RAȚIONALIZAREA ACTIVITĂȚII PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA: OBIECTIV IMINENT ÎN PERSPECTIVA INTEGRĂRII EUROPENE

RATIONALIZING THE ACTIVITY OF THE PARLIAMENT OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA: IMMINENT OBJECTIVE IN THE PERSPECTIVE OF EUROPEAN INTEGRATION

Doina CUCIURCA, Universitatea de Stat din Moldova
ORCID ID: 0000-0001-6859-7956. E-mail: doina.cuciurca@usm.md

CZU: 342.533(478):339.923:061.1 EU **DOI: https://doi.org/10.5281/zenodo.8413876**

Abstract: *There is a strong desire on the part of many parliaments to develop their capacities in response to the growing expectations of the people for more efficient and effective service from their representative and this primacy needs to be acknowledged in all support work.*

The main goal of this research is to identify the ways of rationalization of the activities of the Parliament in the Republic of Moldova in the perspective of European integration. Without delving into the concept of rationalized parliamentarism, based on a detailed analysis of the provisions of the Constitution, laws and independent reports on Parliament's activity, the author reveals, and characterizes the key features of rationalization of the Parliament's activity. The study is relevant since further rationalization will help to increase the effectiveness of the work of the Parliament, as well as to improve the mechanism of interaction between the highest bodies of state power and will strengthen the democratic and legal foundations of public administration in the Republic of Moldova.

Keywords: *parliamentarism, Parliament, democracy, rationalization, European Union, Republic of Moldova, state power, public administration.*

Introducere

Modelul de parlamentarism aplicabil unui stat democratic contemporan, pe de o parte, trebuie să asigure echilibrul instituțional („check and balances") în sistemul de separare a puterilor în stat, iar pe de altă parte, trebuie să permită

parlamentului să exercite eficient funcțiile de reprezentare [1, p. 394], legiferare [1, p. 394] și control [2, p. 111], calificative ce contribuie esențial la calitatea guvernării prin: adăugarea de valoare politicii guvernamentale, oferind o legitimare suplimentară acțiunilor guvernamentale, permițând transpunerea politicii în realitate socială.

Raționalizarea activității parlamentului constituie una din sarcinile strategice în majoritatea statelor lumii, cu atât mai mult în „tinerele democrații", Republica Moldova fiind și ea inclusă în această categorie, de vreme ce de la proclamarea independenței acesteia au trecut doar un pic mai mult de trei decenii.

Fiecare stat, în funcție de forma de guvernare, doctrina juridică, caracteristicile politice și cultural-istorice specifice, investește în conceptul de „raționalizare" propria semnificație.

În acest studiu, raționalizarea activității parlamentului este abordată prin prisma garanțiilor juridice ale asigurării transparenței, legalității și eficienței procesului decizional.

Discuții

Conceptul de „parlamentarism raționalizat" este un termen care caracterizează poziția parlamentului în sistemul organelor guvernamentale, atunci când sunt introduse elemente în structura, procedura, relațiile cu autoritățile executive ale acestuia, menite să evite crizele guvernamentale cronice [3, p. 103].

Doctrina de specialitate abordează problematica parlamentarismului contemporan în contextul a trei aspecte interdependente:

- în primul rând, formele și metodele de raționalizare a activității parlamentare și a procesului decizional;
- în al doilea rând, rolul expertizei în raționalizare;
- în al treilea rând, corelarea funcției legislative a parlamentarilor cu cea de expert [4, p. 44], or reieșind din faptul că parlamentarul votează/exprimă opinii și critici asupra proiectelor de acte normative în diverse domenii, acesta își asumă rolul de expert în domeniul vizat.

Pentru a înțelege conceptul de raționalizare recurgem la demarcarea a două tipuri de raționalizare identificate de filosoful-sociolog german Jürgen Habermas. Acesta rezolvă problema determinării raționalizării în cadrul separării comunicării și a sistemului de acțiune rațională intenționată, care, la rândul lor, determină două tipuri de raționalitate: acțiune rațională intenționată (în raport cu un scop) și acțiunea comunicativă [5, p. 201].

