

**ACADEMIA DE ȘTIINȚE A MOLDOVEI
INSTITUTUL DE ISTORIE, STAT ȘI DREPT**

Cu titlu de manuscris
C.Z.U: 342(043.3)

SCRIPNIC VEACESLAV

**PROBLEMELE REALIZĂRII DREPTULUI PERSOANEI LA
ADMINISTRARE ÎNTR-UN STAT DE DREPT
(studiu juridico-comparativ)**

**Specialitatea: 12.00.02 – Drept public (constituțional); organizarea și
funcționarea instituțiilor de drept**

TEZĂ DE DOCTOR ÎN DREPT

Conducător științific: Balmuș Victor, dr. în drept, conf. cerc.

Autor: Scripnic Veaceslav

Chișinău, 2012

© Scripnic Veaceslav, 2012

CUPRINS

| | |
|--|-----------|
| ADNOTARE | 5 |
| LISTA ABREVIERILOR | 8 |
| INTRODUCERE..... | 9 |
| 1. ANALIZA SITUAȚIEI ÎN DOMENIUL REALIZĂRII DREPTULUI PERSOANEI LA ADMINISTRARE ÎNTR-UN STAT DE DREPT | 15 |
| 1.1. Realizarea dreptului persoanei la administrare într-un stat de drept în cadrul cercetărilor actuale | 15 |
| 1.2. Considerațiuni de ordin normativ de stipulare și asigurare a realizării dreptului persoanei la administrare într-un stat de drept..... | 37 |
| 1.3. Concluzii la capitolul 1 | 49 |
| 2. REALIZAREA DREPTULUI LA ADMINISTRARE PRIN ASIGURAREA DREPTULUI DE VOT ȘI A DREPTULUI DE A FI ALES..... | 52 |
| 2.1. Asigurarea dreptului de vot și a dreptului de a fi ales în Republica Moldova | 52 |
| 2.2. Tendințe juridice moderne de reglementare și de exercitare a dreptului de vot în cadrul Uniunii Europene | 65 |
| 2.3. Natura juridică a votului obligatoriu drept una din modalitățile de realizare a dreptului la administrare..... | 71 |
| 2.4. Concluzii la capitolul 2 | 80 |
| 3. DIMENSIUNEA CONTEMPORANĂ A PARTICIPĂRII CETĂȚENEȘTI LA ACTUL DE ADMINISTRARE | 83 |
| 3.1. Concepte și accepțiuni ale fenomenului participării cetățenești la actul de administrare | 83 |

| | |
|---|------------|
| 3.2. Transparența decizională și democrația participativă în Republica Moldova | 90 |
| 3.3. Democrația participativă în statele Uniunii Europene și SUA | 101 |
| 3.4. Concluzii la capitolul 3 | 106 |
| 4. INSTRUMENTE JURIDICE UTILIZATE ÎN PROCESUL DE REALIZARE A DREPTULUI PERSOANEI LA ADMINISTRARE | 108 |
| 4.1. Reglementarea juridică a participării cetățenești la administrare prin intermediul reprezentanților săi..... | 108 |
| 4.2. Participarea cetățenească la actul de administrare prin accesul liber al persoanei la funcția publică..... | 112 |
| 4.3. Accesul la informațiile de interes public..... | 119 |
| 4.4. Participarea societății civile la procesul de luare a deciziilor | 129 |
| 4.5. Concluzii la capitolul 4 | 136 |
| CONCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI | 140 |
| BIBLIOGRAFIE | 145 |
| ANEXE | 164 |
| DECLARAȚIA PRIVIND ASUMAREA RĂSPUNDERII..... | 168 |
| CURRICULUM VITAE..... | 169 |

ADNOTARE

Scripnic Veaceslav, Problemele realizării dreptului persoanei la administrare într-un stat de drept (studiu juridico-comparativ), teză de doctor în drept, Chișinău, 2012

Structura tezei: introducere, 4 capitole, concluzii generale și recomandări, bibliografia din 278 de titluri, anexe, 136 pagini text de bază.

Numărul de publicații la tema tezei. Rezultatele obținute sunt publicate în 12 lucrări.

Cuvinte-cheie: dreptul la administrare, drept de vot, dreptul de a fi ales, vot obligatoriu, absenteism electoral, participare cetățenească, transparență decizională, democrație participativă, administrație publică, funcție publică.

Domeniul de studiu: drept constituțional

Scopul și obiectivele lucrării. Scopul tezei constă în studierea complexă comparativă a problemelor de realizare a dreptului persoanei la administrare într-un stat de drept. Iar cele mai importante obiective sunt: a analiza cercetările științifice actuale ce vizează realizarea dreptului persoanei la administrare într-un stat de drept; a supune unui studiu complet aspectul normativ al problemei realizării dreptului persoanei la administrare și evidențierea lacunelor în acest domeniu în legislația autohtonă; a prezenta stadiul actual al democrației reprezentative în Republica Moldova, fiind analizate probleme privind asigurarea dreptului de vot și de a fi ales; a examina mecanismul de exercitare a dreptului de vot în cadrul Uniunii Europene; a evidenția reglementările juridice privind votul obligatoriu în unele state; a analiza cauzelor absenteismului electoral și a supune unei analize comparative problema realizării democrației participative în cadrul unor state din Uniunea Europeană și SUA; a cerceta conceptul și accepțiunea fenomenului participării cetățenești la actul de administrare și importanța sa pentru edificarea unei democrații funcționale și participative; a examina stadiul actual al stării transparenței decizionale în Republica Moldova; a examina cadrul juridic de aplicare a legislației în domeniul accesului la informațiile de interes public și al participării cetățenești la procesul decizional; a evidenția rolul societății civile și modalitățile de participare a ei la procesul de luare a deciziilor.

Noutatea și originalitatea științifică a tezei constă în faptul că ea este axată pe studiul teoretico-practic al realizării dreptului persoanei la administrare într-un stat de drept, fiind printre primele lucrări de acest gen. Elemente de noutate pot fi regăsite și în conținutul concluziilor și recomandărilor formulate de autor și care pot aduce îmbunătățiri cadrului normativ actual în materia asigurării dreptului persoanei la administrare, pot, în ultimă instanță să contribuie la compatibilizarea legislației Republicii Moldova cu bunele practici și actele normative ale Uniunii Europene în materie.

Problema științifică importantă soluționată a prezentei lucrări constă în relevarea dimensiunii complexe a realizării dreptului persoanei la administrare într-un stat de drept printr-o abordare sistemică și multi-aspectuală.

Semnificația teoretică și valoarea aplicativă a lucrării. Rezultatele științifice obținute în cadrul prezentei lucrări pot servi ca suport științifico-practic pentru organizațiile nonguvernamentale și decidenții sociali din administrația publică centrală și locală de orice nivel, în procesul de instruire juridico-profesională și formare profesională continuă, la popularizarea cunoștințelor juridice, în procesul de cercetare științifică etc.

Implementarea rezultatelor științifice ale prezentei lucrări ar aduce îmbunătățiri reale protecției drepturilor și libertăților constituționale ale cetățenilor, ar impulsiona participarea cetățenească și ar institui o democrație participativă veritabilă.

РЕЗЮМЕ

Скрипник Вячеслав, Проблемы реализации права личности на управление общественными делами в правовом государстве (сравнительно-правовой анализ), диссертация доктора права, Кишинэу, 2012

Структура диссертации: введение, 4 главы, заключение и рекомендации, 278 наименований библиографии, приложения, 136 страниц основного текста.

Результаты опубликованы в 12 научных работах.

Ключевые слова: право на управление, право избирать, право быть избранным, обязательное голосование, избирательный абсентеизм, гражданское участие, транспарентность в процессе принятия решений, партиципативная демократия, публичная администрация, публичная должность.

Область исследования: конституционное право

Цель и задачи исследования. Целью диссертационной работы является комплексное, сравнительно-правовое исследование проблем реализации права личности на управление общественными делами в правовом государстве. Наиболее важными являются следующие задачи: анализ существующих научных исследований касающихся реализации права личности на управление общественными делами в правовом государстве; наиболее полное изучение нормативного аспекта проблемы реализации права личности на управление и выявление недостатков отечественного законодательства в данной области; оценить современный уровень партиципативной демократии в Республике Молдова, анализируя проблемы обеспечения права избирать и прав быть избранным; рассмотреть механизм реализации права избирать в Европейском Союзе; выявить правовое регулирование обязательного голосования в некоторых государствах; анализировать причины избирательного абсентеизма и подвергнуть сравнительно-правовому анализу проблему гражданского участия в некоторых государствах Европейского Союза и США; исследовать содержание и приемлемость гражданского участия в процессе принятия управленческих решений и его значение для построения функциональной и партиципативной демократии; рассмотреть правовое обеспечение доступа к информации, представляющей публичный интерес и гражданского участия в процессе принятия управленческих решений; выделить роль гражданского общества и способы его участия в процессе принятия управленческих решений.

Научная новизна и оригинальность исследования обусловлена ее нацеленностью на комплексное, всестороннее изучение реализации права личности на участие в управлении общественными делами в правовом государстве как непосредственно, так и через своих представителей, будучи одной из первых работ такого рода. Элементы новизны носят научные выводы и предложения, сделанные автором, принятие которых позволило бы улучшить текущую нормативную базу по обеспечению права управления и в конечном счете, гармонизации законодательной базы Республики Молдова с практикой и нормативными актами Европейского Союза.

Решенная научная задача состоит в определении комплексного характера проблемы реализации права личности на участие в управлении общественными делами в правовом государстве в контексте системного и всестороннего подхода.

Теоретическая и практическая значимость работы. Результаты, полученные в ходе научного исследования, могут служить в качестве научно-практического вспомогательного материала для неправительственных организаций и ответственных лиц центральной и местной публичной администрации любого уровня в процессе профессионального юридического обучения и непрерывного профессионального повышения квалификации, в популяризации правовых знаний, в процессе научных исследований и т.д.

Внедрение научных результатов настоящей работы позволит добиться реального улучшения реализации и защиты конституционных прав и свобод граждан, способствовать участию граждан в управлении общественными делами, усовершенствовать защиту конституционных прав и свобод граждан.

ANNOTATION

Scripnic Veaceslav, The problems of realization of the person's rights to govern in a state of law (legal and comparative analysis), Doctor in Law thesis, Chisinau, 2012

Thesis structure: introduction, 4 chapters, general conclusions and recommendations, bibliography consisting of 278 titles, appendixes, 136 pages of basic text.

Number of publications on the thesis topic. Conclusions and statements have been published in 12 scientific papers.

Key-words: right to govern, electoral rights; mandatory vote; electoral absenteeism; civil participation, transparent decision, participative democracy, public administration, public function.

The field of study: Constitutional Law

The Goal and the objectives of the thesis. The main purpose of the thesis consists in a complex study of regulations and practices concerning the way of realization of person's right to govern in a state of law. The most important objectives are: to analyze current scientific research which provides the realization of the person's right to govern in a state of law; to study completely the normative aspect of the implementation of the person's right to govern and to highlight the national legislation gaps in this field; to present the current stage of representative democracy in Republic of Moldova, being under analysis the problems regarding electoral rights in European Union; to highlight juridical regulation on mandatory vote in other countries; to analyze the causes of electoral absenteeism and to submit a comparative study of participative democracy realization in the frame of European Union and USA; to investigate the concept and sense of civil participation's right to govern and its relevance in building a participative and functional democracy; to investigate current situation of decisional transparency in Republic of Moldova; to investigate the legal framework of legislation in domain of access to the information of public interest and of citizens participation in decision process; to mention the role of civil society and the ways of its participation to the decision process.

The scientific novelty and originality of obtained results is that it is based on the theoretical and practical study of the implementation of person's administration rights in a state of law, being among the first works of this kind. Elements of novelty may be found in the context of conclusions and recommendations realised by the author in the domain of person's right to govern, and ultimately to harmonize Moldova's laws with good practices and regulations of the European Union.

The main scientific solved problem of this thesis is the systemic and multi-aspectual approach to the scientific issues of every person's right to govern in a state of law.

Theoretical and practical significance of the thesis. The present thesis can become a useful scientific and practical support for non-governmental organizations and social policy makers within central and local public administration at any level, in the juridical and professional educational training and long-term professional learning, for the popularization of juridical knowledge and in the process of scientific research.

Implementation of the scientific results. The implementation of recommendations would bring real improvements to citizens law's protection and constitutional freedom, would boost citizens participation and would establish a real participative democracy.

LISTA ABREVIERILOR

1. Alin. – alineat
2. APC – Administrația publică centrală
3. APL – Administrația publică locală
4. Art. – articol
5. CNP – Consiliul Național pentru Participare
6. Lit. – litera
7. Nr. – număr
8. OECD – Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
9. ONG – Organizații nonguvernamentale
10. OSC – Organizațiile societății civile
11. Sec. – secol
12. UE – Uniunea Europeană

INTRODUCERE

Actualitatea și importanța problemei abordate. În contextul tranziției și al procesului de integrare în Uniunea Europeană, analizele, discuțiile publice și implementarea politicilor pe acest subiect sunt probleme cotidiene. Procesul de democratizare întâmpină multe obstacole în țările din Europa de Est iar Republica Moldova nu face excepție. Au loc multe transformări și la toate nivelurile: politic, economic, instituțional și în viața de zi cu zi. Începând cu schimbările politice, rolul implicării cetățenești a crescut mult în ultimii ani și aceasta impune o schimbare de mentalitate și o modificare a comportamentului civic și politic. Totuși, cei mai mulți cetățeni nu au fost și nu sunt pregătiți să răspundă noilor cerințe ale societății democratice și ale dezvoltării societății civile iar democratizarea s-a confruntat cu cetățeni pasivi care nu cunoșteau tiparele implicării în reconstrucția societății lor.

După proclamarea Republicii Moldova ca stat suveran și independent, în anul 1994 a intrat în vigoare noua Constituție care a statuat că cetățenii Republicii Moldova au dreptul de a participa la administrarea treburilor publice nemijlocit, precum și prin reprezentanții lor. Participarea cetățenilor la guvernare este un indiciu al democratismului statului, exercitându-se în conducerea afacerilor publice prin intermediul organismelor de guvernare centrale și locale.

În procesul de exercitare a dreptului cetățeanului la administrare apar o serie de probleme, legate, atât de realizarea dreptului de vot, cât și a dreptului de a fi ales. De aici reiese și actualitatea temei de cercetare. Or, este incontestabil faptul că conducerea politică a societății este o știință, o știință a administrării, succesul căreia se află în raport direct cu însușirea artei de a governa. Două decenii de independență a țării noastre vorbesc despre faptul că în Republica Moldova arta guvernării se află într-o stare incipientă. Reformele în domeniul administrării nu au dat rezultatele necesare în aplicarea principiilor și standardelor europene, nici în administrația publică centrală, nici în cea locală.

Actualitatea temei sporește și prin faptul că etapa actuală de dezvoltare a societății noastre se caracterizează printr-o vădită creștere a activității comunităților locale, a organelor care le reprezintă, care trebuie să devină piloni puternici ai democrației locale, să funcționeze eficient, conform regulilor și parametrilor de calitate, impuse de o democrație modernă.

Perioada de tranziție prin care trece Republica Moldova a adus cu sine într-o anumită măsură și reconfigurarea relațiilor formale și informale dintre indivizi, respectiv dintre indivizi și

instituții. Pentru o mare parte a cetățenilor, instituțiile (centrale dar și locale) nu sunt credibile și unele nu au o funcționalitate evidentă.

Instituțiile sunt percepute ca fiind „rupte” de cetățeni, performanța instituțională fiind considerată ca lipsită de relevanță pentru viața individuală.

Importanța subiectului abordat izvorăște și din faptul că în știința dreptului constituțional occidental, încă în secolul trecut, au fost propuse și dezvoltate șapte criterii de evaluare a unui bun sistem de guvernare: legitimitatea guvernării; garantarea libertății de asociere; crearea unui sistem de drept bazat pe egalitate și nediscriminare; funcționarea **transparentă** a unui aparat birocratic responsabil; libertatea presei și **accesul** liber la informații; **participarea** cetățenească; colaborarea între guvernanți și organizațiile societății civile.

În ce privește statele post-comuniste, interesul guvernelor pentru promovarea conceptului de **realizare a dreptului persoanei la administrare**, a participării cetățenilor la luarea deciziilor de politică publică este relativ nou.

Funcționarea eficientă a democrațiilor depinde de un complex de factori puternic interrelaționați: instituții/ reprezentanții acestora, reguli formale și informale și cetățeni. Dintre toate acestea, cel mai dificil (în termeni de resurse și timp) de construit este cultura politică, cea care susține participarea cetățenilor la activitățile de guvernare de la nivel local sau național

Procesul de participare a persoanei la administrarea treburilor comunităților locale identifică omul, drepturile și libertățile cetățenești. Acest proces așează persoana drept subiect și scop al sistemului normativ, în condițiile în care suveranitatea și generalitatea legii asigură nu numai egalitatea persoanelor între ele, ci și egalitatea acestora în fața legii. Persoana este centrul și se află situată în vârful piramidei valorilor sociale.

Participarea persoanei la administrarea treburilor comunităților locale promovează drepturile și libertățile cetățenești și asigură o anumită poziție a persoanei în societate, prin intermediul unui sistem de valori consacrate legislativ.

Una dintre responsabilitățile autorităților administrației publice centrale și locale este să permită membrilor comunităților să participe în procesul de luare a deciziilor. Dar, acest lucru presupune deschidere din partea autorității prin informarea constantă a celor pe care îi guvernează astfel încât aceștia să fie capabili în a-și expune ideile, pro sau contra.

Implicarea cetățenească în procesul politicilor publice a devenit o nevoie pentru asigurarea implementării cu succes a măsurilor adoptate. Mai mult, implicarea cetățenească contribuie la o atmosferă de colaborare și susținere reciprocă, necesară pentru dezvoltarea echilibrată, susținută și de durată la nivel național și local.

Dezinteresul cetățenilor față de implicarea în procesul decizional și neîncrederea acestora în capacitatea lor de a influența deciziile autorităților au ca efect accentuarea poziției dominante a autorităților publice în structurarea unei administrații participative. În acest context, rolul autorităților publice implică nu doar acceptarea participării cetățenilor ci și inițierea unor măsuri pentru implicarea efectivă a acestora în procesele decizionale.

Din perspectiva modelului democratic promovat în Uniunea Europeană, participarea civico-politică este totodată cauză și efect pentru o guvernare democratică și eficientă. Legitimitatea oricărei forme de guvernare (locală sau națională) își extrage resursele dintr-o cât mai largă participare, și nu doar participare electorală. În celălalt sens, guvernarea trebuie să fie nu doar responsabilă (să adopte politicile dorite de către cetățeni), ci și responsabilă (să fie reprezentativă, transparentă și continuu sancționabilă), altfel spus să ofere oportunități de participare a cetățenilor la actul decizional, să stimuleze angajamentul civic. Dacă ar fi să sintetizăm acest deziderat, guvernarea trebuie să fie nu doar pentru oameni, ci și cu oamenii.

Participarea cetățenilor este necesară pentru a construi democrația. Trebuie să fie controlat politicul, pentru o transmisie îmbunătățită a preferințelor cetățenilor, pentru a aplană conflicte, pentru a facilita consensul și a reduce costurile în procesul de luare a deciziilor politice. 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, întărind astfel legăturile sociale între oameni și favorizând înțelegerea interculturală.

Lipsa transparenței decizionale ridică bariere semnificative între autoritățile publice și cetățeni și determină, printre altele, o încredere scăzută în actul decizional, care își pierde legitimitatea prin modificări succesive în absența consultărilor publice.

Principiul transparenței și, în particular, existența unei legi a transparenței în administrația publică, sunt idei foarte valorizate la nivel european și au drept motivații principale implicarea beneficiarilor finali în modul în care politicile publice care îi privesc, informarea diverselor publicuri-țintă pentru a genera o implicare semnificativă și coerentă din partea acestora, precum și asigurarea existenței punctelor de vedere ale celor afectați de o anumită politică.

Beneficiile posibile ale implicării active și inclusive a cetățenilor în procesul de elaborare a actelor normative și cel de luare a deciziilor sunt multiple. Această implicare poate fi conceptualizată ca o formă de parteneriat între autorități și instituții publice și cetățeni pentru realizarea unor deziderate comune la nivelul comunității. Astfel, de exemplu, acest parteneriat poate contribui la crearea cadrului necesar pentru identificarea problemelor comunității și astfel

să devină sursa principală de inspirație în procesul de identificare a priorităților de dezvoltare a comunității în cauză.

Experiența internațională indică faptul că în cazul funcționării eficiente și efective a autorităților locale, prin implicarea activă și directă a cetățenilor șansele de dezvoltare a localităților devin mai mari, dar acest lucru are și un efect pozitiv asupra scăderii nivelului de corupție la nivelul oficialilor și funcționarilor locali.

Scopul și obiectivele tezei. Scopul tezei rezidă în cercetarea complexă comparativă a problemelor realizării dreptului persoanei la administrare într-un stat de drept, iar cele mai importante obiective sunt: a analiza cercetările științifice actuale ce vizează realizarea dreptului persoanei la administrare într-un stat de drept; a supune unui studiu complet aspectul normativ al problemei realizării dreptului persoanei la administrare și evidențierea lacunelor în acest domeniu în legislația autohtonă; a prezenta stadiul actual al democrației reprezentative în Republica Moldova, fiind analizate probleme privind asigurarea dreptului de vot și de a fi ales; a examina mecanismul de exercitare a dreptului de vot în cadrul Uniunii Europene; a evidenția reglementările juridice privind votul obligatoriu în unele state; a analiza cauzelor absenteismului electoral și a supune unei analize comparative problema realizării democrației participative în cadrul unor state din Uniunea Europeană și SUA; a cerceta conceptul și accepțiunea fenomenului participării cetățenești la actul de administrare și importanța sa pentru edificarea unei democrații funcționale și participative; a examina stadiul actual al stării transparenței decizionale în Republica Moldova; a examina cadrul juridic de aplicare a legislației în domeniul accesului la informațiile de interes public și al participării cetățenești la procesul decizional; a evidenția rolul societății civile și modalitățile de participare a ei la procesul de luare a deciziilor.

Noutatea științifică a rezultatelor obținute. Noutatea științifică a tezei constă în faptul că ea este axată pe studiul teoretico-practic al problemelor realizării dreptului persoanei la administrare într-un stat de drept, fiind printre primele lucrări de acest gen. În ce privește Republica Moldova, studiile despre participarea cetățenească la actul de administrare și rolul ei în responsabilizarea instituțiilor și oficialilor aleși sunt destul de puține și sunt, în general, asociate unor proiecte în domeniu implementate de diverse organizații neguvernamentale.

Elemente de noutate pot fi regăsite și în conținutul concluziilor și recomandărilor formulate de autor și care pot aduce îmbunătățiri cadrului normativ actual în materia asigurării dreptului persoanei la administrare, pot, în ultimă instanță să contribuie la compatibilizarea legislației Republicii Moldova cu bunele practici și actele normative ale Uniunii Europene în materie.

Problema științifică importantă soluționată în cadrul prezentei lucrări constă în

relevarea dimensiunii complexe a realizării dreptului persoanei la administrare într-un stat de drept printr-o abordare sistemică și multi-aspectuală.

Importanța teoretică și valoarea aplicativă a lucrării. Rezultatele științifice obținute în cadrul prezentei lucrări pot servi ca suport științifico-practic pentru organizațiile nonguvernamentale și decidenții sociali din administrația publică centrală și locală de orice nivel, în procesul de instruire juridică profesională și formare profesională continuă, la popularizarea cunoștințelor juridice, în procesul de cercetare științifică etc.

Aprobarea rezultatelor. Teza a fost elaborată la Secția Drept Național a Institutului de Istorie, Stat și Drept al Academiei de Științe a Moldovei, a fost supusă dezbaterilor și aprobată pentru a fi susținută în ședința Secției Drept național și ședința seminarului științific de profil. Concluziile și recomandările formulate în teză au fost prezentate în cadrul forurilor științifice internaționale: Dezvoltarea constituțională a Republicii Moldova la etapa actuală. Chișinău, 2004; Проблемы развития рыночной экономики в правовом государстве. Бэлць, 2004; Probleme actuale ale științelor socio-umane în condițiile integrării europene. Chișinău, 2006; Teoria și practica administrării publice. Chișinău, 2011; Contribuții științifice la edificarea și consolidarea statului de drept. Chișinău, 2011.

Sumarul compartimentelor tezei. Teza este alcătuită din Introducere, 4 capitole, Concluzii generale și recomandări, Bibliografie și Anexe.

În **Introducere** au fost analizate actualitatea și importanța problemei abordate, a fost formulat scopul și obiectivele lucrării, a fost prezentată și argumentată noutatea științifică a rezultatelor obținute, a fost evidențiată semnificația și valoarea aplicativă a lucrării, au fost expuse modalitățile de aprobare a rezultatelor cercetării științifice.

Capitolul 1 – „Analiza situației în domeniul realizării dreptului persoanei la administrare într-un stat de drept” – este structurat în 3 subcapitole, care conțin o analiză profundă a surselor științifice la tema tezei: monografii, manuale, articole, surse electronice etc. În rezultatul studierii surselor bibliografice de specialitate se efectuează analiza comparativă a situației existente în domeniu cu formularea problemelor spre cercetare și direcțiile de soluționare.

Capitolul 2 – „Realizarea dreptului la administrare prin asigurarea dreptului de vot și a dreptului de a fi ales” – este structurat în 4 subcapitole, ce analizează democrația reprezentativă în Republica Moldova, adică asigurarea dreptului de vot și a dreptului de a fi ales, modalități de exercitare a dreptului de vot în cadrul Uniunii Europene, reglementări juridice privind votul obligatoriu și problema absenteismului de la vot.

Capitolul 3 – „Dimensiunea contemporană a participării cetățenești la actul de administrare” – este structurat în 5 subcapitole, care analizează reperele istorice privind apariția și dezvoltarea conceptului de administrare democratică; sunt formulate concepte și accepțiuni ale fenomenului participării cetățenești la actul de administrare; este oglindită transparența decizională și democrația participativă în Republica Moldova, statele Uniunii Europene și SUA.

Capitolul 4 – „Instrumente juridice utilizate în procesul de realizare a dreptului persoanei la administrare” – este structurat în 5 subcapitole, care analizează participarea cetățenească la administrare prin intermediul reprezentanților săi; participarea cetățenească la actul de administrare prin accesul liber al persoanei la funcția publică; accesul la informațiile de interes public și participarea societății civile la procesul de luare a deciziilor.

1. ANALIZA SITUAȚIEI ÎN DOMENIUL REALIZĂRII DREPTULUI PERSOANEI LA ADMINISTRARE ÎNTR-UN STAT DE DREPT

1.1. Realizarea dreptului persoanei la administrare într-un stat de drept în cadrul cercetărilor actuale

Cercetarea științifică a drepturilor și libertăților omului și în special a dreptului la administrare este o preocupare constantă a oricărei entități statale ce își adjucecă calificativul de stat de drept.

Problema administrării s-a aflat permanent în centrul atenției gânditorilor și filozofilor antici, a juriștilor, a sociologilor, a savanților în domeniul dreptului constituțional și administrativ. Societatea umană este un mod organizat de existență comunitară a indivizilor, care își organizează comportamentul în bază de familie, proprietate, ierarhie, teritoriu comun, întrajutorare, altruism, etc. “Dreptul, ca sistem normativ, este un element de civilizație și, totodată, un instrument civilizator al vieții intragrupale, dictonul *ubi societas, ibi ius*, ca și reconversia acestuia: *ubi ius, ibi societas*, se confirmă” [140, p. 6]. Termenul „societate” se folosește în sens larg și în sens îngust. În sens larg acesta denumește „un tip de sistem social, istoricește determinat, al cărui fundament îl constituie relațiile de producție; totalitatea oamenilor considerați sub raportul acestor relații; orânduire socială”. În sens îngust, denumește „un grup de persoane, constituit în scopuri diferite: de afaceri, științific etc.” [248, p. 44]

Mai mult decât o problemă locală sau națională, reforma instituțională a fost privită în întreaga regiune a Europei Centrale și de Est ca o oportunitate și o amenințare în același timp, având în vedere că presupune schimbarea de ansamblu a sistemului instituțional, a structurilor, a tuturor procedurilor de recrutare, monitorizare și evaluare din cadrul sistemului. Principalele aspecte ale reformei din acest punct de vedere au privit în principal, dimensiunile centralizării și birocrațizării excesive, lipsei de profesionalizare a funcționarilor publici atât la nivel central, cât și la nivel local, precum și interferenței politicului în funcționarea administrației publice sau capacității reduse de absorbție a fondurilor structurale. Dar, ca și în celelalte state est-europene, conceptul de reformă care a fost dezvoltat s-a concentrat pe reglementare și adoptarea unui

număr în exces de noi reguli, care, în mod evident, nu au rezolvat problemele sistemice.

Întârzierile cu care reforma administrației publice a fost inițiată în Republica Moldova au survenit pe fondul instabilității politice, economice și sociale. Alături de influența mediului extern, capacitatea administrativă, componentă principală a reformei sistemului administrativ din România, a depins în mare măsură de caracteristicile organizaționale și instituționale, precum și de resursele umane din sistem.

Aceste realități au demonstrat lipsa de viziune a factorilor de decizie în sensul introducerii reformelor sistematice în administrația publică locală, dar și lipsa de determinare a acestora în realizarea de schimbări fundamentale. În primul rând, este vorba de modificările instituționale și legislative, inclusiv promovarea transparenței în procesul de luare a deciziilor și reglementare a raporturilor dintre nivelurile administrației publice. În al doilea rând, o componentă de bază a fost reglementarea statutului funcționarului public, care acoperă o paletă largă de aspecte. Între acestea, menționăm transparentizarea procesului de selecție a funcționarilor, definirea unor criterii clare de performanță și implementarea unor proceduri clare de monitorizare și evaluare a activității, formarea continuă a funcționarilor publici, calitatea serviciilor furnizate către beneficiari, într-un cuvânt profesionalizarea administrației publice centrale și locale.

Relația cu beneficiarii este una dintre cele două mari modalități de măsurare a eficienței administrației publice, alături de eficiența în elaborarea de bugete conforme cu nevoile existente și aplicarea lor în consecință. Cu atât mai mult la nivelul administrației publice locale, relația cu cetățenii și cu celelalte grupuri interesate de la nivel local trebuie să aibă la bază transparența și conceptul de parteneriat. Reforma administrației publice a fost generată în primul rând prin accentul pus pe descentralizare, definită drept un proces de transfer de autoritate și atribuții de la nivelul central către subnivelurile administrației publice.

În abordarea oricăror aspecte ale problematicii reformei administrației publice în Republica Moldova, devine evident faptul că rolul integrării europene și necesitatea armonizării legislației naționale la acquis-ul comunitar este unul semnificativ. Încă din 1995, Consiliul European reunit la Madrid a accentuat rolul primordial al ajustării structurii administrative pentru îndeplinirea criteriilor de aderare. Ulterior, fiecare raport al Comisiei Europene a făcut referire la aspectele negative survenite din întârzierea reformei administrative și la capacitatea administrativă limitată, componentă esențială a reformei administrative.

Interesul guvernelor pentru promovarea conceptului de **realizare a dreptului persoanei la administrare**, a participării cetățenilor la luarea deciziilor de politică publică este relativ nou. Dezvoltarea acestui interes la nivel internațional a avut loc pe fondul crizei instituțiilor politice,

deficitului de consens între partidele politice și liderii politici, slăbirii capacității statului de a rezolva singur toate problemele societății. Guvernele, dar și organizațiile private, inițiază din ce în ce mai mult procese formale de consultare în domenii de politică publică din sfera economică și socială și asistăm la o creștere a dialogului între diverși actori sociali în exteriorul instituțiilor politice tradiționale.

Republica Moldova nu face excepție de la aceste tendințe de creștere a interesului pentru consultare și participare publică. În ultimii ani se înregistrează o dezvoltare a formulelor instituționale și non-instituționale de dialog social și consultare publică. Începând cu 2008 apar și în Republica Moldova elemente de legislație și un cadru instituțional incipient care reglementează practica și consultarea publică și în ultimă instanță realizarea dreptului persoanei la administrare. Aceste elemente se dezvoltă pe fondul reformei guvernării și a reformei administrației publice și a dezvoltării societății civile.

Realizarea dreptului persoanei la administrare poate fi definită ca implicarea cetățenilor în managementul deciziilor și oferta de servicii publice. Realizarea dreptului la administrare are loc atunci când cetățenii și autoritățile publice au nevoi identificate de consultare/participare și când există mecanisme create pentru a susține consultarea/participarea. Mecanismele cunoscute de consultare/participare publică includ: audieri publice, întâlniri publice, forumuri cetățenești, grupuri consultative, diverse tipuri de sondaje de opinie, focus-grupuri, utilizarea mijloacelor electronice de comunicare, publicații ale administrației publice etc.

Realizarea dreptului persoanei la o administrare autentică apare atunci când cetățeanul este implicat în decizia de politică publică, se exprimă liber față de un guvern responsabil și este implicat în producerea de servicii publice (prin mecanisme de contractare, implicarea în stabilirea de standarde pentru servicii, activități de evaluare).

Drepturile și libertățile cetățenești. Dorim să menționăm că problema realizării dreptului persoanei la administrare este una ce ține de drepturile și libertățile fundamentale cetățenești.

Problema drepturilor omului a ocupat și continuă să ocupe un loc proeminent în cadrul acțiunii statelor, ca și al unor importante organisme și reuniuni internaționale, devenind în zilele noastre un subiect de cea mai largă circulație, atât în lucrări de specialitate, cât și în dezbateri publice. [195, p. 15]

René Cassin, deținătorul premiului Nobel pentru pace în anul 1968 și părintele fondator al **Declarației universale a drepturilor omului**, definește dreptul universal al drepturilor omului astfel: „*Ramură particulară a științelor sociale care are ca obiect de studiu raporturile dintre oameni în funcție de demnitatea umană, determinând drepturi și libertăți al căror ansamblu e*

necesar să dezvolte personalitatea fiecărui om". [67, p. 2]

Drepturile și libertățile fundamentale, precum și obligațiile oamenilor și cetățenilor pot varia în dependență de diferite subgrupuri în cadrul societății: pensionari, copii, invalizi etc. Însă, un lucru este evident: nu poți trăi în societate fiind liber, independent de ea. „Drepturile și libertățile cetățenești pot fi reale numai în măsura în care, prin constituțiile statelor, sunt proclamate și garantate” [134, p. 42].

Un aspect foarte important în procesul de cercetare a temei în discuție este anume faptul că membrii societății trebuie să participe activ la viața societății prin conformarea lor cu cerințele ordinii normative a acesteia. Totodată, ei trebuie să poată efectua controlul asupra folosirii forței statului, forței de constrângere. Or, în societățile care nu sunt bazate pe drept, în societățile totalitare, autoritare, statul și persoanele dictatoriale posedă doar numai ei monopolul aplicării forței de constrângere, ceea ce se reflectă deosebit de păgubitor asupra personalității umane, care gândește altfel decât dictatorul.

Marii gânditori ai timpurilor apuse vedeau în stat asigurarea drepturilor și libertăților. Astfel, „...acolo, unde lipsește puterea legii, scria Aristotel, nu-și are locul nici o formă a orânduirii statale”. „Scopul statului, scria Nicolo Machiaveli, constă în asigurarea fiecărui de a se folosi liber de avere și securitate”. După el, printre formele de cărmuire cea mai potrivită este republica, termen provenit din limba latină - *res publis*, ceea ce însemna „treburi publice”. Aceasta „cuprinde mai bine cerințele egalității și libertății, adică contribuie esențial în lichidarea privilegiilor feudale”. T. Jefferson, autorul “Declarației de independență a SUA” (anul 1776) scria: “...toate persoanele în funcții trebuie să fie alese pe un termen limitat și strict controlate de către popor”. T Paine, revoluționar democrat, autorul operei “Sens înțelept” accentua: “Numai republica, cu dreptul universal de vot liber și independent poate asigura prosperitatea poporului” [Citat după: 25, p. 45].

Declarația universală a drepturilor omului stabilește expres, în conținutul preambulului său, două modalități de implicare în procesul de ocrotire și răspândire a drepturilor omului. Pe de o parte, aplicarea și garantarea acestora de către organele și structurile statale; pe de altă parte, învățământul și educația. [195, p. 49].

Dreptul la administrare reprezintă o categorie aparte de drepturi ale omului, specifică și cu implicații multilaterale. Tocmai din aceste considerente, în literatura de specialitate, se menționează că de acestea nu pot beneficia decât cetățenii unui stat, nu și străinii. Această precizare o găsim în art. 21 din *Declarația universală a drepturilor omului* care dispune că individul nu se poate bucura de libertăți publice decât în "țara sa", adică în țara al cărui cetățean

este. Ideea este mult mai precis formulată în art. 25 din Pactul internațional referitor la drepturile civile și politice, care începe cu următoarele cuvinte: „Orice cetățean...”. [195, p. 79].

Aroundarea libertăților publice exclusiv doar cetățenilor se explică prin simplul fapt că ele țin de realizarea dreptului poporului la suveranitate. În mod practic, este vorba de dreptul și de posibilitatea oricărui cetățean de a lua parte la conducerea afacerilor publice, fie direct, fie prin reprezentanți liber aleși, de a vota și de a fi ales, și de a accede în condiții generale de egalitate, la funcțiile publice ale țării sale. [28, p. 77].

Este evident că, în acest moment, societatea autohtonă trece printr-un moment de căutare a propriului drum, deși, aparent, acesta se cunoaște. Suntem pe drumul ce duce spre integrarea în Uniunea Europeană, dar până la integrare cu siguranță mai avem de parcurs niște etape. Cetățenii trebuie să știe care le sunt drepturile, toate câte sunt menționate în Constituție, pentru că trebuie să se implice în viața socială tocmai pentru că viitorul depinde de ei...

În știința juridică autohtonă, problema drepturilor omului și-a găsit reflecție în studiile celor mai de vază constituționaliști, printre care: I. Guceac, V. Popa, Gh. Costachi, T. Cârnaț și alții. Spre exemplu, un studiu complex în domeniul dreptului constituțional îl realizează profesorul Ion Guceac în studiul didactic „Curs elementar de drept constituțional”, unde elucidează drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului prin prisma evoluției istorice a protecției drepturilor omului în Republica Moldova. [77, p. 496].

O altă abordare fundamentală a problemelor ce țin de drepturile omului este realizată de savantul Teodor Cârnaț. În recente lucrări publicate de domnia sa, dânsul abordează diferite aspecte ale problemei drepturilor omului. Astfel, în tratatul său științific în materia constituțională – *Drept constituțional*, editat recent (a.2010), sunt abordate drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor Republicii Moldova. [22, p. 268-313]. O altă lucrare, ce conține o tratare multidimensională și exhaustivă a problemelor ce țin de drepturile omului este lucrarea – *Protecția juridică a drepturilor omului*, de asemenea publicată de dr. hab. T. Cârnaț. [23]. În respectiva lucrare, autorul a atins unele aspecte ce privesc direct sau indirect studiul problemei noastre. Astfel de aspecte sunt: aspecte teoretice din terminologia aplicată instituției drepturilor omului [23, p. 36-38]; noțiunea de drepturi ale omului [23, p. 38]; evoluția sferei drepturilor omului [22, p. 40-42]; clasificarea drepturilor omului [23, p. 42-45]; principiile aplicabile drepturilor omului [23, p. 58-60]; universalitatea drepturilor omului [23, p. 60]; egalitatea în drepturi [23, p. 61-63].

Ne raliem întru totul la opinia dlui dr. hab. T. Cârnaț precum că „...În Republica Moldova există o discrepanță între prevederile referitoare la drepturile omului și realizarea lor în

practică...” [22, p. 271].

Statul de drept. Statul de drept este definit de juristul francez **Jacques Chevallier** ca fiind *tipul de regim politic în care puterea statului se află încadrată și limitată de către drept*. [214, p. 240]. Această noțiune lasă să se înțeleagă existența unei puteri statale limitate, întrucât fiind supusă normelor juridice, implică faptul că guvernanții, ca simpli cetățeni sunt legați și obligați de către normele juridice în vigoare. Norma juridică dobândește astfel o forță simbolică deosebită înrădăcinând la cei aflați la putere respectul față de drept. În același timp, constituie un puternic vector de legitimare a autorității guvernanților. [215, p. 115-116].

De cele mai dese ori, în literatura de specialitate se menționează că puterea statului se exprimă în și prin drept, mai mult, statul este impregnat în întregime de drept, este turnat în tiparul juridic. [136, p. 42]. Iar între stat și drept există o inter-relație complexă, fundamentată de-a lungul secolelor și mileniilor, fiecare având propria sa existență logică.

Dl Gh. Costachi, unul din savanții-juriști din Republica Moldova, care au tratat multilateral problema statului de drept, consideră că statul de drept este o formă ideală de organizare statală în care este asigurată supremația legii, chiar și asupra organelor legiuitoare, și în care toate subiectele de drept, inclusiv factorii politici, se subordonează legii [41, p. 214]. Statul de drept este o noțiune ce include „domnia legii”, care este adoptată de un Parlament reprezentativ, ce exprimă voința suverană a națiunii. Conform teoriei statului de drept, statul de drept constituie unitatea unui sistem de norme juridice, personificarea ordinii de drept, inclusiv a ordinii constituționale. Formele statului de drept diferă de la o țară la alta și de la o etapă de dezvoltare a societății la altă etapă. În statele cu o democrație în tranziție, activitatea de zi de zi a societății contemporane necesită democratizarea continuă și asigurarea la un nivel înalt a disciplinei în toate domeniile activității sociale. Cu alte cuvinte, statul de drept, la edificarea căruia au pornit tinerele state din Europa Centrală și de Est, cere o înaltă disciplină socială și ordine de drept.

În tratatul său de drept constituțional, dl dr.hab. T.Cârnaț abordează problema statului de drept. Într-un compartiment aparte, intitulat „Condițiile statului de drept”, autorul face o incursiune științifică în domeniul statului de drept, prezentând prin prisma problemei statului de drept – determinările democrației. [22, p. 177].

Republica Moldova este o democrație tânără, cu o legislație adoptată în baza pluripartidismului. Drumul spre o democrație adevărată, spre un stat cu adevărat de drept, este foarte anevoios. În continuare, Gh.Costachi menționează că edificarea statului de drept nu este un moft al cuiva, nu este un tribut, plătit modei, ci o necesitate vitală dintre cele mai stringente, determinată de condițiile noi de viață, de perioada de tranziție de la economia supracentralizată

la o economie liberă de piață, de la o conducere autoritară, la o conducere bazată pe principii democratice [41, p. 40].

