

## TRANSPARENȚA ÎN PROCESUL DECIZIONAL AL PARLAMENTULUI – O GARANȚIE A ÎNCREDERII RECIPROCE DINTRE STAT ȘI CETĂȚEAN

### TRANSPARENCY IN THE PARLIAMENTARY DECISION-MAKING PROCESS – A GUARANTEE OF MUTUAL TRUST BETWEEN THE STATE AND THE CITIZEN

**Dorel RUSU,**  
**Universitatea de Stat din Moldova,**  
**ORCID ID: 0009-0001-6898-2181, e-mail: dor.rusu@gmail.com**

**Abstract.** Global experience demonstrates that a sustainable civil society is a fundamental prerequisite for building the rule of law, enabling the full expression of civil society institutions. These institutions provide citizens with a tangible opportunity to engage in the legislative process. Consequently, the modern constitutional state aligns with a contemporary civil society characterized by traits such as a developed system of independent and active civic associations (a pluralistic society), effective influence over authority, a high degree of civic consolidation, civic awareness, and various other features that have evolved during the maturation of a qualitatively new societal paradigm.

**Keywords:** *civil society, legislative process, decision-making process, social dialogue, rule of law, constitutional state, democracy, communicative democracy, lobby, justice, legality, human rights and freedom.*

Transparența în procesul decizional al parlamentului se referă la accesibilitatea și claritatea informațiilor legate de modul în care sunt luate deciziile legislative. Aceasta include:

1. Publicarea documentelor: Propunerile de legi, amendamentele și rapoartele sunt disponibile publicului.
2. Ședințe deschise: Sesiunile parlamentare sunt, în general, deschise publicului, iar cetățenii pot asista la dezbateri.
3. Consultarea publicului: Există oportunități pentru cetățeni, organizații și experți de a-și exprima opiniile înainte de adoptarea legilor.
4. Accesibilitatea informațiilor: Informațiile relevante sunt ușor de găsit pe site-urile oficiale ale parlamentului.

Transparența contribuie la responsabilizarea aleșilor, la creșterea încrederii publicului în instituțiile statului și la promovarea unei democrații funcționale.

La sfârșitul anului 2005 Parlamentul Republicii Moldova a aprobat Concepția privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă [1]. În preambulul Concepției privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă era prevăzut: „Pornind de la faptul că Republica Moldova a declarat integrarea europeană drept o direcție strategică de dezvoltare a țării; Conștientizând responsabilitatea pe care o poartă autoritățile publice, precum și societatea civilă pentru viitorul țării și al poporului; Considerând necesară eficientizarea procesului de luare a deciziilor; Apreciind locul și rolul tradițional al societății civile în democrațiile europene; Pornind de la necesitatea promovării democrației participative; Pornind de la necesitatea stabilirii cooperării dintre Parlament și societatea civilă din Republica Moldova, Parlamentul instituie următorul mecanism de cooperare”.

Scopul Concepției a fost: stabilirea unei cooperări permanente, deschise și eficiente între Parlament și societatea civilă. Iar pentru atingerea acestui scop, s-a impus realizarea următoarelor obiective

- a) evaluarea obiectivă a problemelor cu care se confruntă societatea;
- b) reprezentarea cât mai largă în Parlament a opiniilor diverselor grupuri de cetățeni;
- c) eficientizarea democrației participative și a procesului de luare a deciziilor;
- d) încurajarea inițiativelor civice;
- e) extinderea și perfecționarea cadrului legislativ prin participarea cât mai largă a alegătorilor la acest proces.