În primul caz, vorbim despre raționalizare la nivelul subsistemelor acțiunii raționale intenționate cu ajutorul progresului științific și tehnologic, în a doua - raționalizare la nivelul cadrului instituțional, care poate fi realizat doar într-un mediu în care barierele în comunicare sunt eliminate și, prin urmare, este posibilă discuția liberă și nelimitată [5, p. 203-204]. Drept urmare, raționalizarea poate fi împărțită reieșind din orientarea sa: prima fiind asociată cu „extinderea dispoziției tehnice", ambivalentă după conținutul său moral, cealaltă - cu „extinderea comunicării, liberă de dominație și supunere". Prin urmare, reorganizarea activității parlamentare pe baza tehnologiilor științifice nu este încă o adevărată raționalizare, deoarece poate servi diferitelor scopuri, de exemplu, crearea unui parlament „de buzunar". Ne întrebăm dacă introducerea noilor tehnologii în activitatea parlamentului, inclusiv celor informativ-comunicaționale, precum e-guvernarea, constituie o adevărată raționalizare? Or, îmbunătățirea tehnologiilor de luare a deciziilor politice nu este neapărat legată de conținutul deciziilor în sine.

Prioretizarea unui anumit tip de raționalizare este exclus, ambele fiind necesare, acestea se complementează, la fel ca și activitățile care le determină. Totodată, raționalitatea comunicativă este

cea responsabilă pentru schimbările asociate cu umanizarea și democratizarea activității parlamentare, creând condiții pentru o discuție deschisă și expertiză. Este important ca raționalizarea de tip tehnologic să nu devină totală, să nu înlocuiască sau să excludă discuțiile publice. Raționalizarea acțiunii comunicative pe baza discursului public are ca scop separarea acesteia de acțiunea rațională intenționată și eliminarea distorsiunilor voalate, transformărilor negative, forme patologice de interacțiuni bazate într-o oarecare măsură pe constrângere. Astfel, această raționalizare este asociată cu eliberarea de sub dominație și are nevoie de acțiuni politice [4, p. 45].

Discuția în concepția de Habermas acționează, pe de o parte, ca un mijloc de raționalizare a activității comunicative, de formare a interacțiunii nedistorsionate bazate pe consimțământul adevărat, nu fals, iar pe de altă parte, ca un criteriu de comunicare rațională și eficientă în sfera publică. În același timp, o discuție rațională ar trebui să aibă următoarele trăsături: să fie publică, nelimitată, liberă, motivată, orientată spre acord.

Argumentarea discuției presupune, în primul rând, încrederea pe cunoștințele de specialitate, atât explicite, cât și implicite, care, la rândul lor,

pot fi de diferite pe niveluri și tipuri: științifice și teoretice (în diversitatea sa disciplinară), tehnologice, politice și ideologice, civile, cotidiene. Fiecare nivel se bazează pe o anumită experiență și oferă propria sa perspectivă asupra problemei. O astfel de interpretare nu limitează gama de actori la expertocrație și, de asemenea, permite depășirea juridicizării și birocratizării discursului politic.

Parlamentul contemporan trebuie să cumuleze evaluări de diferite niveluri: de la cele profesionale și părtinitoare, până la cele neprofesionale și independente. Limitarea exclusivă la dezbaterile parlamentare, care sunt din ce în ce mai înstrăinate de publicul pe care îl reprezintă, de lumea vieții alegătorilor transformă forul legislativ într-un spațiu manipulativ.