Guvernările legitime se caracterizează prin aceea că asigură condițiile pentru o largă participare la actul de conducere prin proceduri electorale democratice, așa cum sunt alegerile. Alegerile libere și corecte asigură supremația legii și natura trecătoare a puterii, în dependență de voința alegătorilor. În statul de drept, satisfacerea necesităților și intereselor alegătorilor este obiectivul suprem al guvernanților. Or, pentru a avea șanse de succes în competiția electorală, candidatul trebuie să se adreseze direct alegătorilor și să reprezinte cel mai bine interesele acestora.

Dl V.Popa, savant în domeniul materiei constituționale din Republica Moldova, definește suveranitatea de stat este definită ca fiind calitatea puterii de stat de a fi supremă în raport cu orice altă putere socială existentă în limitele sale teritoriale și independentă față de puterea oricărui alt stat sau organism internațional, calitate exprimată în dreptul statului de a-și stabili în mod liber fără nici o imixtiune, scopul activităților sale pe plan extern și intern, sarcinile fundamentale și mijloacele necesare realizării lor [158, p. 53]. Iar savantul român I.Muraru consideră că deoarece suveranitatea este o trăsătură generală a puterii de stat, nu se poate vorbi de un titular al suveranității, decât în măsura în care am pune semnul egalității între puterea de stat și suveranitate în virtutea faptului că în societatea în care puterea de stat aparține întregului popor (națiunii) suveranitatea poporului sau suveranitatea națională se identifică cu suveranitatea de stat [141, 163].

Pentru o guvernare democratică specifică statului de drept, este esențial ca scopul și funcțiile puterii de stat să corespundă cu voința generală a titularului suveran al puterii politice (poporul, națiunea). Suveranitatea poporului rămâne o simplă ficțiune dacă poporul, în ansamblul său, nu este conștient de rolul complex pe care îl are ca titular suveran al puterii. Asumarea și exercitarea acestui rol de către popor presupune nu numai dreptul său de a participa la conducere – aspect esențial al democrației, dar și îndatorirea de a realiza o prosperitate economică și o dezvoltare culturală, care să-i asigure, cum arăta Dumitru Gusti [79, p. 159] acea libertate, de care are nevoie, nu numai pentru a-și îndeplini multiplele sale îndatoriri cetățenești, dar și pentru a-i apăra cu tărie drepturile sale în orice împrejurare. Din această perspectivă statul are menirea de a concretiza așteptările sale sociale ale poporului, cerințele formulate de diverse grupuri sau categorii sociale în decizii de guvernare. Suntem întru totul de acord cu opinia Dlui Gh.Costachi că „Scopul principal al procesului de democratizare, inițiat în republica noastră, este totuși construirea statului de drept, formarea societății civile ca alternativă viabilă guvernării,

care să nu ignoreze conștiința, demnitatea umană și alte valori umane perene”[41, p. 102].

La ora actuală conceptele statului de drept le găsim în documentele de drept internațional: Carta de la Paris pentru o nouă Europă (1990); Documentul Reuniunii de la Copenhaga a Conferinței pentru dimensiunea umană a CSCE (1990) și, respectiv, Convenția Europeană pentru Drepturile Omului (1950). De pildă, în Documentul Reuniunii de la Copenhaga din iunie 1990 se menționează expres că “statul de drept nu înseamnă numai o legalitate formală, care asigură regularitatea și coerența în instaurarea și punerea în aplicare a ordinii democratice, ci o justiție bazată pe recunoașterea și deplina acceptare a valorii supreme a persoanei umane și garantată de instituțiile care oferă un cadru pentru exprimarea sa cea mai complexă” [52].

Caracteristicile statului de drept, în opinia lui Gh.Costachi sunt: regimul constituțional, adică stabilirea în Constituție a principiilor fundamentale de organizare și exercitare a celor trei puteri. Cu alte cuvinte, sursa formală a puterii este Constituția care prevede, de asemenea, și cadrul de exercitare a acesteia. Orice depășire a cadrului respectiv are caracter neconstituțional; legitimitatea populară (directă sau indirectă) a autorităților publice; egalitatea tuturor persoanelor fizice și juridice în fața legii și a justiției; neretroactivitatea legii; legea să exprime cu adevărat voința suverană a poporului și să fie adoptată prin procedura consacrată în Constituție și de regulamentele Camerelor; asigurarea supremației Constituției printr-un control politic (preventiv) sau jurisdicțional (sau prin îmbinarea celor două modalități), ca și asigurarea supremației legii față de actele normative ce i se subordonează; instituționalizarea și funcționalitatea contenciosului administrativ; dreptul la apărare bazat pe prezumția legală de nevinovăție, corelat cu independența și imparțialitatea justiției; înfăptuirea reală a unei democrații autentice, pluraliste și, în cadrul acesteia, afirmarea pluralismului politic; alegeri libere organizate la anumite intervale, prin vot universal, egal, direct și secret; garantarea drepturilor și libertăților cetățenești consfințite în Constituție [102, p.223].

Suntem de acord cu opinia dlui Gh.Costachi precum că statul de drept este un stat al legalității. Noțiunea de legalitate presupune calitatea de a fi în conformitate cu legea. Principiul legalității cere autorităților administrative să se conformeze în actele lor regulilor de drept prestabilite, iar în cazul ignorării acestora li se pot cere reparații pentru pagubele provocate. Or, în alți termeni, statul de drept este un stat de legalitate. Fiecare cetățean, fiecare funcționar public, fiecare organism de guvernare în stat trebuie să se supună în activitatea lor prescripțiilor normelor dreptului [41, p. 44].

Administrația publică. Realizarea dreptului persoanei la administrare presupune existența

unei administrații publice. Prin urmare, administrația publică nu poate fi concepută în afara structurii statale a societății. Limitele și caracterul administrației publice, reflectate în funcțiile sale, depind în mod necesar atât de regimul politic și forma de guvernământ, cât și de nivelul dezvoltării relațiilor economice.

În statul de drept administrația publică poate determina crearea unor condiții favorabile de gestionare a tuturor colectivităților locale, a serviciilor social-culturale și economice, potrivit intereselor și nevoilor celor administrați [2, p. 91].

Așadar, autoritățile publice sunt create în scopul executării puterii. În literatura de specialitate se face o diferență între noțiunea de “autoritate publică” și “organ de stat”. Este adevărat că dacă puterea se definește ca o capacitate de a impune un comportament, atunci autoritatea publică mai evocă și prestigiu, respect, autoritate, considerație, iar cuvântul “public” atestă că această autoritate este pusă la dispoziția tuturor, este o autoritate la care au acces toți și care s-a constituit și activează în favoarea tuturor.

Administrația publică, după A. Iorgovan, este acea activitate care constă, în principal, în organizarea și asigurarea executării, dar și în executarea nemijlocită a prevederilor Constituției, ale tuturor actelor normative și celorlalte acte juridice emise de autoritățile statului de drept, activitate realizată de către autoritățile administrației publice în cadrul diferitelor activități ale autorităților statale sau ale colectivităților locale [106, p. 3]. Observăm aici că se face o distincție între noțiunea de „administrație publică” și „administrație de stat”.

Prin urmare, administrația publică este activitatea prin care se realizează scopurile și obiectivele guvernului, antrenând în exercițiu organele puterii centrale și locale în satisfacerea intereselor întregii societăți.

M. Orlov menționează că “având originea din cele mai străvechi timpuri, conducerea socială sau administrația s-a manifestat sub diverse aspecte pe parcursul dezvoltării istoriei omenirii. În statul contemporan administrația este înfăptuită de către un grup mare de funcționari din mecanismul statal care dirijează cu toate domeniile vieții sociale fără a aduce atingere drepturilor și libertăților legitime ale particularului [151, p. 3]”.

În concepția constituțională clasică, administrația reprezintă acțiunea puterii executive bazată pe procedee de putere publică. Această concepție asupra administrației publice este prezentată detaliat de A. Iorgovan [106, p. 15] prin enumerarea elementelor ce privesc administrația publică, așa cum au fost ele expuse de G. Vedel [231], elemente care relevă deopotrivă relația putere executivă – administrație:

- a) în esență, administrația este exercitată de puterea executivă cu excluderea raporturilor

executivului cu alte organe constituționale ale statului și a raporturilor statului cu organismele de drept internațional.

b) administrația se realizează sub un regim de putere publică, prin prerogative și constrângeri care reprezintă derogări de la dreptul comun.

c) când administrația se realizează, excepțional, sub un regim de drept comun, ea nu pune probleme juridice specifice.

d) se poate sintetic defini administrația ca fiind exercițiul puterii executive sub un regim de putere publică.

Administrația publică a fost definită ca o activitate care constă, în principal, în organizarea și asigurarea executării, dar și în executarea nemijlocită a prevederilor Constituției, ale tuturor actelor normative și ale celorlalte acte juridice emise de autoritățile statului de drept, activitate realizată de către autoritățile administrației publice [146, p. 3].

Această definiție a administrației publice ridică, pe de o parte, problema modalităților prin care se realizează activitatea de executare a legii și, pe de altă parte, a elementelor componente ale administrației publice (autorități, organe, instituții).

După părerea noastră, noțiunea de „administrație publică” este mai largă decât noțiunea „administrație de stat”, incluzând-o pe aceasta, în plus, noțiunea de „administrație publică” include și administrația publică locală. În literatura de drept constituțional din țările occidentale ale Europei, precum și în SUA, se utilizează doar sintagma „administrație publică”, pe când în doctrina țărilor post sovietice se utilizează noțiunea de „administrație de stat”. Pentru unii specialiști în dreptul administrativ, însă, nu există nici o diferență între aceste noțiuni [18, p. 3], alții sunt categoric împotriva utilizării sintagmei „administrație de stat” într-un stat de drept, specificând că administrația de stat este caracteristică pentru un stat totalitar [183, p. 3].

În literatura de specialitate, de asemenea, se face o distincție între noțiunile de „organ al statului” și „autoritate publică” [76, p. 12]. Tudor Drăganu chiar a consacrat un subcapitol întreg problemei care mai rămâne a fi în discuție științifică – „organe” sau „autorități publice”? numind-o „un război al cuvintelor care ascunde o luptă de idei” [54, p. 7].

N.Grădinaru atribuie autorităților administrației publice următoarele trăsături [75, p.10], care le caracterizează și le individualizează față de celelalte autorități ale statului: sunt înființate prin lege sau în baza legii și dotate cu putere de stat, fapt ce le conferă dreptul de a folosi forța publică a statului pentru realizarea sarcinilor proprii care le revin; pentru ca activitatea lor să nu depășească limitele puterilor cu care au fost investite, actele juridice pe care le emit sunt supuse controlului de legalitate de către stat (prin intermediul autorităților publice anume create de stat

în sfera altei puteri - instanțele judecătorești); sunt organizate, atât la nivel central cât și local și dotate cu resurse umane de specialitate (funcționari publici), materiale și financiare, pe care le administrează în numele persoanei juridice pe care o reprezintă - stat, județ, comună, oraș - și căreia îi dau socoteală de modul cum le-a administrat; activitatea acestor autorități publice are în vedere, în exclusivitate, un interes general, care este al statului sau, după caz, al colectivității din unitatea administrativ-teritorială în care sunt organizate și funcționează.

Am dori să remarcăm că, deși în circulația științifică se află atât sintagmele “autoritate publică”, cât și “organ public”, totuși ele nu coincid ca sferă semantică. Ne raliem la părerea că noțiunea de “autoritate publică” este mai largă decât cea de “organ” [156, p. 33]. Ba mai mult: noțiunea de autoritate publică, după cum opinează M. Orlov, este mai largă decât noțiunea de administrație publică. Autoritatea publică, având ca sinonim puterea publică, cuprinde toate cele trei puteri – executivă, legislativă și judecătorească [152, p. 40].

În doctrina dreptului constituțional din Republica Moldova părerile se împart privind noțiunea de “administrare de stat” și “administrație publică”. Se dă mai mult preferință administrației publice ca activitate prin care se realizează scopurile și obiectivele guvernului, antrenând în exercițiu organele puterii centrale și locale în satisfacerea intereselor întregii societăți”[14, p. 29]. În această ordine de idei opinează și Gheorghe Costachi [41, p. 56], Victor Popa [158, p. 360], Maria Orlov [151], Anatolie Bantuș [10], Larisa Bantuș [12], Sergiu Tatarov [191], Ion Kazmalî [109] , Valentin Gurițanu [78], Vitalie Cușmir [46], Irina Iacob [100], Valeriu Zubco [198] etc.

Concomitent, mai persistă și îmbinarea „administrare de stat” [80; 81]. În aceste monografii administrarea de stat este privită ca o parte componentă a administrării sociale, ce reprezintă o activitate organizatorică care se efectuează în vederea atingerii anumitor scopuri [204, c. 5]. Administrarea socială în acest context cuprinde: administrarea de stat (administrarea afacerilor statului), care este desfășurată de toate organele statului și administrarea nestatală (administrarea afacerilor organizațiilor nestatale, a formațiunilor obștești etc.).

În spațiul comunitar, unii cercetători pun semnul egalității între “administrația de stat” și “administrația publică” [18, p. 3]. David H. Rosenbloom ajunge la concluzia că administrația publică are pentru diferiți observatori diferite sensuri, lipsind un înțeles general, semnificativ teoretic și practic [259, p.33]. Administrația publică este acea activitate care constă în principal în organizarea și asigurarea executării, dar și în executarea nemijlocită a prevederilor Constituției, ale tuturor actelor normative și ale celorlalte acte juridice emise de autoritățile statului de drept, activitate realizată de către autoritățile administrației publice în cadrul

diferitelor activități ale autorităților statale sau ale colectivităților locale. Se propune o definiție concepută în termenii managementului contemporan: „administrația publică înseamnă folosirea teoriilor și proceselor manageriale, politice și juridice în vederea realizării mandatelor guvernării legislative, executive și judecătorești, pentru a asigura reglementările și serviciile pentru societate în ansamblu, cât și pentru segmentele acesteia” [2, p. 67].

Pe când V. Popa determină administrația publică ca “o varietate de activități a unui ansamblu de organe investite prin constituție și lege în regim de putere publică, să aducă la îndeplinire legile sau, în limitele legii să realizeze valorile politice, sociale și economice care exprimă interesul general al societății” [158, p. 360].

Analizând opiniile trecute în revistă, considerăm necesar a concretiza un detaliu, cum este acela că administrația publică nu este numai o activitate realizată de o anumită categorie de subiecți (enumerați mai sus), înzestrați cu competență specială în vederea organizării și executării în concret a legii, ci și o activitate cu caracter de prestație de diverse servicii.

Un alt detaliu ce ar întregi tabloul activității administrației publice este că ea reprezintă un sistem de relații în care nimic nu are semnificație în sine, ci în care totul are semnificație în funcție de ansamblu. Administrația publică este ansamblul format din astfel de relații fundamentale cum sunt relațiile politice, economice și, în cele din urmă, relațiile administrative înseși, într-un cuvânt, administrația publică este o activitate de aplicare a politicilor Guvernului.

Înainte de a încerca să propunem o definiție proprie pentru noțiunea de administrație publică, apreciem ca necesară evocarea unor aspecte ale acesteia și, în special, a aspectului „administrație privată”.

V. Popa delimitează în felul următor noțiunea de „administrație privată”: “... există o conexiune între interesele private și cele publice, deoarece particularii, realizând unele interese proprii, în același timp realizează și interesele generale, administrația intereselor private fiind autonomă de administrarea interesului public”.

Administrația publică atât ca și concept dar și ca activitate reprezintă un demers eminent interdisciplinar, încercarea de a oferi o definiție completă într-o singură frază este aproape sigur sortită eșecului. Dificultatea încercării de a cuprinde întreaga sferă a administrației într-o definiție universal valabilă provine din complexitatea conceptului la nivel abstract dar și datorită multitudinii de activități care pot fi incluse în sfera acestui concept. Totuși, orice intenție serioasă de studiu a domeniului pornește de la stabilirea unor granițe generale ale acestuia, încercarea de identificare a unor definiții alternative care să ofere o imagine generală asupra subiectului discutat nu poate fi decât binevenită. Această încercare de definire ne ajută să plasăm

conceptul într-un context politic, economic și social și ne permite să identificăm trei mari abordări privind studiul administrației publice.

Iată câteva definiții ale administrației publice:

1. Administrația Publică este componenta executivă a statului, mijloacele prin care scopurile și obiectivele statului sunt puse în practică (Corson, Harris, 1969, p. 142-143).

2. Administrația Publică este preocupată în principal cu mijloacele necesare implementării valorilor politice (Pffifner, Presthus, 1967).

3. Administrația publică se identifică cel mai bine cu componenta executivă a guvernământului.

4. Administrația publică este (Nigro, Nigro, 1989): un efort concertat de grup într-un context public; acoperă toate cele trei ramuri ale puterii în stat: executivă, legislativă, judiciară; are un rol important în formularea proiectelor de politică publică și astfel face parte din procesul politic; diferă de sectorul privat; dar are legături strânse cu grupuri și indivizi privați pentru oferirea serviciilor către comunitate.

5. Administrația publică reprezintă arta și știința managementului aplicată afacerilor de stat.

Putem spune fără rețineri că studiul administrației publice necesită obligatoriu o abordare interdisciplinară. E adevărat că nici una dintre definițiile menționate anterior nu își asumă un caracter universal valabil, dar fiecare relevă o parte dintre aspectele la care ne referim atunci când vorbim despre administrație publică. Din cele 5 definiții menționate putem afirma că administrația publică presupune o gamă variată de *activități*, este interesată de formularea și implementarea proiectelor de *politică publică*, este identificată în special cu *latura executivă a guvernământului*, diferă de sectorul *privat*, și are un rol decisiv în *implementarea și supravegherea respectării legii* (adaptat Stillman, 1996, p.3).

Analiza administrației publice poate fi realizată pe mai multe planuri:

- Putem privi administrația din prisma activităților desfășurate în cadrul instituțiilor publice (activitatea rutinieră) – deci avem o perspectivă *descriptivă*;

- De asemenea putem privi administrația pornind de la scopul său (ce ar trebui să fie administrația) și construcția sa – designul instituțiilor publice, structura administrativă, modele de organizare și funcționare etc. În acest caz avem o perspectivă *normativă*;

Nu în ultimul rând putem privi administrația din prisma ideilor, conceptelor sau principiilor (la nivel abstract) care permit o evoluție a domeniului de studiu. În acest sens vorbi de o perspectivă *cognitivă*.

O altă perspectivă privind studiul administrației publice pune în prim plan valorile de bază ale democrației pluraliste. Wallace Syre (1978, p.201) afirma: *Administrația Publică este în definitiv o problemă a teoriei politice; problema fundamentală într-o democrație este responsabilitatea în fața controlului popular, adică responsabilitatea întregului aparat administrativ în fața oficialilor aleși.*

De notat că în dreptul constituțional francez, pe lângă noțiunea de administrație publică, apare concomitent și noțiunea de „guvernare”. Termenul “guvernare” *in largo senso* are accepțiunea de “exercitare a conducerii și controlului asupra afacerilor publice prin intermediul instituțiilor puterii centrale și locale care utilizează un aparat special”. *In stricto senso* denumește “activitatea executivă a unui Guvern care se realizează prin funcția de orientare generală a dezvoltării”. În uzul cotidian vorbim de „guvernare” în sensul activității Guvernului, adică realizarea puterii executive, cu participarea doar a Guvernului.

În acest fel delimităm guvernarea ca “activitate de administrare cu caracter executiv de dispoziție ce ține numai de activitatea statală”. De remarcat că guvernarea nu se poate realiza fără administrare, care se realizează și de către alte organe, decât cele din Guvern. Este vorba de principiul *subsidiarității*, aplicarea căruia presupune o diviziune a responsabilităților și obligațiilor între organismele centrale ale statului și organele locale ale colectivităților. Alături de termenul “guvernare” în activitatea de conducere a societății întâlnim și termenul “guvernabilitate”, prin care se desemnează “abilitatea instituțiilor politice ale unei țări de a conduce economia și societatea asigurând condițiile de stabilitate și securitate necesare desfășurării normale ale activităților”.

În literatura de specialitate au fost propuse șapte criterii de evaluare a unui bun sistem de guvernare: a) legitimitatea guvernării; b) garantarea libertății de asociere; c) crearea unui sistem de drept bazat pe egalitate și nediscriminare; d) funcționarea **transparentă** a unui aparat birocratic responsabil; e) libertatea presei și **accesul** liber la informații; f) funcționarea unui competent sector public de management; g) colaborarea între guvernanți și organizațiile societății civile. [276, p. 19].

Citând din practica statelor cu tradiție în implementarea construcțiilor manageriale, „buna guvernare” înseamnă participare cetățenească, eficiență prin concurență cu sectorul privat, planificare strategică și management antreprenorial. [270].

Există foarte multe abordări și definiții pentru *buna guvernare*. Am definit buna guvernare ca fiind modul de guvernare care: Se bazează pe **respectarea legilor** și aplicarea regulamentelor; Presupune **asumarea deplină a răspunderii** față de membrii comunității; Permite **participarea**

echitabilă a tuturor factorilor interesați în elaborarea și formularea politicilor și deciziilor publice; Permite **participarea cetățenilor** la buna funcționare a instituțiilor publice; Este **transparentă**; Asigură **integritatea** reprezentanților administrației publice; Livrează servicii publice în mod **eficient**.

Efectuând o radiografie a lucrărilor în domeniul științei dreptului constituțional și în special al problemei ce vizează statutul juridic al autorităților publice (și în special al celor locale) și a rolului lor în promovarea și încurajarea realizării dreptului persoanei la administrare, constatăm că un aport considerabil în investigația problemelor de administrație publică locală în Republica Moldova, inclusiv a municipiului Chișinău au servit lucrările prof. Victor Popa „Descentralizarea: elementele unui model”, 2006; „Cadrul general al descentralizării în Republica Moldova”, 2003; „Lecțiile descentralizării”, 2003; „Regândirea procesului de reformă al administrației publice locale în Moldova prin politici publice și acțiuni participative”, 2003; „De la centralism spre descentralizare”, 1998.

De mare actualitate și folos în investigația noastră au servit lucrările lui Victor Mocanu „Descentralizarea serviciilor publice: concepte și practici”, editată în 2001, „Costul și administrarea serviciilor publice de interes general”, 2006, „Standarde de performanță în administrația publică locală”, 2004.

De mare folos au fost și Rapoartele generale privind situația autonomiei locale în Republica Moldova realizate de experții Consiliului European, precum și Rapoartele și studiile de politici publice în domeniul autonomiei locale realizate regulat de către Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale IDIS „Viitorul

În fine, problemei administrării și administrației i-a fost consacrat și tratatul de drept constituțional, în varianta expusă de dl. T. Cârnaț. Dânsul, după o prezentare sumară dar densă a problemelor ce țin de noțiuni generale privind administrația (conducerea) în domeniul social [22, p. 147], afirmă că termenul de administrație desemnează o activitate cuiva, a îndeplini ceva. [22, p. 149]. Tot acolo sunt formulate și 3 accepțiuni principale ale noțiunii de administrare. [22, p. 149].

Transparența și participarea cetățenească. În cazul societăților în care se atestă o lipsă a transparenței decizionale, sau un grad extrem de redus al acestei transparențe, se observă o legitate că între autoritățile publice locale și cetățeni există o lipsă de încredere și cooperare, care duce în ultimă instanță la imposibilitatea realizării actului de guvernare și implicit a dreptului la administrare a cetățenilor.

De menționat, că la nivelul european, asigurarea transparenței decizionale este un principiu

valorificat și realizat pe scară largă, iar transparența în cadrul administrației publice locale este un lucru atât de firesc că nici nu poate trezi bănuieli că în alte state non-UE situația ar fi de altă natură.

Procesul de participare a persoanei la administrarea treburilor comunităților locale identifică omul, drepturile și libertățile cetățenești. Acest proces așează persoana drept subiect și scop al sistemului normativ, în condițiile în care suveranitatea și generalitatea legii asigură nu numai egalitatea persoanelor între ele, ci și egalitatea acestora în fața legii. Persoana este centrul și se află situată în vârful piramidei valorilor sociale.

Participarea persoanei la administrarea treburilor comunităților locale promovează drepturile și libertățile cetățenești și asigură o anumită poziție a persoanei în societate, prin intermediul unui sistem de valori consacrate legislativ.

Dar, după părerea noastră, trebuie numai decît de accentuat că persoana, cetățeanul, omul, - în sfârșit, - are nu numai drepturi și libertăți, dar și obligații. Persoana, cetățeanul, este liber în măsura în care dimensiunea drepturilor și libertăților conferite de sistemul normativ îi conferă o asemenea libertate și se află în același timp sub un alt raport – de corelativitate - adică este obligat să respecte valorile sociale reglementate legislativ. Cetățeanul trebuie să-și îndeplinească funcția sa de cetățean – adică trebuie să participe la administrarea treburilor comunităților locale.

Beneficiile participării cetățenilor la luarea deciziilor publice este major. Participarea activă a cetățenilor redă faptul că ei au capacitatea de a discuta și genera opțiuni decizionale independente. Acest fapt cere guvernelor să facă publice programele de guvernare societății civile și partenerilor sociali pentru a asigura că decizia finală va fi în concordanță cu cerințele acestora.

Principala concluzie și preocupare regăsită în literatura de specialitate autohtonă în toate aceste domenii este că implicarea cetățenilor în viața publică este scăzută. Participarea la asociații de voluntari - indicator general acceptat al implicării civice, este mai scăzută în democrațiile tinere decît în Europa de Vest. Statisticile arată că, în timp ce în Europa de Vest aproape 29,8% din cetățeni fac parte din cel puțin o asociație de voluntari, în fostele țări comuniste acest indicator se ridică abia la 18,3% (Bădescu, G. 1999). [277]. În ce privește Moldova, ea este printre țările cu cele mai scăzute rate de participare asociativă.

În contextul tranziției și al aderării la Uniunea Europeană, analizele, discuțiile publice și implementarea politicilor pe acest subiect sunt probleme cotidiene. Procesul de democratizare întâmpină multe obstacole în țările din Europa de Est iar Republica Moldova nu face excepție. Au loc multe transformări și la toate nivelurile: politic, economic, instituțional și în viața de zi cu

zi. Începând cu schimbările politice, rolul implicării cetățenești a crescut mult în ultimii ani și aceasta impune o schimbare de mentalitate și o modificare a comportamentului civic și politic. Totuși, cei mai mulți cetățeni nu au fost și nu sunt pregătiți să răspundă noilor cerințe ale societății democratice și ale dezvoltării societății civile iar democratizarea s-a confruntat cu cetățeni pasivi care nu cunoșteau tiparele implicării în reconstrucția societății lor.

Formele **participării** sau, am putea spune, activismul social sunt foarte diverse, însă în literatura autohtonă de specialitate nu am putut regăsi o abordare sistematică a acestui subiect. Se pot găsi lucrări care tratează diferite aspecte ale participării, cum ar fi: participarea în asociații și organizații non-guvernamentale, implicarea în dezbaterile publice, participarea politică (și aici există cel puțin o abordare sistematică asupra formelor de participare de la demonstrații la semnarea unei petiții).

Alte lucrări tratează rolul cetățeniei în procesul de democratizare, subliniind caracteristicile unui cetățean responsabil. De cele mai dese ori se vorbește despre dimensiunea socială a cetățeniei extinzând conceptul la cel de cetățenie activă atunci când spun că persona socială este aceea care activează pentru binele general al comunității, considerând că statul ar trebui să dea responsabilități mai specifice cetățenilor săi cu scopul de a-i mobiliza.

Spre exemplu, în ce privește spațiul românesc, s-a constatat că studiile cu privire la alte tipuri de participare civico-politică în România sunt destul de rare. M. Comșa [34], C. Nicolescu [250], analizează diferitele forme ale participării protestatere (semnarea unor petiții, participarea la demonstrații și greve) pe baza unor date de anchetă la nivel național și local.

D. Sandu [182] analizează efectele apartenenței la asociații asupra atitudinilor și comportamentului politic.

J. Mondak [249] studiază relația dintre implicarea civică și participarea politică a cetățenilor unui oraș românesc cu diversitate etnică.

Este absolut firesc că problema implicării cetățenești în administrare, și în special în administrarea afacerilor administrației publice locale, la nivel european să fie tratată în diverse documente importante. Este vorba mai întâi de toate despre Tratatul de instituire a Comunității Economice Europene din 1957 și Tratatul Uniunii Europene din 1992. Complementar, se adaugă și Tratatul de la Amsterdam (1997), în textul căruia este anexat un Protocol privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității, care stipulează tranșant că ori de câte ori se inițiază un proces legislativ – este necesară organizarea de consultări publice.

Un alt document de politici din domeniul dreptului de administrare la nivel european, este **Carta Albă a Guvernării Europene**, care a fost elaborat și publicat de Comisia Europeană în

anul 2001. Acest document se consideră a fi drept piatra unghiulară și unul dintre primele acte care pun bazele implicării cetățenilor și a entităților neguvernamentale în elaborarea politicilor publice la nivel european.

În fine, un alt document de importanță majoră în problema abordată, constituie **Recomandarea Consiliului Europei cu privire la participarea cetățenilor în viața publică locală (Rec(2001)19)**. Și acest act este adoptat acum un deceniu (în anul 2001 de Comitetul de Miniștri din cadrul Consiliului Europei). Textul său stabilește mecanisme reale de implementare a democrației participative și implicit a dreptului de administrare.

În ce privește Republica Moldova, studiile despre participarea cetățenească la actul de administrare și rolul ei în responsabilizarea instituțiilor și oficialilor aleși sunt destul de puține și sunt, în general, asociate unor proiecte în domeniu implementate de diverse organizații neguvernamentale.

Astfel, unele aspecte ce țin de **transparență decizională** și **participare** cetățenească la actul de administrare din Republica Moldova sunt abordate într-un șir de lucrări precum:

1. Teodor Cârnaț. Drept constituțional. [22]. Chiar dacă abordează tangențial problemele de participare cetățenească și transparență decizională, Domnia sa formulează adevăruri cruciale pentru întreaga situație juridică a respectivelor aspecte. Altfel zis, se oferă acel cadru constituțional în cadrul căruia urmează să se realizeze în Republica Moldova o participare și transparență decizională autentică. Astfel, primele două condiții ale statului de drept, enunțate de autor se referă în totalitate la problema participării și transparenței decizionale. Astfel, „...universalitatea participării la rezolvarea problemelor publice...” și „...instituționalizarea puterii populare și promovarea unor mijloace adecvate de exprimare a acesteia (vot universal, egal, direct și secret, referendum, inițiativă legislativă populară)...”. [22, p. 177].

2. Monitorizarea publică (cetățenească) a transparenței decizionale a autorităților publice locale. Banii publici – de unde vin și unde se duc. [272]. Lucrarea prezintă un ghid pentru cetățeni și asociațiilor lor, care vrea să participe în procesului luării deciziilor la nivelurile local și național. Sunt incluse actele normative care reglementează procesul participării în luarea deciziilor în Moldova și recomandările practice în organizarea participării.

3. Ghidul asupra problemei participării publicului în luarea deciziilor. [69]. Obiectivele realizate de către prezentul ghid sunt: Monitorizarea procesului de luare și executare a deciziilor APL; Informarea populației și medierea disputelor dintre cetățeni și APL; Influențarea luării deciziilor APL în interesul comunității.

4. Raport de monitorizare a realizării reformei administrației publice centrale în Republica Moldova. Ianuarie-martie 2009. [168]. Raportul dat include *descrierea progresului* în realizarea acțiunilor de reformă a administrației publice centrale preconizate pentru anul 2009, *principalele decizii* luate în perioada de raportare în domeniul reformei administrației publice centrale, *concluzii și acțiuni corective*. Anexele includ lista actelor legislative puse în aplicare în administrația publică centrală în anul 2009 și lista actelor normative cu referință la administrația publică centrală, aprobate în perioada de raportare.

5. Raport de monitorizare. Accesul la informație și transparența în procesul decizional: atitudini, percepții, tendințe. [167]. Monitorizarea a fost efectuată de către Centrul „Acces-info” în cadrul proiectului „Asigurarea participării publice în procesul de luare a deciziilor și accesului eficient la informație”, componentă a proiectului „Restabilirea conexiunilor dintre populație și guvernare”, cu suportul Agenției Suedeze pentru Dezvoltare și Cooperare Internațională și Fundației „Soros-Moldova”. În perioada martie – iunie 2010 Centrul „Acces-info” a efectuat monitorizarea aplicării legilor privind accesul la informație și privind transparența în procesul decizional prin prisma obiectivelor propuse. Astfel, în adresa a 943 de autorități/instituții de nivel central/raional/local. Au fost monitorizate: Parlamentul, Președinția și Guvernul, 16 ministere, 13 autorități administrative centrale, 8 instituții și organizații centrale, 34 consilii municipale/raionale, 31 primării din centrele raionale, 838 primării municipale/orășenești/de orășel/sătești.

6. Raport privind transparența decizională în funcționarea autorităților și instituțiilor publice centrale. [169]. Obiectivul raportului a fost evaluarea gradului de transparență în funcționarea autorităților publice centrale în baza criteriilor de transparență: 1) transparența în elaborarea actelor normative; 2) transparența în activitatea organelor colegiale la care se discută și se aprobă unele decizii; 3) Accesibilitatea și transparența informației despre activitatea autorității și instituției publice.

7. Victor Popa. Regândirea procesului de reformă al administrației publice locale în Moldova prin politici publice și acțiuni participative. [160]. Studiul respectiv tratează printre altele și una din problemele prioritare în procesul de proiectare a reformei administrative, și anume – transparența actului de guvernare, participarea cetățenilor în procesul decizional (p.20-21). De menționat, că Dl V.Popa aduce argumente precum că transparența activității administrației publice ar trebui să cuprindă următoarele principii: [160, p. 20-21].

- Informarea prealabilă, din oficiu, a persoanelor asupra problemelor de interes public care urmează să fie dezbătute de autoritățile administrației publice centrale și locale, precum și asupra proiectelor de acte normative, publicarea deciziilor cu caracter public adoptate;
- Consultarea cetățenilor și asociațiilor legal constituite, la inițiativa autorităților publice, în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative;
- Participarea activă la luarea deciziilor administrative și în procesul de elaborare a actelor normative, cu respectarea următoarelor reguli: ședințele instituțiilor din administrația publică sunt deschise accesului public, iar dezbaterile vor fi consemnate și făcute publice;
- Oferirea unor posibilități de maximă audiență a cetățenilor;
- Crearea unui sistem informațional care să facă accesibil pentru cetățean cunoașterea tuturor reglementărilor existente în domeniul administrației publice.

8. Ghidul bunelor practici ale autorităților publice locale. [70]. Apariția acestui ghid a fost posibilă cu susținerea financiară a Programului Comun al Consiliului European și Comisiei Europene pentru Moldova și a Proiectului USAID Reforma Autorităților Publice Locale (PRAPL). Ultimul capitol al acestui Ghid, descrie diferite modele identificate de către autoritățile publice locale în scopul implicării cetățenilor în procesul decizional, insistând asupra planificării participative și acțiunilor novatoare în domeniul organizării sociale și parteneriatelor locale ca bază a dialogului bilateral reciproc avantajos între diverse grupuri sociale, autorități publice și sectorul de afaceri. [70, p. 109-149].

9. Veaceslav Bulat. Veaceslav Guțuțui. Ianina Spinei. Participarea societății civile la procesul decizional la nivel local. [19]. Scopul principal al prezentului studiu constă în evaluarea situației actuale referitor la respectarea dreptului de acces la informațiile cu caracter public și participarea cetățenilor la procesul decizional în două localități din Republica Moldova – comuna Cărpineni și orașul Ialoveni, precum și prezentarea recomandărilor privind ameliorarea situației în acest domeniu. Acest studiu este realizat în cadrul proiectului „Consolidarea capacităților naționale pentru prevenirea corupției în Republica Moldova”, cu sprijinul financiar al Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD).

Accesul la informație. Problema accesului la informație și-a găsit reglementare în diverse studii, printre care, multiple aspecte fiind abordate în următoarele lucrări:

1. Cârnaț T. Protecția juridică a drepturilor omului. [23]. Autorul, în cadrul compartimentului 12 – „Drepturi civile” abordează problema dreptului de petiționare [23, p. 90], iar în cadrul compartimentului 13 – „Drepturi politice” este examinat subiectul privind dreptul la

informație [23, p. 102-103]. Suntem întru totul de acord cu opinia dumnealui precum că „...Dreptul la informație s-a configurat doar recent, ca drept fundamental al cetățeanului, fapt ce implică lipsa nominalizării sale în unele constituții...” [23, p. 102].

2. Accesul la informație // Middleton K. Trager R., Chamberlin B. Legislația comunicării publice [137, p. 196-210]. Autorul tratează subiecte precum: accesul la informație și protecția surselor, calomnia și intimitatea personală, publicitatea și proprietatea intelectuală.

3. Lupan E. Accesul la informație și la justiție în problemele de mediu. [132, p. 115-120]. Autorul tratează și menționează ideea precum că un acces bun la informație și participarea oamenilor la luarea deciziilor îmbunătățesc calitatea și implementarea acestora.

4. MacDonald, J., Jones, Clive H. The Law of Freedom of Information. [247]. Este oglindită libertatea, accesul la informație prin prisma dreptului civil englez. Monografia cuprinde istoricul accesului la informație, studii comparative și care este viitorul informației în societate.

5. Туманова Л.В., Снытников А.А. Обеспечение и защита права на информацию. [210]. Această monografie oglindește reglementarea constituțională a dreptului la informație, securitatea informației și accesul la informație, studii comparative.

În ce privește aspectele ce țin de accesul la informație – ca formă a participării la actul de administrare în Republica Moldova, ele sunt abordate în următoarele studii:

1. Raport cu privire la rezultatele sondajului de opinie publică din or. Fălești „Accesul la informație și problemele stringente de care consilierii trebuie să țină cont la distribuirea banilor publici”. [166]. În luna februarie 2010 AO „CUTEZĂTORUL” a efectuat un sondaj de opinie pentru a determina gradul de informare al cetățenilor privind bugetul orașului, activitatea Consiliului și primăriei or. Fălești. Necesitatea efectuării acestui sondaj a fost determinată și de implementarea proiectului „Cetățeni activi - comunitate puternică”, finanțat de Fundația Soros - Moldova, prin Programul Administrație Publică și Bună Guvernare.

2. Dreptul tău: Accesul la informație. Legislația RM. Acte internaționale. Extrase. [57]. Cartea reprezintă o culegere de acte normative atât naționale cât și internaționale privitor la diferite domenii de activitate.

3. Secrieru S. Dreptul la informație. [188, p. 49-50]. Autorul își expune punctul de vedere referitor la dreptul accesului la informație și protejarea datelor personale ale fiecărui cetățean și modalitățile de realizare a lui în viața cotidiană.

4. Ghidul cetățeanului. Apără-ți dreptul la informație. [71]. Ghidul apare cu sprijinul Comitetului Helsinki pentru Drepturile Omului (Suedia) și cuprinde diverse subiecte expuse sub formă de întrebări și răspunsuri, totalizând 281 de întrebări și tot atâtea răspunsuri.

5. Ghidul cetățeanului. O persoană activă este una bine informată. [72]. Apare cu sprijinul Fundației “Soros-Moldova”.

6. Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova Cu privire la examinarea cauzelor privind accesul la informațiile oficiale. [99, p. 4-18].

În ce privește rolul **societății civile** în domeniul realizării dreptului persoanei la administrare, subiectul dat a fost abordat în literatura de specialitate autohtonă prin studiul lui Denis Cenușă – „Consolidarea societății civile din Republica Moldova”. [26]. Studiu realizat în cadrul proiectului „Planul de acțiuni Uniunea Europeană – Republica Moldova” și implementat cu sprijinul financiar al Fundației Soros-Moldova, și-a propus analizarea și evaluarea societății civile, sub diferite aspecte, mai ales din punct de vedere al particularităților sectorului neguvernamental din Republica Moldova. Sunt formulate variante de politici capabile să consolideze societatea civilă.

În fine, **diverse aspecte** ce vizează într-o măsură mai mică sau mai mare problema realizării dreptului persoanei la administrare într-un stat de drept, au fost tratate în cercetările următorilor savanți: de sorginte franceză: Burdeau Georges, Cadoux Charles, Chevalier Jean, Debasch Charles, Duguit Leon, Duverger Maurice, Gayard Claude, Gicquel Jean, Leclercq Claude, Martin Pierre; origine românească: Alexandru Ioan, Brezoianu Dumitru, Deleanu Ion, Drăganu Tudor, Duculescu Victor, Ionescu Cristian, Iorgovan Antonie, Muraru Ioan, Negoită, Alexandru, Preda Mircea, Vida Ioan, Vrabie Genoveva. În literatura de specialitate autohtonă prof. Costachi Gheorghe a investigat o serie de probleme ale edificării statului de drept în Republica Moldova, inclusiv importanța alegerilor în statul de drept, forme ale democrației și eficiența mecanismului de guvernare; Baurciulu Afanasie a cercetat controlul asupra activității organelor administrative în dreptul comparat, Creangă Ion – locul administrației publice locale în statul de drept, Guțuleac Victor, Balmuș Victor – probleme ale administrării de stat; Cârnaț Teodor – dreptul la vot [22, p. 330-331]; referendum [22, p. 333-341]; sistemul electoral în RM [22, p. 345-372]; dreptul de a alege [23, p. 91-95]; dreptul de a fi ales [23, p. 95-96]; societatea civilă (dreptul de asociere și libertatea întrunirilor, mitingurilor și demonstrațiilor) [23, p. 100-102].

Gurițanu Valentin – locul administrației publice locale în sistemul puterii de stat a Republicii Moldova; Ivanov Vladimir – probleme de drept constituțional al Republicii Moldova; Orlov Maria – rolul și locul administrației publice în sistemul autorităților publice; Popa Victor – probleme de drept public și de drept parlamentar; Smochină Andrei - instituția reprezentativă în Republica Moldova: schimbare, dezvoltare și modernizare; Bantuș Anatolie - autoritățile publice

reprezentative locale – parte integrantă din regimul democrației constituționale; Guceac Ion – diverse aspecte ce țin de știința dreptului constituțional, Belecciu Ștefan - controlul de legalitate exercitat asupra administrației publice, Zubco Valeriu - Controlul activității autorităților administrației publice – măsură de prevenire a infracțiunilor de corupție etc.

