transparenței decizionale a autorităților publice locale. Bani publici – de unde vin și unde se duc*. Liga Apărării Drepturilor Omului din Moldova. Chișinău, 2008, 14 p.

12. *Proiectul Strategiei Naționale de Dezvoltare a Republicii*

Moldova 2012-2020, disponibil pe http://particip.gov.md/category-listcom.php?l=ro#disqus_thread (accesat la data de 02.02.2012).

13. *Raport de monitorizare. Accesul la informație și transparența în procesul decizional: atitudini, percepții, tendințe*. Asociația Obștească Centrul de Promovare a Libertății de Exprimare și a Accesului la Informație „Acces-info”. Chișinău, 2010, 50 p.

14. *Raport privind transparența decizională în funcționarea autorităților și instituțiilor publice centrale*. Centrul de Resurse pentru Drepturile Omului. Chișinău, 2010, 32 p.

15. *Regulamentul cu privire la procedurile de asigurare a transparenței în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor*, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 96 din 16.02.2010 Cu privire la acțiunile de implementare a Legii nr. 239-XVI din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional. În: Monitorul Oficial, nr. 30-31 din 26.02.2010. Art. 61.

16. www.date.gov.md

17. www.particip.gov.md