Prin urmare, reabilitarea parlamentarismului presupune crearea unui spațiu liber de constrângere, o sferă care nu este integrată cu aparatul administrativ-birocratic, puterea executivă, capabilă să lanseze discuții atât parlamentare, cât și publice, lucrând în modul dialogului politic. Parlamentul trebuie să absoarbă focarele de nemulțumire din societate în așa fel încât să le redistribuie actorilor responsabili și să le internalizeze în soluții eficiente care să atenueze tensiunile din societate. Aceasta implică posibilitatea examinării și discutării publice a deciziilor parlamentare deja adoptate, în contrast cu dogmatizarea acestora. Adică, examinarea soluției ar trebui să fie efectuată atât la etapa de pregătire și promovare, cât și la etapa de implementare. Care este criteriul de determinare a eficacității activității parlamentare? Este doar numărul de legi adoptate într-o anumită perioadă? Eficacitatea unei decizii depinde nu numai de timpul de pregătire și de adoptarea a acesteia, ci de măsura în care, în primul rând, este elaborată luând în considerare toate punctele de vedere și circumstanțele și, în al doilea rând, face posibilă eliminarea unei probleme apărute. Acest lucru necesită, pe de o parte, o examinare cuprinzătoare, pe de altă parte, alternativa proiectelor de soluții dintre care puteți alege [4, p. 46].

Parlamentul nu acționează doar ca o platformă de discuții și de luare a deciziilor, ci combină funcția legislativă și de expertiză. Trei categorii de experți principali sunt implicați în pregătirea și dezbaterea proiectelor de lege. În primul rând, organisme expert-analitice și consultative din cadrul autorităților administrației publice; în al doilea rând, grupurile de experți, comisiile, subcomisiile din cadrul parlamentul; în al treilea rând, grupuri independente, organizații publice, mass-media etc.

Unele proiecte sunt propuse de executiv, în timp ce altele sunt inițiate de parlamentari. Raportul dintre expertiza parlamentară și extraparlamentară poate fi diferit. Depinde mult de regimul politic și de modelele de evaluare inter pares. Separarea reală a puterilor presupune și separarea grupurilor de experți. Dar, desigur, parlamentul ar trebui să aibă prioritate. Un rol constructiv îl au grupurile de lucru mixte pentru pregătirea proiectelor de legi, care includ diverse tipuri de actori, inclusiv experți independenți. Ei pot neutraliza părtinirile, pot scana problema în mod holistic, ținând cont de interesele și cerințele diferiților actori.

În Republica Moldova expertiza proiectului de lege este efectuată concomitent cu avizarea și consultarea publică. În acest scop, autorul proiectului trebuie să asigure efectuarea expertizelor economice, financiare, științifice, ecologice, anticorupție, juridice, de compatibilitate cu legislația Uniunii Europene sau a altei expertize prevăzute de legislați, în funcție de tipul raporturilor sociale reglementate de actul normativ [1, p. 423].

Un deputat, pe de o parte, este un legiuitor, iar pe de altă parte, un expert. Consilierii, consultanții și experții nu anihilează complet funcția de expert al deputatului, întrucât atunci când deputatul alege proiecte alternative, acesta acționează și ca expert pe baza experienței și cunoștințelor sale. Funcția de expertiză a unui deputat este determinată de mai multe componente: educație, profesie, apartenență la partid și poziție ideologică, experiență civică și de viață, conjunctură politică, alegători. Fiecare dintre aceste componente îl definește ca expert într-un anumit grup de probleme, cu nivel diferit de competență. Evident, aceste componente pot intra în conflict între ele, ceea ce duce la un conflict de rol al unui deputat: ca cetățean, ca politician profesionist, ca specialist. Pentru a corela conceptul binelui comun cu experiența proprie și înțelegerea cetățenilor, deputatul, în primul rând, trebuie să țină cont de poziția alegătorilor săi. Cu toate acestea, sunt luate în considerare și propriile ambiții ale deputatului, precum și calitatea de membru al fracțiunilor și coalițiilor. În statele cu mandat parlamentar reprezentativ, deputații pot rupe legătura cu alegătorii, urmând o poziție în concordanță cu strategiile personale, înlocuind interesul general cu cel particular.