Procesul de cooperare s-a bazat pe următoarele principii:

- a) principiul participării;
- b) principiul transparenței;
- c) principiul eficienței;
- d) principiul egalității;
- e) principiul independenței;

Cooperarea urma a fi efectuată în următoarele forme:

- a) consilii de experți, ce urmau a fi create din componența reprezentanților organizațiilor societății civile, în condițiile prevăzute de Regulamentul Parlamentului [2].
- b) consultare permanentă, prin punerea la dispoziția societății civile a proiectelor de acte legislative și amplasarea pe site-ul web a Parlamentului.
- c) întruniri ad-hoc, pentru consultări asupra unor probleme concrete de pe agenda Parlamentului și asupra altor probleme de interes național.
- d) audieri publice, ce urmau a fi organizate cel puțin o dată pe an de către fiecare comisie parlamentară permanentă întru consultarea organizațiilor societății civile.

e) conferința anuală, pentru evaluarea gradului de cooperare și pentru luarea deciziilor asupra unor noi direcții de cooperare între Parlament și organizațiile societății civile.

Un stat este democratic și modern atunci când societatea civilă are acces la procesul de elaborare și luare a deciziilor esențiale pentru dezvoltarea politică, economică și socială a țării.

În opinia academicianului Guceac Ion [3, p.77], societatea civilă este cel mai simplu termen aplicat pentru a descrie un sistem integrat de structuri care implică cetățeanul în diferitele sale ipostaze de membru într-o organizație ne-guvernamentală, într-un sindicat sau într-o organizație patronală. Oricare dintre aceste organizații este formată din cetățeni, asociați benevol sub diferite forme, care au aceleași interese și care își dedică timpul, cunoștințele și experiența pentru a promova și apăra drepturile și interesele personale.

Noțiunea de societate civilă, în sensul cel mai larg, este acea entitate eterogenă care activează în spațiul neocupat dintre stat (cu toate instituțiile sale politice și administrative) și piață (zona care are drept element esențial profitul). În această zonă dezinteresată politic (societatea civilă, prin definiție, nu are ca scop cucerirea puterii politice, la nivel local sau central) și financiar ar trebui să se întrevadă valorile și principiile care ghidează o societate. Aceasta este zona de mijloc a societății care formează, indirect, reperele și care controlează, cel puțin (moral și valoric), funcționarea corectă a instituțiilor social-politice [4, p.41].

O dată cu adoptarea Constituției Republicii Moldova la 29.07.1994 [5], legiuitorul a inclus la art. 41 că cetățenii se pot asocia liber în partide și în alte organizații social-politice. Ele contribuie la definirea și la exprimarea voinței politice a cetățenilor și, în condițiile legii, participă la alegeri.

Prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 149 din 09.06.2023 [6] a fost arprobată Platforma de dialog și participare civică la procesul decizional al Parlamentului și a fost abrogată Concepția privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă.

Preambulul Hotărârii a statuat: „Luând în considerare necesitatea unei mai largi deschideri a Parlamentului față de cetățeni, Conștientizând faptul că sporirea gradului de transparență în procesul decizional este o garanție a încrederii reciproce dintre stat și cetățean, Pornind de la aspirațiile europene ale Republicii Moldova, împărtășind necesitatea dialogului deschis, transparent și regulat cu societatea civilă în asigurarea unui proces democratic de luare a deciziilor prin facilitarea accesului la activitatea Parlamentului și prin implicarea în procesul de luare a deciziilor, ținând cont de responsabilitatea și rolul acestuia pentru viitorul țării”.

Platforma de dialog și participare civică la procesul decizional al Parlamentului, numită în continuare Platformă are drept scop încurajarea inițiativelor civice, eficientizarea aportului participativ al părților interesate la procesul decizional al Parlamentului, contribuind astfel la asigurarea transparenței și la creșterea credibilității acestuia.

Documentul definește principiile, misiunea, obiectivele, drepturile și obligațiile, precum și formele de participare civică la procesul decizional al Parlamentului.