1.2. Considerațiuni de ordin normativ de stipulare și asigurare a realizării dreptului persoanei la administrare într-un stat de drept

Odată cu trecerea țărilor din Europa Centrală și de Est de la regimul totalitar la un regim democratic se definește o etapă de formare a noului așezământ politic și juridic de organizare a puterii de stat, adică a regimului constituțional de funcționare a puterilor în aceste țări. Ea s-a finalizat, fie cu adoptarea noilor constituții cum s-a procedat în Bulgaria, România, Rusia, Republica Moldova, Bielarusi, Estonia, Letonia etc., fie cu modificarea esențială a constituțiilor în vigoare: Mica Constituție a Poloniei din 17.10.92, Constituția tranzitorie a Albaniei din 29.04.92. sau a Ungariei și Ucrainei, care au fost adoptate în anul 1996.

Odată cu finalizarea *de jure* a procesului constituțional nu s-au finalizat însă și discuțiile politice sau investigațiile teoretice, inclusiv cele în domeniul dreptului comparat, privind sistemele acceptate și fixate în constituții. De asemenea mai continuă discuțiile referitor la aprecierea eficienței funcționării constituțiilor în timpul ce s-a scurs de la adoptarea acestora. Or, se știe că astfel de discuții și investigații sunt prin natura lor de origine infinite, precum este și procesul de perfecționare a unui organism social, a unor relații sociale. Se trece de la un regim de guvernare prezidențial la unul semiprezidențial, sau de la unul semiprezidențial – la unul prezidențial sau parlamentar. Mărturie stau țările din Europa Centrală și de Est și cele din C.S.I.

O asemenea stare de lucruri este determinată în cea mai mare măsură de schimbările rapide și imprevizibile ale raportului de forțe politice în aceste țări, precum și de procesele economice, sociale, intelectuale, spirituale, culturale în desfășurare. Constituția ca act fundamental, de forță juridică supremă, prezintă în sens politic juridic și social un produs al consensului social general la etapa adoptării ei. Constituția are menirea să soluționeze probleme ce țin de o perspectivă mai îndelungată a activității statului și, prin urmare, este și trebuie să fie ea însăși relativ stabilă, flexibilă și oportună.

Stabilirea unui anumit model de organizare și funcționare a unei instituții de guvernare, a

unui model de organizare a puterii trebuie să țină seama de tradițiile politice ale statului respectiv, de relațiile concrete existente în momentul opțiunii pentru un model de guvernare sau altul. Cu alte cuvinte, sistemul de guvernare a statului trebuie să se potrivească firii poporului respectiv, temperamentului său politic, intereselor sale naționale. Ori de câte ori am împrumuta instituții străine, ele nu vor da rezultate bune, chiar dacă ar fi luate din țările cele mai avansate.

Practica vieții politice din țările aflate în tranziție arată, că nu este suficient să proclamăm un sistem politico-democratic. Trebuie, însă, să construiești instrumentele aplicării acestuia, mecanismul de interferență a instituțiilor de guvernare, modalitățile de conlucrare a organismelor prin care se exercită prerogativele de putere – Parlamentul, Președintele, Guvernul. Practica socială a țărilor care au pășit pe calea întronării democrației după un sistem totalitar probează, că ceea ce face ca un sistem de guvernare să fie apreciat ca democratic, nu sunt numai conceptele pe care se bazează sau valorile pe care le promovează, ci modul cum funcționează acest sistem și cum este receptat în conștiința socială a celor guvernați, administrați, cum respectă guvernanții Constituția.

Cercetările efectuate ne permit să concluzionăm, că amploarea crescândă a actului de guvernare la nivel central și local, influența tot mai mare exercitată de partidele politice, sindicate, organizații nonguvernamentale etc. asupra Guvernului, cer schimbarea metodelor și modalităților de lucru ale Parlamentului, Președintelui, Guvernului. Profilul acestora trebuie să se modeleze în funcție de dinamica evoluției forțelor în societate. Or, se știe că scopul acestor organisme de conducere în stat a fost dintotdeauna să asigure bunăstarea poporului, a societății, a membrilor ei. Se mai știe, de asemenea că dacă în stat nu funcționează legile, nu se aplică, cea mai bună lege se compromite, se pierde controlul social, iar membrii societății nu se mai simt ocrotiți nici de Parlament, nici de Președinte, nici de Guvern, nici de Constituție.

Administrarea, privită ca ansamblu al instituțiilor ce asigură îndeplinirea funcțiilor statului, și-a găsit o reflectare largă în Constituție. Am menționa în primul rând art. 2 - „**Suveranitatea** și puterea de stat”, care statuează că suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Constituție. Nici o persoană particulară, nici o parte din popor, nici un grup social, nici un partid politic sau o altă formațiune obștească nu poate exercita puterea de stat în nume propriu. Uzurparea puterii de stat constituie cea mai gravă crimă împotriva poporului.

Conceptul de suveranitate a evoluat de-a lungul istoriei, fructificându-se în mai multe aspecte. În studiul nostru, însă, ne vom limita doar la aspectul, ce reflectă puterea ce se exercită în stat. La origine, concepția exercitării puterii avea o interpretare divină. Puterea era privită ca o

stăpânire dată de Dumnezeu [60, p. 557]. În acest sens, au devenit deja cuvinte înaripate cele spuse de Sf. Apostol Pavel în Epistola către Romani: „*Omnis potestas a Deo*” - „Orice putere este de la Dumnezeu”. Aceasta însemna că divinitatea, care a creat autoritatea politică, considerată ca putere supremă, învestește în același timp cu exercițiul ei una sau mai multe persoane. Dacă suveranul are dreptul de a comanda supușilor săi, aceasta nu se datorește numai faptului că divinitatea a voit să existe o ordine și, deci, o autoritate în stat, ci și faptului că voința divină desemnează o anumită persoană sau o dinastie să exercite acest drept [61, p. 205].

Toma D' Aquino ulterior adăuga: „*Omnis potestas a Deo, per populum*”, prin care accentua că puterea vine de la Dumnezeu pentru întregul popor, nu numai pentru Prinț. Deși acesta trebuie să existe, ca să nu domnească o anarhie [218, p. 36]. Sf. Apostolul Pavel în Epistola către Romani accentua: „Tot sufletul să se supună înaltelor stăpâniri, căci nu este stăpânire, decât de la Dumnezeu; iar cele ce sunt, de Dumnezeu sunt rânduite. Pentru aceea, cel ce se împotrivesc stăpânirii, se împotrivesc rânduielii lui Dumnezeu, iar cei ce se împotrivesc își vor lua osânda” [17, p. 1288].

Întemeietorul concepției despre suveranitatea poporului se consideră marele filozof francez Jean-Jacques Rousseau, pe care a fundamentat-o în lucrarea sa „Contractul social sau principiile dreptului public”. Prin contractul social, în esență, cetățenii acceptau să transfere principelui, conducătorului, prerogativele lor, sau cel puțin o parte din ele, beneficiind în schimb de protecția statului, menită să le garanteze și să le apere interesele: „Fiecare din noi pune în comun persoana și toată puterea lui, sub conducerea supremă a voinței generale; și o primim în schimb *in corpore* fiecare, ca parte indivizibilă a întregului” [181, p.101].

Conform opiniei susținute de marele filozof francez Jean-Jacques Rousseau, titularul suveranității este poporul, noțiunea de popor fiind înțeleasă ca totalitate a indivizilor de pe un anumit teritoriu [226, p. 91]. În viziunea lui Jean-Jacques Rousseau exercițiul suveranității nu implică în mod necesar constituirea de instituții reprezentative, existând posibilitatea de a fi exprimată în cadrul procedurilor democratice directe sau semi-directe. Dacă asemenea instituții sunt totuși constituite, pe calea exercitării dreptului cetățenilor de a le alege ca deținători ai „cotelor-părți” din suveranitate, cei aleși sunt strict și direct legați de alegătorii lor. În aceste condiții suveranitatea nu se poate manifesta decât prin voința celor care o dețin. Reprezentanții acestora nu sunt astfel, decât simpli mandatar, urmând să facă cunoscută voința imperativă a reprezentanților” [157, p. 12-13].

Claude Leclercq susține însă că suveranitatea este inalienabilă, conducătorii nu sunt reprezentați ai suveranului (adică a poporului). Ei apar doar ca un organ de executare a voinței

generale [224, p. 42].

Teoria suveranității poporului are și unele dezavantaje: mandatul nu exprimă propria voință, ci voința celui care l-au mandatat (corpul electoral dintr-o circumscripție); conduita lui în adunarea deputaților nu poate fi alta, decât aceea care i-a fost prescrisă expres de către mandatanți; deputatul trebuie să raporteze periodic alegătorilor săi asupra modului în care își exercită mandatul; aceștia, ca în genere orice mandant, îi pot retrage oricând mandatul pe motiv că mandatarul nu a respectat prescripțiile date sau pentru că le-a depășit; titularul suveranității, poporul, poate, pe calea unui referendum, să modifice sau să anuleze orice decizie a adunării reprezentative, dacă aceasta nu corespunde voinței sale [48, vol.I, p. 37].

După cum susține Victor Popa: „S-ar părea, la prima vedere, că aceste consecințe nu pot influența negativ procesul de exercitare a suveranității, o analiză mai profundă evidențiază, însă, cel puțin două neajunsuri considerabile: imposibilitatea deputatului de a reprezenta interesele generale, el fiind constrâns să acționeze în limitele intereselor unei anumite circumscripții electorale, îngrădirea libertății de acțiune a deputatului, el fiind cu totul subordonat voinței alegătorilor săi [157, p. 13].

În teoria suveranității naționale, națiunea ca persoană nu se confundă cu suma cetățenilor care locuiesc la un anumit moment pe teritoriul național, adică cu poporul. Ea este aceea care înglobează trecutul, prezentul și viitorul [221, p. 226]. În spiritul acestei definiții este prezentată națiunea și în lucrarea marelui filozof Georgio del Vecchio [194, p. 275]. Am mai exemplifica în acest sens și faptul că: „Puterea poporului este inalienabilă”, susține V. Ivanov [202, c.120].

În concepția clasică suveranitatea națională reprezintă puterea exercitată de stat (stabilire de obiective politice, elaborare de decizii etc.) în limitele granițelor sale, fără interferențe externe [192, p. 242]. Suveranitatea reprezintă un atribut specific și esențial al statului, în toate etapele istorice, ca mijloc de conducere și organizare politică a societății [135, p. 450].

În acest context dorim să accentuăm următoarele momente importante: suveranitatea este națională, deși titularul acesteia nu este națiunea, ci poporul; suveranitatea este inalienabilă și indivizibilă, organele reprezentative efectuează exercițiul suveranității, dar nu sunt titularii propriu-ziși ai acesteia.

Or, mandatul parlamentarilor a fost definit ca un mandat reprezentativ tocmai datorită faptului că viziunea despre suveranitatea poporului este incompatibilă cu fragmentarea răspunderii deputaților care sunt, fiecare în parte, reprezentanți ai întregului popor și nu numai ai unei anumite părți a electoratului.

Marcantul constituționalist român, Ion Deleanu susține că suveranitatea națională are și

unele dezavantaje, dintre acestea menționând următoarele: excluderea oricărei subordonări juridice a deputaților față de alegători; posibilitatea deputatului de a aluneca spre arbitrar și voluntarism; transformarea corpului electoral doar într-un instrument de desemnare a deputatului, și nu unul de voință; transformarea adunării reprezentative în depozitară exclusivă a suveranității naționale, având omnipotența de a decide în numele națiunii, interpret infailibil al voinței generale; înlocuirea voinței generale cu voința partidului sau a formațiunii cărei îi aparține deputatul și se conformează în principiu [48, p. 39].

Considerăm, de asemenea că **art. 2** al Constituției Republicii Moldova, intitulat „Suveranitatea și puterea de stat” nu este complet, el nu reflectă o problemă fundamentală a democrației și anume: dreptul poporului moldovenesc de a legifera. Astfel, suveranitatea poporului, puterea poporului este lipsită de a se exercita prin referendum. „Exercitarea prin referendum a suveranității nu reprezintă însă decât una dintre cele trei forme de guvernare semi-directă, cunoscute în dreptul constituțional, celelalte două forme fiind votul popular și inițiativa legislativă. Între cele trei forme de guvernare semi-directă există importante deosebiri cel puțin în ceea ce privește exercitarea puterii legislative. Referendumul reprezintă o formă de adoptare a legilor, în timp ce votul popular constituie esențialmente o formă de abrogare a legilor deja adoptate, prin exprimarea unei voințe contrare de către un număr de cetățeni cu drept de vot, determinat prin lege. Dacă printr-o Constituție sau printr-o lege organică se consacră posibilitatea ca, într-un anumit interval, după promulgarea unei legi, un număr de cetățeni să poată solicita un referendum asupra legii în cauză, acesta urmează să fie organizat, iar legea poate fi respinsă, dacă majoritatea celor care au participat la referendum s-au pronunțat în acest sens. Spre deosebire de referendum și de votul popular, inițiativa legislativă reprezintă o formă de participare a populației la formularea legilor, sau cel puțin a principiilor pe care acestea urmează să se întemeieze. Această formă de guvernare semi-directă constituie deci un mijloc prin care populația poate influența Parlamentul să legifereze într-o problemă determinată. Astfel, este suficient ca un proiect de lege sau o inițiativă generală de reglementare juridică a unei probleme să întrunească numărul minim de semnături, prevăzut în legea de organizare a formelor de guvernare semi-directă, pentru ca Parlamentul să fie obligat să ia în discuție acel proiect sau acea inițiativă. Este de reținut, însă, că votul majoritar al populației, pe baza unei inițiative populare nu obligă Parlamentul să adopte textul proiectului de lege așa cum a fost votat, ci rezervă forumului legislativ prerogativa de a se pronunța, în ultima instanță, asupra conținutului său” [58, p. 23-24].

Raliindu-ne la opinia comentatorilor Constituției Republicii Moldova, dorim a preciza

utilizarea neadecvată în acest context a sintagmei „*votul popular*” - ca formă de democrație semi-directă. Considerăm că e mai adecvată expresia *veto popular*, care redă mai corect conținutul formei de participare a poporului la abrogarea unor legi, adoptate de Parlament. Expresia *veto popular* descinde din latinescul *veto*, ceea ce se traduce prin – „*mă opun*”. *Veto* este un drept de opunere la luarea unei hotărâri. Expresia *votul popular*, însă, poate desemna și votul dat de popor, de electorat, votul electoratului, să zicem, dat unui președinte de țară, pe când sintagma *veto popular* redă anume cu totul o altă realitate juridică. Este vorba de „ un procedeu, potrivit căruia o lege votată de Parlament și pusă în aplicare poate fi scoasă din vigoare ca urmare a faptului că, într-un anumit termen de la publicarea ei, un anumit număr de cetățeni, dinainte stabilit, cer ca ea să fie supusă votului popular și în cadrul lui, corpul electoral o dezaproabă” [55, p. 24]. Așadar, vetoul popular se exprimă prin votul popular, prin votului poporului. Este deci o posibilitate, oferită unui popor, ce trăiește într-un regim democratic de a cere ca o lege, votată de Parlament, dar care încă nu este executivă, să fie supusă unui referendum. Acest drept se exercită prin depunerea unei petiții semnate de un anumit număr de persoane și depusă într-un anumit termen.

De altfel, sintagma *veto popular* s-a consacrat deja în circulația științifică în teoria dreptului constituțional, atât în România [55, p. 256], cât și în Republica Moldova [41, p. 216].

Tot la procesul de administrare se referă și **alin.2 al art.2** - „Suveranitatea și puterea de stat” din Constituția țării: „Nici o persoană particulară, nici o parte din popor, nici un grup social, nici un partid politic sau o altă formațiune obștească nu poate exercita puterea de stat în nume propriu. Uzurparea puterii de stat constituie cea mai gravă crimă împotriva poporului”. Prin statuarea acestuia se exclude instaurarea un regim autoritar-totalitar, în care partidul de guvernământ sau dictatorul se identifică cu întreaga putere exercitată în stat, iar organele partidului – cu cele administrativ-executive[66; 131].

În **art. 39** al Constituției Republicii Moldova este asigurat dreptul la administrare: „(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. Dreptul la administrare face parte din categoria drepturilor politice și prevede dreptul cetățeanului de a participa la conducerea societății, de desemna pe guvernanți și de a influența politica publică prin exercitarea dreptului de vot. Totodată e necesar a sublinia că dreptul la administrare, consacrat prin Constituție, este o parte inalienabilă a drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățeanului, ce complinește manifestarea liberă a personalității umane.

Dreptul la administrare dovedește faptul că cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări. Nimeni nu este mai presus de lege, fapt elucidat în articolul constituțional privind egalitatea drepturilor (**art. 16**), în care se accentuează că respectarea și ocrotirea persoanei constituie o îndatorire primordială a statului. „Toți cetățenii Republicii Moldova sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială”, art. 16, alin. 2 al Constituției Republicii Moldova.

Dreptul la administrare conlucrează cu **articolul constituțional nr. 55** privind exercitarea în sistem a drepturilor și obligațiilor: „Fiecare cetățean are obligații față de stat și față de societate, acestea derivând nemijlocit din drepturile și libertățile garantate. Respectul față de drepturile și interesele legitime, față de demnitatea altor cetățeni este obligatoriu”, alin. 2.

Dreptul la administrare se completează într-o mare măsură printr-o altă prevedere constituțională și anume: art. 38 – „Dreptul de vot și dreptul de a fi ales”: „(1) Voința poporului constituie baza puterii de stat. Această voință se exprimă prin alegeri libere, care au loc în mod periodic prin sufragiu universal, egal, direct, secret și liber exprimat.

(2) Cetățenii Republicii Moldova au drept de vot de la vârsta de 18 ani, împliniți până în ziua alegerilor inclusiv, excepție făcând cei puși sub interdicție în modul stabilit de lege.

(3) Dreptul de a fi aleși le este garantat cetățenilor Republicii Moldova cu drept de vot în condițiile legii”.

Dreptul la vot și dreptul de a fi ales, dreptul la administrare sunt esențiale pentru desfășurarea unei guvernări libere și democratice. Considerăm că cetățenii trebuie să capete oportunitatea de a vorbi în public despre problemele publice, dar și de a întreprinde acțiuni pentru a influența sau controla Guvernul și Parlamentul.

Dreptul la vot și dreptul de a fi ales, prevăzute de Constituție, interacționează și coroborează cu dreptul cetățenilor de a crea partide și alte organizații social-politice, **art. 41** al Constituției Republicii Moldova: “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. (2) Partidele și alte organizații social-politice sunt egale în fața legii. (3) Statul asigură respectarea drepturilor și intereselor legitime ale partidelor și ale altor organizații social-politice. (4) Partidele și alte organizații social-politice care, prin scopurile ori prin activitatea lor, militează împotriva pluralismului politic, a principiilor statului de drept, a suveranității și independenței, a integrității teritoriale a Republicii Moldova sunt neconstituționale. (5) Asociațiile secrete sunt interzise. (6) Activitatea partidelor constituite din

cetățeni străini este interzisă. Funcțiile publice ai căror titulari nu pot face parte din partide se stabilesc prin lege organică [36, art. 41].

Dreptul la vot și dreptul de a fi ales, prevăzute de Constituție, interacționează și coroborează și cu dreptul la libertate a întrunirilor: „Mitingurile, demonstrațiile, manifestările, procesiunile sau orice alte întruniri sunt libere și se pot organiza și desfășura numai în mod pașnic, fără nici un fel de arme” [36, art. 40].

Un principiu fundamental al participării publice este stipulat în dreptul de petiționare: „Cetățenii au dreptul să se adreseze autorităților publice prin petiții formulate numai în numele semnatarilor. Organizațiile legal constituite au dreptul să adreseze petiții exclusiv în numele colectivelor pe care le reprezintă” [36, art. 52].

Pentru a participa la guvernare, trebuie să fii informat. De aici și importanța exclusivă a dreptului constituțional al cetățeanului la informație: „Dreptul persoanei de a avea acces la orice informație de interes public nu poate fi îngrădit. Autoritățile publice, potrivit competențelor ce le revin, sunt obligate să asigure informarea corectă a cetățenilor asupra treburilor publice și asupra problemelor de interes personal. Dreptul la informație nu trebuie să prejudicieze măsurile de protecție a cetățenilor sau siguranța națională. Mijloacele de informare publică, de stat sau private, sunt obligate să asigure informarea corectă a opiniei publice. Mijloacele de informare publică nu sunt supuse cenzurii [36, art. 34].

Dreptul persoanei la administrare într-un stat de drept coroborează și cu dreptul la libertatea de opinie și exprimare: „Oricărui cetățean îi este garantată libertatea gândirii, a opiniei, precum și libertatea exprimării în public prin cuvânt, imagine sau prin alt mijloc posibil. Libertatea exprimării nu poate prejudicia onoarea, demnitatea sau dreptul altei persoane la viziune proprie. Sunt interzise și pedepsite prin lege contestarea și defăimarea statului și a poporului, îndemnul la război de agresiune, al ură națională, rasială sau religioasă, incitarea la discriminare, la separatism teritorial, la violență publică, precum și late manifestări ce atentează la regimul constituțional [36, art. 32].

Dreptul persoanei la administrare include, de necontestat, și dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle, **art. 23** din Constituția Republicii Moldova: „Fiecare om are dreptul să-și recunoască personalitatea juridică. Statul asigură dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle. În acest scop statul publică și face accesibile toate legile și alte acte normative”.

Un drept fundamental de participare la administrare este și dreptul cetățeanului de a avea accesul liber la justiție, care coroborează în strânsă legătură cu dreptul la administrare: „Orice

persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva acelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime. Nici o lege nu poate îngreuna accesul la justiție” [36, art. 20].

Corolarul tuturor acestor prevederi constituționale îl formează **art. 15** al Constituției: „ Cetățenii Republicii Moldova beneficiază de drepturile și de libertățile consacrate prin Constituție și prin alte legi și au obligațiile prevăzute de acestea”. Constituția Republicii Moldova prevede că dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile omului se interpretează și se aplică în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care Republica Moldova este parte. Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte și legile ei interne, prioritate au reglementările internaționale.

Statul este obligat să garanteze prin mijloace materiale și juridice exercitarea drepturilor și libertăților fundamentale de către fiecare cetățean. Exercițiul unor drepturi sau a unor libertăți poate fi restrâns numai prin lege și numai dacă se impune după caz pentru: “ apărarea siguranței naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și libertăților cetățenilor; desfășurarea anchetei penale; prevenirea consecințelor unei calamități naturale ori avarii. Restrângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății”, **art. 54**, Constituția Republicii Moldova.

În fine, de menționat că în art.4 „Drepturile și libertățile omului”, Constituția Republicii Moldova prevede expres că (1) Dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile omului se interpretează și se aplică în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care Republica Moldova este parte. Totodată, (2) Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte și legile ei interne, prioritate au reglementările internaționale.

Pe lângă Constituție, cadrul legal in **Republica Moldova** pentru relația administrație publica-parteneri sociali este redată de Legea nr.982-XIV din 11.05.2000 privind accesul liber la informație [110] și de Legea 239-XVI privind transparența în procesul decizional. [129].

Prin aceste două legi se asigură accesul liber și neîngrădit al persoanei la orice informații de interes public, să sporească gradul de responsabilitate a administrației publice față de cetățean, ca beneficiar al deciziei administrative, să stimuleze participarea activă a cetățenilor în procesul de luare a deciziilor administrative și în procesul de elaborare a actelor normative.

Ulterior, a fost aprobată Hotărârea 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” [84], prin care:

- 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 administrației publice în rețeaua Internet, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.668 din 19 iunie 2006;
- s-a decis că Cancelaria de Stat va monitoriza prevederile Legii privind transparența în procesul decizional.

De asemenea, cadrul legislativ în vigoare a fost îmbunătățit prin adoptarea Legii nr.72 din 4 mai 2010 pentru modificarea și completarea unor acte legislative. [121]. Astfel, următoarele șase legi au fost aduse în concordanță cu prevederile Legii privind transparența în procesul decizional:

- Legea nr. 64-XII din 31 mai 1990 cu privire la Guvern, cu modificările ulterioare [120];
- Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797-XIII din 2 aprilie 1996, cu modificările ulterioare [176];
- Legea nr. 847-XIII din 24 mai 1996 privind sistemul bugetar și procesul bugetar, cu modificările ulterioare [126];
- Legea nr. 780-XV din 27 decembrie 2001 privind actele legislative, cu modificările și completările ulterioare [111];
- 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 [112];
- Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, cu modificările ulterioare. [113].

Întru realizarea prevederilor Legii nr.239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional, ministerele și alte autorități administrative centrale au elaborat și aprobat regulile interne de informare, consultare și participare în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor, în conformitate cu noul cadru normativ. De asemenea, pe paginile web ale AAPC au fost create rubrici referitor la transparența în procesul decizional, unde sunt plasate proiectele de politici publice.

Monitorizarea respectării procedurilor de consultare a deciziilor relevă următoarele progrese în implementarea Legii privind transparența în procesul decizional a permis

identificarea următoarelor concluzii: în anul 2010, organele centrale de specialitate au adoptat circa 660 decizii de politici publice care au impact economic, social, financiar administrativ și de mediu. *720 proiecte de decizii de politici publice au fost consultate cu societatea civilă* sau 83% din numărul deciziilor adoptate în anul 2010, comparativ cu 38% în anul 2009 când a fost introdus acest mecanism de consultare. În procesul de consultare a proiectelor deciziilor, metodele mai frecvent folosite sînt plasarea proiectelor deciziilor propuse pe paginile oficiale web ale autorităților, organizarea consultărilor și ședințelor publice, în cadrul cărora se recepționează recomandări la proiectele de decizii. Conform datelor recepționate, ministerele și autoritățile administrative centrale au organizat *681 de întruniri consultative*, audieri publice, dezbateri, ședințe ale grupurilor de lucru pe diverse domenii cu participarea reprezentanților asociațiilor și organizațiilor, a cetățenilor, precum și a altor părți interesate. Pe parcursul anului 2010, ministerele și alte autorități administrative centrale au recepționat circa 3800 recomandări, *46% recomandări au fost incluse* în proiectele de decizii, iar o parte din recomandările parvenite la proiectele de acte legislative se află în proces de examinare. De menționat că în anul 2009 au fost recepționate doar 1680 recomandări.

Pentru dezvoltarea parteneriatului strategic între autoritățile publice, societatea civilă și sectorul privat; facilitarea participării părților interesate în procesul de luare a deciziilor, la 19 ianuarie 2010 a fost creat organul consultativ Consiliul Național pentru Participare, [91] în ședințele căruia:

- a fost aprobat Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei pentru dezvoltarea societății civile în ședința CPN din 8 iunie 2010;
- a fost aprobată Strategia pentru dezvoltarea societății civile în ședința CPN din 25 octombrie 2010;
- a fost organizat un atelier de lucru, în cadrul cărora membrii CNP au fost familiarizați cu Metodologia de evaluare ex-ante a impactului politicilor, în scopul consolidării capacităților acestora de a elabora propuneri calitative (17 decembrie 2010);
- a fost elaborat și distribuit Ghidul de moderare a discuțiilor publice cu pașii esențiali în sprijinul moderatorului discuțiilor;
- a fost creată pagina web <http://www.particip.gov.md>, care se actualizează permanent.
- a fost elaborat Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei dezvoltării societății civile 2009-2011.

Este și firesc că problema realizării dreptului persoanei la administrare a fost abordată multiplu și la nivelul Uniunii Europene, în special fiind vorba de **Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene**, [20] care a fost proclamată în mod solemn în decembrie 2000 la Nisa, de către Parlamentul European, Consiliul Uniunii Europene (adică toate guvernele statelor membre) și Comisia Europeană. Ea funcționează la nivel politic, deoarece toate instituțiile și statele membre UE trebuie să respecte acest reper atunci când promulgă și aplică dreptul civil, precum și în negocierile cu statele candidate și țările terțe. Carta funcționează de asemenea la nivel juridic. De exemplu, în ianuarie 2001, curtea constituțională federală a Germaniei de la Karlsruhe a respins o decizie de ultimă instanță a curții administrative federale, făcând referință la drepturile fundamentale ale cetățenilor UE. În același temei, curtea constituțională a Spaniei a revocat o parte a legislației naționale privind protecția datelor cu caracter personal. Carta drepturilor fundamentale este un punct de referință și un sprijin de interpretare important pentru jurisprudența Curții Europene de Justiție.

Obiectivul Cartei drepturilor fundamentale este de a face legislația existentă transparentă, de a transmite mesajul că toate instituțiile UE și statele membre, atunci când aplică legislația europeană, au obligația de a respecta drepturile fundamentale ale cetățenilor, adică cetățenii Uniunii nu își pierd protecția drepturilor lor fundamentale oferită de statul lor respectiv, atunci când o responsabilitate este transferată, prin modificarea unui tratat, din sfera statelor membre în cea a Comunității.

Pentru cetățenii Uniunii, Carta reprezintă esența legislației existente și, în special, a legislației considerate, prin consens european, ca instituind drepturile fundamentale și provenind din Tratatul privind Uniunea Europeană, Tratatul de instituire a Comunității Europene, tradițiile constituționale ale statelor membre, Convenția Europeană a Drepturilor Omului din 1950 a Consiliului Europei, împreună cu protocoalele sale adiționale și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului de la Strasbourg, jurisprudența Curții de Justiție a Comunităților Europene, Carta socială europeană din 1961 a Consiliului Europei (la care se face referință în preambulul la Tratatul UE), Carta comunitară a drepturilor sociale fundamentale ale lucrătorilor din 1989 (o declarație politică a șefilor de guverne ale UE la care se face referință în preambulul Tratatului UE și în articolul 136 al Tratatului CE), Convenția ONU privind drepturile copilului, convențiile Consiliului Europei, statutului Tribunalului Penal Internațional, convențiile Europol, acordul de aplicare al tratatului de la Schengen etc.

Carta drepturilor fundamentale a UE instituie măsuri de protecție a persoanei împotriva puterii statului.

Pentru studiul problemei cu referire la domeniul realizării dreptului persoanei la administrare, prezintă interes drepturile proclamate de Cartă: Dreptul de a alege și de a fi ales în Parlamentul European; [20]. Dreptul de a fi ales în cadrul alegerilor locale. [20].

În fine, art. 41 al Cartei – „Dreptul la bună administrare” prevede expres că „Orice persoană are dreptul de a beneficia, în ce privește problemele sale, de un tratament imparțial, echitabil și într-un termen rezonabil din partea instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii”. [20].

1.3.Concluzii la capitolul 1

În concluzie la acest capitol dorim a accentua că întreaga activitate de administrare în statul de drept este subordonată dreptului, legilor, nefiind permise nici un fel de îndepărtări de la principiile acestora. În condițiile statului de drept valorile administrării în societate, valorile democrației reprezentative apar pentru prima dată ca nemaifiind niște simple enunțuri declarative, ci autentice valori, garantate prin mecanismul apărării legii. Respectul drepturilor cetățenilor și pluralismul politic devin consecințe firești ale reșezării întregului proces de administrare politică pe baza principiilor dreptului. Puterea de stat este o putere specializată și încredințată de popor anumitor organe sau autorități publice, numite și puteri: legislativă, executivă și judecătorească.

În investigațiile noastre privind problemele care apar în procesul de realizare a dreptului persoanei la administrare într-un stat de drept am considerat drept punct de plecare și bază de referință principiile și prevederile cuprinse în Constituția Republicii Moldova, precum și în legislația adoptată pe baza acesteia.

De asemenea, ca punct de plecare în cercetările noastre au servit și principiile și dispozițiile cuprinse într-un șir de documente internaționale în acest domeniu, cum ar fi diverse recomandări ale Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei privind legislația electorală și administrarea alegerilor, privind Codul bunelor practici în materie electorală, privind Regulile comune împotriva fenomenului de corupție în finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale etc.

Documentele existente la nivel european reprezintă un punct de plecare semnificativ în îmbunătățirea modului de relaționare a administrației publice cu beneficiarii săi finali. Însă aplicarea coerentă a principiilor democrației participative nu poate avea loc în afara definerii

exacte a condițiilor locale specifice, inducând transformări însemnate chiar în cadrul regiunilor care împărtășesc trăsături sistemice similare.

Administrația publică ar trebui să fie unul dintre domeniile cele mai afectate de transformări radicale și reformări, dacă sunt luate în considerare dezbaterile demarate încă la începutul anilor 1990. Practic, lista problemelor vehiculate în privința administrației publice din Republica Moldova este fără sfârșit. Între acestea, problema deschiderii administrației publice către cetățenii și, mai bine spus, a definirii unei relații constante și transparente cu aceștia, cu alți factori interesați și cu membrii societății civile de tip asociativ, este una de substanță, având în vedere că afectează raporturile esențiale între administrație și beneficiarii ei finali.

Pornind din acest punct, reforma administrației publice este un element esențial în eficientizarea procesului de integrare instituțională, necesară unei adaptări veritabile a Republicii Moldova la structurile europene.

Dezvoltarea capacităților autorităților publice de a furniza și a gestiona eficient serviciile publice au drept componente esențiale atât reforma funcției publice, dar și asigurarea resurselor umane necesare și redefinirea relației cu cetățenii. Implicarea cetățenilor în luarea deciziilor publice și în activitatea administrației publice are, cu siguranță, potențialul de a accentua procesul de modernizare a administrației publice, dacă procesul consultativ este unul consecvent și eficient.

Punerea în aplicare a democrației participative, a realizării dreptului persoanei la administrare la nivel local de către autoritățile publice constituie premisa dezvoltării unor parteneriate durabile pe plan local și contribuie, în același timp, la implementarea mai facilă a deciziilor luate, la creșterea legitimității și a transparenței autorităților locale, creând o comunitate activă și informată. De asemenea, punerea în aplicare a modelului participativ al politicilor publice, prin metodele și tehnicile pe care le presupune, are efecte pozitive asupra eficienței managementului serviciilor publice la nivel local.

Analiza problematicii dreptului persoanei la administrare într-un stat de drept ne-a permis să formulăm concluzia că în doctrină, cel puțin la etapa actuală, nu există un studiu complet și aprofundat, în care ar fi supus unei analize minuțioase dreptul persoanei la administrare.

Analiza literaturii de specialitate în domeniul dreptului persoanei la administrare într-un stat de drept ne permite să constatăm un adevăr că dreptul persoanei la administrare, este studiat tangențial și mai mult cu titlu general, în contextul unor studii generale ale drepturilor și libertăților fundamentale ale omului și cetățeanului.

Polemica științifică din domeniul dreptului constituțional doar tangențial se referă la

dreptul persoanei la administrare, având ca obiect drepturile și libertățile omului și cetățeanului.

Prin urmare, problema drepturilor și libertăților omului și cetățeanului face subiectul unor multiple cercetări științifice, fapt care ne determină să concluzionăm că respectiva problematică trezește interes și este de o importantă majoră, atât pentru cercetători-juriști, cât și pentru simplul cetățean. Pe de altă parte, faptul că aceste studii sunt dispersate într-o multitudine de studii, cercetări, izvoare de drept și abordări, face să îngreuneze accesul și analiza lor și în ultimă instanță fiind pierdută logica și continuitatea abordărilor.

2. REALIZAREA DREPTULUI LA ADMINISTRARE PRIN ASIGURAREA DREPTULUI DE VOT ȘI A DREPTULUI DE A FI ALES

2.1. Asigurarea dreptului de vot și a dreptului de a fi ales în Republica Moldova

Printre drepturile fundamentale ale cetățeanului, drepturile electivă joacă unul din cele mai importante roluri în asigurarea funcționării democratice a unei societăți. Toate sondajele de opinie și studiile sociologice realizate în Republica Moldova în ultimii ani atestă o neîncredere profundă a cetățenilor în clasa politică.

Motivele invocate sunt binecunoscute, dar remediul acestei situații este găsit în general în modificarea modalităților prin care demnitarii publici pot ajunge în funcțiile și demnitățile publice.

În democrațiile reprezentative votul este singura formă prin care larga majoritate a cetățenilor participă la guvernare. În definitiv, actul de a alege unul dintre candidații propuși de partide politice sau, mai rar, de grupuri de alegători este gestul suprem prin care indivizii decid cine urmează să le reprezinte interesele, care va fi cuantumul impozitelor, domeniile prioritare de investiții, participarea la acțiuni militare și relațiile economice internaționale. Pe scurt, cum va fi viața lor în perioada următoare. Cel puțin așa afirmă candidații și susținătorii acestora, care caută să convingă în fiecare campanie electorală că votul fiecărui individ este important pentru menținerea democrației, că alegerile reprezintă o formă de control cetățenesc asupra guvernanților și că neparticiparea la vot înseamnă declinarea calității de membru cu drepturi depline al societății.

Astfel, votul poate fi interpretat ca act magic, cel puțin datorită următoarelor motive: are loc într-un spațiu public, ceremonios dar izolat, ascuns de privirea celorlalți; momentul în care ritualul trebuie realizat este determinat cu strictețe; locul în care se desfășoară de asemenea; materiale și instrumente specifice (buletine, plicuri, urne, cheile urnelor, ștampilele de vot, etc.); actorii trebuie să se supună unor rituri preliminare ritualului de vot (dezvăluirea și identificarea

identității alegătorului, ia materialele necesare, nu are voie să părăsească sala sau să ia pe cineva în cabina de vot, introduce votul în urnă, etc.). Actul de a vota este asimilat (în campanie dar nu numai) cu schimbarea sau menținerea anumitor actori politici și chiar cu a unor politici publice, fiind propusă o relație cauzală între vot și acestea din urmă. Marea majoritate a alegătorilor nu folosesc un raționament științific pentru a participa la joc deoarece prea puțini dintre ei dacă ar fi conștienți de probabilitatea de a câștiga ar mai participa la joc. [221]. Prin analogie, și cu anumite corecții, imaginea votului ca ritual poate fi extinsă și asupra celorlalte forme de participare civico-politică.

În teoria dreptului constituțional dreptul de vot poate fi definit ca „dreptul recunoscut în condițiile legii cetățenilor unui stat de a-și exprima în mod liber, direct sau indirect opțiunea electorală pentru un anumit partid politic sau candidat propus de o grupare politică sau pentru un candidat independent” [101, p. 296; 218, p. 51].

Dreptul de vot se exprimă în mod obișnuit prin completarea unui buletin de vot și depunerea acestuia în urnă. Exercițarea acestui vot are ca scop alegerea membrilor Parlamentului sau a Președintelui, a consiliilor locale și ai primarilor, a altor persoane în diverse în diverse funcții publice eligibile) guvernator, șerif, judecător etc.), prin urmare contribuie la constituirea structurii de guvernare la nivel central și local într-un anumit stat. Fiecare stat deține dreptul de a alege personalul care candidează pentru aceste funcții. [213, p.310]

Dreptul de vot se exercită în modalități diverse, practic, fiecare stat stabilind în mod distinct printr-o lege procedurile electorale. Esența este că votul să fie exprimat liber, fără nici o constrângere sau presiune, deci să fie manifestarea nevicată a voinței persoanei și a conștiinței politice și civice a alegătorului [101, p. 296].

Participarea poporului la exercitarea puterii în stat se realizează prin reprezentare, prin împuternicirea dată de popor unor persoane, viitori actanți în Parlament sau în consiliile locale. Articolul 68 al Constituției Republicii Moldova califică mandatul parlamentar a fi unul reprezentativ. În exercitarea acestuia deputații sunt în serviciul poporului. Orice mandat imperativ este nul. „Caracterul reprezentativ al mandatului provine din împuternicirea dată de popor unui corp de persoane (deputați) selectat de el după o anumită procedură (alegeri), în urma căreia ei au obținut calitatea de reprezentanți cu mandatul de a exercita puterea ce li s-a încredințat”, opinează Igor Bantuș [11, p. 209]. Ioan Muraru, Mihai Constantinescu văd în mandatul parlamentar o demnitate publică, rezultată din alegerea de către electorat în vederea exercitării prin reprezentare a suveranității naționale (puterii poporului) și care conține împuterniciri stabilite prin Constituție și legi [142, p. 313]. E firesc că parlamentarii, prin

exercitarea mandatului lor, exprimă voința generală, situarea lor în minoritate ar însemna ca ei să nu o mai poată să o exprime. Dar, întrucât voința generală se realizează la nivelul Parlamentului, acesta, în ansamblul său, are un mandat ce rezultă din modul de exercitare și realizare a mandatului fiecărui parlamentar [212, p. 176].

După declararea suveranității și independenței Republicii Moldova din anul 1991 și până la adoptarea Codului Electoral – 21 noiembrie 1997- desfășurarea alegerilor în organele puterii de stat aveau loc în baza unor legi electorale adoptate doar cu puține luni înainte de ziua votării. Schimbarea permanentă a legislației electorale producea confuzii, iar funcționarii electorali nu puteau valorifica o experiență deja acumulată. Clasa politică pare incapabilă să elaboreze strategii electorale de durată, iar opoziția consideră că puterea își creează privilegiile de fiecare dată înainte de alegeri [51, p. 23].

Au existat trei opțiuni referitoare la sistemul electoral: sistemul majoritar; sistemul proporțional, într-o singură circumscripție națională și cel mixt, când o parte din locuri se distribuie în baza alegerilor din circumscripțiile electorale uninominale, iar cealaltă parte – în baza listelor de partid, într-o circumscripție. Fiecare sistem are avantaje și dezavantaje în dependență de situația concretă a țării care le utilizează. În Codul Electoral a fost legiferat sistemul proporțional. Cel mai mare avantaj al sistemului electoral proporțional este acela că permite reflectarea reală a forțelor politice în Parlament și este ales în baza listelor partidelor sau blocurilor electorale.

Sistemul proporțional favorizează partidele mari și presupune o conștiință politică foarte înaltă, atât a competitorilor politici, cât și a alegătorilor. Un alt avantaj al sistemului proporțional este desfășurarea alegerilor într-un singur tur de scrutin și evitarea alegerilor parțiale datorită existenței candidaților supleanți.

Unul din neajunsurile esențiale ale acestui sistem este considerat a fi rupțura dintre alegători și deputați care poartă în fața alegătorilor o răspundere colectivă și nu individuală, ca în cazul alegerilor în circumscripțiile uninominale. Acest neajuns ar putea fi înlăturat parțial prin utilizarea sistemului proporțional în mai multe circumscripții plurinominale cu un număr rezonabil de alegători.