Experții își pot desfășura activitățile în mod independent sau pot fi angajați de anumite structuri și grupuri de interese. Concluziile grupului de experți pot fi adaptate clientului și, ca urmare, optica proiectului de lege este limitată

și scanează doar o singură porțiune a problemei. Prin urmare, sunt eficiente diverse proceduri de coordonare (nu doar pe verticală) și discuții deschise. Rolul unui deputat este, printre altele, de a coordona interesele alegătorilor săi. Astfel, coordonarea este, pe de o parte, la nivel micro, la nivelul unui deputat individual, ansamblul de interacțiuni ale acestuia cu publicul pe care îl reprezintă, iar pe de altă parte, la nivel macro, la nivelul parlamentului în ansamblu și interacțiunile fracțiunilor și coaliților parlamentare. Rezultatul acesteia este apoi implementat prin actul votării. Astfel, tehnologiile decizionale sunt asociate cu inginerie intraparlamentară și calcule raționale, se bazează pe cunoștințe de specialitate și pe reguli nescrise. Prin urmare, subiectul examinării și discuției publice ar trebui să fie nu numai evaluarea propriu-zis al deciziilor, ci și tehnologiile pentru adoptarea acestora [4, p. 46].

Rezultate și concluzii

Așa cum raționalizarea presupune organizare sistematică a oricărei activități, după norme și metode raționale, cetățenii în calitatea lor de deținători ai suveranității naționale, interesele cărora urmează să fie deservite de Parlament, sunt îndreptățiți să cunoască cât de sistemică este activitatea acestui organ reprezentativ. Cu atât mai mult că raționalizarea generează raționalitate care, potrivit unor opinii exprimate în doctrina juridică este înțeleasă ca „depășire a dihotomiei teorie/practică, a logocentrismului, a tendințelor criteriologiei totalizării, uniformizării etc., ca solidaritate reciprocă între căile comunicativității în comunități” [6, p. 226].

Astfel, una din garanțiile juridice a procesului de raționalizare a activității Parlamentului Republicii Moldova îl constituie, în opinia noastră, monitorizarea modului în care această autoritate își exercită atribuțiile conferite de lege. Necesitatea monitorizării asupra activității Parlamentului poate fi justificată chiar prin rațiunea organizării și funcționării acestei autorități în cadrul statului ca formă superioară de organizare a societății, inclusiv din sarcina de realizare a valorilor consacrate în Constituția Republicii Moldova.

Impactul unor astfel de exerciții poate fi demonstrat apelând la rezultatele unui amplu proces de monitorizare a activității Parlamentului Republici Moldova de legislatura a XI-a în perioada 2021-2022 [7, 8, 9]. În linii mari activitățile realizate în cadrul acestui exercițiu pot fi clasificate în mai multe categorii, printre acestea încadrându-se și respectarea procedurii legislative și comunicarea Parlamentului cu cetățenii și părțile interesate.

Respectarea procedurii legislative este tratată sub mai multe aspecte, precum: respectarea legislației privind transparența decizională; activitatea deputaților în calitate de autori ai proiectelor legislative; organizarea și desfășurarea ședințelor plenare etc.

Concluziile referitoare la gradul de respectare a legislației privind transparența decizională au reieșit din analiza a 621 de proiecte de acte normative care au fost introduse în procedura legislativă pe parcursul perioadei monitorizate, inclusiv 19 proiecte introduse în perioada altor legislaturi, dar adoptate în legislatura XI. S-a constatat că transparența decizională în mare parte nu a fost respectată, iar în anumite etape chiar a fost grav afectată. Aceasta a fost prejudiciată, spre exemplu prin omisiunea elaborării / publicării documentelor aferente consultării cetățenilor, dar și prin rata scăzută a audierilor și dezbaterilor publice organizate de Parlament, concluzii confirmate și de Cancelaria de stat în Rapoartele privind asigurarea transparenței în procesul decizional de către autoritățile administrației publice centrale 2021și 2022 [8, 9], ambii monitori subliniind că procesul de colectare a datelor a fost unul dificil din considerentele publicării neuniforme a informațiilor pe paginile web ale autorităților, afișării în mod nestandardizat și disponibilitatea redusă a datelor publice.