Dialogul și participarea civică se realizează în baza următoarelor principii:

- 1) principiul participării și implicării – implicarea plenară, în procesul de cooperare, a reprezentanților părților interesate;
- 2) principiul transparenței, inclusiv financiare – desfășurarea procesului de cooperare într-o manieră deschisă, mecanismul de cooperare fiind clar atât părților interesate implicate direct în acest proces, cât și opiniei publice;
- 3) principiul eficienței – implicarea constructivă, în procesul de cooperare, a reprezentanților părților interesate, astfel încât contribuțiile lor să exercite un impact pozitiv asupra dezvoltării inițiativelor legislative, iar Parlamentul să poată beneficia plenar de pe urma cooperării;
- 4) principiul egalității de tratament – tratarea egală, în procesul de cooperare, a reprezentanților tuturor părților interesate;
- 5) principiul egalității de șanse – exprimarea, de către reprezentanții părților interesate, a necesităților și intereselor diferitor grupuri sociale, în mod particular ale celor defavorizate și marginalizate: populația săracă, femeile, populația de etnie romă, persoanele cu dizabilități;
- 6) principiul independenței – libertatea și independența reprezentanților părților interesate la stabilirea scopurilor, la luarea deciziilor și la desfășurarea activităților, acestea promovând nonpartizanatul politic, care presupune nealinierea la vreo ideologie sau politică de partid și adoptarea unei atitudini civice responsabile;
- 7) principiul încrederii – cooperarea se bazează pe interacțiunea onestă, pe respectul și încrederea reciprocă dintre Parlament și părțile interesate;
- 8) principiul parteneriatului – implicarea plenară și stabilirea responsabilităților în vederea soluționării cât mai eficiente a problemelor din societate.

Participarea civică la procesul decizional al Parlamentului se realizează prin:

- a) informarea părților interesate, care prevede publicarea, în format accesibil, pe pagina web oficială a Parlamentului a informațiilor generale prevăzute de Platformă;
- b) consultare permanentă, fără prezență fizică, care prevede: recepționarea a opiniilor și recomandărilor părților interesate; examinarea opiniilor și

recomandărilor părților interesate; publicarea pe pagina web oficială a Parlamentului a sintezei recomandărilor prezentate de părțile interesate.

- c) participare activă, care prevede: organizarea audierilor parlamentare; crearea, la necesitate, de către comisiile permanente, a consiliilor de experți; crearea grupurilor de lucru cu participarea părților interesate; convocarea conferinței anuale; încheierea memorandumului de cooperare.

Pentru o cooperare permanentă, deschisă și eficientă între Parlament și părțile interesate, Platforma stabilește următoarele obiective:

- 1) reprezentarea cât mai largă în Parlament a opiniilor diverselor grupuri de părți interesate;
- 2) dezvoltarea democrației participative și a procesului decizional;
- 3) asigurarea unui dialog eficient și durabil între comisiile permanente și reprezentanții părților interesate;
- 4) evaluarea obiectivă a problemelor existente în societate și identificarea celor mai importante subiecte pentru a contribui la soluționarea lor eficientă și operativă;
- 5) îmbunătățirea cadrului normativ prin elaborarea de expertize, analize de impact, evaluări, rapoarte de evaluare ex-post, opinii și recomandări pe marginea inițiativelor legislative și a proiectelor de acte normative aflate pe agenda parlamentară;
- 6) încurajarea inițiativelor civice.

Consultarea părților interesate se realizează prin recepționarea și examinarea opiniilor și recomandărilor acestora, prin întocmirea sintezei pe marginea lor și prin organizarea de audieri parlamentare.

Comisiile permanente creează, pe lângă comisii, consilii permanente de experți din reprezentanți ai părților interesate, conform direcțiilor principale de activitate ale comisiilor. Părțile interesate pot fi incluse în grupurile de lucru create de Parlament și de organele de lucru ale acestuia, în vederea elaborării sau definitivării unor proiecte de acte normative.

În cadrul conferinței anuale, Parlamentul prezintă raportul privind transparența în procesul decizional, inclusiv gradul de participare și impactul dialogului cu părțile interesate în procesul decizional al Parlamentului. În cadrul conferinței anuale se poate adopta o rezoluție, se pot formula recomandări pe marginea subiectelor discutate, a noilor direcții de cooperare între Parlament și părțile interesate. Rezoluția se publică pe pagina web oficială a Parlamentului.