Pledăm pentru un nou sistem de scrutin și anume - cel majoritar uninominal. Astfel, fiecare partid poate să prezinte un singur candidat și nu o listă, or, interesează personalitatea, profesionalismul deputatului.

Alegerile democratice în statul de drept reprezintă democrația reprezentativă în acțiune. Prin „democrație reprezentativă” se înțelege acel regim politic în care poporul își manifestă

voința prin intermediul unor reprezentanți ai săi. Astfel, democrația reprezentativă întruchipează sistemele politice care se caracterizează prin faptul că puterea supremă în stat nu se exercită direct de popor, ci prin intermediul unor organe alese pentru o anumită perioadă de timp.

Într-un cuvânt, democrația este un drept al poporului de a se guverna pe sine însuși. Guvernarea poate fi legitimată prin voința celor guvernați, care se face prin alegeri. La alegeri electoratul încredințează votul său unor persoane stabilite din timp. Reprezentanții sau aleșii poporului elaborează politica în numele celor care i-au ales[37, p.3].

Reprezentarea este un proces prin care o persoană acționează în viața politică ca mandatar al unui grup al populației într-o adunare deliberativă, participând la luarea deciziilor în numele celor ce i-au dat mandatul. Reprezentanții aleși “guvernează prin procură”. Max Weber distinge patru tipuri de reprezentare [192, p. 211]:

- situația în care reprezentantul dispune de funcția sa (monarh ereditar, șef de trib);
- starea în care un grup este reprezentat de membrii săi (adunare a reprezentanților unei stări sociale);
- reprezentarea legată de existența unui mandat imperativ și a unui drept de rechemare exercitat de electori;
- situația în care cel ales n-are instrucțiuni și decide singur propria sa manieră de comportare.

În teoria și practica constituțională regimul reprezentativ este definit ca “exercitarea puterii de către reprezentanții aleși prin sufragiu universal, împuterniciți să decidă în numele națiunii” [226, p. 90]; “un sistem politic în care guvernanții sunt aleși de către cetățeni și sunt considerați ca reprezentanți ai acestora” [61, p. 92].

Sistemul reprezentativ și-a găsit oglindirea și în doctrina autohtonă. Astfel, V. Popa susține că acesta este „o formă de exercitare indirectă a suveranității naționale de către popor prin intermediul reprezentanților săi aleși sau ansamblu de autorități publice, desemnate de către popor, pentru a exercita suveranitatea (puterea politică) în numele lor” [158, p. 146]. A. Bantuș subliniază în acest sens: „ În sistemele democratice contemporane predominantă este forma reprezentativă a democrației, în care cetățenii își aleg un reprezentant care are menirea de a promova interesele acestora, de a exercita puterea în beneficiul lor, și de a gestiona nevoile acestora, asigurând un echilibru public între interesele concurenților ale comunității” [9, p. 103].

În situația acestei forme de democrație se atrage atenția asupra faptului că populația unei țări are o idee clară asupra scopurilor, dar are însă idei imprecise asupra mijloacelor necesare

pentru a le realiza. Reprezentanții aleși ai națiunii, care ar fi “cei mai luminați” cetățeni, au sarcina de a delibera asupra modalităților de realizare a căilor stabilite [61, p. 92].

„Participarea cetățenilor la treburile publice nu este un lux, ci singura cale legitimă de a administra resursele unei comunități. Cetățenii investesc în reprezentanții lor aleși speranțele și aspirațiile lor legate de bunăstarea și prosperitatea comună, aceștia din urmă având obligația de a decide împreună cu alegătorii lor drumul pe care îl vor urma” [9, p. 103].

În problema analizată ne expunem părerea că autoritățile publice locale fac parte din sistemul reprezentativ al țării în virtutea faptului că ele sunt alese (reprezentative, eligibile, electorale) și reprezintă puterea locală.

„Principiul reprezentării este pus în aplicare prin diverse sisteme și proceduri electorale. Opțiunea pentru unul sau altul dintre acestea, depinde de voința guvernantului, interesat să asigure eficiența democratică a jocului între forțele politice, care își dispută locurile în Parlament. Prin orice sisteme sau proceduri electorale, se asigură cadrul de afirmare a democrației reprezentative care este, în epoca contemporană, singura practică de guvernare capabilă să asigure în mod sistematic accesul poporului la conducerea politică a societății” [102, p. 74].

Așadar, regimul reprezentativ al unei țări constituie un ansamblu de autorități alese de către popor pentru a exercita puterea în numele lui. Or, comunitatea umană, fie de orice proporție numerică, mai mare sau mai mică, din toate timpurile a simțit necesitatea unei organizări și cărmuirii, începând cu „momentul desprinderii oamenilor din formele de asociații primitive, aceștia și-au creat un regim de organizare administrativ”[62, p. 17].

Cele dintâi instituții democratice sunt atestate încă din antichitate și ele constau în adunări (Adunarea războinicilor) în care poporul desemna șefii și lua decizii (sistemul democrației directe).

Abia în evul mediu apare în Europa noțiunea de reprezentare, odată cu primele crearea primelor parlamente, alcătuite din reprezentanți ai diferitelor clase sociale: nobilime, cler, burghezie, iar în țările scandinave – țărani liberi.

La originea formării acestor Parlamente din inițiativa monarhilor, a stat adesea necesitatea acceptării noilor taxe, consecințe ale dificultăților financiare generate de războaie. De exemplu, în cazul Angliei, unde în urma înfrângerilor suferite Ioan fără de Țară a trebuit să accepte în 1215 Magna Carta, în care erau prevăzute libertățile feudale tradiționale. În 1258 regele se

angajează să convoace Parlamentul de cel puțin trei ori pe an. În acest fel războinicului din antichitate i se alătură cetățeanul-contribuabil.

Revoluțiile engleze din 1642 și 1668, cea americană din 1774 și cea franceză din 1789 au fost rezultatul repunerii în drepturi a mediilor intelectuale europene și a dificultăților financiare ale monarhilor. Protestanții extremiști (puritanii) au avut un rol important în revoluția engleză și în formarea Statelor Unite. Refuzul coloniilor americane de a plăti noile taxe, impuse de Parlamentul de la Londra, în care acestea nu aveau reprezentanți, a stat la originea războiului de independență împotriva Angliei [225, p. 12].

Regele Franței, la rândul său, încercând să facă față nobilimii și clerului, care se opuneau vehement proiectului de reformă fiscală, a declanșat involuntar procesul revoluționar de la 1789.

Consolidarea democrației reprezentative a implicat renunțarea totală la mandatul imperativ, moștenit din dreptul privat al Evului Mediu, în favoarea mandatului reprezentativ. Pentru revoluționarii francezi, cetățeanul este actorul politic, iar cel ales este reprezentantul națiunii și nu numai al unei părți a acesteia.

Adunările electorilor care se reuneau pentru elaborarea unei serii de revendicări și pentru împuternicirea reprezentanților la curtea monarhului, vor fi treptat înlocuite cu un birou de vot, în care alegătorii desemnau reprezentanții ce se bucurau de libertate deplină.

În “Spirtul legilor” Montesquieu observă că: “Sufragiul prin tragere la sorți este de natura democrației, iar cel prin alegere - este de natura oligarhiei.”

Aici este vorba nu de desemnarea reprezentanților (puterea legislativă), ci a magistraților (puterea executivă), pentru că cetățile grecești studiate de Aristotel practicau democrația directă, nemijlocită. Totuși această observație ascunde o anumită concepție privind regimurile reprezentative, care se poate explica astfel: democrația, care presupune egalitatea cetățenilor, procedează prin tragere la sorți, iar alegerea, procedură ce presupune inegalitatea, este proprie unui regim oligarhic[184, p. 294].

Dar despre ce inegalitate este vorba? Exemplul atenian este în acest sens relevant: în modelul democrației grecești, aproape toate posturile de magistrat erau ocupate prin tragere la sorți între cetățeni cu excepția celui de strateg, ocupat prin alegere. Într-adevăr se considera că acest post necesită o competență specială. Inegalitatea care justifică procedura electorală este, așadar, cea privind competența. Cu toate acestea nu s-a demonstrat faptul că alegerea garantează competența celui ales. Democrația electivă postulează capacitatea cetățenilor de a distinge competența unora dintre ei în asumarea anumitor funcții, chiar dacă ei înșiși nu posedă această competență.

În evul mediu biserica a jucat un rol important în impunerea alegerilor, în dauna tragerii la sorți, procedură pe care o considera păgână. Sistemul electiv se vrea a fi o selecție a celor mai buni și în acest sens Montesquieu folosește termenul de aristocrație. Aristotel utilizează noțiunea de oligarhie, deoarece observase că alegerea reprezentanților era însoțită de condiția censului, tocmai pentru a-i înlătura pe cei săraci de la participarea la viața politică, în timp ce democrația avea tendința de a favoriza participarea acestora.

Trebuie de subliniat că regimurile reprezentative moderne au avut la origine forma oligarhiei, care practica sistemele cenzitare, restrângând dreptul de vot la un număr mic de cetățeni. Mărirea numărului de alegători prin suprimarea censului a constituit primul pas către democratizarea acestor regimuri, urmând regula: “un om – un vot”.

Democrațiile reprezentative au afirmat egalitatea în drepturi politice a tuturor cetățenilor, indiferent de avere, educație, religie, rasă, fiind subînțeleasă totuși existența unei inegalități de competență, așa cum o explica Aristotel. De aici și acea tensiune permanentă existentă între afirmarea egalității în drepturi politice și acel grup de profesioniști ai politicii – clasa politică – a căror competență este necesară funcționării sistemului.

Principiul liberei alegeri a reprezentanților puterii politice constituie fundamentul legitim al democrațiilor europene. Participarea cetățenilor la viața politică este rezultatul unui proces progresiv, iar problematica privind accesul la sufragii nu și-a găsit încă soluții definitive [227, p.70].

Democrația reprezentativă este rezultatul dezvoltării unor instituții medievale cum au fost adunările conduse de monarh, adunări care reprezentau interese sociale diferite (ale aristocraților, orașenilor, comercianților). Primul pas esențial în direcția democrației reprezentative a fost făcut în timpul războiului civil din Anglia, când s-a căutat o alternativă republicană la sistemul monarhic. Ulterior, adunările, care reprezentau interesele zonelor rurale și adunările reprezentanților orașelor au servit drept bază pentru instaurarea democrației reprezentative în Marea Britanie (Camera Comunelor).

Democrația reprezentativă include trei componente principale: sistemul electoral; reuniunea aleșilor poporului; Guvernul, care este responsabil în fața acestei reuniuni [39, p. 5]. În țara noastră sistemul reprezentativ se exprimă prin reprezentarea proporțională. Aceasta reprezintă un regim electoral, care atribuie fiecărui partid, aflat în competiția de alegeri, fie parlamentare, fie locale, un procentaj de locuri în Parlament sau în consiliile locale, egal cu procentajul de voturi, obținut din partea electoratului. De exemplu, dacă un partid obține 10%

din totalul voturilor, va câștiga 10% din locuri. „Resturile de voturi” sunt regrupate și atribuite altor partide, aflate pe scara competiției electorale. „Acest sistem se consideră că este sistemul cel mai corect, pentru că realizează o coincidență între opinia electoratului și compoziția organelor alese. Cu toate acestea, sistemul nu este utilizat în toate țările [192, p. 211].

În doctrina dreptului constituțional rămâne a fi o problemă controversată cea referitoare la atribuirea autorităților publice locale la sistemul reprezentativ. Se susține că locuitorii unei colectivități aparte nu constituie poporul, ci numai o parte din el [12, p. 24]. O teorie mai nouă în domeniul administrației publice locale opinează că administrația publică nouă, proclamă nu reprezentativitatea, ci eficiența administrativă și responsabilitatea politică în combinație cu echitatea socială [229, p. 95].

Dreptul de vot formează unul dintre drepturile fundamentale cele mai importante ale și cetățeanului. Acesta este un drept uman de bază, este dreptul de a participa la alegerea celor care să-l conducă pe cetățean în societate, să conducă treburile țării spre prosperarea întregii societăți, spre binele comun.

În teoria și practica constituțională se utilizează și noțiunea de drept electoral [222, p. 721]. În Codul electoral al Republicii Moldova, în art.1 se utilizează noțiunea de „drept electoral”, prin care se definește „dreptul constituțional al cetățeanului de a alege, de a fi ales și de a-și exprima prin vot atitudinea privind cele mai importante probleme ale statului și ale societății în ansamblu și/sau în problemele locale de interes deosebit”[31]. Punând în circulație noțiunea „drept electoral” Codul electoral al Republicii Moldova a lărgit conținutul noțiunii „drept de vot” prin participarea alegătorului la referendum, care se definește în același Cod ca „scrutin prin care poporul își exprimă opțiunea în cele mai importante probleme ale statului și societății în ansamblu, având drept scop soluționarea acestora, precum și consultare a cetățenilor în problemele locale de interes deosebit” [31, p.5].

Conform principiilor statuate de Codul electoral al Republicii Moldova, cetățeanul Republicii Moldova participă la alegeri prin vot universal. Votul universal prevede că cetățenii Republicii Moldova pot alege și pot fi aleși fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau origine socială.

Cetățeanul Republicii Moldova participă la alegeri prin vot egal, ceea ce înseamnă că în cadrul oricărui scrutin, fiecare alegător are dreptul la un singur vot. Fiecare vot are putere juridică egală.

Conform principiilor stabilite pentru participarea la alegeri, alegătorul votează personal.

Votarea în locul unei alte persoane este interzisă. De asemenea votarea poartă un caracter secret, inclusiv și cea din cadrul referendumului este secretă, astfel excluzându-se posibilitatea de a influența părerea alegătorului. Votul secret are, de asemenea, scopul de a apăra alegătorul de anumite persecuții pentru votul pe care l-a dat.

Un principiu important al dreptului electoral este cel al exprimării libere a votului. Nimeni nu este în drept să exercite presiuni asupra alegătorului pentru a-l face să voteze, precum și pentru a-l împiedica să-și exprime voința în mod independent.

În afară de principiile menționate anterior și anume: votul universal, votul egal, votul direct, votul secret, votul liber exprimat, prof. Gheorghe Costachi mai adaugă alte standarde democratice ale alegerilor – votul transparent și votul responsabil, subliniind că: „ Alegerile joacă un rol central în asigurarea dreptului cetățeanului de a participa la guvernare. De fapt, alegerile constituie un mijloc de selectare a persoanelor care vor conduce poporul, de aceea ele trebuie organizate și desfășurate corect. Primul standard democratic al alegerilor este acceptarea organizării și desfășurării lor în mod liber și corect. Promovarea standardelor guvernării democratice, corectitudinea alegerilor constă în: votul universal, egal, corect, secret, liber, transparent și responsabil. Acestea sunt atributele alegerilor și guvernării democratice într-un stat de drept. În statul de drept, cetățenii trebuie să știe că sunt capabili să determine, prin votul lor, direcțiile de dezvoltare a țării. Ei trebuie să știe că procesul votării constituie un moment decisiv pentru actul electoral. Actul votării reprezintă opțiunea alegătorului, aspirațiile lui la un viitor mai bun pentru țara sa. Alegătorul are tot dreptul să fie informat despre modul în care se participă la procesul votării, despre opțiunile formulate în buletinul de vot. Statul este obligat să-i asigure alegătorului posibilitatea de a-și exprima opțiunea în cadrul unui proces electoral deschis și eficient sub aspect tehnic. Crearea de condiții pentru aceasta nu constituie ceva secundar pentru guvernanți, ci o datorie a lor” [39, p. 5].

Un pericol real al alegerilor este falsificarea acestora. Transparența și responsabilitatea votului dat de alegător în ultimii ani a început să fie asigurată prin urne transparente, prin participarea organizațiilor internaționale la monitorizarea alegerilor. Biroul pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului al OSCE, Adunarea Parlamentară a OSCE și alte organizații acordă o atenție deosebită organizării și desfășurării alegerilor în statele cu democrație tânără. La baza perceperii alegerilor stau observatorii – reprezentanți ai altor națiuni, grupuri politice, organizații internaționale, asociații pentru apărarea drepturilor omului și mijloacelor de informare în masă – ce urmează să aprecieze calitatea procesului electoral [170; 171; 172]. Comunitatea internațională va recunoaște sau nu legitimitatea aleșilor publici în urma analizei

rapoartelor observatorilor. Astfel, calitatea observării alegerilor devine esențială pentru evaluarea instituțiilor de bază ale guvernării democratice. Comunitatea internațională va recunoaște sau nu legitimitatea aleșilor publici în urma analizei rapoartelor observatorilor. Astfel, calitatea observării alegerilor devine esențială pentru evaluarea instituțiilor de bază ale guvernării democratice [39, p. 6].

Documentul de la Copenhaga, art. 6 prevede: “Statele participante declară că voința popoarelor, exprimată liber și corect în alegeri periodice și nefalsificate, constituie temelia autorității și legitimității tuturor guvernărilor. În conformitate cu cele menționate mai sus, Statele participante vor respecta dreptul cetățenilor lor de a participa la guvernare, fie direct, fie prin reprezentanții pe care îi vor desemna în alegeri libere și corecte”. În țara noastră dreptul de a alege îl au cetățenii Republicii Moldova, care au împlinit, inclusiv în ziua alegerilor, vârsta de 18 ani. Această vârstă îi permite alegătorului să înțeleagă importanța socială a alegerilor și să aibă o responsabilitate mai mare, aflându-se în fața urnelor și fața candidaților înaintați. Censul vârstei diferă de la țară la țară.

În Republica Moldova există anumite restricții în realizarea dreptului de vot. Astfel, în cadrul alegerilor locale, Codul electoral prevede unele restricții ale dreptului de vot și anume: la alegerile locale nu participă militarii care își satisfac serviciul militar în termen (art. 123, alin.(1), iar la alegerea consiliului local și a primarului nu participă alegătorii care nu domiciliază în unitatea administrativ-teritorială respectivă (art. 123, alin.(1).

În legătură cu exercitarea dreptului de a alege în țara noastră tot mai acut apare problema **absenteismului** cetățenilor la alegeri. Noi încă nu ne-am pătruns de importanța alegerilor, spre deosebire, de alte popoare: “Alegerile sunt importante, pentru că ele ne asigură libertatea de a participa activ la selectarea liderilor noștri. Ele constituie nucleul democrației. Nu există vreo altă țară în lume în care cetățenii să participe atât de energic și responsabil la procesul de alegere a conducerii ca în SUA. Indiferent de faptul dacă rezultatele alegerilor vor determina fie câștigătorii celor două locuri în consiliul municipal, fie scaunul prezidențial din Casa Albă, campania electorală politică continuă să rămână un element esențial al sistemului democratic de guvernare.

Alegerile ne oferă posibilitatea de a determina modul în care interesele noastre de bază pot fi satisfăcute cel mai bine. Totodată, practica constituțională demonstrează că „modelul democrației reprezentative pare să-și fi epuizat resursele și puterea de atracție, exercitată asupra forțelor politice. Societatea civilă, reprezentată îndeosebi prin partide, organizații neguvernamentale, ligi cetățenești, se pronunță tot mai des și mai activ pentru o democrație

participativă diversă și continuă” [228].

Conform unui studiu realizat de J. Leighley și J. Nagler (2000) [244], rata de participare este diferită, în funcție de nivelul de trai. Astfel, rata de participare la vot a persoanelor din SUA aflate sub pragul de sărăcie a fost de 25%, iar a celor peste pragul de sărăcie 65%. Datele estimate cu privire la prezența la vot cu ocazia alegerilor generale din 2000 și 2004 din România (M. Comșa, 2005 [33], 2004) [34] arată că aceasta variază destul de mult în cadrul categoriilor de populație analizate. Astfel, rata de participare este sensibil mai mare în cazul persoanelor de gen masculin, până în 60 de ani, cu educație cel puțin medie (liceu). Diferențele de participare dintre rural și urban sunt cel mai probabil rezultatul indirect al diferențelor în structura populației din cele două medii după școlaritate și vârstă. Mai mult, diferențele apar și la nivelul categoriilor de populație simultan după mai multe variabile (M.Comșa, 2004) [34], ele fiind în anumite cazuri destul de mari. Astfel, o prezență mai mică la vot (raportat la structura lor în populație) se înregistrează în cazul femeilor cu o educație scăzută (în special dacă sunt mai în vârstă), bărbaților tineri cu educație scăzută. O prezență mai mare se regăsește sistematic în cazul bărbaților cu educație peste medie. În măsura în care participarea la alegeri a diferitelor categorii de populație variază, influența acestora asupra rezultatelor finale ale votului poate să crească sau să scadă, în funcție de rata de participare la vot.

Cu aplicare la vot, studiile au arătat faptul că nu toate tipurile de alegeri au aceeași putere de mobilizare, absenteismul crescând în ordinea următoarelor tipuri de alegeri: prezidențiale, legislative, municipale, referendumuri, cantonale, europene. [49].

Astfel, Andre Blais arată că rata de participare la vot a scăzut în Canada în perioada 1968-2000 cu 3 puncte, indiferent de grupul socio-demografic de referință [234]; Carolina Fornos constată o scădere pentru țările din America latină pentru perioada 1980-2000 [240]; David Denver arată că în perioada 1950-2001, în Marea Britanie rata de participare la vot a scăzut în medie cu 0,3 puncte pe an [237]; Steven Rosenstone și Hansen Mark constată o scădere mult mai accentuată în cazul SUA în perioada 1952-1990 [256]; Martin Wattenberg descoperă că în intervalul 1960-1990 rata de participare în cazul a 16 țări membre OECD a scăzut în medie cu 13,2 puncte [262]; Mark Gray și Miki Caul constată scăderea pentru perioada 1950-1997 în cazul a 18 democrații industrializate. [242]. Media ratei de participare la alegeri în 22 de țări pentru perioada 1945-1999 a scăzut de la 83% la 77%, scăderea fiind mai accentuată după 1965. [241]. Tendința de scădere a ratei de participare la vot evidențiată la nivel mondial caracterizează și Republica Moldova. Deși a trecut puțin timp de când în Moldova au loc alegeri libere, scăderea ratei de participare la vot este evidentă și destul de mare.

Și în doctrina dreptului constituțional din Republica Moldova s-au exprimat unele completări privind eficiența reprezentativității în Republica Moldova: „ Considerăm necesar a sublinia faptul că, într-un stat de drept, pentru ca un sistem de guvernare să fie eficient, el nu trebuie să se bazeze numai pe „democrația reprezentativă”, ci trebuie să fie completat, cât mai energic, cu forme ale „democrației directe” și „democrației semi-directe”, în condițiile cărora influențarea politicii prin vot direct este mai semnificativă, decât prin alegerea candidaților politici ca promotori ai acestor politici”[39, p. 8].

De asemenea avem în vedere și opinia dlui A. Smochină, care, reflectând asupra instituției reprezentative în Republica Moldova sub aspectul schimbării, dezvoltării și modernizării, aduce următoarele argumente: „...sistemul proporțional reprezentativ stabilit în Republica Moldova a fost din start denaturat, deoarece legea prevede repartizarea mandatelor „suplimentare” partidelor în forme de „premiu”. Pentru a ameliora situația creată, Domnia sa propune:

- Pentru exprimarea liberă a opțiunilor politice, prevenirea unor abuzuri, a unor ilegalități și a extinderii reprezentativității poporului, a accentuării interesului teritoriului în Republica Moldova este necesară introducerea alegerilor prin sistem mixt și pe circumscripții;
- Procedura organizării alegerilor este o procedură anevoioasă și evident, așa trebuie să fie, însă atunci, când o cer interesele naționale nu poate și nu trebuie să fie o barieră în calea rațiunii și a bunului simț. Experiența de 15 ani a demonstrat că unele mecanisme care sunt destinate instituției reprezentative nu au fost bine gândite. Nici până azi nu s-a reușit să fie reprezentate în mod proporțional interesele tuturor segmentelor populației;
- Întru realizarea acestui scop, teritoriul Republicii Moldova poate fi împărțit în 101 circumscripții electorale, în $\frac{3}{4}$ dintre ele alegându-se un deputat prin scrutinul majoritar. Ca atare, candidatul care obține majoritatea voturilor este declarat ales; iar $\frac{1}{4}$ prin sistemul electoral proporțional cu pragul electoral de 4%” [189, p. 1005].

La alegerile locale ale primarului general al municipiului Chișinău din anul 2005, deși au fost organizate patru scrutine, absența cetățenilor a fost covârșitoare. Să amintim aici și de referendumul eșuat, care a fost organizat în anul 2011. Aceasta, după părerea noastră, are la bază mai multe cauze, dintre care am menționa:

- neîncrederea chișinăuienilor (cetățenilor) în activitatea autorităților locale, neîncrederea că autoritățile nou alese îi vor ajuta cu ceva;
- compromiterea unor autorități locale prin acte de corupție și de abuz de putere;
- imprecizia listelor electorale, care nu redau cifra reală a alegătorilor, din cauza miilor

de cetățeni, plecați la lucru peste hotare;

- ștampilarea buletinului de identitate cu inscripția „votat” a fost, după părerea noastră, de asemenea, un impediment în participarea cetățenilor noștri la alegeri, odată ce exprimarea dreptului de vot în statul nostru este benevolă.

Progresul absenteismului tinde să dezvolte contestarea forțelor instituționale, care reprezintă pilonii sistemului reprezentativ, absenteismul fiind considerat de cele mai dese ori drept cea mai eficientă formă de protest [138, p. 671].

Considerăm că pentru a lupta contra absenteismului cetățenilor, avem posibilitatea de a merge pe una dintre aceste două căi: sau a introduce votul obligatoriu cu reglementările juridice respective privind exercitarea dreptului de vot, efectuate prin lege, sau a scădea pragul electoral în virtutea următoarelor motive: nivelul de trai precar; neîncrederea populației în programele candidaților; nu se face o evidență corectă, în corespundere cu realitatea existentă; listele electorale nu oglindesc corect starea de lucruri. A treia soluție, propusă de noi, pentru a îmbunătăți situația creată la zi în alegerile locale este perfectarea listelor alegătorilor. Susținem, de asemenea, că modelul buletinului de vot trebuie completat cu posibilitatea de a fi exprimată opțiunea alegătorului de a vota dacă dorește, împotriva tuturor candidaților înaintați. Pledăm pentru introducerea unei legitimații a alegătorului, pentru a exclude ștampilarea în fișa de însoțire a buletinului de identitate.

Pentru ca cetățenii să vină la urnele de votare este necesar a obține încrederea în organele puterii, ceea ce este, din păcate greu de realizat. Numeroasele adresări ale cetățenilor de rând la mijloacele de informare în masă, cu indicarea fenomenelor de „protecționism”, „nepotism”, „cumătrism”, de „drept realizat prin telefon”, de corupție a „aleșilor poporului” impun ca organele de resort să ia măsurile de rigoare [207, c.1053].

Dreptul de a fi ales îl au cetățenii RM cu drept de vot care întrunesc cerințele pentru funcțiile electivă înaintate. Restricțiile se referă la militarii în termen care nu pot fi aleși. Nu pot fi aleși persoanele care sunt recunoscute incapabile prin hotărâre definitivă a instanței de judecată, persoanele condamnate la privațiune de libertate prin hotărâre definitivă a instanței de judecată; persoanele care au antecedente penale nestinse, precum și cetățenii RM care, în virtutea funcției pe care o dețin, nu au dreptul să fie membri ai partidelor sau ai altor organizații social-politice, din momentul înregistrării lor în calitate de concurenți electorali, își suspendă activitatea în funcția pe care o dețin.

Pentru funcția de Președinte al RM pot candida cetățenii RM care au împlinit vârsta de 40 de ani, au locuit sau locuiesc pe teritoriul ei nu mai puțin de 10 ani și posedă limba de stat. Art.

75 al Codului electoral al RM prevede că pot fi aleși deputați în Parlament cetățenii Republicii Moldova cu drept de vot care au împlinit, inclusiv în ziua alegerilor, vârsta de 18 ani. Considerăm că e o vârstă prea tânără pentru o așa funcție de mare responsabilitate, neacumulând la acești ani nici experiența respectivă de viață, nici afirmarea ca specialist într-un domeniu de activitate umană. O altă condiție pentru a fi aleși deputați în Parlament este domiciliul în țară, din păcate, care nu specifică minimul de ani de domiciliu în țară [31, art. 75].

Codul Electoral al Republicii Moldova stabilește unele condiții speciale pentru a fi ales în cadrul alegerilor locale și anume: au dreptul de a fi aleși consilieri în comisiile locale cetățenii RM cu drept de vot, care au împlinit, inclusiv în ziua alegerilor, vârsta de 18 ani. Și în această prevedere reiterăm dezacordul nostru în legătură cu aceleași argumente: vârsta fragedă, lipsa de experiență, lipsa de profesionalism. Pledăm pentru mărirea vârstei începând cu 30 de ani pentru alegerea primarului localității. Motivele sunt aceleași: vârsta fragedă, lipsa de experiență, lipsa de profesionalism. Deși Codul Electoral al RM limitează vârsta de 25 de ani (art.124, alin.(2).

Considerăm că este o eșalonare mai chibzuită a vârstei la care poate fi ales un cetățean cu drept de vot într-o funcție publică în art. 35, alin. (2) al Constituției României: „Candidații trebuie să fi împlinit, până în ziua alegerilor inclusiv, vârsta de cel puțin 23 de ani pentru a fi aleși în Camera Deputaților sau în organele administrației publice locale, vârsta de cel puțin 33 de ani pentru a fi aleși în Senat și vârsta de cel puțin 35 de ani pentru a fi aleși în funcția de Președinte al României”.

2.2. Tendințe juridice moderne de reglementare și de exercitare a dreptului de vot în cadrul Uniunii Europene

Marea Britanie reprezintă, de regulă, exemplul tipic de regim politic parlamentar. Parlamentul acestei țări la origine, avea mai mult un caracter consultativ.

Magna Carta din anul 1215 este primul document al garantării drepturilor și libertăților, constituind o îngrădire a drepturilor regelui de către baronii care se opuneau puterii absolute. O serie de principii din Magna Carta s-au păstrat ulterior, stând la baza dezvoltării țării.

Prin Petiția drepturilor din anul 1628 s-a încercat de a se stabili garanții împotriva perceperii de impozite, fără aprobarea Parlamentului, a arestărilor și a confiscărilor de bunuri, fără respectarea procedurii de judecată.

Prin actul Habeas Corpus din anul 1679 s-a încredințat tribunalelor controlul asupra reținerii și arestării cetățenilor. Conform actului Habeas Corpus, la cererea arestatului sau a oricărei alte persoane, tribunalele au fost obligate să emită un mandat de aducere a arestatului, pentru a hotărî, fie retrimiteria lui la închisoare, fie punerea lui în libertate.

Bilul drepturilor din 1688, a stabilit că regele nu poate, sub nici un pretext, aduce atingere legilor fundamentale ale statului, iar pentru a face ca acest principiu să fie respectat în practică a prevăzut ca Parlamentul să voteze în fiecare an impozitele și solda militarilor. Libertatea cuvântului și a dezbaterilor în Parlament, ca și dreptul cetățenilor de a adresa petiții regelui au fost reafirmate.

Tudor Drăganu susține că prin aceste reglementări succesive, un număr de libertăți individuale, ca dreptul de a nu fi arestat sau reținut în absența unei hotărâri judecătorești pronunțate într-un termen scurt, libertatea de exprimare a gândirii, dreptul de proprietate, sistemul juriului etc., au fost garantate, accentuând că în reglementările menționate nu era vorba de declarații abstracte, ci de formularea unui număr de drepturi individuale concrete, opozabile puterii executive, pentru ocrotirea cărora legea organiza proceduri practice, chemate să împiedice comiterea de acte arbitrare sau, dacă acestea au intervenit totuși, să asigure repararea prejudiciilor cauzate. Aceste măsuri, însoțite de separarea puterii executive de cea legiuitoare și de organizarea unei justiții independente, au constituit, fără îndoială, un prim pas spre instaurarea unui stat de drept [55, p. 14-15].

Marea Britanie nu are o constituție scrisă. La baza practicii constituționale stau, în principiu, câteva izvoare de drept: Actul Parlamentului din 1911 care limitează durata mandatului la cinci ani, hotărârile judecătorești, principiile de *common law*, legile și obiceiurile Parlamentului (*lex et consuetudo Parlamenti*) și „convențiile”, reguli nescrise ale practicii, care se aplică în viața Parlamentului. Cele mai importante dintre acestea sunt: Parlamentul trebuie să se întrunească cel puțin o dată pe an; monarhul nu trebuie să participe la ședințele Cabinetului; miniștrii care pierd sprijinul Camerei comunelor în probleme de mare importanță politică trebuie, fie să se retragă, fie să încerce să răstoarne părerea comunelor, convingându-l pe monarh să dizolve Parlamentul și să organizeze alegeri generale; Cabinetul este răspunzător în mod efectiv în fața Parlamentului în probleme politice [239, p. 22].

Deși principiul reprezentării a acționat în Marea Britanie de mai bine de 700 de ani, sufragiul universal pentru adulți a fost instituit numai cu 30 de ani în urmă. Cu toate acestea, este de semnalat că o propunere cu privire la sufragiul tuturor adulților a fost înaintată de colonelul Rainsborough în, 1647, dar respinsă de Cromwell. Prima Cameră a comunelor din timpul lui

Heinrich al VIII-lea se compunea din 298 membri. Numărul acestora ajunsese în 1830 la 637. Ca urmare a lui „Reform Act” din 1832, s-a stabilit un sistem de vot, care permitea de fapt exercitarea drepturilor electorale de către 5% din adulți. „Reform Act” din 1867 a diminuat multe dintre condițiile prohibitive pentru exercitarea drepturilor electorale. Reforme subsecvente au fost efectuate în 1868 și 1884. În 1918 a fost recunoscut dreptul de vot al femeilor, dar cu anumite limitări. În Marea Britanie, abia în 1928 femeilor li s-a recunoscut egalitatea deplină de a vota, la fel ca și bărbații. Ideea votului cu adevărat universal a fost recunoscută, însă, de fapt, abia în 1948 [83, p. 19].

În prezent în Marea Britanie au dreptul de vot toți cetățenii care au domiciliul în circumscripția electorală respectivă la data înscrierii lor în listele electorale. Dreptul de vot nu este recunoscut persoanelor deținute și alienaților mintali. În Marea Britanie listele electorale sunt stabilite potrivit unui chestionar adresat fiecărei familii și puse la punct în fiecare an în luna octombrie. Înscrierea în listele electorale are loc automat, potrivit, chestionarelor. Nu există restricții pentru a fi ales în Camera comunelor. Cu toate acestea, nu pot fi aleși funcționarii publici, membrii forțelor armate, judecătorii, ecleziaștii romano-catolici și anglicanii, membrii poliției și titularii unor alte funcții oficiale. Pentru motive diferite, nu pot fi aleși falșii care nu au fost încă reabilitați. Numărul circumscripțiilor electorale este stabilit de către Parlament, iar limitele lor sunt trasate în raport de numărul locuitorilor, fiind revizuite la un interval de 10 sau 15 ani [136, p. 66].

Pentru Camera comunelor alegerile se fac direct, prin vot secret, pe baza unui scrutin uninominal, cu majoritate simplă. Numărul locurilor în Camera comunelor este 651, număr care coincide cu numărul circumscripțiilor electorale, în fiecare circumscripție fiind ales un singur deputat. Legea din martie 2000 constituie legea electorală care reglementează desfășurarea alegerilor legislative și locale. Ea prevede în anexa 4 posibilitatea ca persoanele absente sau care se află în imposibilitate de a se prezenta personal la secția de votare să-și exercite dreptul de vot prin procură sau prin corespondență, fie cu ocazia desfășurării unui singur scrutin, fie pentru o perioadă determinată sau nedeterminată.

Dispozițiile aplicabile pentru alegerile Parlamentului European, deși figurează în alte legi, (Legea din 5 mai 1978, privind alegerile în Adunarea Europeană – modificată în 1993, 1999 și 2002, Legea din 2003 privind reprezentarea în Parlamentul European) sunt identice.

Votul prin procură pentru anumite alegeri. Conform anexei 4 a Legii electorale, serviciile electorale acordă autorizarea votării prin procură unui alegător, dacă circumstanțele sunt de așa

natură, încât îl împiedică a vota în persoană în ziua scrutinului (când persoana este bolnavă sau în vacanță).

Votul prin procură pentru o perioadă determinată sau nedeterminată. Anexa 4 a Legii electorale precizează condițiile în care unui alegător i se permite să voteze prin procură: dacă are un handicap fizic care-l împiedică să se prezinte personal la secția de vot sau nu are posibilitatea de a vota asistat; din cauza activității sale profesionale sau a soțului său; celor care trebuie să călătorească pe calea aerului sau pe mare pentru a se prezenta la secția de votare.

Modalitatea de exercitare a votului prin procură figurează în două reglementări din 9 februarie 2001. Una se aplică Angliei și Țării Galilor și cealaltă – Scoției. Pentru a putea vota prin procură, alegătorul obține un formular de la serviciul electoral din localitatea sa. Solicitantul menționează pe formular motivul care-l împiedică de a se prezenta personal la secția de votare în ziua alegerilor. Totuși, când procedura este cerută pentru o perioadă determinată sau nedeterminată, solicitantul trebuie să prezinte atestări sau informații care să permită verificarea motivului invocat (atestare medicală de la medicul de familie, atestarea directorului instituției de îngrijire, de la angajator).

Cererea de procură trebuie să ajungă la Serviciile electorale cel târziu la ora 17, cu 6 zile înaintea scrutinului. Mandatarul primește un document care-i permite să voteze în numele persoanei pe care o reprezintă.

Dispozițiile referitoare la naționalitatea mandatarului diferă, în funcția de natura scrutinului: pentru alegerile legislative – el trebuie să fie cetățean al Commonwealth - ului sau al Republicii Irlanda; pentru alegerile locale - el trebuie să fie cetățean al Commonwealth - ului sau al Republicii Irlanda sau al unei țări membre a Uniunii Europene; pentru alegerile Parlamentului European - el trebuie să fie cetățean al Commonwealth-ului sau al unei țări membre a Uniunii Europene.

Legea interzice mandatarului de a reprezenta mai mult de doi alegători. Normele de aplicare a legii electorale au modificat condițiile votului prin corespondență. Alegătorii absenți sau care se află în imposibilitate de a se prezenta personal la vot în ziua scrutinului sunt autorizați a vota prin corespondență printr-o simplă cerere făcută pentru un anumit tip de alegere sau pentru o perioadă determinată sau nedeterminată. Astfel, înaintea alegerilor legislative din 2001, 3,8% din alegătorii Marii Britanii au primit un dosar de vot prin corespondență [238, p.33].

Procedura de votare prin corespondență este precizată în normele de aplicare a legii electorale. Pentru a vota prin corespondență, alegătorul ia un formular de la serviciul electoral

local și completează numele, domiciliul, adresa unde dorește a-i fi expediat materialul destinat votării prin corespondență. Perioada de trimitere a formularelor este aceeași ca și cea a votului prin procură. Serviciul electoral responsabil cu organizarea alegerilor trimite alegătorului, care a solicitat votul prin corespondență materialul de vot, ca și o declarație de identitate semnată cu martor. Plicul conținând votul trebuie expediat de poștă și primit de responsabilii cu organizarea alegerilor înainte de încheierea scrutinului. Alegătorii autorizați a vota prin corespondență nu pot să mai voteze personal la secția de votare.

În Belgia votul este obligatoriu și exercitarea datoriei electorale este personală. Din acest motiv, articolul 130 din Codul electoral prevede restituirea de către stat a cheltuielilor de deplasare pentru alegătorii care nu mai sunt rezidenți în localitatea în care sunt înscrși. Este permis votul prin procură și votul prin corespondență. Votul prin corespondență, introdus prin Legea din 7 martie 2002, care a modificat Codul electoral și care a intrat în vigoare cu ocazia alegerilor legislative, desfășurate la 18 mai 2003, este rezervat numai cetățenilor belgieni cu reședința în alt stat.

Dispozițiile privind votul prin procură figurează în art. 147 bis din Codul electoral. Unui alegător îi este permis a vota prin procură, dacă el nu se poate prezenta la secția de votare: pe motiv de boală sau de invaliditate; din motiv profesional sau de serviciu; datorită exercitării profesiei de comerciant ambulant, conducător de ambarcațiuni, sau ca făcând parte din familia acestor lucrări, pe care îi însoțește; este privat de libertate printr-o măsură judiciară; din motive de convingeri religioase; pentru că urmează studii; din motiv de sejur temporar în străinătate.

Enumerarea este limitativă. Nici un alt motiv nu poate justifica solicitarea votului prin procură. Alegătorul care solicită votul prin procură poate adresa o cerere primarului localității unde-și are domiciliul până în ziua alegerilor, ținând cont totuși de orarul serviciilor municipale. Dacă cererea este motivată, printr-un sejur temporar în străinătate fără caracter profesional, ea trebuie făcută cel mai târziu cu 15 zile înaintea datei stabilite pentru alegeri.

Serviciile locale înmânează alegătorului un formular de procură, pe care acesta menționează datele sale și ale mandatarului, precum și motivul pentru care nu poate vota personal. El trebuie să prezinte o atestare eliberată, după caz, de medic, de patron, de primarul localității unde lucrează în profesiile sus menționate, de directorul instituției penitenciare, de autoritățile religioase sau de direcția instituției de învățământ. În cadrul sejurului temporar în străinătate, alegătorul trebuie să prezinte un document justificativ (bilet de transport, contractul semnat de o agenție de voiaj) în vederea eliberării unui certificat care să autorizeze votul prin procură. Procura trebuie să fie semnată de mandant și mandatar. Atestarea și certificatul trebuie

eliberate împreună.

Mandatarul nu poate dispune decât de o singură procură. În timp ce dispozițiile obligau alegătorul a alege ca mandatar un părinte sau o rudă până la gradul al treilea inclusiv, Legea din 7 martie 2002 prevede că orice persoană poate fi desemnată ca alegător în locul lui.

În Germania Legea referitoare la alegerile pentru Bundestag este singura lege electorală federală, celelalte alegerii fiind în componența landurilor. Această lege federală permite alegătorilor care nu pot să se prezinte la vot în persoană să votez prin corespondență sau să voteze într-o altă secție de votare, decât cea la care sunt înscriși. O ordonanță precizează condițiile de aplicare a acestei legi. Ordonanța cuprinde în special dispoziții specifice alegătorilor care trăiesc sau muncesc în instituții medicale sau sociale. Acești alegători au posibilitatea să voteze în locul respectiv. Legile și ordonanțele electorale ale landurilor conțin dispoziții asemănătoare.