Transparența în procesul decizional este un principiu iminent în condițiile unui stat democratic, lipsa acesteia scade nivelul de încredere al cetățenilor în instituțiile alese, astfel, în scopul menținerii legitimității dreptului acestora în luarea deciziilor, se recomandă: intensificarea colaborării dintre instituțiile publice și societatea civilă și creșterea gradului de participare a cetățenilor în actul de guvernare; aplicarea unui standard unic de publicare a informațiilor de interes public, obligatoriu pentru toate instituțiile publice; structurarea paginilor și portalurilor web ale autorităților publice, astfel ca informația necesară să poată fi ușor accesată.

De asemenea, la etapa de avizare și expertizare a actelor normative s-a constatat un grad înalt de ignorare a recomandărilor Direcției generale juridice, precum și de omisiune a solicitării expertizării anticorupție / acordării sau publicării acestei expertize.

În debutul acestui studiu sunt trecute în revistă categoriile de experți, aceștia în primul rând sunt organismele expert-analitice și consultative din cadrul autorităților publice, formate din experți în diverse domenii, aportul

cărora îmbunătățește semnificativ calitatea actelor normative adoptate și duce la diminuarea numărului de amendamente, care vor fi necesare ulterior intrării în vigoare a acestora. Ignorarea recomandărilor acestor subdiviziuni nu doar știrbește din calitatea actului decizional ci duce la suprasolicitarea forului legislativ.

În privința activității deputaților în calitate de autori ai proiectelor legislative, s-a constatat că majoritatea covârșitoare a proiectelor de acte normative au fost înregistrate de deputați, depășind cu mult ponderea inițiativelor înaintate de Guvern, Președinte și Adunarea Populară. Per fracțiuni, s-a constatat un decalaj enorm dintre „rata de promovare" a proiectelor înaintate de majoritate și a proiectelor opoziției. Astfel, cele mai multe proiecte de legi au fost înregistrate de deputații fracțiunii majoritare - PAS[1], aceasta având și cea mai mare rată a actelor adoptate în raport cu cele înregistrate - circa 62%. De cealaltă parte, doar 5% din proiectele de legi care îi au drept autori pe deputații fracțiunilor din opoziția parlamentară (BCS[2] și PPȘ[3]) au fost promovate și adoptate.

Art. 43[1] al Regulamentului Parlamentului prevede prioritatea propunerilor opoziției parlamentare la întocmirea ordinii de zi pentru prima ședință în plen din fiecare a șasea săptămână din data începerii sesiunii parlamentare, iar Biroul permanent urmează să întocmească proiectul ordinii de zi a ședinței în care se includ chestiunile propuse de fracțiunile parlamentare din opoziție [10]. „Flexibilizarea" ordinii de zi, ca element esențial al procedurii legislative, demonstrând vădit caracterul relațiilor dintre putere și opoziție și prioritățile de guvernare, afectează previzibilitatea și transparența acesteia.

Comunicarea Parlamentului cu cetățenii și părțile interesate reflectă modul în care subdiviziunile Parlamentului și deputații fac uz de mecanismele instituționalizate de comunicare – audiențele și întâlnirile cu cetățenii, petițiile și cererile de acces la informație, precum și pagina web și prezența legislativului pe rețelele de socializare.

La capitolul audiențe, monitorii au constatat lipsa unor proceduri dezvoltate și mecanisme clar stabilite de informare a cetățenilor privind programul de audiențe și de vizite în teritoriu ale deputaților, precum și de evidență a

1 Partidul Politic „Partidul Acțiune și Solidaritate".

2 Blocul Comuniștilor și Socialiștilor.

3 Partidul Politic „Șor".

acestora. Cu referire la petiții, se constată că tot mai mulți cetățeni utilizează acest instrument, problematica principală abordată în petiții fiind nerespectarea legislației. Totuși, monitorii au atestat o promovare insuficientă a mecanismului de petiționare on-line. În ceea ce privește solicitările de acces la informații de interes public, pe parcursul perioadei monitorizate, Parlamentul a înregistrat 45 de cereri care au vizat activitatea legislativului, fiind soluționate până la încheierea sesiunii 40 (89%). Din practică se remarcă că circa 50% din răspunsuri la solicitări au fost recepționate cu depășirea termenului legal, iar circa 20% au caracter general sau incomplet [7].