În capitolul 10 din Platformă, este prevăzut că Parlamentul este în drept să încheie un memorandum de cooperare cu reprezentanții părților interesate, cu mediul academic și cu sectorul privat. Memorandumul de cooperare contribuie la perfecționarea calității, sub aspect juridic și științific, a actelor normative

pentru corespunderea acestora cu normele și standardele legislației Uniunii Europene.

Conform Platformei, Memorandumul de cooperare poate avea ca obiectiv diseminarea informațiilor privind procesul de integrare europeană a Republicii Moldova, armonizarea legislației, precum și implicarea părților interesate în procesul de implementare a Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană. Memorandumul de cooperare asigură realizarea activităților de monitorizare alternativă ale societății civile pe domeniile de competență ale Parlamentului.

Memorandumul de cooperare contribuie la consolidarea capacităților instituționale/administrative ale Parlamentului prin furnizarea de expertiză, instruire, asistență tehnică, consultanță și alte servicii de asistență.

Iar acțiunile prevăzute în memorandumul de cooperare se realizează pe principii de voluntariat.

În scopul realizării obiectivelor menționate supra, Platforma (p. 6.2.) obligă Parlamentul să asigure participarea civică a părților interesate la procesul decizional prin: informarea, în modul stabilit, despre organizarea audierilor parlamentare; consultarea opiniei părților interesate asupra proiectelor de acte normative; recepționarea și examinarea opiniilor și recomandărilor părților interesate; facilitarea participării civice a părților interesate atât în format fizic, cât și online. În același timp, Regulamentul Parlamentului [7] nu include norme specifice care să faciliteze și să asigure o participare activă a cetățenilor în procesul decizional.

La art. 24 din Regulamentul Parlamentului este indicat că la ședințele publice ale comisiei pot fi prezenți reprezentanți ai mijloacelor de informare în masă acreditați la Parlament. Totdată, informațiile oficiale despre lucrările comisiei se dau publicității și se plasează pe web site-ul Parlamentului.

Tot la ședințele publice ale comisiei pot fi invitați pentru participare, conform art. 26 alin. (1) din Regulamentul Parlamentului, persoane interesate și specialiști din partea unor autorități ale administrației publice, organizații specializate, reprezentanți ai părților interesate, precum și specialiști din Direcția juridică a Secretariatului Parlamentului și din secretariatele comisiilor permanente.

De asemenea, Regulamentul Parlamentului (art.100) nu garantează în mod expres accesul reprezentanților instituțiilor societății civile nici la ședințele plenare ale forului. Rămâne doar să presupunem că participarea instituțiilor societății civile la ședințele publice ale Parlamentului este facilitată prin expresia „reprezentanți ai părților interesate, precum și alte persoane, în baza autorizației sau invitației, în condițiile stabilite de Biroul permanent”.

Regulamentul Parlamentului folosește expresia „părți interesate”, dar nu dă și o definiție respectivei expresii. În schimb, Legea privind transparența în procesul decizional [8] include noțiunea de „parte interesată” compusă din cetățeni, asociații constituite în corespundere cu legea, persoane juridice de drept privat, care vor fi afectați, ar putea fi afectați de adoptarea deciziei și care pot influența procesul decizional.

Această noțiune se regăsește și în Platforma de dialog și participare civică la procesul decizional al Parlamentului.

Cu părere de rău, Platforma nu menționează în mod exhaustiv actorii societății civile, așa cum o fac izvoarele internaționale. Neclară, în opinia noastră, este și noțiunea de „mediu academic”. Folosirea acestei noțiuni confuze poate duce, în ultima instanță, la încheierea unor memorandumuri de cooperare cu actorii ai societății civile „comozi” fracțiunilor parlamentare majoritare. Totuși, presupunem că părțile eventuale ale unor memorandumuri de acest gen vor fi selectate de Parlament din Lista sistematizată pe domenii de activitate ale comisiilor permanente ale Parlamentului [9].