Un alegător înscris pe listele electorale poate cere un permis de vot, pentru a vota prin corespondență, dacă: are un motiv important care-l împiedică să se prezinte la secția de votare în ziua alegerilor; s-a mutat și nu este înscris pe listele electorale de la noua sa adresă; are motive profesionale sau personale, care-l împiedică să se prezinte la secția de votare.

Pentru a cere un permis de vot, alegătorul trebuie să se prezinte personal la secția de votare din localitatea sa sau să trimită o cerere scrisă la care poate fi comunicată prin toate modurile (telegramă, fax, mesagerie electronică etc.). Cererile telefonice nu sunt admise. Este posibil, totuși de a depune cererea printr-o terță persoană, cu condiția ca aceasta să dețină o procură scrisă.

Se recomandă alegătorului să prezinte cererea sa cât mai devreme posibil. În caz de boală, cererea poate fi primită și cu 15 ore înaintea zilei scrutinului. În principiu, permisul de vot este predat personal alegătorului. În caz de necesitate, el poate fi trimis prin poștă sau predat unui terț mandatat.

Documentul este însoțit de materialele necesare votării și de un plic poștal, pe care figurează notate referințele serviciilor electorale care au eliberat permisul de vot, numărul permisului și circumscripția electorală.

Pentru a vota prin corespondență alegătorul trebuie să pună într-un plic pre-imprimat și pre-timbrat permisul de vot datat și semnat ca și plicul care conține buletinul de vot. Dacă alegătorul este reprezentat de o terță persoană, aceasta este menționată că va vota în locul lui și se vor menționa și datele acestei persoane. Alegătorul trimete acest plic prin poștă, plic care trebuie să sosească cel târziu cu 18 ore înaintea zilei stabilite pentru alegeri. În situația în care

alegătorul ia personal permisul și materialul destinat votării de la serviciile electorale locale, el poate vota prin corespondență pe loc. Permisul de vot poate fi de asemenea utilizat de alegător pentru a vota într-o altă secție de votare, decât în cea care este înscris. Condițiile de eliberare a permisului de vot sunt aceleași. Permisul de vot permite alegătorilor de a se prezenta la orice secție de votare din circumscripția sa electorală. Astfel, un alegător handicapat poate alege a se prezenta la o altă secție de votare decât la cea la care este înscris, pe motiv de accesibilitate.

Autoritățile locale pot decide ca într-un spital, cămin sau centru de bătrâni, o instituție de îngrijire să se constituie o secție de votare care să primească un număr de alegători pacienți sau angajați. Mai multe asemenea instituții pot fi regrupate pentru constituirea unei singure secții de votare. Orice alegător prezent în instituție poate să voteze, cu condiția de a fi titularul unui permis de vot în circumscripția la care această secție de vot este arondată.

Autoritățile locale determină, cu acordul direcției instituției, locul și orarul votării. Odată ce aceste modalități sunt stabilite, direcția trebuie să informeze alegătorii. Ea va indica, de asemenea, persoanele imobilizate la pat sau handicapate la care președintele secției de votare sau reprezentanții acesteia, împreună cu doi asesori, se vor deplasa pentru ca cei în cauză să-și exercite dreptul la vot. Când alegătorii nu pot completa singuri buletinul de vot, un terț sau un membru al secției de votare îi poate ajuta.

În măsura în care instituția nu justifică crearea unei secții de votare speciale, autoritățile locale pot constitui o secție de votare mobilă, care se înființează pe loc. Aceleași reguli se aplică pentru mănăstiri și penitenciare. Autoritățile locale cer direcției acestor instituții ca, cel târziu cu 13 zile înaintea datei stabilite pentru alegeri, să informeze persoanele care se află sau care muncesc acolo de posibilitatea de a vota în acel loc. Ele trebuie să comunice cel târziu cu 8 zile înainte de data scrutinului lista persoanelor care vor beneficia de acest tip de vot, în scopul de a li se elibera permisele de vot care vor fi transmise direcției instituției [260, p. 144].

2.3. Natura juridică a votului obligatoriu drept una din modalitățile de realizare a dreptului la administrare

Dreptul de vot face parte din drepturile politice fundamentale ale cetățenilor, prin care aceștia exercită puterea de stat. Dreptul de vot este un drept recunoscut în condițiile legii cetățenilor unui stat de a-și exprima în mod liber, direct sau indirect opțiunea electorală pentru

un anumit partid politic sau candidat propus de o grupare politică sau pentru un candidat independent. Astfel, dreptul de vot este dreptul constituțional al cetățeanului de a alege, de a fi ales și de a-și exprima prin vot atitudinea privind cele mai importante probleme ale statului și ale societății în ansamblu în probleme centrale și locale de interes deosebit [185, p. 435].

Dreptul de vot se exprimă în mod obișnuit prin completarea buletinului de vot și depunerea acestuia în urnă. Exercițarea acestui vot are ca scop alegerea autorităților publice centrale (Parlament, Președinte, Guvern), precum și a autorităților publice locale (primar, consilier etc.).

Prin exercitarea dreptului de vot, cetățenii contribuie la constituirea structurii de guvernare la nivel central și local în țara sa. Fiecare stat deține dreptul suveran de a stabili funcțiile publice eligibile și condițiile în care cetățenii săi își exercită dreptul de a alege persoanele care candidează pentru aceste funcții.

Faptul că votul universal este un element de bază al democrației nu mai este contestat de nimeni; în schimb, există o dispută între cei care susțin obligativitatea votului pentru cetățenii unui stat (ca și îndatorire cetățenească, pe lângă celelalte îndatoriri fundamentale) și cei care consideră acest drept fundamental ca o acțiune facultativă, dependentă de conștiința civică și de dorințele populației.

Votul obligatoriu poate fi definit ca obligația legală a cetățenilor de a se prezenta la urne sau de a vota. Absența de la vot trebuie justificată, de cele mai multe ori, iar absența nejustificată poate atrage sancțiuni ca amenzi sau decăderea din unele drepturi cetățenești. Această măsură a fost introdusă pentru prima oară în Belgia în 1892 și se aplică astăzi în 19 țări ale lumii.

Sub sintagma vot obligatoriu sunt descrise o serie de practici instituționale care urmăresc să impună un cost pentru neparticiparea la vot a cetățenilor. Totuși, votul obligatoriu este din anumite puncte de vedere o expresie căreia îi lipsește acuratețea. Spre deosebire de democrația de tip atenian în care votul se exprima în public sau de exercitare a mandatului reprezentativ de către aleșii în diferite instituții prin vot deschis, votul secret pentru alegerea candidaților sau manifestarea opțiunii în cadrul unui referendum a devenit o practică universală atât în democrațiile avansate, cât și în țările în care organizarea procesului de vot este una de fațadă. [257]. Astfel, ceea ce poate fi prevăzut sub amenințarea unei sancțiuni este prezența la secția de votare, luarea în evidență, primirea buletinului de vot și introducerea acestuia în urna de votare. De asemenea, pentru a oferi o posibilitate de a-și exercita dreptul chiar și în absența unor opțiuni de vot viabile pentru respectiva persoană, este posibilă existența opțiunii votului în alb, sau a votului pentru niciunul dintre candidații prezenți pe buletin, sau chiar împotriva tuturor candidaților prezenți pe buletinul de vot. Pe de altă parte, în cazul existenței votului electronic,

programul de vot poate fi construit de așa natură încât să permită doar manifestarea unor opțiuni valide.

Conform literaturii de specialitate, există trei modalități diferite de a transforma participarea la vot într-un act cvasi-obligatoriu: constituționalizarea (obligatoriu este prevăzut în Constituție), impunerea de sancțiuni formale și impunerea de sancțiuni informale (în general se prevede ca votantul să ofere o motivație (scrisă în general) cu privire la motivele care l-au împiedicat să voteze, aceasta fiind condiția minimă pentru evitarea sancțiunilor suplimentare).

Conform unuia dintre cei mai respectați teoreticieni ai democrației, Arendt Lijphart, votul obligatoriu poate fi considerat drept o extindere naturală a sufragiului universal, aceasta fiind în primul rând o problemă morală și doar în secundar una politică. [245]. În schimb, persoanele care se declară împotriva oricărei forme de constrângere cu privire la actul de vot, argumentează că în ciuda importanței prezenței la vot, principiul libertății personale este mult mai important. Dreptul de a fi reprezentat nu implică obligația de a-ți alege reprezentanții prin vot. De altfel, ca și în cazul tipului de sistem electoral, este clar admisibilitatea sau nu a votului obligatoriu depinde de ce principii fundamentale sunt considerate cele mai importante, în special raportul dintre libertățile și obligațiile cetățenești.

Scăderea prezenței la urne este corelată, conform mai multor autori [246], cu un alt trend îngrijorător care afectează calitatea democrației, scăderea procentului din populație care este membră a unei formațiuni politice. Acest trend, combinat cu o atitudine din ce în ce mai critică față de politicieni și instituțiile politice, precum și lipsa de încredere a modalității de conducere a afacerilor publice prin intermediul partidelor conduce la delegitimarea instituțiilor care reprezintă pilonii democrațiilor moderne.

În afară de dezideratul creșterii prezenței efective la vot, se pune problema dacă votul obligatoriu reușește să atingă dezideratul mai larg în cadrul căruia se manifestă, și anume să influențeze în mod pozitiv și alte aspecte ale participării politice, precum identificarea cu anumite partide politice sau înscrierea într-un partid politic. Conform unei cercetări sociologice în care au fost analizate comparativ efectele votului obligatoriu asupra afilierei politice și încrederii în partidele politice [269], există o corelație pozitivă între introducerea votului obligatoriu și niveluri mai ridicate de identificare și afiliere politică. Totuși, în cazul Austriei, unde două dintre cele șapte provincii a funcționat votul obligatoriu, nu există o diferență semnificativă între provincii cu privire la aceste aspecte.

În Republica Moldova, de la primele alegeri libere din 1990 și până în 2011, a devenit tot mai ușor de prognozat absenteismul în rândul electoratului, care nu mai este la fel de motivat sau

de interesat de viață politică. Cetățenii cu drept de vot nu își mai folosesc dreptul politic fundamental pe care este clădită orice democrație, ci preferă să considere ca un drept fundamental „libertatea de alege neprezentarea la urne”. În 1990, libertatea de abia câștigată și dorința unui nou început i-au făcut pe cetățeni să meargă la alegerile prezidențiale la vot într-un număr care nu avea să mai fie egalat niciodată.

Principiile participării la alegeri sunt stabilite de fiecare stat în parte prin legi și proceduri electorale. Conform art. 2 al Codului electoral al Republicii Moldova, cetățeanul Republicii Moldova participă la alegeri prin vot universal, egal, direct, secret, și liber exprimat. Participarea la alegeri este liberă (benevolă). Nimeni nu este în drept să exercite presiuni asupra alegătorului cu scopul de a-l sili să participe sau să nu participe la alegeri, precum și asupra exprimării de către acesta a liberei sale voințe.

Remarcăm aici partea a doua a esenței: este important ca votul să fie exprimat liber, fără nici o constrângere sau presiune, deci să fie manifestarea nevicată a voinței personale și a conștiinței politice și civice a alegătorului. Cât privește prima parte a chestiunii: e bine ca dreptul de vot să fie benevol sau obligatoriu, aici sunt exprimate poziții „pro” și „contra”.

Experiența electorală din ultima vreme în Republica Moldova, în special, eșuarea referendumului național, au adus argumente în favoarea introducerii unui vot obligatoriu. De altfel, și țările din Occident, când s-au lovit de problema absenteismului la alegeri, au introdus obligativitatea votului, deși se consideră că prezentarea în fața urnelor și votarea constituie o îndatorire cetățenească și o dovadă de responsabilitate politică din partea alegătorilor. Astfel de țări sunt: Austria, Australia, Belgia, Elveția, Liechtenstein, Luxemburg și Grecia.

Dar înainte de a lua măsura ca legea electorală să prevadă obligativitatea votului e necesar ca statul să prevadă și condițiile de asigurare a cheltuielilor, pe care acesta trebuie să le restituie alegătorilor puși în anumite condiții de obligativitatea votului.

În Austria (Landul Vorarberg) votul obligatoriu este înscris în legea privind alegerea membrilor Parlamentului landului încă din 1919. Principiul votului obligatoriu a fost reluat de Constituția landului din 1923. Astfel, art. 13 din Constituția landului Vorarberg dă dreptul la vot tuturor austriecilor care au împlinit vârsta de 18 ani și domiciliază în land. Dreptul de vot se acordă însoțit de obligația de a participa la alegerile pentru desemnarea membrilor Parlamentului landului, alegerile municipale și, de asemenea, la consultările electorale organizate de autoritățile landului.

Cele trei legi electorale ale landului (Legea privind alegerea membrilor Parlamentului landului, Legea privind alegerile municipale și Legea referendumului) prevăd obligația de

prezentare a alegătorilor la secția de votare. Acestea prevăd cinci motive identice de justificare a absenței de la vot: boală ori slăbiciune fizică extremă; obligație profesională; călătorie în afara landului; boală a unei rude sau orice alt motiv familial important; orice altă împrejurare importantă, ca de exemplu, o ambuscadă în circulație. Primarul are obligația de a stabili o listă recapitulativă a celor absenți și de a invita pe aceștia să-și justifice absentarea, oral sau în scris, în termen de opt zile de la închiderea votării. În ciuda exigenței votului obligatoriu, legile electorale prevăd diverse facilități pentru persoanele aflate în imposibilitate de a se prezenta personal în afara secției de votare: votul exprimat prin corespondență, dar numai pentru referendum; votul exprimat într-o altă secție de votare din land – Legile privind alegerea membrilor Parlamentului landului și cele municipale restrâng această posibilitate la persoanele care prezintă un certificat medical; votul exprimat la o secție de votare special amenajată în cadrul instituțiilor medicale, dar numai pentru alegerea membrilor Parlamentului Landului și pentru alegerile municipale.

Alegătorii care nu au votat și care nu au prezentat scuze valabile sunt pasibili de o amendă, care poate varia în funcție de natura alegerilor: 400 EURO pentru alegeri municipale și 700 EURO pentru celelalte alegeri.

Australia este o monarhie constituțională, stat federal, potrivit constituției intrate în vigoare la 1 ianuarie 1901. Fiecare stat intrat pe baze federale în corporația Australiei are Constituție, Parlament și Guvern proprii. Începând cu anul 1924 votul este obligatoriu în alegerile naționale. Din 1911, înscrierea pe listele electorale a devenit obligatorie. Legislațiile diferitelor state și teritorii precizează condițiile de votare diferit. Statele New South Wales, Victoria, Queensland și teritoriile Australian Capital Territory și Northern Territory (cu drept de autoguvernare de la 1 iulie 1978) au ales votul obligatoriu, în timp ce statele South Australia, Western Australia și Tasmania lasă la alegerea alegătorilor opțiunea de a se prezenta sau nu la vot.

Legea electorală prevede înscrierea obligatorie pe listele electorale a acelor care au împlinit vârsta de 18 ani, iar articolul 245 precizează că toți alegătorii au obligația de a vota cu prilejul fiecărui scrutin național (alegera deputaților și senatorilor și cu ocazia referendumului). Același articol prevede și motivele absentării de la vot succesibile de a nu fi sancționate: deplasarea în afara țării în ziua alegerilor; orice motiv valabil și suficient pentru a nu vota, aprecierea validității fiind lăsată la latitudinea administrației. Anexa II a Legii electorale dispune că alegătorii pot vota prin corespondență sau cu anticipație. Această posibilitate se referă în special la: persoanele absente din țară în ziua votării; persoanele care au reședința departe de orice secție de vot; cele care sunt spitalizate într-o instituție medicală, care nu are birou de vot; cele care sunt

în deplasare în străinătate; persoanele care sunt constrânse profesional, ca și bolnavii, handicapații și femeile care nasc.

Legea electorală facilitează, de asemenea votul, pe de o parte, prin înființarea unor urne de vot mobile în spitale, în închisori și în circumscripții izolate și, pe de altă parte, prin permiterea anumitor alegători care nu pot ajunge la biroul de votare din motive de handicap fizic a unei boli sau a unei sarcini avansate de a vota la secția de votare cea mai apropiată.

Sancțiunile aplicate sunt următoarele: lipsa înscrierii pe listele electorale este pasibilă de o amendă de 50 dolari australieni (28 de EURO). Alegătorii care nu au votat și care nu au prezentat scuze valabile sunt pasibili de o amendă de 20 dolari australieni (11 de EURO). În lipsa plății și în absența unei motivații valabile, alegătorii pot fi condamnați de tribunal la plata unei amenzi mai mare de 50 dolari australieni, la care se adaugă cheltuielile de procedură. Dacă alegătorii care au lipsit de la vot refuză a plăti această amendă se vor aplica sancțiuni suplimentare. Acestea variază de la statul la teritoriul în care cetățeanul este judecat și pot consta în: munca în folosul comunității, în sechestrarea de bunuri sau într-o scurtă pedeapsă cu închisoarea.

În Australia de câțiva ani, votul obligatoriu este foarte criticat. Numărul celor care nu se prezintă la vot este din ce în ce mai mare ca și refuzul de a plăti amenda. Populația cere desființarea votului obligatoriu, pe motiv că dreptul de vot este un drept și nu o obligație [220].

În Belgia principiul votului obligatoriu este înscris în Constituție încă din 1893 și enunțat de diferitele legi electorale. Art. 62 din Constituție prevede: „constituirea circumscripțiilor sau a colegiilor electorale este reglementată prin lege. Alegerile se desfășoară în baza sistemului reprezentării proporționale, conform legii. Votul este obligatoriu și secret. Alegerile au loc la nivel de comunități, cu excepțiile prevăzute de lege”. Obligativitatea votului se aplică tuturor cetățenilor belgieni care au împlinit vârsta de 18 ani și sunt înscriși în registrul de populație al localității unde-și au reședința. Pentru alegerea membrilor Camerei reprezentanților și ai Senatului obligativitatea votului figurează în al treilea alineat al art. 62 și în al doilea alineat al art. 68 din Constituție. Pentru celelalte alegeri, obligativitatea votului face obiectul dispozițiilor specifice din diferitele legi electorale: art. 39 din legea din 23 martie 1989 privind alegerea Parlamentului European; art. 62 din Legea alegerilor comunale din 4 august 1932; art. 38 din Legea organică din 19 octombrie 1921 privind alegerile din provincii. Alegătorii, ale căror liste sunt stabilite potrivit registrului populației de la nivelul localității sunt convocați prin scrisoare cu 15 zile înaintea scrutinului. Convocarea poartă mențiunea „*Votul este obligatoriu*”.

Art. 207 din Codul electoral prevede că: „alegătorii care se găsesc în imposibilitate de a

lua parte la alegeri pot face cunoscut motivul absenței lor judecătorului de pace, cu justificările necesare”. După închiderea scrutinului, tabelul cu alegătorii care nu au participat la vot, cu justificările aferente, este trimis tribunalului de poliție (*tribunal de police*). Judecătorul de pace decide validitatea motivelor. Pentru facilitarea votului, *Codul electoral* prevede: restituirea de către stat a cheltuielilor de deplasare pentru alegătorii care nu mai sunt rezidenți în comuna în care sunt înscriși; posibilitatea de a vota prin procură. Art. 147 bis enumeră cazurile de recunoaștere a acestei dispoziții (boală sau infirmitate, detenție, ședere temporară în străinătate, motive profesionale sau de serviciu etc.).

Sancțiunile sunt prevăzute în art. 209 și 210 din Codul electoral: toți alegătorii care nu au votat și care nu au prezentat scuze justificative judecătorului de pace sunt pasibili de amendă de la 25 la 50 EURO. În caz de recidivă, amenda crește de la 50 la 125 EURO. Dacă alegătorul lipsește de la vot mai mult de patru ori într-o perioadă de 15 ani, el este șters de pe listele electorale pe o perioadă de 10 ani, timp în care nu poate primi nici o nominalizare, promovare sau distincție din partea unei autorități publice.

Actualmente, participarea la alegeri este de aproape 90%, iar procentul buletinelor albe sau nule este de 7%, deși absentarea la vot este rar sancționată. Parlamentarii partidului liberal au depus mai multe propuneri de lege pentru suprimarea obligativității votului.

Confederația elvețiană este republică parlamentară, stat federal, potrivit Constituției din 29 mai 1874, în vigoare și astăzi. Fiecare din cele 20 de cantoane dispune de autonomie constituțională, politică, administrativă și judiciară. Cantonul Schaffhouse este singurul în care este prevăzut votul obligatoriu. În 1999, Parlamentul Cantonului Berne a respins o propunere de introducere a votului obligatoriu. În Cantonul Schaffhouse obligativitatea votului există din 1876. Începând de atunci, abrogarea acestei dispoziții a fost respinsă de mai multe ori de Parlamentul cantonal și o dată prin referendum. Art. 23 din Constituția cantonală dă drept de vot tuturor cetățenilor elvețieni majori care sunt rezidenți în canton și prevede că acest drept antrenează obligativitatea de a participa la alegeri și la referendum.

Legea electorală precizează modalitățile de aplicare a acestei obligativități: obligativitatea votului se aplică tuturor consultărilor electorale care se desfășoară la nivel confederal, cantonal sau municipal; el nu se aplică decât cetățenilor care nu au împlinit vârsta de 65 de ani; el nu se aplică persoanelor care au prezentat o scuză admisibilă în termen de trei zile după alegeri. Legea electorală enumeră scuzele admise și dispune modul în care acestea sunt validate de Consiliul municipal. Scuzele admise sunt: serviciul militar sau civil; obligații profesionale sau familiale; boală; boală gravă a unei rude apropiate; decesul unei rude apropiate intervenit cu mai puțin de 8

zile înainte de ziua votării și vacanța (concediul).[225, p. 33]

Cetățenii se pot achita de obligația votării, votând prin corespondență, neexistând nici o condiție pentru utilizarea acestei modalități de votare. Legea electorală dispune că alegătorii care nu s-au prezentat la vot și care nu au prezentat scuze valabile sunt pasibili de o amendă de 3 franci elvețieni (2 EURO). În general, participarea electorală a fost mai mare în Cantonul Schaffhouse ca în restul țării. Astfel, la referendumul din 9 februarie 2003, participarea electorală a fost de 28, 2%, pentru restul țării și de 52, 2% - în Cantonul Schaffhouse. De asemenea, în urma referendumului din 2 iunie 2002, privind întreruperea voluntară a unei sarcini, participarea electorală a fost de 42% pentru restul țării și 63, 3% în Cantonul Schaffhouse.

Conform art. 51(5) din Constituția Greciei „exercitarea dreptului de vot este obligatorie. Legea stabilește în fiecare caz excepțiile și sancțiunile”. Alegerile se desfășoară în cadrul a 56 de circumscripții uninominale sau plurinominale (288 deputați) și o circumscripție națională plurinominală (12 deputați „de stat”). Votul este obligatoriu până la vârsta de 70 de ani. Cei care nu respectă această prevedere sunt pasibili de închisoare de la o lună până la un an.

Înscris în Constituția Principatului Liechtenstein din 1862, principiul votului obligatoriu este reluat prin Legea electorală din 1918 și nu a fost nici o dată abandonat. Legea privind exercitarea drepturilor politice prevede obligativitatea pentru toți deținătorii dreptului de vot de a participa la alegeri și la referendum. Aceștia pot invoca trei motive pentru absentarea la vot: absența de pe teritoriul principatului; boală sau slăbiciune fizică; boală sau deces al unuia dintre membrii familiei. Cetățenii care nu au participat la votare din cauza unuia dintre motivele enumerate mai sus trebuie să justifice acest lucru în termen de patru zile de la închiderea votării. Legea prevede posibilitatea votării prin corespondență pentru persoanele a căror stare de sănătate le împiedică să se deplaseze, ca și pentru persoanele care se află în străinătate în ziua votării. Pentru prima categorie de persoane există posibilitatea votării la domiciliu. Alegătorii care doresc să voteze prin corespondență sau la domiciliu trebuie să prezinte o cerere motivată.[225, p.77]

Legea privind exercitarea drepturilor politice prevede că alegătorii care nu s-au prezentat la urne și care nu dispun de o scuză valabilă sunt pasibili de o amendă de 20 de franci elvețieni (13 EURO). În practică această amendă nu se pretinde. În general, participarea electorală depășește 80% [225, p. 44-45].

În Luxemburg Legea electorală din 31 iulie 1924, care reglementează alegerile legislative și municipale, și Legea din 25 februarie 1979 privind alegerea directă a reprezentanților Marelui

Ducat al Luxemburgului în Parlamentul European prevăd principiul votului obligatoriu. Art. 52 din Constituție acordă drept de vot tuturor cetățenilor Luxemburgului care au împlinit vârsta de 18 ani, iar legile electorale dispun că „votul este obligatoriu pentru toți alegătorii înscriși pe listele electorale”. Pe de altă parte, înscrierea pe listele electorale se face de drept din oficiu pentru toate persoanele care au împlinit 18 ani, listele fiind revizuite în fiecare an, în luna aprilie. Cu ocazia oricăror alegeri, alegătorii sunt convocați prin poștă cu cel puțin cinci zile înaintea zilei de votare. Alegătorii cu vârsta mai mare de 70 de ani și cei, care în momentul alegerilor locuiesc în altă localitate, decât cea în care se votează, sunt scuzați de drept.

Legile electorale oferă posibilitatea votării prin corespondență unor anumite categorii de alegători (persoanelor a căror vârstă depășește 70 de ani sau a căror vârstă îi împiedică să se prezinte la urne, persoanelor aflate în străinătate sau absente din motive personale etc.). Procurorul stabilește lista alegătorilor care nu s-au prezentat la vot și a căror scuze nu au fost admise (aceste persoane sunt convocate de judecătorul de pace).

Începând cu alegerile legislative din 2004, legea din 18 februarie 2003 este singura lege electorală aplicabilă. Ea crește de la 70 la 75 de ani vârsta de la care absentarea la vot este admisă de drept și prevede votarea prin corespondență fără justificare. Noua lege simplifică dispozițiile generale referitoare la votul prin corespondență, ea deschizând posibilitatea efectuării acestui vot pentru toți cei care, din motive profesionale sau personale bine întemeiate, se găsesc în imposibilitate de a se prezenta personal la secțiile de votare la care sunt arondați.

Legea din 18 februarie 2003 sporește amenda prevăzută prin legea electorală din 1924: de la 100 la 250 EURO pentru prima absență nejustificată; de la 500 la 1000 EURO în caz de recidivă.

Constituțiile altor state, precum sunt: Canada (titlul 3, secțiunea 3), Danemarca (Partea a IV-a, secțiunea 29), Finlanda (Capitolul 2, secțiunea 14, Capitolul 3, secțiunea 25), Franța (art. 6, art. 24), Germania (art.38), Luxemburg (art.51), Norvegia (art. 50), Olanda (art. 4, art. 54), Portugalia (art. 49, art. 112), Spania (art. 23), Suedia (Capitolul 3, art. 2) nu prevăd obligativitatea votului.

Pe de altă parte, printre statele unde votul este obligatoriu azi se număra: Argentina, Australia, Belgia, Brazilia, Chile, Cipru, Ecuador, Liban, Peru, Elveția și Turcia. Principala metoda de constrângere prin care se încearcă determinarea populației să voteze este amenda pentru cetățenii care nu fac acest lucru. Nu în toate aceste țări se și aplică astfel de legi, dar s-a observat totuși că procentul votanților este mai mare într-un stat cu vot obligatoriu, chiar dacă amenda nu mai este cerută de stat. [234].

În general, conform clasificării propusă de Institutul Internațional pentru Asistență Electorală și Democratizare, IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance) [274], una din cele mai importante organizații din domeniu, sancțiunile aplicate în cazul votului obligatoriu pot fi clasificate în cinci categorii: 1. *Justificarea absenței de la vot*; 2. *Amenda*; 3. *Posibilitate de condamnări penale*; 4. *Limitarea unor drepturi și libertăți civile*. Absența de la vot poate fi pedepsită prin limitarea unor drepturi și libertăți civile, atât în legătură cu dreptul de vot, cât și de altă natură. Aceste sancțiuni pot varia de la eliminarea de pe listele electorale cu posibilitatea de reintroducere în urma unei cereri (Singapore), la pierderea dreptului de vot în cazul unui număr de absențe de la vot, consecutiv sau într-o anumită perioadă (în Belgia se pierde dreptul de a vota în cazul în care cetățeanul cu drept de vot nu-și exercită votul măcar de patru ori într-o perioadă de 15 ani) și până la condiționarea obținerii salariului de prezentarea dovezii că a votat (Bolivia). 5. *Sancțiuni informale*. Dincolo de tipurile de sancțiuni deja enumerate, absența de la vot poate fi sancționată printr-o serie de măsuri informale care pot afecta stimulentele persoanelor cu drept de vot. În Italia, în timp ce nu există nici o sancțiune formală pentru absența de la vot, aceasta ducea la o creștere a dificultății accesării unor servicii sociale precum grădinița.

Aplicarea acestor sancțiuni diferă de la stat. A se vedea mai pe larg datele din tabelele expuse în **Anexa nr.1** - Țări în care există diferite forme de vot obligatoriu și **Anexa nr.2** - Țări în care au existat diferite forme de vot obligatoriu, în perioada postbelică.

2.4. Concluzii la capitolul 2

Participarea cetățenilor din Republica Moldova la alegeri este precară, deoarece optimismul lor din anii '90 s-a transformat actualmente în pesimism. Comportamentul individului în timpul campaniei electorale se caracterizează prin lipsă de activism, indiferență față de scrutin, aceasta referindu-se, mai ales, la tineri.

Sistemul electoral din Republica Moldova s-a constituit în procesul de politizare în masă a societății, în anii 1988-1991, când s-a format o politică nouă independentă. Alegerile politice s-au transformat într-un instrument de conștientizare socială și politică a maselor. Sistemul electoral se impune ca un factor major în determinarea mecanismelor culturii politice.

În virtutea celor analizate suntem de părerea că pentru o mai eficientă activitate a deputaților în Parlamentul Republicii Moldova e necesar a include dreptul alegătorului de a

revoca deputatul.

Luând în considerație lipsa în masă de la ședințele Parlamentului RM a unor deputați, considerăm necesar a introduce darea de seamă a deputatului în fața alegătorilor.

Concluzionăm că legile electorale analizate (Landul Vorarlberg, Belgia, Liechtenstein, Luxemburg, Cantonul de Schaffhouse și Australia) prevăd:

- mai multe scuze admisibile pentru neprezentarea la vot;
- facilitarea exercitării votului prin corespondență sau prin procură;
- sancționarea neprezentării la vot printr-o amendă variabilă.

Toate legislațiile studiate recunosc mai multe motive de neprezentare la vot. În cazul Landul Vorarlberg, a Liechtenstein, Luxemburg, și a Cantonului Schaffhouse aceste cazuri sunt enumerate limitativ. În celelalte, legea electorală prevede posibilitatea de prezentare a unei scuze, acceptarea fiind lăsată la aprecierea unui judecător în Belgia sau a administrației în Australia.

Am observat că cea mai mare parte din legi deschid larg posibilitatea votării prin procură, corespondență, vot anticipat sau la domiciliu. Toate legile electorale studiate prevăd că nerespectarea obligației de a se prezenta la vot este sancționată cu amendă. Această amendă nu este pentru toate țările simbolică: 3 franci elvețieni în Cantonul Schaffhouse, 20 de franci elvețieni în Cantonul Schaffhouse, 10 și 250 EURO pentru o primă absentare în Luxemburg și între 400-700 EURO în funcție de natura alegerilor în Landul Vorarlberg. În cele mai multe țări, amenda crește gradual, în funcție de numărul de absențe la vot. În Belgia amenda este cuprinsă între 25-50 EURO pentru o primă absentare și între 50 și 125 EURO în caz de recidivă. De asemenea, în Luxemburg, pentru o primă absentare alegătorul este sancționat cu o amendă de la 100 la 250 EURO, iar în caz de recidivă, amenda este cuprinsă între 500 și 1000 EURO.

Alte sancțiuni sunt aplicate recidiviștilor sau persoanelor care nu au plătit amenda. În Belgia, Legea prevede că alegătorii care au absentat mai mult de patru ori în cursul unei perioade de 15 ani sunt scoși de pe listele electorale pe o perioadă de 10 ani și nu pot în acest timp primi nici o numire, nu pot fi promovați sau primi distincție a unei autorități publice.

În calitate de argumente în favoarea introducerii obligativității votului pot servi:

- creșterea conștiinței civice a populației (votul fiind considerat o datorie cetățenească);
- determinarea indivizilor să se preocupe mai mult de problemele societății, să reflecteze asupra lor, și să iasă din izolare și indiferență;
- Votul poate avea o funcție educativă și de responsabilizare.

În calitate de argumente împotriva introducerii obligativității votului vom deduce:

- Dreptul de vot al fiecărei persoane reprezintă unul din drepturile sale politice fundamentale, pe care fiecare înțelege să și-l exercite sau nu, întocmai oricăror drepturi și libertăți recunoscute în cadrul unui stat de drept. Votul cetățeanului este văzut, din punct de vedere constituțional, ca un „drept” și nu o „obligație”, astfel că nu ar trebui impus cu forța; nu trebuie omis faptul că se pot încălca alte drepturi ca efect colateral al votului obligatoriu (de exemplu pentru membrii anumitor comunități religioase ale căror convingeri le interzic participarea politică);

- creșterea numărului de voturi anulate sau voturi aleatoare; cetățeanul, chiar constrâns de forța coercitivă a statului, poate să își manifeste dezacordul față de obligativitatea votului, prin depunerea în urnă a unor voturi lipsite de efect, nule din start;

În ce ne privește, considerăm că la etapa actuală de dezvoltare a Republicii Moldova este necesară introducerea unor elemente de obligativitate a votului. Doar că acest lucru urmează să fie realizat cu atenție și efectuându-se în cadrul unei reforme mai ample a sistemului electoral din Republica Moldova. În mod special, condiționăm instituirea obligativității votului cu introducerea în buletinele de vot a mențiunii „voterez împotriva tuturor candidaților”.

3. DIMENSIUNEA CONTEMPORANĂ A PARTICIPĂRII CETĂȚENEȘTI LA ACTUL DE ADMINISTRARE

3.1. Concepte și accepțiuni ale fenomenului participării cetățenești la actul de administrare

Funcționarea eficientă a democrațiilor depinde de un complex de factori puternic inter-relaționați: instituții/ reprezentanții acestora, reguli formale și informale și cetățeni. Dintre toate acestea, cel mai dificil (în termeni de resurse și timp) de construit este cultura politică, cea care susține participarea cetățenilor la activitățile de guvernare de la nivel local sau național. [4].

De ce este importantă participarea? Gradul în care indivizii activi politic sunt reprezentativi pentru toată populația este important din punctul de vedere al principiului democratic al egalității. Doleanțele celor mai vizibili, activi politic, primesc o atenție specială din partea actorilor politici și prin urmare o soluționare favorabilă. Dacă acestea nu sunt reprezentative pentru toată populația, principiul egalității este încălcat.

Una dintre responsabilitățile autorităților administrației publice centrale și locale este să permită membrilor comunităților să participe în procesul de luare a deciziilor. Dar, acest lucru presupune deschidere din partea autorității prin informarea constantă a celor pe care îi guvernează astfel încât aceștia să fie capabili în a-și expune ideile, pro sau contra.

Beneficiile posibile ale implicării active și inclusive a cetățenilor în procesul de elaborare a actelor normative și cel de luare a deciziilor sunt multiple. Această implicare poate fi conceptualizată ca o formă de parteneriat între autorități și instituții publice și cetățeni pentru realizarea unor deziderate comune la nivelul comunității. Astfel, de exemplu, acest parteneriat poate contribui la crearea cadrului necesar pentru identificarea problemelor comunității și astfel să devină sursa principală de inspirație în procesul de identificare a priorităților de dezvoltare a comunității în cauză.

În general, în literatura de specialitate se consideră că participarea civico-politică se referă la formele de implicare a cetățenilor în activități / acțiuni cu scopul de a (1) alege oamenii

politici în funcții prin (2) exprimarea (publică sau nu) a opțiunilor, dorințelor relativ la anumite conținuturi civico-politice în vederea (3) influențării acțiunilor, deciziilor oamenilor politici / instituțiilor politice. [258, p. 2]. Altfel spus, participarea politică se referă la acele activități ale cetățenilor care au ca obiectiv, mai mult sau mai puțin direct, să influențeze selecția personalului din guvernământ și / sau acțiunile acestora. [15, p. 224]. Definițiile prezentate înțeleg, la un nivel implicit, nespecificat, participarea politică ca un proces voluntar prin care indivizii se angajează în activități orientate spre influențarea activităților și deciziilor politice / agenților politici.

Participarea activă a cetățenilor în viața comunității a fost identificată drept unul dintre ingredientele succesului unor societăți armonios dezvoltate, prin urmare ideile au fost exportate în națiunile în curs de dezvoltare, promovarea participării devenind o linie directoare pentru instituții precum Banca Mondială sau OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development).

În ceea ce privește participarea publică, Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OECD) [274] a propus trei nivele de ierarhizare, în funcție de tipul de interacțiune dintre autoritatea publică și cetățean:

A. Informarea este considerată prima „treaptă”.

Aceasta presupune că procesul politicilor publice este suficient de transparent pentru ca cetățenii să obțină informația necesară pentru a vedea în ce măsură Guvernul își respectă promisiunile, pentru a fi capabili să analizeze ce se întâmplă în diverse sectoare de politică publică și să evalueze consecințele acestora asupra lor. Este o comunicare într-un singur sens, dinspre instituție înspre public.

Pentru toate țările democratice informarea cetățenilor este normă.

B. Consultarea este o a doua fază. Publicul reacționează, din proprie inițiativă sau la invitația instituției publice, la propunerile de soluții alternative și/sau decizii publice, iar reacția publicului este luată în considerare de către instituția publică în procesul de luare a deciziei finale. Este o comunicare în dublu sens, instituția publică cerând și publicul oferind informații pe o problemă dată. Analiza asupra țărilor OECD cu privire la metodele de consultare publică arată faptul că invitațiile la consultare sunt adresate prioritar grupurilor foarte bine organizate, incluzând grupuri de interes. În majoritatea țărilor aceste grupuri bine organizate, incluzând sindicate, patronate, grupuri ale oamenilor de afaceri, au relații deja foarte bine stabilite cu guvernele, se informează sistematic și participă în sectoarele de politică publică unde au interese. Pentru sindicate și patronate relația cu Guvernul este stabilită, în majoritatea țărilor, pe baze tripartite.

C. **Participarea activă** reprezintă o etapă superioară, care permite cetățenilor să devină parteneri în luarea deciziilor în politica publică. Este un dialog de pe poziții de colaborare între instituția publică și public.

Participarea activă presupune ca cetățenii să fie implicați în fixarea obiectivelor de politică publică, să își poată exprima opinia lor în legătura cu diversele soluții alternative, să propună strategii de implementare. Acest tip de exercițiu este destul de rar întâlnit. Numai câteva țări OECD au experiențe pozitive de participare a cetățenilor la luarea deciziilor sau implementează programe pilot.

Un alt efort de clasificare a fost făcut de Asociația Internațională pentru Participare Publică (International Association for Public Participation - IAPP), care definește cinci niveluri de participare a publicului în formularea de politici publice. Primele două nivele sunt identice cu cele propuse de OECD, respectiv informarea publicului și consultarea publică. IAPP desface al treilea nivel din modelul OECD, participarea publică, în trei niveluri distincte.

Rezultatul este o scară a participării care arată în felul următor:

1. Informarea publicului

2. Consultare publică

3. Participare activă:

4. Implicarea publicului în redactarea proiectelor de politică publică, proces gestionat de către autoritatea publică pentru a se asigura că opiniile diverselor grupuri interesate sunt luate în considerare.

5. Realizarea de acorduri de tip public-privat, în care instituția publică se angajează în relații de colaborare și parteneriat cu diverse grupuri interesate din public, în fiecare stadiu al dezvoltării politicii publice, de la identificarea și selectarea alternativelor, evaluare etc.

6. Delegarea de responsabilități legate de implementarea politicii publice unor grupuri interesate din public (*empowerment*). Așadar, decizia trece în mâna acestor grupuri, precum și responsabilitatea realizării obiectivelor asupra cărora s-a căzut de comun acord.

Importanța participării publice s-a conturat și pe fondul crizei de legitimitate a guvernelor democratice. Din cauza dificultăților majore cu care acestea s-au confruntat s-a ajuns la o dezbatere – deopotrivă în arena politică și în mediul academic – cu privire la limitele regimurilor democratice. A fost pusă în discuție capacitatea unei democrații reprezentative de a răspunde nevoilor cetățenilor, de a furniza soluții adecvate și de a asigura reprezentarea tuturor factorilor interesați. Unul dintre simptomele acestei crize a fost scăderea gradului de participare la vot, ca un semn al dezinteresului și alienării cetățenilor față de sistemul de guvernare. În acest context,

formele de democrație reprezentativă (guvernarea prin reprezentanți) au evoluat în forme de democrație participativă. Partea comună a celor două forme de guvernare este delegarea deciziei către un număr de reprezentanți selectați de populație (de obicei prin vot). Ce deosebește însă democrația participativă de cea reprezentativă este că luarea deciziei de către acești reprezentanți se face numai după prealabila consultare a factorilor interesați de respectiva decizie.

Participarea *stakeholderilor* la luarea deciziilor constituie un element ce contribuie la sustenabilitatea și acceptarea socială a hotărârilor și asigură transparența la nivelul politicilor publice. Conform definiției adoptată de Banca Mondială, participarea publică este procesul prin care cetățenii influențează deciziile care le afectează calitatea vieții. [233, p. 177]. Participarea este privită ca fiind un mijloc de influențare a deciziilor de dezvoltare, nu doar ca implicare în implementarea proiectului/programului/politicilor.

În viziunea Băncii Mondiale obiectivele participării publice sunt: [233, p. 177-178].

1. *Empowerment/capacitare* – o împărțire echitabilă a puterii și un nivel înalt al conștiinței politice.

2. Creare de capacități – participarea contribuie la dezvoltarea stocului de capital uman a actorilor implicați, fapt care duce în consecință la o implicare activă și eficientă la realizarea diferitelor politici/programe/proiecte guvernamentale și comunitare.