În contextul modificării structurii organizaționale a Secretariatului, Parlamentul a lichidat trei din cele patru oficii teritoriale de informare (OTIP), care activau din 2014 și aveau atribuții de asigurare a comunicării cu cetățenii în teritoriu. Lichidarea acestora s-a realizat în lipsa unei argumentări clare.

Structura paginii web a legislativului este învechită, conținutul acesteia nu reflectă în măsură suficientă informațiile de interes public, iar datele deschise privind activitatea legislativului lipsesc sau nu pot fi făcute disponibile, inclusiv din cauza construcției paginii web. Respectiv, deși meniul principal al paginii web conține rubrici binevenite și necesare, o parte dintre acestea nu sunt completate sau actualizate.

Referitor la prezența legislativului pe rețelele sociale, se constată că instituția parlamentară este activă, dar se atrage atenția că informația nu este actualizată pentru toate conturile. Privind activismul deputaților pe rețelele sociale, se remarcă că aleșii poporului nu valorifică suficient oportunitățile oferite de aceste platforme de comunicare cu cetățenii [7].

Parlamentul ar trebui să devină un spațiu comunicativ cu discurs dialogic, o platformă liberă de dominație, de tehnologii manipulative. Acest lucru va permite acumularea tuturor nivelurilor și formelor de experți, nu numai pe verticală, ci și în rețea, atunci când toți actorii, indiferent de nivelul de implicare și competență, au propria voce.

Referințe bibliografice:

1. Guceac I. Tratat elementar de drept constituțional, vol. 2, Chișinău: ÎS FEP „Tipografia centrală”, 2022.
2. Popa N., Drept parlamentar al Republicii Moldova, Chișinău: CEP ULIM, 1999.

3. Dord O. Vers un rééquilibrage des pouvoirs publics en faveur du Parlement. În Revue française de droit constitutionnel 2009/1 (nr. 77), pages 99-118. Disponibil: https://www-cairn-info.translate.goog/?_x_tr_sl=fr&_x_tr_tl=ro&_x_tr_hl=ro&_x_tr_pto=sc&contenu=article&_x_tr_hist=true
4. Буковская Н. В. Парламентаризм и экспертиза политических решений. Материалы III Всероссийской конференции с международным участием, посвященной 20-летию Законодательной Думы Томской области. Томск: Издательство Томского университета, 2014.
5. Lesuțan I. Înțelegerea acțiunii sociale în cadrul teoriei raționalității comunicative a lui Jürgen Habermas, În: Culegere de studii: Comunicarea, cultură și societate. Budapesta: Trivent publishing, 2017.
6. Boldurean C. M. Drept și raționalitate. București: Editura C. H. Beck, 2007.
7. RAPORT privind Monitorizarea activității Parlamentului de legislatura a XI-a în perioada 2021-2022 al Asociației Promo-Lex. Disponibil: https://promolex.md/22895-raport-anual-monitorizarea-activitatii-parlamentului-de-legislatura-a-xi-a-pentru-perioada-anilor-2021-2022/?lang=ro
8. Raport privind asigurarea transparenței în procesul decizional de către autoritățile administrației publice centrale 2021, Cancelaria de stat. Disponibil: https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_transparenta_2021_final.pdf
9. Raport privind asigurarea transparenței în procesul decizional de către autoritățile administrației publice centrale 2022, Cancelaria de stat. Disponibil: https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_transparenta_decizionala_2022._final_docx.pdf
10. Legea Nr. 797 din 02.04.1996 pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului. Publicat în MO nr. 50 din 07.04.2007.