Reprezentanții societății civile [10] au mai semnalat și alte probleme și vin cu recomandarea de a revizui unele acte normative importante, cum ar fi: Regulamentul Parlamentului, Legea privind transparența în procesul decizional, Legea cu privire la actele normative, pentru a ordona și a oferi mai multă claritate procesului legislativ/decizional în Parlament, iar ca finalitate să fie perfecționat cadrul normativ, în special privind: formele și procedurile consultărilor publice; recepționarea, analiza și sinteza recomandărilor înaintate de instituțiile societății civile; instituirea unor norme cu un conținut normativ univoc referitoare la publicarea și conținutul sintezelor cu privire la contribuția părților interesate în anumite proiecte de legi, inclusiv motivarea respingerii propunerilor parvenite; lista exhaustivă a documentelor obligatorii pentru plasarea pe pagina web a Parlamentului, termenele de publicare, inclusiv actele care vizează activitatea fracțiunilor parlamentare, Biroului permanent și comisiilor parlamentare permanente, speciale și de anchetă; indicarea pe pagina web a Parlamentului a persoanelor responsabile de proiectele de legi (deputați, funcționari etc.) și termenele exprese de examinare; sporirea responsabilității actorilor-cheie implicați, prin instituirea unor sancțiuni mai stricte pentru nerespectarea normelor chemate să asigure transparența în procesul decizional și mecanisme de control eficiente asupra respectării acestora; majorarea termenului legal de consultare publică sau diferențierea termenului de consultare, în funcție de complexitatea proiectelor de documente supuse consultării; instituirea unor norme potrivit cărora un proiect de lege nu poate fi supus votării în Parlament dacă nu a trecut toate etapele procedurii legislative și nu au fost realizate toate cerințele obligatorii de transparență; restricționarea

în timp a examinării unui proiect de lege, în funcție de categoria acestuia, prin stabilirea unui termen minim de examinare din momentul prezentării inițiativei legislative până la momentul votării proiectului de lege, cu asigurarea consultărilor publice transparente.

● **Referințe bibliografice:**

1. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 373 din 29.12.2005 pentru aprobarea Concepției privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă, Monitorul Oficial al RM Nr. 5-8 art Nr : 55 din 13.01.2006
2. Legea pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului nr. 797 din 02.04.1996, MO al RM, 2007, Nr. 50
3. GUCEAC, I. *Tratat Elementar de Drept Constituțional*. Vol. 1, Chișinău, 2020, Editura Tipografia Centrală, p. 77
4. GUCEAC, I., FOCA, M. *Dreptul de a întemeia întemeia și de a se afilia la un sindicat în condițiile societății civile contemporane*. Constanța: Ex Ponto, 2011, p. 41
5. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 1 din 12.08.1994
6. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 149 din 09.06.2023 privind aprobarea Platformei de dialog și participare civică la procesul decizional al Parlamentului, Monitorul Oficial Nr. 200-203 art 345 din 20.06.2023
7. Lege nr. 797 din 02.04.1996 pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului. Monitorul Oficial al RM, 2007, nr. 50.
8. Lege nr. 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional. Monitorul Oficial al RM, 2008, nr. 215–217.
9. Lista părților interesate de procesul legislativ sistematizată pe domenii de activitate ale Comisiilor parlamentare permanente. Actualizat: aprilie, 2024. [online] [accesat 15.08.2024] Disponibil: <https://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=UqEK%2fyxtbBI%3d&tabid=60&language=ro-RO>.
10. Transparența în activitatea Parlamentului: reguli clare și obligatorii pentru toți! [online]. [citat 15.08.2024]. Disponibil: <http://www.viitorul.org/files/2.pdf>.