3. Eficacitate – o mai bună îndeplinire a obiectivelor care răspund într-o măsură mai mare nevoilor cetățenilor

4. Împărțirea costurilor – costurile de implementare a diverselor politici/programe/ proiecte vor reveni atât actorilor guvernamentali dar și celorlalte grupuri interesate.

5. Eficiență – reduce considerabil timpul de implementare a politicilor și respectiv permite cetățenilor să monitorizeze rezultatele dreptului la administrare.

În această ordine de idei, savanții Renee A. Irvin și John Sansbury identifică o serie de avantaje ale procesului de participare a cetățenilor la luarea deciziei de politică publică [243]. Mai detaliat aceste subiecte sunt expuse în tabelul din **Anexa nr.3** – Avantaje ale participării cetățenilor la adoptarea deciziilor de politică publică.

Totodată, tipurile de participare politică sunt clasificate în funcție de criterii diverse [145] cum ar fi: gradul de convenționalitate (convenționale versus neconvenționale), gradul de violență fizică asociat (violente versus non-violente), legalitate (legale versus ilegale), frecvență (ridicată versus scăzută), eficiență (ridicată versus scăzută), costuri (ridicate versus scăzute), numărul participanților (individuale versus colective), tipul interesului (personal versus colectiv). Adesea, tipologiile formelor de participare politică uzează de criteriile convenționalitate și violență,

tipurile de participare politică rezultate fiind următoarele: vot, activitate în campanie (voluntariat, convingerea altora să voteze, întâlniri electorale, donații), calitatea de membru al unui partid, activitate în comunitate și contactarea unor oficiali (convenționale non-violente), petiții, demonstrații legale, boicoturi, greva foamei, lanțuri umane (neconvenționale non-violente), demonstrații ilegale, distrugeri, violență, sabotaj, răpiri de persoane, război de gherilă, asasinat (neconvenționale violente). [143].

Continuând teoria participării ritualice [223], unii autori merg chiar mai departe, considerând că participarea politică a cetățenilor se datorează mai puțin unor caracteristici personale cât mai ales capacității societății de a „difuza și întreține o normă democratică”. [49, p. 50].

Printre categoriile majore de factori care influențează participarea sunt menționate adesea următoarele categorii: trăsături individuale ale votanților (resursele socio-economice: educația, venitul, ocupația, etc.), caracteristicile sistemului (sistemul electoral, procedurile și regulile electorale, proporțional sau nu, frecvența alegerilor, rolul partidelor, numărul de partide, separarea puterilor, votul prin poștă, etc.) și contextul politic și cultural (mobilizarea de către partide, tipul alegerilor, cât de strânsă e competiția, candidații, tipul de campanie: negativă sau pozitivă). [255].

Corelațiile dintre participare și status diferă de la o țară la alta dar nu au fost niciodată prea mari. Rezidența (urbană sau rurală): în general participarea electorală dar și cea relativă la viața localității este mai mare în rural decât urban (această situație se regăsește și în cazul Republicii Moldova). În ceea ce privește însă restul formelor de participare politică, relația este inversă. Manifestațiile au loc cel mai adesea în localitățile urbane (relația este însă viciată de faptul că instituțiile împotriva cărora se manifestă au sediile în aceste tipuri de localități).

Sistemul de valori la nivel societal este de asemenea relaționat cu participarea. Astfel, sistemele de valori tradiționale favorizează angajarea în forme convenționale de participare politică (votul) în timp ce formele protestatate sunt susținute mai mult de cultura de stânga, valorile postmaterialiste ale liberalismului cultural și universalismului. [49, p. 38].

Organizarea și funcționarea sistemului politic, natura și diversitatea mijloacelor de expresie populare garantate de drepturile civile și civice, gradul de descentralizare al instituțiilor, de asemenea, afectează participarea. [49, p. 38].

Teoriile despre participare prezentate anterior pun accentul pe cauze ale participării legate de resurse, interese, identificări și credințe ale indivizilor care (nu) participă. Aceasta este însă doar jumătate din poveste. Pentru ca cetățenii să participe este nevoie cel mai adesea și de un

catalizator. Acesta poate fi un partid, un candidat, un activist, un grup de interese.

O serie de studii au arătat faptul că factorii majori ai participării sunt situați la nivelul agenților mobilizatori. [251; 256 și 242].

În ce privește spațiul românesc, s-a constatat că studiile cu privire la alte tipuri de participare civico-politică în România sunt destul de rare. Astfel, D.Sandu [182] analizează efectele apartenenței la asociații asupra atitudinilor și comportamentului politic. Iar J.Mondak [249] studiază relația dintre implicarea civică și participarea politică a cetățenilor unui oraș românesc cu diversitate etnică.

Diverși autori găsesc deseori diferențe mari de participare între diferite categorii de populație (nivel de trai, categorii socioprofesionale, vârstă, etc.). Conform unui studiu realizat de J.Leighley și J.Nagler rata de participare este diferită în funcție de nivelul de trai. Astfel, rata de participare la vot a persoanelor din SUA aflate sub pragul de sărăcie a fost de 25% iar a celor peste pragul de sărăcie 65%. [244].

Faptul că anumite categorii de cetățeni participă într-o măsură mai scăzută decât altele la diferite activități cu caracter politic nu rămâne fără urmări la nivelul actorilor politicienilor, atitudinea acestora tinzând să fie una de neglijare față de grupurile mai puțin implicate. De exemplu, dacă ne referim la participarea diferențiată în funcție de vârstă, se constată faptul că plasarea reclamelor electorale este puternic dependentă de tipul audienței emisiunilor, preferințele fiind pentru o plasare mult mai mare în cazul emisiunilor cu audiență în vârstă. [262, p. 99]. Expunerea diferențiată în funcție de vârstă duce la o informare diferită (se învață atât din reclame negative cât și pozitive) și prin aceasta la nivele diferite de participare. De aici o spirală în creștere care trece de la neinteres la neparticipare și apoi neglijare. Mai mult, dat fiind faptul că există diferențe de ideologie, valori, atitudini între tineri și vârstnici și în condițiile în care tinerii participă mai puțin, politicile publice vor reflecta într-o măsură mai mare orientările vârstnicilor.

În general, formele de participare cetățenească sunt multiple. Ele pot fi: demonstrații publice, petiții, cereri de întâlniri, implicări în decizii, propuneri ale societății civile. De remarcat, formele și ponderea participării cetățenești diferă în funcție de regimul politic al statului. A se vedea în acest sens tabelul din **Anexa Nr.4** – Forme de participare în municipalitățile din Estul Europei.

Experiența internațională indică faptul că în cazul funcționării eficiente și efective a autorităților locale, prin implicarea activă și directă a cetățenilor șansele de dezvoltare a localităților devin mai mari, dar acest lucru are și un efect pozitiv asupra scăderii nivelului de

corupție la nivelul oficialilor și funcționarilor locali. Chiar dacă există un cadru legal în acest sens și chiar dacă transferul de putere și de fonduri financiare este desăvârșit, acestea trebuie susținute de cunoștințele cetățenilor față de acest proces și angajamentul lor în și pentru problemele locale de interes public.

Implicarea cetățenească în procesul politicilor publice a devenit o nevoie pentru asigurarea implementării cu succes a măsurilor adoptate. Mai mult, implicarea cetățenească contribuie la o atmosferă de colaborare și susținere reciprocă, necesară pentru dezvoltarea echilibrată, susținută și de durată la nivel național și local.

În literatura de specialitate a fost dezvoltată o metodă de evaluare a participării cetățenești, introdusă inițial de Sherry Arnstein, care, între timp, a devenit un etalon în clasificarea relațiilor dintre autoritățile publice locale și cetățeni. [232, p. 216-224].

Conform acestei metodologii se disting trei tipuri principale de relații dintre autoritățile publice locale și cetățeni. Prima, la baza scării, denotă o lipsă de implicare cetățenească, comunicarea dintre părți fiind caracterizată de lipsa unei încrederi reciproce.

A doua categorie include principalele elemente ale unei relații de comunicare susținută, iar în acest caz autoritatea locală, de obicei, deține pârghiile informării și implicării cetățenești.

A treia categorie este cea a controlului egal al părților asupra tipului de comunicare și relaționare dintre autoritățile publice locale și cetățeni.

A se vedea în acest sens tabelul din **Anexa Nr.5** – Scara implicării cetățenești.

Paradoxal, dar oponentii participării aduc ca argumente majore împotriva acestui proces câteva dezavantaje, cum ar fi: [233, p. 4].

- costuri inițiale mari pentru crearea și susținerea abordărilor participative;
- creșterea prematură a așteptărilor;
- substituirea informației tehnice cu cea locală;
- acapararea resurselor de dezvoltare de elitele locale.

Mai detaliat asupra problemei dezavantajelor ale participării cetățenești a se vedea tabelul din **Anexa nr.6** – Dezavantaje ale participării cetățenilor la adoptarea deciziilor de politică publică.

Într-un final, analizând diverse abordări ale fenomenului participării cetățenești și implicit a realizării dreptului persoanei la administrare, conchidem că participarea cetățenească reprezintă combinația acestor elemente - informație, comunicare și implicare în relația care se stabilește între administrație și cetățeni, iar activitățile administrației sunt dezvoltate și susținute în așa fel

încât să corespundă cât mai mult posibil nevoilor și dorințelor cetățenilor. Aceste elemente sunt prezentate pe scurt în următoarea definiție pe care o formulăm: **participarea cetățenească este procesul prin care libertățile, drepturile, valorile și aspirațiile general-umane ale cetățenilor sunt transpuse și efectiv realizate în cadrul procesului decizional ce are loc atât în administrația publică locală, cât și în administrația publică centrală.**

3.2. Transparența decizională și democrația participativă în Republica Moldova

Perioada de tranziție prin care trece Republica Moldova a adus cu sine într-o anumită măsură și reconfigurarea relațiilor formale și informale dintre indivizi, respectiv dintre indivizi și instituții. Pentru o mare parte a cetățenilor, instituțiile (centrale dar și locale) nu sunt credibile și unele nu au o funcționalitate evidentă.

Instituțiile sunt percepute ca fiind „rupte” de cetățeni, performanța instituțională fiind considerată ca lipsită de relevanță pentru viața individuală. Astfel, aproape jumătate din populație crede că instituțiile nu le influențează viața și că cetățenii nu pot influența hotărârile luate de instituții.

Dezinteresul cetățenilor față de implicarea în procesul decizional și neîncrederea acestora în capacitatea lor de a influența deciziile autorităților au ca efect accentuarea poziției dominante a autorităților publice în structurarea unei administrații participative. În acest context, rolul autorităților publice implică nu doar acceptarea participării cetățenilor ci și inițierea unor măsuri pentru implicarea efectivă a acestora în procesele decizionale.

Participarea cetățenilor este necesară pentru a construi democrația. Trebuie să fie controlat politicul, pentru o transmisie îmbunătățită a preferințelor cetățenilor, pentru a aplană conflicte, pentru a facilita consensul și a reduce costurile în procesul de luare a deciziilor politice. 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, întărind astfel legăturile sociale între oameni și favorizând 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 sa.

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 desemnare a reprezentanților în instituțiile și autoritățile publice.

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. [3, p. 29].

Drepturile și libertățile de participare la luarea deciziilor sunt stipulate expres în următoarele documente de importanță internațională:

- **Declarația Universală a Drepturilor Omului** proclamată de Adunarea Generală a ONU la 10 decembrie 1948;

- **Carta europeană: exercițiul autonom al puterii locale** adoptată de Consiliul Europei la 15 octombrie 1985 la Strasbourg;

- **Convenția pentru Apărarea Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale** (Protocolul 11) din 1 noiembrie 1998.

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 liberi 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 sunt incluse și în **Carta Europeană: exercițiul autonom al puterii locale**, partea introductivă a acestui document specificând că dreptul în cauză „face parte din principiile democratice comune tuturor statelor membre ale Consiliului Europei”.

Convenția pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale (art. 10-11) include prevederi vizând dreptul de exprimare, libertate a întrunirilor și de asociere similare celor cuprinse în Declarația Universală și Carta Europeană.

Principiile fundamentale ale participării publice din Republica Moldova sunt 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 administrare: „(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. [36]. Prin urmare, dreptul la administrare face parte din categoria drepturilor politice și prevede dreptul cetățeanului de a participa la conducerea societății, de a desemna pe guvernanți și de a influența politica publică prin exercitarea dreptului de vot.

Actul normativ fundamental ce reglementează relațiile ce apar în procesul de realizare a democrației participative este **Legea privind transparența în procesul decizional** (în continuare Legea 239/2008). [129]. Proiectul acestei legi fost elaborat de Centrul „Acces-info” pe parcursul anilor 2005 – 2006, în cadrul unui program finanțat de Ambasada S.U.A. în Moldova, la care și-au adus contribuția experți de la alte organizații nonguvernamentale, de la Consiliul Europei, din țări precum România, Bulgaria, Estonia și Lituania.

Legea 239/2008 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. [129, art.2].

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 sunt 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: [129, art.7].

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 sunt:

- 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 constituite 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 sunt 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. [129, art.13].

În fine, 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).

Ulterior, a fost aprobată **Hotărârea 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”** [84], prin care:

- 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 administrației publice în rețeaua Internet, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.668 din 19 iunie 2006;
- s-a decis că Cancelaria de Stat va monitoriza prevederile Legii privind transparența în procesul decizional.

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 în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor,

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. [175, pct. 7].

Coordonatorul procesului de consultare publică pregătește o listă generală a părților interesate, întocmită la inițiativa subdiviziunilor autorității publice, inițiativa altor autorități publice sau la propunerea părților interesate, 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 cu privire la procedurile de asigurare a transparenței în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor, 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).

Autoritățile publice planifică procesul de consultare publică, conform următoarelor etape: [175, pct. 7].

- a) determinarea proiectului deciziei care urmează a fi supus consultării;
- b) identificarea persoanei responsabile de desfășurarea procedurilor de consultare din cadrul subdiviziunii-autor a autorității publice;
- c) identificarea părților interesate;
- d) selectarea modalităților de consultare;
- e) proiectarea în timp a acțiunilor legate de procesul de consultare;
- f) estimarea costurilor consultării;
- g) anunțarea organizării consultărilor;
- h) desfășurarea procedurilor de consultare;
- i) recepționarea recomandărilor prezentate, examinarea acestora și luarea deciziei privind

acceptarea sau neacceptarea lor, precum și întocmirea sintezei recomandărilor;

j) îmbunătățirea proiectului de decizie luând în considerare recomandările acceptate;

k) întocmirea dosarului privind elaborarea proiectului de decizie, compus din procesele-verbale privind consultarea publică a părților interesate, recomandările parvenite și sinteza acestora;

l) informarea părților interesate despre rezultatele consultării.

În conformitate cu pct.32 din Regulament, în contextul consultărilor publice părți interesate pot fi:

a) cetățenii, conform definiției Legii nr.239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional;

b) asociații obștești constituite în corespundere cu legea;

c) sindicate;

d) asociații de patronat;

e) partide și alte organizații social-politice;

f) mijloace de informare în masă;

g) 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. [130]. Astfel, următoarele șase legi au fost aduse în concordanță cu prevederile Legii privind transparența în procesul decizional:

- Legea nr. 64-XII din 31 mai 1990 cu privire la Guvern, cu modificările ulterioare [120];

- Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797-XIII din 2 aprilie 1996, cu modificările ulterioare [176];

- Legea nr. 847-XIII din 24 mai 1996 privind sistemul bugetar și procesul bugetar, cu modificările ulterioare [126];

- Legea nr. 780-XV din 27 decembrie 2001 privind actele legislative, cu modificările și completările ulterioare [111];

- 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 [112];

- Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, cu modificările ulterioare [113].

În urma analizei minuțioase a legislației Republicii Moldova au fost evidențiate mai multe mențiuni relatate la participarea publicului în luare deciziilor:

1. Legea cu privire la Guvern [120].

Articolul 2. Principiile de bază ale activității Guvernului

În activitatea sa Guvernul: ...

3¹) asigură transparența în procesul elaborării și adoptării hotărârilor, dispozițiilor și ordonanțelor; ...

Articolul 25. Ședințele Guvernului

Ședințele Guvernului sînt publice. La ele pot participa și alte persoane, în conformitate cu legislația. La decizia Prim-ministrului, ședințele pot fi închise (alin.5).

Guvernul asigură transparența activității sale. În acest scop, Guvernul, din oficiu sau la inițiativa cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate, dispune, în conformitate cu legea, consultarea publică a proiectelor de acte ale Guvernului care pot avea impact economic, de mediu și social (asupra modului de viață și drepturilor omului, asupra culturii, sănătății și protecției sociale, asupra colectivităților locale, serviciilor publice). Guvernul plasează pe pagina web oficială stenogramele ședințelor sale publice și alte acte vizînd activitatea executivului (alin.6)

2. Legea pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului [176].

Articolul 24. Caracterul public al ședințelor comisiilor permanente

(1) Ședințele comisiilor sunt publice.

(2) La ședințele publice ale comisiei pot fi prezenți reprezentanți ai mijloacelor de informare în masă acreditați la Parlament. Informațiile oficiale despre lucrările comisiei se dau publicității și se plasează pe web site-ul Parlamentului.

Articolul 49¹. Organizarea de către comisia permanentă sesizată în fond a procedurilor de consultare publică

(1) Comisia permanentă sesizată în fond asigură consultarea publică a proiectelor de acte legislative și a propunerilor legislative cu părțile interesate prin organizarea de dezbateri și audieri publice, prin intermediul altor proceduri de consultare stabilite de legislația cu privire la transparența în procesul decizional.

(2) Comisia permanentă sesizată în fond stabilește procedura de consultare a proiectelor de acte legislative și a propunerilor legislative ținînd cont de caracterul proiectului, de preocuparea părților interesate pentru subiectul abordat, de alte aspecte relevante.

(3) În cazul organizării unor întruniri publice în scopul consultării, comisia permanentă

sesizată în fond stabilește regulile de organizare și de desfășurare a acestora.

(4) Comisia permanentă sesizată în fond dispune plasarea, conform legii, pe web-site-ul Parlamentului a sintezei recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, în scopul asigurării transparenței în procesul decizional.

Articolul 100. Persoanele care pot asista la ședințele Parlamentului

(1) La ședințele publice ale Parlamentului pot asista reprezentanții misiunilor diplomatice, avocații parlamentari, reprezentanți ai mijloacelor de informare în masă și, după caz, funcționari ai Aparatului Parlamentului, reprezentanți ai părților interesate, precum și alte persoane, în baza autorizației sau invitației, în condițiile stabilite de Biroul permanent.

3. Lege privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale [112].

Articolul 28. Programele de elaborare

(2) Programele de elaborare a proiectelor de acte normative cuprind denumirile actelor care urmează a fi elaborate, domeniile ce urmează a fi reglementate, autoritățile, instituțiile și persoanele care le vor elabora și le vor consulta cu părțile interesate, termenele de prezentare, precum și, după caz, referințe la reglementările legislației comunitare, alte momente legate de realizarea lor.

(3) La întocmirea programelor de elaborare a proiectelor de acte normative se iau în considerare prevederile ce țin de organizarea executării actelor legislative, propunerile în acest sens ale subiectelor cu drept de inițiere a acestora, ale instituțiilor științifice, precum și propunerile cetățenilor și ale asociațiilor lor.

4. Lege privind actele legislative Nr. 780 din 27.12.2001. *Publicat 14.03.2002 în Monitorul Oficial Nr. 36-38, art. 210* [111].

Articolul 14. Programele legislative

(1) Pentru asigurarea reglementării tuturor domeniilor de raporturi sociale, a transparenței procesului decizional, precum și pentru armonizarea actelor legislative cu legislația comunitară, Parlamentul adoptă programe de elaborare a actelor legislative.

(2) Programul legislativ cuprinde denumirile actelor care vor fi elaborate, și modificate în scopul armonizării lor cu reglementările legislației comunitare domeniile raporturilor sociale ce urmează a fi reglementate, autoritățile, instituțiile și persoanele care le vor elabora, și le vor consulta cu părțile interesate după caz, referințele la reglementările legislației comunitare, alte momente legate de realizarea sa.

Articolul 21. Avizarea și consultarea publică a proiectului de act legislativ

(1) Proiectul de act legislativ, însoțit de nota informativă, se transmite spre avizare autorităților și instituțiilor interne și externe interesate și se supune procedurii de consultare publică, în modul stabilit de lege.

5. Lege privind administrația publică locală [113].

Articolul 8. Consultarea populației

(1) În problemele de importanță deosebită pentru unitatea administrativ-teritorială, populația poate fi consultată prin referendum local, organizat în condițiile Codului electoral.

(2) În problemele de interes local care preocupă o parte din populația unității administrativ-teritoriale pot fi organizate, cu această parte, diverse forme de consultări, audieri publice și convorbiri, în condițiile legii.

(3) Proiectele de decizii ale consiliului local se consultă public, în conformitate cu legea, cu respectarea procedurilor stabilite de către fiecare autoritate reprezentativă și deliberativă a populației unității administrativ-teritoriale de nivelul întâi sau al doilea, după caz.

Articolul 17. Transparența ședințelor

(1) Ședințele consiliului local sînt publice.

(2) Orice persoană interesată poate asista la ședințele consiliului local.

(3) Cetățenii, asociațiile constituite în corespundere cu legea și alte părți interesate au dreptul:

a) de a participa, în condițiile legii, la orice etapă a procesului decizional;

b) de a avea acces la informațiile privind bugetul localității și modul de utilizare a resurselor bugetare, la proiectele de decizii și la ordinea de zi a ședințelor consiliului local și ale primăriei;

c) de a propune inițierea elaborării și adoptării unor decizii;

d) de a prezenta autorităților publice locale recomandări, în nume propriu sau în numele unor grupuri de locuitori ai colectivităților respective, privind diverse proiecte de decizie supuse dezbaterilor.

(4) Autoritățile publice locale și funcționarii publici ai unităților administrativ-teritoriale respective sînt obligați să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților efective de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea și a altor părți interesate la procesul decizional, inclusiv prin intermediul:

a) informării adecvate și în timp util asupra subiectelor dezbătute de consiliul local;

b) recepționării și examinării, în timp util, a tuturor recomandărilor, sesizărilor, scrisorilor, adresate de către cetățeni autorităților lor reprezentative, la elaborarea proiectelor de decizii sau a

programelor de activitate;

c) promovării unei politici de comunicare și dialog cu cetățenii;

d) publicării programelor, strategiilor, agendei ședințelor pe diverse suporturi informaționale.

(5) Împiedicarea accesului liber la ședințele consiliului local sau compromiterea procesului decizional prin acțiuni deliberate de ascundere a informației de interes public se sancționează conform legislației în vigoare.

Pentru dezvoltarea parteneriatului strategic între autoritățile publice, societatea civilă și sectorul privat; facilitarea participării părților interesate în procesul de luare a deciziilor, la 19 ianuarie 2010 a fost creat organul consultativ **Consiliul Național pentru Participare**. [91].

- a fost aprobat Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei pentru dezvoltarea societății civile în ședința CPN din 8 iunie 2010;

- a fost aprobată Strategia pentru dezvoltarea societății civile în ședința CPN din 25 octombrie 2010;

- a fost elaborat și distribuit Ghidul de moderare a discuțiilor publice cu pașii esențiali în sprijinul moderatorului discuțiilor;

- a fost creată pagina web <http://www.particip.gov.md>, care se actualizează permanent.

- a fost elaborat Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei dezvoltării societății civile 2009-2011.

În șirul actelor normative ce vizează direct procesul de realizare a dreptului persoanei la administrare, se înscriu plenar următoarele:

1. **Planului național de acțiuni** pentru implementarea în Republica Moldova a Convenției privind accesul la informație, justiție și **participarea publicului** la adoptarea deciziilor în domeniul mediului (2011-2015). [85].

2. **Crearea Consiliului Comun de Parteneriat**. [92]. Consiliul are drept scop dezvoltarea și promovarea parteneriatului strategic între autoritățile publice, partenerii externi de dezvoltare, societatea civilă și sectorul privat, în vederea consolidării democrației participative în Republica Moldova, prin facilitarea comunicării și participării părților interesate la procesul de consultare a agendei de dezvoltare, prin monitorizarea implementării documentelor naționale de dezvoltare și a contribuției asistenței externe la acest proces.

3. Lansarea portalului datelor guvernamentale cu caracter public www.date.gov.md. Respectivul portal a fost lansat în scopul asigurării transparenței procesului decizional și participării cetățenilor la actul de guvernare, precum și accesului cetățenilor și mediului de afaceri la datele guvernamentale cu caracter public. În virtutea dispoziției guvernamentale, ministerele, autoritățile administrative centrale și alte autorități și instituții publice sunt obligate să identifice lunar, în formatul stabilit de Centrul de Guvernare Electronică (E-Government), trei seturi de date de interes pentru cetățeni și business, pe care le vor înregistra pe portalul dat; vor asigura actualizarea periodică a datelor guvernamentale cu caracter public în funcție de frecvența colectării lor.

4. Concomitent, în decursul anilor 2009-2010, întru realizarea prevederilor Legii nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional, ministerele și alte autorități administrative centrale au elaborat și aprobat regulile interne de informare, consultare și participare în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor, în conformitate cu noul cadru normativ. [147; 148; 149; 150 și 47]. De asemenea, pe paginile web ale AAPC au fost create rubrici referitor la transparența în procesul decizional, unde sunt plasate proiectele de politici publice.

În fine, monitorizarea respectării procedurilor de consultare a deciziilor în sensul implementării Legii privind transparența în procesul decizional a permis identificarea următoarelor concluzii: în anul 2010, organele centrale de specialitate au adoptat circa 660 decizii de politici publice care au impact economic, social, financiar administrativ și de mediu. În procesul de consultare a proiectelor deciziilor, metodele mai frecvent folosite sînt plasarea proiectelor deciziilor propuse pe paginile oficiale web ale autorităților, organizarea consultărilor și ședințelor publice, în cadrul cărora se recepționează recomandări la proiectele de decizii. Conform datelor recepționate, ministerele și autoritățile administrative centrale au organizat *681 de întruniri consultative*, audieri publice, dezbateri, ședințe ale grupurilor de lucru pe diverse domenii cu participarea reprezentanților asociațiilor și organizațiilor, a cetățenilor, precum și a altor părți interesate. Pe parcursul anului 2010, ministerele și alte autorități administrative centrale au recepționat circa 3800 recomandări, *46%* recomandări *au fost incluse* în proiectele de decizii, iar o parte din recomandările parvenite la proiectele de acte legislative se află în proces de examinare. De menționat că în anul 2009 au fost recepționate doar 1680 recomandări.

3.3. Democrația participativă în statele Uniunii Europene și SUA

Deși normele privind consultarea și participarea publică nu fac parte din acquis-ul comunitar, la nivelul Uniunii Europene există o preocupare pentru creșterea calității interacțiunii dintre instituțiile publice și cetățeni.

Unul dintre rezultatele acestei preocupări este Cartea albă a Bunei Guvernări [236]., care enumeră cinci principii de bază, care nu pot fi aplicate de instituțiile publice separat, ci doar împreună:

- Deschidere – care implică o comunicare activă asupra activității proprii și asupra deciziilor luate; folosirea unui limbaj accesibil. Aceasta este o componentă de bază pentru creșterea încrederii în autoritatea publică.

- **Participare** – asigurată în toate etapele unei politici publice, de la inițiere până la implementare și evaluare. Este nevoie de o abordare incluzivă.

- Răspundere – clarificarea rolurilor diverselor instituții și asumarea responsabilității de către fiecare instituție în parte.

- Eficiență – politicile publice au nevoie de obiective clare, de o evaluare a impactului viitor și de folosirea experienței anterioare pentru a furniza ceea ce este necesar la momentul potrivit.

- Coerență – politicile publice trebuie să fie coerente, ușor de înțeles și consecvente. Este o nevoie cu atât mai mare cu cât contextul intervențiilor politice este tot mai complex.

Participarea publicului în procesul de politică publică este, prin urmare, una dintre recomandările europene. O comunicare a Comisiei Europene intitulată „Spre o cultură întărită a consultării și dialogului – propunere cu privire la principii generale și norme minimale aplicabile consultărilor angajate de Comisie cu părțile interesate” [217] stabilește următorii termeni de referință care transpun principiile Cărții Albe:

- Pentru a asigura deschiderea și responsabilitatea, este nevoie să fie în mod clar făcute cunoscute: care sunt problemele examinate, care sunt mecanismele de consultare utilizate, care sunt părțile consultate și pentru care motiv au fost ele alese, care sunt factorii care influențează formularea politicii publice.

- Referitor la părțile consultate și la factorii interesați implicați în proiect, este nevoie să fie clar cunoscute și făcute publice: care sunt interesele pe care le reprezintă, care este gradul de reprezentare pe care îl au și în ce măsură acestea sunt fidel reprezentate.

- Pentru a fi eficace, consultarea trebuie inițiată cât mai devreme posibil. Participarea părților interesate la elaborarea unei politici publice trebuie să înceapă încă din momentul în care opinia lor mai poate fi luată în considerare în vederea definirii principalelor obiective, a metodelor de acțiune și a indicatorilor de performanță.

- Pentru a asigura coerența, este nevoie de mecanisme de urmărire a contribuțiilor primite, de răspuns către părțile care le-au formulat, de analiză și evaluare comparativă a propunerilor și rezultatului final în vederea îmbunătățirii mecanismelor de consultare și acțiune.

Accesul liber la informațiile publice și transparența decizională sunt concepte de bază în administrația Statelor Unite ale Americii și a statelor din Uniunea Europeană. Transparența nu include numai guvernarea ”la vedere”, ci și noțiunea de guvernare pe înțelesul tuturor. Trei motive fundamentale au dus la necesitatea reglementării legale a conceptului de transparență.

Mai întâi, guvernarea la vedere – transparența – facilitează controlul asupra acțiunilor, sau a lipsei de acțiune, a autorităților publice. Se bazează pe supoziția că ”puterea corupe”. Din punctul de vedere al cetățenilor controlul se referă în principal la prevenirea abuzurilor celor pe care i-au ales să-i conducă.

Al doilea motiv fundamental al transparenței este dorința de a îmbunătăți eficiența procesului decizional și a crește încrederea publicului în acesta. Astfel, conducătorii care au obligația să-și explice acțiunile în public iau decizii mai bune, mai raționale și într-un mod mai eficient. Studii politice au observat însă că există și reversul medaliei, prea mult accent pe explicarea acțiunilor duce la aversiunea față de risc a autorităților publice și la menținerea status quo-ului.

Al treilea, și cel mai important motiv fundamental care stă la baza necesității de a reglementa conceptul de transparență decizională este considerarea acesteia ca o condiție esențială a participării active a cetățenilor la procesul decizional. Și acest principiu este controversat. S-a observat că în Statele Unite, Legea libertății informației a fost folosită de prea multe ori de interese comerciale în căutare de avantaje în cadrul competiției.

În țările Uniunii Europene și în Statele Unite, cetățenii au dreptul de a accesa documente publice, fără a motive cererea de acces la ele, și fără a trebui să explice la ce vor folosi aceste informații. Autoritățile publice pot refuza accesul la documente numai când informația ar periclita serios interesul public. Cetățenii UE au dreptul de a accesa documentele instituțiilor europene.

Cadrul legal al democrației participative în unele țări ale Uniunii Europene

În țările Uniunii Europene, accesul la libera informație și legile transparenței decizionale sunt fie prevăzute în Constituțiile țărilor respective, fie sunt legi separate, fie sunt incluse în codul juridic. Unele țări au aceste legi la nivel central, însă pot avea la nivel local. Uniunea Europeană are legislație separată referitoare la documentele și deciziile Comunității.

Sistemul legislativ al câtorva țări membre ale UE este prezentat succint în continuare.

În *Austria*, accesul general la informații este prevăzut în Constituție, iar instituțiile administrative sunt obligate să pună la dispoziție informații din sfera lor de competență. Singura limitare este că funcționarii publici trebuie să păstreze secretul informației când trebuie să protejeze interese specifice. Conform legii, cetățenilor nu le este permis accesul la documente, ci au numai dreptul de a primi răspunsuri din partea guvernului referitoare la conținutul informațiilor. La nivel local, cele nouă provincii au legi similare.

În *Belgia*, Constituția declară dreptul general la accesul la documente administrative, dacă nu este interzis prin legile federale sau regionale. Acest drept îl au și cetățenii, și cei care nu sunt cetățeni. Există propuneri de modificare a articolului din Constituție pentru a include și principiul transparenței decizionale. La nivel local (regional, în Belgia) administrația publică este obligată să permită accesul la documente publice, și să ofere explicațiile necesare. Fiecare jurisdicție are o comisie de acces la documentele administrative, care supraveghează aplicarea legii și procesul de acces.

În *Danemarca*, Legea accesului la documentele administrației publice prevede accesul general. Nu se aplică în cazul documentelor interne ale autorităților doar dacă acestea sunt disponibile în forma finală, de exemplu când conțin hotărârea finală asupra unei probleme. Dreptul la acces nu se aplică altor categorii de documente, cum ar fi minutele ședințelor de guvern, corespondența inter-ministerială care se referă la crearea de legislație etc.

În *Franța*, dreptul fiecărei persoane la informațiile publice este prevăzut prin lege. De asemenea este prevăzut accesul la documente administrative. Aceeași lege prevede o listă de excepții, iar autoritățile pot refuza accesul la documente dacă s-ar periclita interese protejate. Aceste interese sunt: ședințele ramurii executive, apărarea națională, relații externe, politica monetară, securitatea națională și ordinea publică, proceduri juridice, documente referitoare la impozite, dosare personale sau documente referitoare la viața personală a individului, secretul comercial și industrial. Prin lege este creată o comisie de acces la documente care monitorizează aplicarea legii.

În *Germania*, nu există o lege a accesului la documente și informații, deși o propunere a unui "Act al libertății de informație" este în discuție la ministerul de interne federal. Unele landuri (trei) au adoptat legi locale despre accesul la informație.

În *Italia*, Legea accesului la documentele administrative, din 1990, prevede accesul oricărei persoane care are un interes legitim pentru aceste documente. De aceea, fiecare cerere de acces trebuie să fie motivată. Nu există nici o deosebire între documente oficiale și cele neoficiale, ori între documente complete și incomplete. Dreptul la acces nu se aplică la documentele care conțin secrete de stat definite prin lege, ori secrete militare, industriale și comerciale. Autoritățile publice pot refuza accesul la documente dacă acesta influențează negativ munca administrației. Toate excepțiile sunt facultative, și se aplică testul de producere a daunelor.

În *Olanda*, Legea accesului publicului la informații guvernamentale, din 1991, obligă autoritățile publice să comunice informațiile guvernamentale și să furnizeze informații la cerere. La bază se află principiul că documentele unei autorități publice trebuie să fie la dispoziția tuturor. Există totuși excepții și restricții de la această obligație, prevăzute în lege.

În *Spania*, reglementările legale pentru administrația publică și procedurile administrative, din 1992, și Legea organizării și funcționării administrației generale a Statului, din anul 1997, declară că transparența activității administrative nu este numai o garanție pentru cetățeni dar și un criteriu de funcționare a aparatului public. În probleme specifice, Cum ar fi chestiuni neadministrative, informații despre apărarea națională și securitatea de stat, informații despre cercetări penale și juridice, secrete industriale și comerciale, și politica monetară, dreptul de acces la documente nu se aplică. Legea nu se aplică documentelor computerizate.

În *Suedia*, Constituția statuează libertatea informației și de asemenea stabilește anumite limite. Legea libertății presei din 1766, reactualizată în 1994, stabilește dreptul tuturor cetățenilor suedezi la accesul la documente publice. Documentele interne sunt considerate oficiale numai după ce au fost înregistrate și îndosariate. Autoritățile pot refuza accesul la documente pentru a proteja interese speciale, securitatea statului, relațiile externe, politica monetară, cercetări penale, interesele economiei publice, protejarea vieții particulare, conservarea anumitor specii.

În *Marea Britanie*, se aplică în prezent Codul de practică de acces la informații guvernamentale, din 1994, care asigură acces numai la informație, nu la documente și dosare, și conține excepții foarte mari. Legea libertății la informație este în proces de adoptare încă din 1997, a fost trimisă la Camera Lorzilor în aprilie 2000, a primit consimțământul Reginei în decembrie 2000, dar încă nu este în vigoare. Legea prevede dreptul general de acces la

documente și informațiile autorităților publice, însă a fost aspru criticată ca fiind insuficientă și mai slabă decât prezentul Cod de Practică.

Cadrul legal al democrației participative în SUA

În *Statele Unite*, Legea liberului acces la informații publice – the Freedom of Information Act (FOIA) – a intrat în vigoare în anul 1966, modificată substanțial în 1996 pentru a include accesul la documentele electronice, și prevede în general două lucruri importante:

1. Orice cetățean are dreptul de a solicita accesul la documentele și informațiile agențiilor federale.
2. Se stabilește dreptul de a acționa în judecată agențiile care nu se supun acestei legi.

Toate agențiile ramurii executive a Guvernului federal american au obligația de a pune la dispoziție documente ca urmare a primirii unei cereri serioase. Sunt exceptate documentele, sau porțiuni din acestea, care sunt protejate de excepțiile prevăzute în Legea liberului acces la informații publice.

Fiecare instituție federală răspunde la cererile pentru documentele agenției respective. Fiecare pune la dispoziție un ghid tipărit și afișat pe internet care conține o listă a documentelor instituției. Departamentul de Justiție menține o pagină de internet centralizatoare, care conține și o listă a birourilor care se ocupă de legea accesului la informație, cu numerele de telefon și adresele de internet ale tuturor instituțiilor.

Prin statut, toate instituțiile federale au obligația de a răspunde unei cereri de acces la informație în timp de 20 de zile lucrătoare, dar sunt și întârzieri. De exemplu, unele birouri din Departamentul de Justiție, cum ar fi FBI, primesc anual mii de cereri de informații. Multe din cereri necesită o revizuire extrem de amănunțită a sute și mii de pagini de documente. Departamentul de Justiție face toate eforturile pentru a răspunde în timpul prevăzut prin lege, însă în multe cazuri lucrul acesta este imposibil.

Dacă răspunsul nu este primit în timpul prevăzut, și nici nu s-a căzut de acord asupra unei alte perioade, cetățeanul poate apela la o curte de justiție federală pentru a constrânge agenția respectivă.

Legea liberului acces la informații publice (FOIA), nu prevede însă accesul la documentele celor 50 de state și ale autorităților locale. Acesta este prevăzut în statutul fiecărui stat, și fiecare stat are propria lege a accesului la informație. Bineînțeles, aceste legi sunt diferite în multe aspecte, însă în general urmează formatul de bază al legii federale FOIA.

3.4. Concluzii la capitolul 3

După cum se poate observa, dinamica ideilor politice cu privire la participarea poporului are o evoluție lentă și sinuoasă, dând naștere la numeroase dezbateri între teoreticieni și producând o serie de transformări profunde în istoria Europei. Modelul ideal de democrație se lasă încă așteptat, formele actualele de guvernare - cel consensualist și cel majoritarist, aflate în concurență - trebuind să răspundă la provocările unei societăți din ce în ce mai tehnologizate și marcate de diversitate (etnică, religioasă etc.).

Prin urmare, conceptul de **participare publică** se bazează pe necesitatea consultării cetățenilor și exprimarea de către aceștia a opiniilor în legătură cu deciziile care se adoptă la diferite nivele și de care ei sunt afectați, într-un fel sau altul. Într-o comunitate sănătoasă, cetățenii participă la procesul de luare a deciziilor de interes public, informându-se cu privire la problemele care îi afectează, solicitând autorităților să adopte măsurile pe care ei le consideră de cuviință și participând efectiv la punerea în practică a deciziilor luate.

Prezentarea succintă a legislației ce reglementează participarea societății civile la luarea deciziilor ne permite să constatăm că aceasta, în linii generale, conține prevederile necesare realizării unei asemenea participări.

Totodată, este de remarcat lipsa unei legi care ar reglementa mecanismul exercitării dreptului participativ și dreptului la inițiativa cetățenească. De asemenea, simpla recunoaștere a faptului că Republica Moldova dispune de un cadru legal în acest domeniu nu presupune în mod automat respectarea lui.

Cu părere de rău, aplicabilitatea cadrului legal este redusă, ce se explică prin necunoașterea, nerespectarea, precum și prin încălcarea frecventă a prevederilor acestuia. Altfel spus, sunt necesare măsuri de asigurare a realizării drepturilor de acces la informații, de petiționare, de participare la luarea deciziilor etc., începând de la familiarizarea populației cu drepturile constituționale, instruirea și reciclarea funcționarilor publici până la aplicarea unor sancțiuni riguroase pentru încălcarea acestor drepturi.

Lipsa transparenței, alături de alte carențe ale activității de reglementare, conduce la încrederea scăzută a societății în forța și importanța actelor normative. Absența consultărilor face ca normele să fie frecvent modificate sau înlocuite, lucru ce determină o accentuată instabilitate legislativă și nu oferă siguranța necesară cadrului legal existent în Republica Moldova. Aplicarea reală a principiului transparenței (care acoperă și procedurile, și garanțiile care privesc atât accesul la informații, cât și participarea la procesul de decizie) ar duce la o mai mare încredere în

legi și reglementări, din moment ce ele au fost adoptate cu consultarea celor interesați. Încrederea în cadrul legal va avea ca rezultat un mai mare grad de respectare a legii, cu consecințe pozitive asupra dezvoltării economice și a menținerii unor relații de cooperare între aparatul guvernamental și societate.

Transparența trebuie să devină o componentă esențială a instituțiilor publice, ea este mai curând o prevedere a legii, distanța dintre gradul actual de transparență al instituțiilor și obiectivele fixate prin lege fiind destul de însemnată.

În general, la nivel european cele 2 teme: accesul la informații și transparența sunt doar parțial reglementate, ținând mai degrabă de sfera națională de reglementare decât de cerințele de tratare unitară la nivelul tuturor statelor membre.

Singura referință expresă este conținută de *Carta drepturilor fundamentale ale Uniunii Europene*, art. 42 – Dreptul de acces la documente: „Orice cetățean al Uniunii și orice persoană fizică sau juridică rezidentă sau având sediul social într-un stat membru are dreptul de acces la documentele Parlamentului, Consiliului și Comisiei Europene.”

În *Statele Unite*, Legea liberului acces la informații publice – the Freedom of Information Act (FOIA) nu prevede însă accesul la documentele celor 50 de state și ale autorităților locale. Acesta este prevăzut în statutul fiecărui stat, și fiecare stat are propria lege a accesului la informație. Bineînțeles, aceste legi sunt diferite în multe aspecte, însă în general urmează formatul de bază al legii federale FOIA.

4. INSTRUMENTE JURIDICE UTILIZATE ÎN PROCESUL DE REALIZARE A DREPTULUI PERSOANEI LA ADMINISTRARE

4.1. Reglementarea juridică a participării cetățenești la administrare prin intermediul reprezentanților săi

Ar fi fost ideal dacă întregul popor ar participa direct la procesul de conducere a societății, la procesul de adoptare a legilor și la organizarea executării lor. Luând în considerație faptul că statele nu pot crea condiții pentru ca întregul popor să legifereze, să ia decizii asupra unor probleme etc., a apărut necesitatea de a găsi o soluție adecvată de participare a persoanei la administrare și anume: prin reprezentanții pe care îi desemnează. Aceasta înseamnă că poporul deleghează exercitarea dreptului ce îi revine unor reprezentanți ai săi aleși pe bază de alegeri libere. Aceștia dispun de dreptul, în numele celor ce i-au ales, de a rezolva problemele societății și ale statului, conform Constituției. Astfel se creează în societate organismele de guvernământ: Parlamentul, Președinția, Guvernul.

Constituția Republicii Moldova în art. 60 stipulează că: „Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova și unica autoritate legislativă a statului”, ceea ce înseamnă că Parlamentul trebuie să exprime voința întregului popor, ea găsindu-și obârșia în suveranitatea națională, în puterea poporului. În această calitate Parlamentul trebuie să reprezinte întreaga societate și nu o parte din ea.

Din prevederile Constituției reiese că din momentul delegării deputatului în Parlament, el urmează să activeze nu în interes propriu sau partinic, ci în numele și pentru popor. De facto, noi ne ciocnim de realitatea că partidul de guvernământ, își îndeplinește doar programul său.

Plus la aceasta, în virtutea faptului că Parlamentul nu este un simplu organ reprezentativ al poporului, ci este organul său reprezentativ **suprem**, reiese că, partidul de guvernământ, având majoritatea în Parlament, promovează legile care îi convin acestui partid, dar nu întregului popor. Or, Parlamentul este unica autoritate legislativă în Republica Moldova. Cetățeanul, care nu a votat partidul de guvernământ, reiese că nu mai poate pretinde la o adoptare a legii pe care a

sperat-o el.

Puterea executivă în Republica Moldova, conform Constituției, se realizează pe plan organizatoric și funcțional cu un caracter bicefal, ceea ce atestă două autorități: Președintele Republicii Moldova și Guvernul, care, fără a se subordona una celeilalte, exercită atribuții proprii, de natură administrativă, anume precizate de lege. Între aceste două autorități sunt statornicite numai raporturi de colaborare și de participare în exercitarea unora dintre atribuțiile prevăzute de Constituție.

Dreptul persoanei de a alege Președintele Republicii Moldova. Instituția președintelui Republicii Moldova a fost instituită în anul 1990. Legislația în vigoare de atunci prevedea alegerea președintelui de către Parlament. Peste un an, în 1991, prin Legea nr. 720-XII din 18 septembrie 1991 „Cu privire la alegerile Președintelui Republicii Moldova”, pentru alegerea Președintelui a fost stabilit sufragiul universal direct, confirmat mai apoi în Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994, art. 78. Ulterior, faimosul act de modificare și completare a Constituției Republicii Moldova din 5 iulie 2000, prin Legea nr. 1115-XIV din 5 iulie 2000 a instituit alegerea Președintelui Republicii Moldova de către Parlament. Astfel, conform redacției actuale a art. 78 din Constituție, Președintele Republicii Moldova este ales de parlament prin vot secret.

Poate fi ales Președinte al Republicii Moldova, cetățeanul cu drept de vot care are 40 de ani împliniți, a locuit sau locuiește permanent pe teritoriul Republicii Moldova cel puțin 10 ani și posedă limba de stat. Este ales cetățeanul care obține votul a trei cincimi din numărul deputaților aleși. Dacă nici un candidat nu întrunește numărul necesar de voturi (61), se organizează al doilea tur de scrutin între primii doi candidați stabiliți în ordinea numărului descrescător de voturi obținute în primul tur. Dacă și în turul al doilea nici un candidat nu întrunește numărul necesar de voturi, se organizează alegeri repetate. În cazul în care și după alegerile repetate Președintele Republicii Moldova nu este ales, Președintele în exercițiu dizolvă Parlamentul și stabilește data alegerilor în noul Parlament. Rezultatul alegerilor pentru funcția de Președinte al republicii este validat de Curtea Constituțională. Candidatul, a cărui alegere a fost validată depune jurământul în fața Parlamentului și a Curții Constituționale cel târziu la 45 de zile după alegeri. Mandatul Președintelui Republicii Moldova durează patru ani și se exercită de la data depunerii jurământului. Președintele își exercită mandatul până la depunerea jurământului de către Președintele nou ales. Constituția Republicii Moldova prevede *expressis verbis* doar două condiții pentru prelungirea mandatului prezidențial: în caz de război și în caz de catastrofă.

Cercetând problema reglementării juridice a participării persoanei la exercitarea puterii

prin reprezentanți, nu putem să nu ne oprim asupra aspectului dreptului cetățeanului de a revoca reprezentanții aleși, dacă aceștia nu îndeplinesc speranțele și năzuințele poporului care i-au ales. Responsabilitatea în fața legilor este una din trăsăturile fundamentale ale regimurilor democratice. Este o obligație ce revine reprezentanților oficiali de a îndeplini îndatoririle corect și de a răspunde pentru modul în care își îndeplinesc atribuțiile și îndatoririle. Această abilitate se poate exprima prin: (a) răspunderea președintelui față de popor; (b)) răspunderea colectivă a miniștrilor dintr-un guvern față de Parlament; (c)) răspunderea deputaților față de alegătorii lor; (d) răspunderea funcționarilor publici pentru legalitatea deciziilor luate [192, p. 212].

Răspunderea colectivă a miniștrilor dintr-un Guvern prevede ca fiecare ministru care activează în cadrul Guvernului, să poarte responsabilitate nu numai pentru activitatea sa, ci și pentru activitatea altor miniștri. Ministrul nu poate să nu fie de acord cu acțiunile Guvernului în întregime, în acest caz el trebuie să-și dea demisia. Atunci când printr-o interpelare se atacă politica generală a Guvernului este pusă în joc răspunderea colectivă a miniștrilor. Votul de încredere privește întreg Guvernul. Atunci când interpelarea vizează numai un singur ministru, votul de încredere îl privește numai pe acesta. Dacă primul-ministru se solidarizează cu ministrul vizat, votul de încredere se referă la întreg Guvernul [41, p. 210].

Răspunderea politică a miniștrilor implică, în conformitate cu opinia unor autori [107, vol.II, p. 503], o culpă a celui ce răspunde, implicit încălcarea unor norme și principii de drept, cele ale dreptului constituțional sau, după caz, ale dreptului administrativ. După alți autori [1, p. 76], răspunderea colectivă echivalează cu lipsa de răspundere. Guvernul poartă răspundere politică în fața Parlamentului. Demiterea este cea mai severă sancțiune în cazul răspunderii politice a Guvernului. Cu toate acestea, răspunderea politică a miniștrilor nu este suficientă pentru a asigura o bună guvernare, opinează M. Orlov [1, p. 76].

Responsabilitatea politică cuprinde și noțiunea de „responsabilitate ministerială”. Se cere a face o distincție între „responsabilitate ministerială” și „responsabilitate guvernamentală”, așa cum s-a făcut în constituțiile mai multor țări.

În dreptul constituțional al mai multor țări se dă preferință noțiunii „responsabilitate ministerială”. „Prin folosirea sintagmei: „Lege privind responsabilitatea ministerială” este limpede că s-a vrut a se conferi acestui act normativ un conținut mai larg, care să excedă responsabilitatea guvernamentală, incluzând, după opinia noastră, și responsabilitatea altor persoane, care, nefiind membru în Guvern, dețin demnități asimilate cu funcția de ministru.

Prin urmare, conținutul legii privind responsabilitatea ministerială nu trebuie limitat numai la cazurile de „răspundere și pedepsele membrilor Guvernului”, ci trebuie să cuprindă norme

care privesc și funcțiile asimilate cu funcția de ministru, chiar dacă unele din aceste norme sunt aplicabile numai membrilor Guvernului, astfel nu se poate explica de ce legiuitorul constituant s-a referit la responsabilitatea ministerială și nu la „responsabilitatea guvernamentală” [74, p. 12].

Ideea responsabilității ministeriale a pornit de la conștientizarea faptului că puterea executivă trebuie să aibă responsabilitatea tuturor acțiunilor sale. Această responsabilitate a puterii executive, nici în regimurile monarhice, caracterizate prin lipsa absolută a răspunderii suveranului, nici în cele republicane nu poate să cadă asupra Șefului Statului. Responsabilitatea prezidențială este limitată și nu se poate întinde asupra tuturor faptelor Guvernului, de aici și responsabilitatea miniștrilor, care sunt auxiliari Șefului de Stat. Responsabilitatea puterii executive reprezintă o condiție esențială a democrației, a statului de drept. Având în vedere faptul că miniștrii au libertate deplină de decizie, s-a considerat că este drept ca ei să fie răspunzători pentru actele abuzive sau ilegale pe care le comit [41, p. 159].

Sistemul responsabilității ministeriale a devenit unul dintre principiile democrației în majoritatea statelor. El constituie fundamentul sistemelor de guvernământ democratice, sub toate cele trei aspecte ale sale: responsabilitatea politică, penală și civilă. Din păcate, pentru guvernării din Republica Moldova adoptarea legii care să reglementeze propria răspundere nu este o urgență. Legislația Republicii Moldova nu reglementează tragerea la răspundere juridică (penală și civilă) a miniștrilor. „Or, astfel de prevederi trebuie să existe, după modelul statelor democratice, și să fie cuprinse într-o lege specială, care să reglementeze răspunderea ministerială pentru cele mai frecvente și periculoase fapte, săvârșite de miniștri în exercițiul funcției, să stabilească pedepse adecvate și o procedură deosebită, pentru ca aceștia să nu poată influența organele de anchetă și de judecată, având în vedere puterea și autoritatea de care dispun. În lipsa unei legi speciale, miniștrii, în caz de săvârșire a unei infracțiuni, poartă răspundere după regulile generale stabilite de legislația penală, fără a se ține cont de faptul că postul pe care îl ocupă persoana respectivă poate intimida organul de cercetare și anchetă penală” [165, p. 77].

Așadar, responsabilitatea ministerială, ca principiu, este considerată legitimă, justă și necesară. Este legitimă, deoarece este drept ca fiecare cetățean care ocupă o funcție a statului să fie responsabil pentru actele sale. Dreptul este guvernat de ideea că omul este liber. Principiul libertății omului ne conduce la principiul responsabilității fiecăruia pentru faptele sale. Este în același timp și justă, deoarece nimeni nu este obligat să ocupe funcția de ministru, fără voia sa. Din moment ce o persoană acceptă această funcție, ea acceptă și responsabilitatea care-i revine.

Responsabilitatea miniștrilor este și necesară, pentru că prin intermediul ei se poate garanta respectarea legii de către aceștia. Spre regret, instituția contenciosului administrativ în țara

noastră reglementează doar tangențial răspunderea miniștrilor. Pentru ca democrația să nu rămână o simplă declarație, legiuitorul trebuie să stabilească un sistem echitabil de răspundere a statului în fața cetățeanului și a cetățeanului în fața statului, în consens cu Constituția țării. În lipsa cadrului legislativ, reformele începute vor bate încă mult timp pasul pe loc. Guvernanții nu se grăbesc să adopte legi care să reglementeze răspunderea lor față de cetățean. Responsabilitatea administrației, ca și legalitatea, sunt principii de bază determinate pentru buna guvernare și edificarea statului de drept [165, p. 78].

4.2. Participarea cetățenească la actul de administrare prin accesul liber al persoanei la funcția publică

Republica Moldova se confruntă cu multiple probleme care sunt generate de o proastă pregătire a funcționarilor publici și a guvernanților, majoritatea cărora au fost formați profesional și mintal în fostul regim, care și-a pus amprenta asupra caracterelor lor, și din aceste considerente se manifestă o tendință spre abuz de putere, protejarea intereselor personale, intereselor de grup, de partid. [160, p. 19].

În acest sens, sunt pline de adevăr afirmațiile precum că: „o administrație dotată cu mijloace materiale și financiare de mare valoare, dar încadrată cu funcționari nepregătiți profesional nu își poate îndeplini sarcinile, irosind zadarnic resursele care i-au fost puse la dispoziție”. [153, p. 227].

Pentru regimurile democratice liberul acces la funcția publică, egalitatea de șanse și meritul profesional au devenit pilonii de bază ai recrutării și promovării în funcții publice, mai ales în statele occidentale democratice (Franța, Marea Britanie) ca urmare a revoluțiilor burgheze și a instaurării și consolidării treptate a statului de drept.

Oriunde și în orice epocă nu ar trăi oamenii, ei sunt implicați direct sau indirect în procesul de conducere, de dirijare, de guvernare a societății. Guvernarea este un proces natural și inalienabil. Societatea umană este imperfectă și coruptă prin firea sa și de aceea ea are nevoie de guvernare. Or, membrii unei societăți umane se simt în nesiguranță și pericol atunci, când nu sunt diriguți de un guvern [1, p. 11].

O guvernare democratică presupune: - responsabilitatea autorităților puterii în fața cetățenilor; egalitatea în drepturi a cetățenilor; participarea largă a cetățenilor la adoptarea

deciziilor; accesul liber al cetățenilor la informație; existența economiei de piață într-un cadru legal; existența pluralismului politic etc.

Potrivit **Constituției**, art. 39, alin.(2) oricărui cetățean i se asigură, potrivit legii, dreptul la o funcție publică. [34]. Aceasta reprezintă o responsabilitate în aparatul Guvernului sau în structurile administrației teritoriale, aflându-se în serviciul public al societății. Prin funcția publică se realizează puterea de stat, statutul funcției publice este un regim de drept public, mai exact de drept administrativ [107, p. 629; 161, p. 211].

Și în sistemul Uniunii Europene există statornicit un „Statut” care are ca subtitlu: „Regulamente și reglementări aplicabile funcționarilor și altor agenți ai comunităților europene”. [24, p. 11; 211, p. 192]

„Sistemul constituțional al oricărei țări este, cu siguranță, sortit prăbușirii, dacă principala coloană de sprijin a acestuia – drepturile și libertățile omului și cetățeanului nu este reală și durabilă. Drepturile și libertățile sunt acele prerogative, conferite prin lege, în termenul cărora titularul dreptului poate să desfășoare o anumită conduită și să ceară altora desfășurarea unei conduite adecvate dreptului său, sub sancțiunea prevăzută de lege, în scopul valorificării unui interes personal, direct, născut și actual, legitim și juridic protejat, în acord cu interesul general și cu normele de conviețuire”, accentuează, pe bună dreptate, Ermurachi Victor [179, p. 22].

Odată cu acordarea dreptului la ocuparea unei funcții publice, statul este obligat să asigure nivelul de instruire a funcționarilor publici, să asigure informarea acestora, asigurarea lor cu necesarul pentru buna funcționare, preluarea de către aceștia a unor împuterniciri, a unor servicii publice, ca rezultat al descentralizării.

Condițiile de acces la funcția publică reprezintă un cumul de elemente prin a căror îndeplinire sau realizare se poate ocupa o anumită funcție.

Un prim sistem de selecție presupune recrutarea liberă a funcționarilor, cunoscut în Germania, care presupune un minim de condiții și formalități ce trebuie îndeplinite de candidați, urmat de selecția în etape, practica în materie consacrand monopolul juriștilor pentru funcțiile de conducere.

Un al doilea sistem se bazează pe concursul deschis al candidaților înscriși, este întâlnit în majoritatea statelor din UE precum Belgia, Franța, Irlanda, Italia, Luxemburg, Marea Britanie, Portugalia, Spania, etc., deși cunoaște particularități specifice.

Noțiunea de „serviciu public” deseori, se confundă cu cea de „servicii publice”. Prin „serviciu public” înțelegem „personalul din administrația publică și statutul juridic al acestuia”, iar prin cea de-a doua, „servicii publice” – „activitatea de prestare a serviciilor de interes public

de către diferite instituții publice”. Este important a nu confunda noțiunea de „serviciu public” ca serviciu de stat și „serviciu public” prestat populației. În Legea serviciului public [119] noțiunea de „serviciu public” a fost definită în felul următor: „serviciu public înseamnă totalitatea autorităților publice și activitatea persoanelor ce ocupă posturi în aparatul acestor organe, îndreptată spre realizarea împuternicirilor acestor autorități în scopul dezvoltării economiei, culturii, sferei sociale, promovării politicii externe, apărării ordinii de drept și asigurării securității naționale, ocrotirii drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale cetățenilor”, art. 1, alin.(1).

Pe când Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public (care a substituit Legea serviciului public) definește serviciul public drept acea activitate de interes public, organizată și desfășurată de către o autoritate publică. [118, art. 2].

Funcția publică se instituie în temeiul actelor Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului și ale altor autorități publice. [118, art. 6].

O definiție, după părerea noastră, mai completă este: „funcția publică este o situație juridică a persoanei fizice – investită, legală, cu atribuții în realizarea competenței unei autorități publice – ce constă în ansamblul drepturilor și obligațiilor ce formează conținutul raportului juridic complex dintre persoana fizică respectivă și organul care l-a investit” [107, p. 629].

Funcția publică reprezintă o concretizare a modului de îndeplinire a unui serviciu public, văzut ca activitate îndeplinită în vederea realizării unui interes general național sau local

Ea este denumită diferit [193, p. 154 și 168].ca, de exemplu, în Franța „fonction publique” (funcția publică), în Marea Britanie „civil servant” – „service” (serviciul civil) sau în Germania „öffentlicher Dienst” (serviciu public).

În privința gradului de cuprindere a persoanelor ce exercită funcția publică distingem:

- primă grupă unde funcția publică este sinonimă cu personalul administrativ (Belgia, Franța, Grecia, Irlanda, Olanda, Portugalia și Spania);
- o a doua grupă în care se face delimitare între funcționarii cu statut de drept public, pe de o parte, și angajații și lucrătorii din administrație supuși regulilor din dreptul muncii, pe de altă parte (Germania, Luxemburg);
- o a treia grupă unde funcția publică se rezumă doar la agenții civili ai statului, cu pondere redusă în totalul personalului administrativ (Marea Britanie).

Sediul materiei în ceea ce privește regimul juridic al funcției publice și al funcționarului public din RM se găsește în **Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului**

public [118] și **Hotărârea privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr.158-XVI cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public** [94], fiind completate cu mai multe acte normative. Printre acestea, cele mai importante problemei abordate sunt:

1.În scopul aducerii legislației în vigoare în concordanță cu prevederile Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, a fost elaborată și adoptată Legea nr.222 din 17 septembrie 2010 pentru modificarea și completarea unor acte legislative [122], prin care 20 acte legislative au fost aduse în concordanță cu Legea nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

2.A fost finalizată crearea cadrului legal privind reglementarea activității tuturor categoriilor de personal prin adoptarea a două legi – Legea nr.80 din 7 mai 2010 cu privire la statutul personalului din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică [127] și Legea nr.199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică [128]. Ca rezultat al punerii în aplicare a acestor legi, în serviciul public au fost delimitate funcțiile politice, funcțiile publice și funcțiile de deservire tehnică.

3.A continuat procesul de dezvoltare a cadrului normativ secundar pentru implementarea Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, inclusiv:

- Regulamentul comisiei de disciplină a fost aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.519 din 22 iunie 2010. [87]. Astfel, Hotărârea Guvernului nr.201 din 11 martie 2009 [94] a fost completată cu anexa nr.7, care preconizează formarea comisiilor de disciplină în autoritățile publice, care vor examina abaterile disciplinare și vor propune sancționarea funcționarilor publici, în cazul sesizării acestora.

- Regulamentul cu privire la evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarului public a fost aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.697 din 5 august 2010 [89]. Astfel, Hotărârea Guvernului nr.201 din 11 martie 2009 a fost completată cu anexa nr.8.

- Regulamentul-cadru cu privire la subdiviziunea resurse umane din autoritatea publică a fost aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1130 din 15 decembrie 2010 [90]. Astfel, Hotărârea Guvernului nr.201 din 11 martie 2009 a fost completată cu anexa nr.9.

Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public face o clasificare a funcțiilor publice în: [118, alin.1 art.7].

- a) funcții publice de conducere de nivel superior;
- b) funcții publice de conducere;
- c) funcții publice de execuție.

Această clasificare urmează a fi coroborată și completată de prevederile Clasificatorului unic al funcțiilor publice. [115].

Categoria funcționarilor publici de conducere de nivel superior include persoanele care sunt numite în una din funcțiile publice de conducere de nivel superior [118, alin.2 art.8].

Categoria funcționarilor publici de conducere include persoanele numite în funcții enumerate expres de lege (art.9 din Legea 158/2008).

În fine, în conformitate cu prevederile art.10, categoria funcționarilor publici de execuție include persoanele numite în alte funcții publice.

Ocuparea unei funcții publice vacante se face prin concurs, promovare sau transfer. Ocuparea funcției vacante prin concurs este reglementată în mod special de **Regulamentul Cu privire la ocuparea funcției publice vacante prin concurs**. [173].

Persoanei care execută pentru prima dată o funcție publică i se atribuie statutul de funcționar public debutant. Statutul juridic al acestei situații este definit de art.31 din Legea 158/2008 și supus unor reglementări minuțioase în **Regulamentul Cu privire la perioada de probă pentru funcționarul public debutant**. [174].

Iar raporturile de serviciu pot înceta în următoarele cazuri [118, art.61-65]: în circumstanțe ce nu depind de voința părților; eliberare din funcție; destituire; demisie.

În fine, statutul funcționarului public, comportamentul său profesional, este reglementat de Legea privind **Codul de conduită a funcționarului public**. [116].

Codul își propune drept scop stabilirea unor norme de conduită în serviciul public și informarea cetățenilor cu privire la conduita pe care trebuie să o adopte funcționarul public în vederea oferirii unor servicii publice de calitate; asigurarea unei administrări mai bune întru realizarea interesului public; contribuirea la prevenirea și eliminarea corupției din administrația publică și crearea unui climat de încredere între cetățeni și autoritățile publice.

În exercitarea funcției publice, funcționarul public se călăuzește de următoarele principii: a) legalitate; b) imparțialitate; c) independență; d) profesionalism. [116, art. 2-6].

Art.8 din Legea 25/2008 privind Codul de conduită a funcționarului public prevede expres anume obligațiuni ale funcționarilor ce reies din transparența decizională și accesul la informații. Astfel, funcționarul public, potrivit atribuțiilor ce îi revin și conform legislației privind accesul la informație, este obligat: a) să asigure informarea activă, corectă și la timp a cetățenilor asupra chestiunilor de interes public; b) să asigure accesul liber la informație; c) să respecte termenele prevăzute de lege privind furnizarea informației.

O abordare separată necesită și problema statului persoanelor cu funcții de demnitate

publică. Statutul juridic al persoanelor cu funcții de demnitate publică se regăsește în **Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică**. [128].

Funcția de demnitate publică este o funcție publică ce se ocupă prin mandat obținut direct, în urma alegerilor, sau indirect, prin numire în condițiile legii. Din categoria persoanelor cu funcții de demnitate publică fac parte persoanele enumerate în anexă la lege.

Ocuparea funcției de demnitate publică are loc prin alegeri sau prin numire. Mandatul demnitarului este de 4 ani, dacă un alt termen nu este stabilit prin Constituție sau prin legea specială ce reglementează activitatea acestui demnitar. [128, alin.1 art.7]. Exercitarea funcției de demnitate publică nu este limitată de un anumit număr de mandate, cu excepția cazurilor când legea specială ce reglementează activitatea demnitarului prevede altfel (alin.2 art.7 din Legea 199/2010). Însă trebuie de ținut cont de faptul că în cazul în care termenul regulamentar de exercitare a mandatului expiră sau a expirat, iar succesorul de competență nu intră în exercitarea mandatului, demnitarul continuă să-și exercite mandatul pînă la ocuparea funcției de către succesorul de competență.

În conformitate cu prevederile art.10 din Legea 199/2010, demnitarul poate avea calitatea de membru al partidelor politice sau al organizațiilor social-politice legal constituite, cu excepțiile prevăzute de legea specială, totodată, având dreptul de a fi exponent al partidelor politice sau al organizațiilor social-politice în cadrul autorității publice pe care o conduce sau în al cărei cadru își exercită funcția de demnitate publică.

Avantajul persoanei cu funcție de demnitate publică constă în faptul că ea poate fi asistată de un cabinet propriu, în condițiile legii. [128, alin.1 art.13]. Statutul juridic, modul și temeiurile de încheiere și de încetare a contractului individual de muncă, drepturile, obligațiile, garanțiile sociale ale personalului din cabinetul propriu al demnitarului sunt stabilite în **Legea cu privire la statutul personalului din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică**. [127].

În conformitate cu art.2 din Legea 80/2010 cu privire la statutul personalului din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică, cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică reprezintă o subdiviziune distinctă în cadrul autorității publice în care este instituită aceasta, cu personal propriu, avînd statut de serviciu, secție, direcție sau de direcție generală.

De un cabinet propriu pot fi asistați doar persoanele strict enumerate de lege. [127, alin.2 art.2].

În cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică pot fi instituite următoarele posturi: șef de cabinet; consilier; asistent; secretar. Iar în cabinetul deputatului în Parlament se instituie doar postul de asistent. (art.5 din Legea 80/2010).

Personalul încadrat în cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică își desfășoară activitatea în baza contractului individual de muncă pe durată determinată, încheiat pe perioada aflării în funcție a persoanei cu funcție de demnitate publică. Contractul individual de muncă se semnează de conducătorul autorității publice în care activează persoana cu funcție de demnitate publică și de persoana încadrată în cabinetul acesteia. [127, alin.3 art.7].

Clauzele contractuale, în special fiind vorba de drepturile și obligațiile părților, sunt prevăzute expres de Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea modelului **Contractului individual de muncă al personalului încadrat în cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică**. [88].

În fine, contractul individual de muncă al personalului încadrat în cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică încetează în următoarele cazuri: a) demisie, revocare sau eliberare din funcție a persoanei cu funcție de demnitate publică; b) retragere a încrederii personale acordate de persoana cu funcție de demnitate publică; c) deces al persoanei cu funcție de demnitate publică; [127, alin.2 art.9].

Aparent, cadrul legal aferent accesului liber al persoanei la funcția publică este versat și reglementează în esența statutul juridic al persoanelor respective. De cele mai dese ori însă, suntem martorii al faptului că deși există „ambalaj” normativ, lipsește conținutul, sistemul oricum nu funcționează aidoma situațiilor din țările occidentale.

Se resimte lipsa unui organ de specialitate al administrației publice centrale – Agenția Națională a Funcționarilor Publici și a unui Ghid privind recrutarea și promovarea funcționarilor publici.

Totodată, nu putem să nu fim de acord cu cele expuse în Rezoluția Conferinței internaționale științifico-practice „Edificarea statului de drept” că: „Atât în actele legislative, cât și în acțiunile practice, institutul responsabilității factorilor de decizie a guvernării se realizează insuficient. În peste 12 ani de independență, clasa politică, conducătorii țării nu au fost trași la răspundere pentru proasta guvernare, pentru abuzurile și actele de corupție comise. Aceste și alte circumstanțe negative sunt improprii unui stat de drept.” [178, p. 332] La ora actuală democrația este încă fragilă, fără o mentalitate modernă formată, iar în lipsa unor norme riguroase care să asigure drepturile politice, sociale, economice și culturale - este necesară consolidarea grupurilor și instituțiilor sociale, edificarea întregii societăți civile [163, p. 258].

4.3. Accesul la informațiile de interes public

Democrația este de neconceput fără accesul liber al publicului la informații. Lipsa transparenței în viața politică și în actul de guvernare reprezintă unul din obstacolele cele mai greu de trecut către o societate democratică, în care cetățenii să aibă încredere în oamenii politici și în guvernanți. Istoria mai veche sau mai recentă ne arată că o guvernare proastă are nevoie de secrete pentru a putea rezista. Însă aceeași istorie ne-a arătat că secretomania și autoritarismul guvernărilor duce, în mod inevitabil, la proliferarea abuzului, a corupției și a ineficienței și, practic de fiecare dată, la falimentul regimurilor de acest tip. De aceea accesul neîngrădit al cetățenilor la informația de interes public și participarea lor la luarea deciziilor sunt considerate două dintre premisele cele mai importante ale guvernărilor democratice. Informația le permite cetățenilor, pe de o parte, să aprecieze în cunoștință de cauză acțiunile guvernului, iar pe de altă parte să participe în mod avizat la dezbaterile și la luarea deciziilor care îi privesc.

Calitatea actului de administrație publică și a guvernării este inseparabil legată de modul în care cetățenii înșiși se raportează la această problematică. Iar o raportare adecvată a cetățenilor la o asemenea temă nu poate fi concepută fără o informare corespunzătoare a acestora în legătură cu drepturile pe care ei le au.

La moment, pe plan european, dar și internațional, există multiple metode de reglementare a problemei accesului la informație. Astfel, la **nivel universal** există următoarele reglementări:

1. Art. 19 al **Declarației Universale a Drepturilor Omului** adoptată de Națiunile Unite în decembrie 1946 conține o formulare a dreptului la informație ca un drept corelativ libertății de exprimare: *Orice persoană are dreptul la libertatea opiniei și a expresiei; acest drept include libertatea de susținere opinii fără nici o interferență și de a căuta, primi și răspândi informații și idei prin orice mijloace, indiferent de frontiere.*

2. Art. 19 al **Pactului Internațional cu privire la Drepturile Civile și Politice** (1966) reia și precizează această formulare:

Orice persoană va avea dreptul de a susține opinii fără nici o interferență din partea autorităților publice.

Orice persoană are dreptul la libertatea de exprimare; acest drept cuprinde libertatea de a căuta, de a primi și de a răspândi informații și idei de orice fel, indiferent de frontiere, sub formă orală, scrisă, tipărită ori artistică, sau prin orice alt mijloc la alegerea sa.

Exercitarea drepturilor prevăzute în paragraful 2 al acestui articol comportă datorii și răspunderi speciale.

În consecință, ea poate fi supusă anumitor limitări, care trebuie însă stabilite în mod expres prin lege și care sunt necesare: a) respectării drepturilor sau reputației altora; b) apărării securității naționale, ordinii publice, sănătății sau moralității publice.

La **nivel regional**, este vorba, în principal de:

Articolul 10 al **Convenția pentru apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților fundamentale** recunoaște, în mod similar Declarației Universale a Drepturilor Omului, dreptul la informație ca un drept corelativ libertății de exprimare:

Orice persoană are dreptul la libertatea de exprimare. Acest drept cuprinde libertatea de opinie și libertatea de a primi sau de a comunica informații ori idei fără amestecul autorităților publice și fără a ține seama de frontiere.

Când vorbim de acces la informații la nivelul reglementărilor europene, vom avea în vedere două documente principale:

- **Regulamentul (CE) nr. 1049/20011** referitor la liberul acces la documentele Parlamentului, Consiliului și Comisiei Europene; și
- **Directiva 2003/98/CE** privind reutilizarea informațiilor din sectorul public.

Cât privește abordarea conceptului de transparență la nivelul reglementărilor europene, ne vom referi mai degrabă la activitatea Comisiei în domeniul bunei reglementări/legiferări.

Liberul acces la documentele Parlamentului, Consiliului și Comisiei Europene. În ultimii cincisprezece ani, instituțiile Uniunii Europene au devenit treptat din ce în ce mai deschise publicului. Principiul deschiderii a fost introdus de Tratatul de la Maastricht în 1991, cu scopul de a consolida caracterul democratic al instituțiilor. Consiliul și Comisia au adoptat ulterior un Cod de conduită privind accesul public la documentele deținute de acestea, ca un aspect suplimentar și esențial al politicii de comunicare și informare a instituțiilor. În 1996, dreptul public de acces a fost consacrat în articolul 255 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, astfel cum a fost modificat prin Tratatul de la Amsterdam. Regulamentul (CE) nr.1049/20011 pune în aplicare dreptul cetățenilor de a obține documente ale Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei.

Regulamentul 1049/2001 urmărește a conferi cel mai mare efect posibil dreptului de acces public la documente și de a stabili principiile generale și limitele acestui acces. Oricare cetățean al Uniunii, și orice persoană fizică sau juridică, rezidentă sau cu sediul înregistrat într-un Stat Membru, are drept de acces la documentele instituțiilor, conform principiilor, condițiilor și limitelor definite în Regulament. Regulamentul se aplică tuturor documentelor deținute de către o instituție, adică documentelor elaborate sau primite de aceasta și care sunt proprietatea

acesteia, în toate domeniile de activitate ale Uniunii Europene. Documentele vor fi accesibile publicului fie în urma unei solicitări scrise, fie direct în formă electronică, fie prin intermediul unui registru.

Reglementări în materia accesului la informații aduce și **Codul European al Bunei Conduite Administrative** (elaborat de Mediatorul European și ratificat de Parlamentul European prin din 6 septembrie 2001).

Codul European al Bunei Conduite Administrative constituie un instrument de bază pentru îndeplinirea rolului Mediatorului European de mecanism de control și de sursă de sprijin pentru instituții. Codul ia în considerare principiile dreptului administrativ European cuprins în hotărâri ale Curții de Justiție și de asemenea se inspiră din legislația diferitelor țări.

Art. 22 al Codului vorbește despre solicitarea de informații. Astfel, ori de câte ori problema în discuție va cădea în competența sa, funcționarul va aduce la cunoștința publicului informațiile solicitate. Funcționarul se va asigura că informațiile comunicate sunt clare și inteligibile.

Dacă o solicitare de informații este exprimată verbal și este mult prea complexă, funcționarul va recomanda persoanei vizate să își formuleze cererea în scris.

În cazul în care, datorită caracterului confidențial, un funcționar nu poate divulga informațiile solicitate, atunci acesta va indica persoanei vizate motivele pentru care nu poate comunica informațiile. De asemenea, în urma solicitărilor de informații care nu se află în competența sa, funcționarul va îndruma solicitantul către persoana sau instituția competentă, indicând datele de contact ale acesteia.

Articolul 23 din același cod cuprinde prevederi referitoare la solicitarea accesului publicului la documente.

În acest sens, funcționarul va instrumenta cererile legate de accesul la documente în conformitate cu normele și limitările stabilite. De asemenea, în măsura în care funcționarul nu poate răspunde unei solicitări verbale legată de accesul la documente, cetățeanului I se va recomanda să o formuleze în scris.

Cât privește legislațiile naționale ale statelor membre ale Uniunii Europene, asistăm la modele variate de reglementare a problemei accesului la informații. Tot mai multe țări au adoptat sau sunt pe cale de a adopta acte normative menite să asigure exercitarea efectivă a dreptului la informație. Deși majoritatea acestor țări dispun de prevederi constituționale care garantează accesul liber la informația de interes public, s-a constatat că respectarea acestui drept este problematică în absența unei legislații speciale, care să trateze într-o manieră uniformă și

coerentă accesul la informațiile aflate în posesia instituțiilor publice. Doar câteva exemple sumare:

Suedia. Suedia este prima țară din lume al cărei Parlament a adoptat o lege a accesului la informația de interes public (*Legea Libertății Presei*, 1766). Legea prevedea că documentele oficiale trebuie “la cerere, puse la dispoziția oricărei persoane”, fără perceperea vreunei taxe. Deciziile autorităților de a refuza accesul la documente oficiale poate fi atacată la tribunalele administrative generale și, în ultimă instanță, la Curtea Supremă Administrativă. Avocatul Poporului (*Ombudsman*) care funcționează pe lângă Parlament deține anumite funcții de supraveghere în domeniul liberului acces la informație. [278]

Ungaria. În Ungaria sunt reglementate în cadrul aceluiași act normativ (Legea 63/1992) atât accesul liber la informațiile de interes public cât și protecția datelor personale. [273] Comisarul Parlamentului pentru Protecția Datelor și Accesul la Informație supervizează aplicarea Legii 63/1992, acționând în același timp ca un *Ombudsman* pentru protecția datelor personale și pentru liberul acces la informația de interes public. El este responsabil pentru întocmirea și întreținerea Registrului pentru Protecția Datelor Personale și pentru pronunțarea unor opinii juridice privind legislația relevantă și asupra fiecărei categorii de secrete de stat. În conformitate cu Legea Secretului de Stat din 1995, Comisarului Parlamentului i s-a mai conferit și prerogativa de a schimba încadrarea unor documente clasificate drept secrete de stat.

Republica Cehă. Parlamentul Republicii Cehe a adoptat în 1999 o lege a accesului liber la informație inspirată după modelul legii similare din Statele Unite. Legea garantează accesul cetățenilor la toate documentele instituțiilor publice, ale administrațiilor locale și ale altor instituții precum Camera Avocaților și Camera Medicilor, fiind exceptate informațiile clasificate, secretele comerciale și datele personale.

Franța. Legea cadru care reglementează accesul la informație este Legea nr. 78-753/17.05.1978 privind libertatea accesului la documentele administrative, care garantează dreptul de acces la documentele instituțiilor publice. Conform legii, toate documentele sunt publice, cu excepția datelor ce conțin deliberări ale instituțiilor guvernamentale, a datelor privind siguranța națională, a informațiilor protejate prin legea protecției datelor personale și a altor documente protejate prin lege. Comisia pentru accesul la documentele administrative are funcția de a superviza aplicarea legii.

Alături de statele Uniunii Europene, reglementări progresiste în materia accesului la informație, sunt instituite și în **Statele Unite ale Americii**. Legea Libertății Informației (*Freedom of Information Act- FOIA*) a fost adoptată în anul 1966, în urma unei intense dezbateri publice

care a pus în evidență carențele Legii privind Procedurile Administrative în materie de asigurare a accesului public la informația aflată în posesia agențiilor guvernamentale. În anul 1996, Congresul a îmbunătățit cadrul legislativ al accesului la informație prin adoptarea unor amendamente cunoscute sub denumirea *Electronic Freedom of Information Act Amendments*. Ceea ce conferă specificul legislației americane în domeniu este adaptarea continuă la exigențele dezbaterilor publice vizând liberul acces la informația de interes public.

În ce privește Republica Moldova, conceptul de acces la informație este introdus prin prevederile Constituției din 1994. Astfel, art.34 din legea fundamentală [36], intitulat „Dreptul la informație”, stipulează următoarele:

(1) Dreptul persoanei de a avea acces la orice informație de interes public nu poate fi îngrădit.

(2) Autoritățile publice, potrivit competențelor ce le revin, sunt obligate să asigure informarea corectă a cetățenilor asupra treburilor publice și asupra problemelor de interes personal.

(3) Dreptul la informație nu trebuie să prejudicieze măsurile de protecție a cetățenilor sau siguranța națională.

(4) Mijloacele de informare publică, de stat sau private, sunt obligate să asigure informarea corectă a opiniei publice.

(5) Mijloacele de informare publică nu sunt supuse cenzurii.

De fapt, Republica Moldova a trecut recent deja peste un deceniu de existență a unei legi speciale ce reglementează problema accesului la informație. Constatăm că acum unsprezece ani, la 11 mai 2000, a fost adoptată **Legea privind accesul la informație** [110], care creează cadrul legal pentru facilitarea informării, consultării și participării cetățenești, având drept scop crearea cadrului normativ general al accesului la informațiile oficiale; eficientizarea procesului de informare a populației și a controlului efectuat de către cetățeni asupra activității autorităților publice și a instituțiilor publice; stimularea formării opiniilor și participării active a populației la procesul de luare a deciziilor în spirit democratic.

Astfel, Legea 982/2000 privind accesul la informație reprezintă o concretizare a asigurării și respectării de către statul Republica Moldova a unui drept constituțional al cetățeanului.

În conformitate cu alin.1 art.4 din Legea 982/2000, oricine, are dreptul de a căuta, de a primi și de a face cunoscute informațiile oficiale.

Constatăm că acest drept nu este unul absolut, fiind instituite anumite restricții. Astfel, exercitarea drepturilor în ce privește accesul la informație poate fi supusă unor restricții pentru

motive specifice, ce corespund principiilor dreptului internațional, inclusiv pentru apărarea securității naționale sau vieții private a persoanei. [110, alin.2 art.4]. Prin urmare, restricțiile menționate și-au găsit materializare într-un șir de acte normative, fapt care înseamnă că aplicarea Legii 982/2000 urmează a fi coroborată cu prevederilor mai multor acte normative. Cu titlu de exemplu, ar putea servi următoarele acte normative:

- a) Art.7 „Informațiile oficiale cu accesibilitate limitată” și art.8 „Accesul la informația cu caracter personal” din Legea 982/2000 privind accesul la informație.
- b) Legea cu privire la secretul de stat. [125]
- c) Regulamentul cu privire la asigurarea regimului secret în cadrul autorităților publice și al altor persoane juridice. [93]
- d) Legea cu privire la protecția datelor cu caracter personal. [123 și 124]
- e) Legea nr.208 din 21.10.2011 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (publicată în Monitorul Oficial nr.222-226 din 16.12.2011. Art.nr.619. În vigoare din 16.06.2012).

De menționat că dreptul persoanei de a avea acces la informații, inclusiv la informațiile cu caracter personal, nu poate fi îngădit decât în condițiile legii. [123, alin.2 art.10]. Iar orice persoană care solicită acces la informații este absolvită de obligația de a-și justifica interesul pentru informațiile solicitate (alin.3 din Legea 982/2000).

Totuși, problema restricționării accesului la informație este una delicată și mereu urmează a fi tratată cu atenție. Considerăm că restricțiile de la aplicarea prevederilor generale de transparență sunt de strictă interpretare și trebuie să fie aplicate cu precauție, pe baza unui algoritm procedural/decizional bine pus la punct în cadrul fiecărei autorități. Un astfel de algoritm, construit special pentru a putea determina care informații sunt într-adevăr restricționate de la liberul acces, a fost propus de organizația britanică Article XIX, ca parte a unui set de nouă principii fundamentale care trebuie să guverneze punerea în practică a dreptului la informație.

Principiul definirii limitative a restricțiilor – informațiile restricționate de la accesul public trebuie să fie strict definite de la caz la caz, iar refuzul de a permite accesul la informație trebuie să satisfacă un test cu trei dimensiuni:

- informația respectivă este legată de un domeniu de interes public, limitat ca întindere ori substanță, și restricționat explicit prin lege, pentru un scop legitim;
- accesul la informația respectivă periclitizează capacitatea instituției sau autorității publice de a proteja atingerea sau îndeplinirea aceluia scop, iar

- periclitarea capacității de a proteja acel scop este mai importantă decât interesul public de a avea acces la informația respectivă.

În conformitate cu alin.1 art.12, informațiile oficiale vor fi puse la dispoziția solicitanților în baza unei cereri scrise sau verbale.

Modalitățile accesului la informațiile oficiale sunt diverse. Vom menționa doar câteva, fără pretenția exhaustivității: [110, art.13]

a) audierea informației pasibile de o expunere verbală;

b) examinarea documentului (unor părți ale acestuia) la sediul instituției;

c) eliberarea copiei de pe documentul, informația solicitate;

d) eliberarea copiei traducerii documentului, informației într-o altă limbă decât cea a originalului, pentru o plată suplimentară;

e) expedierea prin poștă (inclusiv poșta electronică) a copiei de pe document, informație, copiei de pe traducerea documentului, informației într-o altă limbă, la cererea solicitantului, pentru o plată respectivă.

În ce privește termenul executării solicitării de informații, art.16 din Legea 982/2000 stabilește că informațiile, documentele solicitate vor fi puse la dispoziția solicitantului din momentul în care vor fi disponibile pentru a fi furnizate, dar nu mai târziu de 15 zile lucrătoare de la data înregistrării cererii de acces la informație. Totodată, termenul de furnizare a informației, documentului poate fi prelungit cu 5 zile lucrătoare de către conducătorul instituției publice dacă:

a) cererea se referă la un volum foarte mare de informații care necesită selectarea lor;

b) sînt necesare consultații suplimentare pentru a satisface cererea.

În acest ultim caz, autorul cererii va fi informat despre orice prelungire a termenului de furnizare a informației și despre motivele acesteia cu 5 zile înainte de expirarea termenului inițial.

De menționat, că eliberarea informațiilor în sensul accesului la informații, nu este întotdeauna cu titlu gratuit. Astfel, pentru furnizarea informațiilor oficiale pot fi percepute anumite plăți. Mărimile plăților nu vor depăși mărimile cheltuielilor suportate de către furnizor pentru facerea copiilor, expedierea lor solicitantului și/sau pentru traducerea, la cererea solicitantului, a informației, documentului. [110, art.20]

Totuși, în conformitate cu alin.4 art.20 din Legea 982/2000, în următoarele cazuri, informațiile oficiale vor fi puse la dispoziția solicitanților fără plată:

a) ating nemijlocit drepturile și libertățile solicitantului;

b) sînt expuse oral;

c) sînt solicitate pentru a fi studiate la sediul instituției;

d) prin faptul că au fost furnizate, contribuie la sporirea gradului de transparență a activității instituției publice și corespunde intereselor societății.

În cazul în care sunt lezate drepturile persoanelor la accesul liber la informații, Legea 982/2000 prevede expres, printre altele, adresarea în instanța de judecată (în special fiind vorba de instanța de contencios administrativ competentă). Astfel, tocmai două dispoziții se referă la acest drept, avînd drept obiect de reglementare:

1. Dispoziții generale privind apărarea dreptului la acces la informație [110, art.21] și

2. Atacarea pe cale judiciară a acțiunilor furnizorilor de informații [108, art.23].

Cît privește examinarea cauzelor de lezare a dreptului la acces la informație, pe lângă multiplele acte normative ce reglementează subiectul dat, legislație materială și procesuală, o atenție deosebită merită a fi acordată **Hotărârii Plenului Curții Supreme de Justiție Cu privire la examinarea cauzelor privind accesul la informațiile oficiale.** [99]

Respectiva hotărâre generalizează practicile aplicării de către instanțele judecătorești a dispozițiilor legale, care au ca obiect reglementarea relațiilor privind accesul la informațiile oficiale. Plenul constată faptul că au fost depistate anumite erori în aplicarea și interpretarea actelor normative incidente, în special: confundarea dreptului de acces la informațiile oficiale cu dreptul de acces la alte categorii de informații, drept, rezultat din acte normative sau contracte, calificarea incorectă a subiectelor Legii privind accesul la informații, delimitarea informației oficiale cu accesibilitate limitată de informația pasibilă furnizării, constatarea încălcării prevederilor legii enunțate, în particular, datorită depășirii termenului de furnizare a informației sau furnizării informației neadecvate, soluționarea litigiilor legate de acreditarea mijloacelor de informare în masă etc.

Este important faptul că instanțele judecătorești se atenționează asupra necesității de aplicare corectă și unitară a dispozițiilor Legii privind accesul la informație nr.982-XIV din 11.05.2000, prin prisma Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale.

În fine, instanțele judecătorești se atenționează asupra similitudinii noțiunilor de „informație oficială” și „informație de interes public”, ambele noțiuni avînd semnificația prevăzută la art.6 alin.1) din Lege. Acest fapt rezultă atît din interpretarea sistematică a Legii, cît și din jurisprudența CEDO (ex.: cazul Sîrbu împotriva R. Moldova; cazul de Haes și Gijssels împotriva Belgiei). Pentru consecvența, se recomandă aprecierea informației sub aspectul

„oficialității” ei în conformitate cu art.6 din Lege, aceasta figurînd în calitate de parte componentă a eventualului raport litigios.

Unui acces liber la informațiile oficiale ar putea contribui în mare măsură și resursele din internet. Tocmai de aceea, legiuitorul autohton a considerat necesar adoptarea unor standarde privind perfectarea paginilor WEB ale autorităților publice, fapt materializat în **Hotărârea Guvernului privind paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet.** [95]

Pentru a finaliza ideea ce privește reglementarea autohtonă a problemei accesului la informație, trebuie să menționăm și faptul că Republica Moldova a ratificat în anul 1999 **Convenția privind accesul la informație, justiție și participarea publicului la adoptarea deciziilor în domeniul mediului.** [98]

Noutatea acestei convenții este una fundamentală: în timp ce toate acordurile anterioare *Convenției de la Aarhus* stabileau diverse obligații pe care și le asumau părțile semnatare (de obicei, state și organizații internaționale) unele față de altele, de această dată se merge mai departe și se stabilesc obligații ale părților nu doar unele față de altele, ci și obligații ale părților față de propriii cetățeni. Altfel spus, în temeiul principiilor reprezentativității și al non-reciprocității, statele semnatare și, odată cu ele, autoritățile publice și instituțiile descentralizate ale statului, își asumă în mod necondiționat anumite obligații față de public. Prin *Convenția de la Aarhus*, înțelegem în contextul sistemului de drepturi și libertăți fundamentale ale omului, se asumă un nou gen de responsabilitate a autorităților publice prin recunoașterea rolului fundamental al dreptului cetățenilor de a avea acces la deciziile adoptate cu referire la mediu.

Așa cum sugerează și denumirea sa, *Convenția de la Aarhus* este structurată pe trei principii:

Primul se referă la dreptul publicului **de a avea acces la informația de mediu**. Aceasta presupune asimilarea de cunoștințe și formarea de atitudini. Acest aspect se corelează cu reforma *curriculum*-ului școlar și cu implementarea strategiilor de educație permanentă astfel încât elevii și cetățenii adulți să cunoască și să înțeleagă ce se întâmplă în mediul înconjurător.

Al doilea se referă la dreptul publicului **de a participa la luarea deciziilor**. Aceasta înseamnă că autoritățile publice trebuie să fie deschise spre public astfel încât publicul interesat (informat) să poată influența conținutul final al deciziei.

Al treilea principiu are două componente: pe de o parte, garantează dreptul publicului **de a se adresa justiției** în cazul în care primele două drepturi sunt încălcate; pe de altă parte,

considerat independent, garantează dreptul publicului de a se adresa justiției în cazurile în care legislația de mediu este încălcată.

Cu referire în mod special la *Convenția de la Aarhus*, dar și la general, afirmăm cu cea mai mare responsabilitate științifică că în ultimii ani Republica Moldova a făcut un efort de sincronizare legislativă cu legislația Uniunii Europene. Nimic rău în acest proces, numai că adoptarea acestei legislații nu a fost urmată și de o adaptare a acțiunilor instituțiilor statului la noul cadru normativ. Situația poate fi descrisă, prin analogie cu binecunoscuta formulă maioreșciană, ca o politică a formelor fără fond. *Convenția de la Aarhus* este un caz exemplar în această privință: deși este confruntată cu probleme grave de mediu, de participare la problemele de mediu și de acces la informațiile ce țin de mediu, ignorate până nu demult de instituțiile statului, Republica Moldova semnează în ritm susținut acorduri internaționale de mediu și de acces la informații (de menționat, că Republica Moldova a fost prima țară care a ratificat Convenția Aarhus!!), fără ca politicile sectoriale de mediu și de acces la informații să fie în vreun fel “contaminate” pozitiv de acest elan legislativ. Drept dovadă a celor menționate servește faptul că deși Republica Moldova a ratificat *Convenția de la Aarhus* în 1999, implementarea ei a întârziat tocmai cu 12 ani, fiind pus pe rol subiectul abia în anul 2011.

Astfel, în anul 2011, este adoptat **Planului național de acțiuni** pentru implementarea în Republica Moldova a Convenției privind accesul la informație, justiție și **participarea publicului** la adoptarea deciziilor în domeniul mediului (2011-2015). [85]

În fine, pentru a încheia subiectul dat, trebuie să menționăm că ulterior adoptării *Convenției de la Aarhus*, la nivelul Uniunii Europene au fost elaborate Directive care formulează expres cerința participării publice la luarea deciziilor. Printre ele: [270]

- **Directiva 2001/42** privind Evaluarea Efectelor asupra Mediului a unor planuri și programe, numită Directiva SEA;

- **Directiva 2003/35/EC** privind participarea publică la elaborarea unor planuri și programe cu consecințe asupra mediului și pentru amendarea prevederilor privind participarea publică și accesul la justiție din cadrul Directivelor 85/337/EEC și 96/61/EC.

4.4. Participarea societății civile la procesul de luare a deciziilor

Organizațiile non-guvernamentale (ONG-urile) și societatea civilă organizată sunt în esență participanți la dezvoltarea și realizarea democrației și a drepturilor omului. O definiție a Consiliului European a ONG-urilor poate fi găsită în Recomandarea Comitetului de Miniștri (2007)¹⁴ care prevede că „ONG-urile sunt organisme sau organizații voluntare de auto-guvernare înființate cu scopul de a urmări obiectivele în esență non-profit ale fondatorilor sau ale membrilor acestora”.

ONG-urile constituie o componentă esențială a participării într-o societate deschisă și democratică prin angajarea unui număr mare de indivizi. Faptul că multe dintre aceste persoane sunt și *alegători* subliniază relația de complementaritate cu democrația reprezentativă.

ONG-urile pot contribui prin cunoștințe și expertiză independentă la procesul de luare a deciziilor. Acest lucru a determinat guvernele de la toate nivelurile, de la nivel local și regional până la nivel național, precum și instituțiile internaționale, să apeleze la experiența și competența relevantă a ONG-urilor care să acorde asistență în dezvoltarea și implementarea politicilor. ONG-urile se bucură de o încredere unică din partea membrilor și a societății acestora de a exprima preocupările, de a le reprezenta interesele și de a obține implicarea în cauzele respective, furnizând astfel o contribuție crucială în elaborarea de politici.

Acest text evidențiază contribuția *societății civile organizate* în procesul democratic și nu este axat pe întrebarea legată de participarea civică, adică a persoanelor fizice. În acest caz, se înțelege că actul de dezvoltare de asociații și organizații comunitare constituie un act de organizare socială independentă și nu este pur centrat pe acțiune individuală. Se înțelege că grupurile organizate există pentru a veni în întâmpinarea nevoilor membrilor acestora și pentru beneficiul societății în general; prin urmare, acestea acționează ca un canal cheie de participare și de multiplicare pentru angajarea cetățenilor.

Societatea civilă cuprinde forme asociative de tip apolitic și care nu sunt părți ale unei instituții fundamentale a statului sau ale sectorului de afaceri. Astfel, organizațiile neguvernamentale - asociații sau fundații, sindicatele, uniunile patronale, sunt actori ai societății civile, care intervin pe lângă factorii de decizie, pe lângă instituțiile statului de drept pentru a le influența, în sensul apărării drepturilor și intereselor grupurilor de cetățeni pe care îi reprezintă. [271].

Cei mai mulți oameni folosesc noțiunea de societate civilă în mod eronat, sau restrictiv, referindu-se ori la noțiunea de civil (ca opus termenului de militar) ori numai la organizațiile neguvernamentale. Astfel, în ultimii ani, s-a simțit nevoia unei completări aduse noțiunii, denumită acum sectorul nonprofit, sau cel de-al treilea sector al societății, unde primele două sunt instituțiile fundamentale ale statului și sectorul de afaceri.

De cele mai dese ori, societatea civilă este concepută ca entități – altele decât publicul. Astfel, în una din multiplele definiții, societatea civilă reprezintă „ansamblul raporturilor interindividuale, a structurilor familiale, sociale, economice, culturale, religioase, care se dezvoltă în societatea dată, în afara cadrului și intervenției statului”. [216].

În calitate de organizații ale societății civile se pot întâlni familiile, asociațiile diverse, sindicatele, fundațiile, organizațiile neguvernamentale. În acest sens, opiniile diferiților autori sunt împărțite. Iată câteva exemple: „Definiția cea mai simplă, direct și intuitiv evidentă, dar și cu cea mai mare valoare, este că societatea civilă reprezintă acel ansamblu de instituții neguvernamentale diverse, suficient de puternice pentru a contrabalansa statul și care, fără a-l împiedica să-și îndeplinească rolul de menținere a păcii și de a judeca imparțial cu privire la interesele majore, este totuși capabil să-l împiedice să domine și să atomizeze restul societății”. [68, p. 20].

Totodată, prin societate civilă „se înțelege o ordine socială și economică care se transformă potrivit propriilor reguli, independent de cerințele etice ale asociațiilor legaliste sau politice. Termenul se referă la aspectele nepolitice ale ordinii sociale contemporane, a căror importanță a crescut atât de mult încât se discută dacă există un acord între societatea civilă și stat. În societățile pluraliste, societatea civilă a obținut un loc important, constituind una din formele cele mai importante de apărare a indivizilor și grupurilor umane în fața expansiunii statale și furnizând mijloacele de influențare a deciziilor politice”. [196, p. 50].

În același timp, societatea civilă reprezintă tot ceea ce, în sânul națiunii, dar în afara administrației și a puterii politice, contribuie la funcționarea globală a societății, de la întreprinderi mari sau mici, până la cea mai mică asociație ce adună la o activitate comună persoane având aceleași gusturi sau dorințe.

În alte studii se vorbește despre natura societății civile [283], afirmându-se că aceasta, în acțiunile sale, nu recurge decât la puterea culturii și nu la puterea economică și/sau la cea politică.

Diversitatea de opinii privind conceptul de „societate civilă” se datorează faptului că acest termen poartă amprenta unei moșteniri istorice particulare încărcate de imprecizie și contradicții.

Cât privește originile sau condițiile istorice ale constituirii primelor societăți civile, constatăm existența unor incertitudini și controverse. Astfel, unii autori socotesc că „noțiunea și termenul de societate civilă își au originea în Scoția secolului al XVIII-lea, apărând în mediul unor comunități religioase protestante” [8]. Alții apreciază că „pentru prima oară noțiunea de societate civilă a apărut în limba franceză – este vorba despre apariția termenului, în 1546, în traducerea din latină a lucrării intitulată *Somme de theologie*, opera lui Philippe Malanchthon. [32, p. 13].

Într-o concluzie intermediară, se poate afirma că societatea civilă este simultan: a) *un domeniu al vieții sociale* reglementat de o anumită ordine legală, dar autonomă în raport cu statul, în care se manifestă spontan inițiativa voluntară a indivizilor și grupurilor umane în vederea satisfacerii intereselor, aspirațiilor private și de grup; b) *o diversitate de forme de organizare* [27, p. 60] (fundații, asociații, federații, organizații neguvernamentale etc.), prin care oamenii se exprimă public și încearcă să promoveze o gamă largă de interese, de la cele economice, culturale, educative, profesionale, până la cele civice și politice.

Totuși, atributele-cheie ale societății civile sunt acelea că se referă la viața publică și nu la activitățile private sau casnice, juxtapuse familiei și statului și există în cadrul domniei legii. [133, p. 534-535].

Așa cum este lesne de observat, noțiunea de societate civilă se referă la un șir de organizații alcătuite din cetățeni. De aici și diversitatea definițiilor acestui concept. Spre exemplu, în viziunea Băncii Mondiale, societatea civilă este acea entitate care include organizații non-guvernamentale și organizații comunitare. [235, p. 6]. Este o definiție simplistă, dar care reflectă esența acestui sector.

Puterea societății civile stă în numărul organizațiilor care o compun. Se estimează că, în prezent, sunt trei milioane de organizații ale societății civile. De exemplu, în SUA sunt circa un milion de astfel de organizații. [254, p. 4]. Potrivit sursei citate, unele dintre aceste organizații au un mare număr de membri.

De exemplu, National Wildlife Federation are între trei și șase milioane de membri, Friend of the Earth (o organizație militantă ecologistă) numără un milion de persoane localizate în 60 de țări. În Filipine sunt 80.000 de organizații ale societății civile, iar în Brazilia și India peste 100.000 de astfel de structuri organizatorice.

Cât privește Republica Moldova, societatea civilă se află în proces de tranziție spre o prezență instituțională durabilă în dezvoltarea națională și cea locală. Organizațiile societății civile (OSC) se afirmă tot mai vizibil ca partener plenipotențiar în colaborarea cu autoritățile

publice și cu mediul de afaceri atât la nivel național, cât și pe plan local. Situația este influențată, pe de o parte, de profesionalismul, deschiderea și implicarea activă a OSC din diverse domenii în soluționarea problemelor cu care se confruntă statul, iar pe de altă parte, de necesitatea implementării standardelor europene care presupun o implicare activă a societății civile în procesul de luare a deciziilor.

La finele anului 2011 în Republica Moldova erau înregistrate peste 8000 de organizații neguvernamentale, cu diferite domenii de activitate, număr impunător care, la prima vedere, poate fi tratat drept indicator vizibil al gradului de participare a cetățenilor. Din acest număr însă doar o mică parte sînt organizații active, majoritatea activînd în localități urbane și concentrîndu-și eforturile în special asupra problemelor de importanță națională, mai puțin asupra celor de importanță locală. OSC nu sînt finanțate de către stat, depinzînd astfel de resurse financiare alternative, în special din partea donatorilor internaționali.

Ținînd cont de cadrul legal destul de incert în ceea ce privește respectarea cadrului normativ de către instituțiile publice, precum și datorită capacităților limitate și uneori ineficiente în procesul de funcționare a organizațiilor neguvernamentale, Republica Moldova se află în coada clasamentului ce estimează starea societății civile. [272]. (a se consulta tabelul din **Anexa nr.7** – Clasamentul privind starea societății civile)

Acest fapt este paradoxal pentru noi, avînd în vedere că Organizațiile neguvernamentale se caracterizează printr-o mare varietate a direcțiilor lor de acțiune. ONG-urile joacă un rol important în identificarea unor probleme, care pe moment sunt trecute cu vederea de către autoritățile locale. Prin utilizarea propriilor resurse și a capacității lor organizatorice, acestea contribuie substanțial la realizarea obiectivelor care țin și de dezvoltarea locală.

Cît privește cadrul normativ privind organizarea și funcționarea societății civile, trebuie să recunoaștem că au fost făcute eforturi de a reglementa acest segment, deși în mare parte, acest lucru se datorează nu atât instituțiilor publice din Republica Moldova, cît presingului realizat asupra lor de către Uniunea Europeană și SUA și organizații europene și internaționale influente. De aici și o lipsă de interes a statului în dezvoltarea societății civile și tot de aici se trag și frecvențele modificări ale legislației ce reglementează segmentul dat.

Cadrul normativ privind societatea civilă este divers și poate fi convențional clasificat în 2 mari categorii: cadrul normativ general și cadrul normativ special.

I. Cadrul normativ general cuprinde actele normative ce se referă la fondarea și activitatea entităților societății civile. Este vorba, în principal, de următoarele acte normative:

1. Codul Civil al Republicii Moldova. [30]. În textul codului a fost inserat un capitol ce reglementează activitatea persoanelor juridice (Capitolul II), care în Secțiunea a 5-a intitulată „Organizații necomerciale” supune unor reglementări generale statutul organizațiilor necomerciale (art.180-191 Cod Civil). Codul prevede expres existența a 3 tipuri de organizații necomerciale: Asociația; Fundația; Instituția [30, art.180].

2. Legea cu privire la asociațiile obștești. [114]. Legea respectivă constituie actul de bază privitor la fondarea și activitatea asociațiilor obștești. Sub incidența acestei legi cad arii extinse de activism social. Astfel, în sensul legii, asociația obștească este definită drept acea organizație necomercială, independentă de autoritățile publice, constituită benevol de cel puțin două persoane fizice și/sau juridice (asociații obștești), asociate prin comunitate de interese în vederea realizării, în condițiile legii, a unor drepturi legitime (alin.1 art.1). În continuare, în conformitate cu alin.2 din art.1 se statuează că asociațiile obștești se consideră asociațiile pacifiste, de apărare și de promovare a drepturilor omului, asociațiile de femei, de veterani, de invalizi, de tineret și de copii, societățile științifice, tehnice, ecologiste, cultural-educative, sportive, uniunile de creație, comunitățile național-culturale, alte asociații ale persoanelor fizice și/sau juridice (asociații obștești) legal constituite. Totodată, sub incidența prezentei legi nu cad partidele și alte organizații social-politice, sindicatele, asociațiile de patronat, organizațiile religioase și persoanele juridice create de acestea, organizațiile create de autoritățile publice, organizațiile cooperatiste și alte organizații, modul de constituire și funcționare al cărora este prevăzut de legi speciale. [114, alin.3 art.1].

3. Legea cu privire la fundații. [117]. În art.1 al legii, fundația este definită drept organizație necomercială, fără membri, înființată în baza actului de constituire de către una sau mai multe persoane fizice și/sau juridice, dotată cu un patrimoniu distinct și separat de patrimoniul fondatorilor, care este destinat atingerii scopurilor necomerciale, prevăzute în statut.

II. Cadrul normativ special cuprinde norme care stabilesc anumite relații ale societății civile cu organele administrației publice. La această categorie se pot atribui următoarele acte normative:

1. Conceptia privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă. [96]. Scopul prezentului document constă în a stabili o cooperare permanentă, deschisă și eficientă între Parlament și societatea civilă și atingerea 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. De menționat, că la baza acestei cooperări legiuitorul plasează două principii fundamentale (art.2 din Concepție): a) **principiul participării** (prin implicarea plenară a organizațiilor societății civile în procesul de cooperare); b) **principiul transparenței** (prin desfășurarea procesului de cooperare într-o manieră deschisă, și instituirea unui mecanism clar de cooperare atât pentru organizațiile societății civile implicate direct în acest proces, cât și pentru opinia publică. În fine, sunt instituite următoarele forme de cooperare: [96, pct.3.5] a) **consilii de experți** (Comisiile permanente ale Parlamentului creează, pe lângă comisii, consilii permanente de experți din componența reprezentanților organizațiilor societății civile conform direcțiilor principale de activitate ale comisiilor; b) **consultare permanentă** (Parlamentul va pune la dispoziția societății civile proiectele de acte legislative. În acest scop, proiectele vor fi plasate pe web-site-ul oficial al Parlamentului. Organizațiile societății civile interesate vor putea accesa liber informația și prezenta expertize, analize de impact, comentarii, opinii, evaluări, propuneri și alte materiale, respectând standardele minime de cooperare.); c) **întruniri ad-hoc** (La inițiativa Președintelui Parlamentului, a Biroului permanent, a comisiilor parlamentare permanente, a fracțiunilor parlamentare sau a organizațiilor societății civile, pot fi organizate întruniri ad-hoc pentru consultări asupra unor probleme concrete de pe agenda Parlamentului și asupra altor probleme de interes național). d) **audieri publice** (Audierile publice vor fi organizate cel puțin o dată pe an de către fiecare comisie parlamentară permanentă întru consultarea organizațiilor societății civile în probleme de pe agenda Parlamentului sau în alte probleme de interes național); e) **conferința anuală** (Pentru a evalua gradul de cooperare și pentru a decide asupra unor noi direcții de cooperare între Parlament și organizațiile societății civile, Președintele Parlamentului va convoca o conferință anuală, cu participarea reprezentanților organizațiilor societății civile, precum și a reprezentanților din cadrul Parlamentului).

2. Strategia dezvoltării societății civile în anii 2009-2011. [97]. Strategia își propune dezvoltarea societății civile, punându-se accent pe următoarele direcții: 1) Implementarea unui sistem de valori și principii de cooperare și ale relațiilor dintre administrația publică și societatea civilă; 2) Instituționalizarea cadrului de consultanță, de monitorizare și de evaluare a politicilor publice; 3) Crearea unui cadru legal și fiscal favorabil dezvoltării durabile a sectorului asociativ; 4) Dezvoltarea spiritului activi civic și a voluntariatului. De menționat că în ședința Consiliului Național de Participare din 8 iunie 2010 a fost aprobat Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei dezvoltării societății civile 2009-2011. În vederea realizării acțiunilor preconizate în Planul de acțiuni, au fost create grupuri de lucru în Ministerul Justiției, Ministerul Finanțelor și

Ministerul Economiei, care au desfășurat activitățile respective. Ca rezultat, a fost elaborat Ghidul privind utilitatea publică pentru ONG-ri, elaborat și prezentat pentru consultare publică și proiectul Indicațiilor metodice privind particularitățile contabilității în organizațiile necomerciale.

În fine, pentru a facilita activismul societății civile, pentru a explica legislația din domeniu, pentru a simplifica fondarea și activitatea entităților din domeniul respectiv, au fost elaborate mai multe **ghiduri**. Printre cele mai importante am putea menționa:

1. **Pentru ce și cum se înființează asociațiile obștești**. Asociația Internațională Ecologică a Păstrătorilor Râului Nistru „Eco-TIRAS”. [155].

2. Gorincioi R., Scutaru M., **Ghid pentru reprezentanții ONG-urilor din Republica Moldova**. [73].

Considerăm că Republica Moldova, având în vedere vectorul de dezvoltare îndreptat spre integrarea în spațiul comunitar, ar trebui să se inspire și să transpună în legislația sa practicile și legislația din Uniunea Europeană în domeniul respectiv.

De menționat, că la nivelul Consiliului Europei a fost adoptat și se aplică **Codul de bune practici pentru participarea civilă la procesul de luare a deciziilor**. [35 și 266]. În urma analizei prevederilor acestui Cod, au fost constatate mai multe adevăruri științifico-practice. Printre acestea, cele mai importante fiind:

Acest document stabilește raționamentul, cadrul și mijloacele de participare civilă lărgită. Acesta a fost pregătit de către reprezentanți cu experiență ai societății civile, elaborat într-un proces de consultare la nivel european, testat și comentat de către membri ai organizațiilor neguvernamentale naționale și internaționale (ONG-uri) și este deja folosit de factori activi și reprezentanți ai autorităților.

Codul oferă un repertoriu de bune practici. El nu are un caracter obligatoriu, nu prescrie reguli și nu necesită mecanisme de aplicare. Acesta oferă tuturor actorilor din procesul democratic linii directoare care decurg din experiența practică concretă de dialog și cooperare între ONG-uri și autoritățile publice. Scopul final este de a facilita interacțiunea acestora și de a spori capacitatea cetățenilor și participarea la procesul democratic la nivel local, regional și național.

Intenția este ca acest Cod de Bune Practici să fie implementat la nivel local, regional și național. Codul de Bune Practici se bazează pe experiențele reale ale ONG-urilor din toată Europa, care își împărtășesc bunele lor practici și metodele valabile de angajare a autorităților publice.

Un obiectiv suplimentar pentru Codul de Bune Practici este de a fi un instrument relevant și eficient pentru ONG-urile de la nivel local până la nivel internațional în dialogul lor cu parlamentul, guvernul și autoritățile publice. Acesta își propune să fie un instrument interactiv, orientat către acțiune, astfel încât să fie util pentru ONG-uri, precum și pentru autoritățile publice din toată Europa. Ca o modalitate de a sprijini aplicarea prezentului Cod de Bune Practici, va exista, de asemenea, o bancă de studii de caz și un set suplimentar de instrumente practice.

În încheierea compartimentului dedicat participării societății civile la procesul de luare a deciziilor, vom menționa că procesul participativ din Republica Moldova este influențat negativ de un șir de factori, inclusiv insuficiența de informații, lipsa abilităților corespunzătoare, numărul restrâns a tehnicilor de participare utilizate.

Societatea civilă este de o importanță decisivă pentru o democrație funcțională. Procesul de democratizare ar trebui să pună accentul, printre alte probleme de construcție instituțională, pe nevoia de a încuraja și educa practicile cetățeniei active. Cu toate eforturile făcute de diferiți actori ai societății civile cu scopul de a o face mai puternică, sunt încă multe dificultăți în calea acestui proces. Republica Moldova, printre celelalte tinere democrații din Europa Centrală și de Est nu face excepție. Mai corect ar fi să spunem că Moldova este un caz în care societatea civilă democratică întâlnește mai multe probleme decât în majoritatea țărilor în tranziție din această regiune.

4.5. Concluzii la capitolul 4

Considerăm drept o necesitate stringentă elaborarea și adoptarea Legii responsabilității ministeriale, în concordanță cu principiile statului democratic și de drept.

Este necesară înființarea unui organ de specialitate al administrației publice centrale – Agenția Națională a Funcționarilor Publici, în vederea creării și dezvoltării unui corp de funcționari publici profesionist, stabil și imparțial.

Agenția Națională a Funcționarilor Publici ar avea următoarele atribuții: a) elaborează politicile și strategiile privind managementul funcției publice și al funcționarilor publici; b) elaborează și avizează proiecte de acte normative privind funcția publică și funcționarii publici; c) monitorizează și controlează modul de aplicare a legislației privind funcția publică și funcționarii publici în cadrul autorităților și instituțiilor publice; d) elaborează reglementări

comune, aplicabile tuturor autorităților și instituțiilor publice, privind funcțiile publice, precum și instrucțiuni privind aplicarea unitară a legislației în domeniul funcției publice și al funcționarilor publici; e) elaborează proiectul legii privind stabilirea sistemului unitar de salarizare pentru funcționarii publici; f) stabilește criteriile pentru evaluarea activității funcționarilor publici; g) centralizează propunerile de instruire a funcționarilor publici, stabilite ca urmare a evaluării performanțelor profesionale individuale ale funcționarilor publici; h) colaborează cu Institutul Național de Administrație la stabilirea tematicii specifice programelor de formare specializată în administrația publică și de perfecționare a funcționarilor publici; i) întocmește și administrează baza de date cuprinzând evidența funcțiilor publice și a funcționarilor publici; j) realizează recrutarea și promovarea pentru funcțiile publice pentru care organizează concurs, monitorizează recrutarea și promovarea pentru celelalte funcții publice; j¹) organizează concursuri sau examene pentru ocuparea funcțiilor publice de conducere vacante, în condițiile prevăzute la art. 58 din statut; j²) dispune suspendarea organizării și desfășurării concursurilor, în condițiile legii; k) realizează redistribuirea funcționarilor publici cărora le-au încetat raporturile de serviciu din motive neimputabile lor; l) acordă asistență de specialitate și coordonează metodologic compartimentele de resurse umane din cadrul autorităților și instituțiilor administrației publice centrale și locale; m) participă la negocierile dintre organizațiile sindicale reprezentative ale funcționarilor publici și Ministerul Administrației Publice; n) colaborează cu organisme și cu organizații internaționale din domeniul său de activitate; o) elaborează anual, cu consultarea autorităților și instituțiilor publice, Planul de ocupare a funcțiilor publice, pe care îl supune spre aprobare Guvernului; p) întocmește raportul anual cu privire la managementul funcțiilor publice și al funcționarilor publici, pe care îl prezintă Guvernului.

Se cere elaborarea și implementarea unui Ghid privind recrutarea și promovarea funcționarilor publici, care ar oferi îndrumări cu caracter general privind procesul de recrutare, selecție și promovare din administrația publică și aplicarea prevederilor actelor normative ce reglementează acest proces.

Prin Legea accesului la informații și prin normele de aplicare ale acesteia se asigură o transparență și un acces sporit la activitățile instituțiilor și autorităților publice și un control mai ridicat din partea cetățeanului asupra activității funcționarilor publici. Prin implementarea acestei legi s-a realizat un pas decisiv în domeniul consolidării democratice, atât la nivel normativ și instituțional, cât și în ceea ce privește formarea unei culturi civice coerente și fiabile, bazate pe o mai bună cunoaștere a propriilor drepturi. Acest act normativ permite o îmbunătățire a gradului de informare a opiniei publice și stimulează simultan implicarea civică. Experiența țărilor

democratice arată că un cetățean informat este mult mai interesat în a participa la acțiunile publice, derulate în beneficiul general. Se produce practic o schimbare majoră de mentalitate, trecându-se de la opacitate la transparența din partea autorităților publice și de la neimplicare la participarea directă, în cazul cetățenilor.

De rând cu directivele europene în domeniu (**Directiva 2001/42** privind Evaluarea Efectelor asupra Mediului a unor planuri și programe, numită Directiva SEA și **Directiva 2003/35/EC** privind participarea publică la elaborarea unor planuri și programe cu consecințe asupra mediului și pentru amendarea prevederilor privind participarea publică și accesul la justiție din cadrul Directivelor 85/337/EEC și 96/61/EC.), considerăm că pentru Republica Moldova, este oportună examinarea și transpunerea în sistemul legislației naționale a **Regulamentului CE 1367/2006** privind aplicarea, pentru instituțiile și organismele comunitare, a dispozițiilor *Convenției de la Aarhus* privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în domeniul mediului.

Procesul participativ din Republica Moldova este influențat negativ de un șir de factori, inclusiv insuficiența de informații, lipsa abilităților corespunzătoare, numărul restrâns a tehnicilor de participare utilizate.

Pentru a beneficia de rezultatele participării publice nu este suficient de a cunoaște principiile și de a se implica în acest proces sub diferite forme și la diferite niveluri. Un rol deosebit îl are organizarea, administrarea și monitorizarea acestui proces, care pot fi realizate cu succes în baza parteneriatelor autorităților publice cu ONG-urile și sectorul de afaceri.

Din păcate, în Republica Moldova, spre deosebire de alte țări europene, nu există un cadru legislativ propice referitor la parteneriate.

Este de remarcat și faptul că implicațiile societății civile ar putea să se soldeze cu efecte participative considerabile în cazul în care acesteia i s-ar fi oferit dreptul la inițiativa legislativă. Sectorul neguvernamental este în continuă dezvoltare și reprezintă un partener sigur al autorităților publice, însă consolidarea parteneriatelor este împiedicată de lipsa unor mecanisme de delegare a sarcinilor administrației publice către ONG-uri și de finanțare stabilă a acestora.

În ultimii ani, am constatat o creștere în avalanșă a importanței, numărului și diversității organizațiilor non-guvernamentale (ONG-uri). ONG-urile influențează actualmente politicile și promovează inițiative care odată țineau exclusiv de competențele guvernamentale și cele ale corporațiilor comerciale, prestația lor umanitară a devenit vitală pentru bunăstarea membrilor comunităților și societăților în ansamblu pe întreg spațiul globului. În multe cazuri, ONG-urile s-au dovedit a fi mai competente, decât guvernele în materie de soluționare a unor cazuri

particulare. Acest viguros “al treilea sector” ce există la hotarul dintre guvern și business, joacă un rol fără precedent la soluționarea diverselor problemele cu care se confruntă societatea modernă.

De remarcat, că un domeniu puțin exploatat este cel al campaniilor de advocacy și lobby. Acestea se vor face în noul context al descentralizării administrației publice locale. Organizațiile nonguvernamentale pot să propună autorităților locale proiecte care să vizeze dezvoltarea capacității de gestionare a resurselor locale.

Un alt domeniu puțin exploatat este cel al participării cetățenești - în acest moment în Republica Moldova asistăm la o stare de apatie și dezinteres vis-a-vis de spațiul public, care se datorează în principal lipsei de perspectivă și a neputinței de a genera schimbarea.

CONCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI

Cercetările științifice efectuate de autor în materia realizării dreptului persoanei la administrare într-un stat de drept permit de a conchide următoarele:

1. Studii juridice consacrate problemei participării cetățenești, transparenței decizionale și accesului la informație în Republica Moldova sunt puține, iar cele existente nu acoperă întreaga gamă de subiecte ce țin de realizarea dreptului persoanei la administrare.

2. Deși Republica Moldova a întreprins un șir de activități complexe privind transparența instituțională a structurilor guvernamentale, eficientizarea colaborării cu societatea civilă, elaborarea și perfectarea unor acte normative, constatăm faptul că aplicarea Legii privind accesul la informații și Legii privind transparența în procesul decizional rămâne a fi problematică, mai ales la nivel municipal, raional, local.

3. Problemele realizării dreptului persoanei la administrare într-un stat de drept sunt prin natura lor, trebuie să recunoaștem, infinite, precum este infinit și procesul de perfecționare a unui organism social, a unor relații sociale, cum sunt dreptul și cadrul de participare a cetățenilor la administrare a treburilor societății.

4. Republica Moldova are nevoie de o reformă electorală fundamentală, lucru care poate fi realizat doar utilizând experiența statelor din Uniunea Europeană în domeniul dreptului electoral, care deși nu este lipsit de anumite lacune, iar uneori, chiar contestat, este unul avansat.

5. Realizarea democrației participative prin introducerea votului obligatoriu în interiorul statelor Uniunii Europene este o problemă controversată, însă având în vedere absenteismul electoral din Republica Moldova considerăm că în contextul unei reforme electorale, ar putea fi propusă introducerea unor elemente de vot obligatoriu.

6. Problema deschiderii administrației publice către cetățenii și, mai bine spus, a definirii unei relații constante și transparente cu aceștia, cu alți factori interesați și cu membrii societății civile de tip asociativ, este una de substanță, având în vedere că afectează raporturile esențiale între administrație și cetățeni - beneficiarii ei finali.

7. Punerea în aplicare a democrației participative, a realizării dreptului persoanei la administrare la nivel local de către autoritățile publice constituie premisa dezvoltării unor parteneriate durabile pe plan local și contribuie, în același timp, la implementarea mai facilă a deciziilor luate, la creșterea legitimității și a transparenței autorităților locale, creând o

comunitate activă și informată.

8. Punerea în aplicare a modelului participativ la elaborarea politicilor publice, prin metodele și tehnicile pe care le presupune, are efecte pozitive asupra eficienței managementului serviciilor publice la nivel local.

9. În cadrul legislativ național în domeniul participării publicului la procesul decizional se atestă o supra-reglementare de texte în domeniul consultării publice, iar în mediul rural participarea cetățenească și consultarea publică este aproape inexistentă.

10. Problematika realizării dreptului persoanei la administrare este încă la început în democrația de tranziție din Republica Moldova și este încă privită cu suspiciune și neîncredere, nu este suficient cunoscută nici de cetățeni nici de guvernanți.

11. Aplicarea efectivă și eficientă a principiului participării cetățenești necesită un efort concertat de mediatizare și de formare a unei culturi a realizării drepturilor menționate, care să rezulte în:

- 1) mai multa transparență și deschidere din partea autorităților publice;
- 2) mai mult interes, implicare și angajament față de asumarea co-deciziei și co-responsabilității în rezolvarea problemelor locale din partea cetățenilor.

12. Participările cetățenești organizate de autoritățile publice nu par orientate către rezultat, ci par mai degrabă eforturi de a aplica proceduri care nu și-au găsit un loc prea clar în funcționarea instituției. Astfel, deși administrația publică este deschisă, cel puțin la nivel declarativ, ea:

- 1) nu are suficiente resurse și nu știe să organizeze procesul;
- 2) nu știe pe cine să cheme la consultări pentru participare publică, ce să facă cu input-ul.

13. Procesul participativ din Republica Moldova este influențat negativ de un șir de factori, inclusiv insuficiența de informații, lipsa abilităților corespunzătoare, numărul restrâns a tehnicilor de participare utilizate.

14. Pentru a beneficia de rezultatele participării publice nu este suficient de a cunoaște principiile și de a se implica în acest proces sub diferite forme și la diferite niveluri. Un rol deosebit îl are organizarea, administrarea și monitorizarea acestui proces, care poate fi realizată cu succes în baza parteneriatelor autorităților publice cu ONG-urile și sectorul de afaceri.

În baza celor relevate mai sus în plan aplicativ:

1. Se recomandă:

1) Integrarea participării cetățenești și a consultării publicului în practicile curente ale administrației, eventual prin includerea unor proceduri clare și adecvate în regulamentele de

organizare și funcționare a instituțiilor, avînd ca consecință o bugetare adecvată a resurselor (inclusiv a timpului) și ar face ca realizarea dreptului persoanei la administrare să nu mai pară o „muncă în plus” sau un favor făcut cetățenilor.

2) Realizarea și transmiterea de către autoritățile administrației publice a unor rapoarte post-consultare din care să reiasă modul în care opiniile factorilor interesați și participarea cetățenească au fost integrate în procesul decizional.

3) Extinderea la nivelul tuturor primăriilor municipale și orășenești a sistemelor informaționale automate de relații cu publicul, iar la nivelul primăriilor comunale a centrelor de informare pentru cetățeni.

4) Înființarea unei autorități administrative centrale – Agenția Națională a Funcționarilor Publici, în vederea creării și dezvoltării unui corp de funcționari publici profesionist, stabil și imparțial.

5) Crearea de subdiviziuni (specialiști) responsabile de relațiile cu publicul (în cazul în care aceste servicii nu pot fi create – concesiunea prestării acestor servicii către ONG locale).

6) Familiarizarea publicului cu tehnicile/formele de participare la procesul decizional prin intermediul trainingurilor și seminarelor despre aspectele democrației participative organizate de comun cu ONG specializate.

2. Se propune de lege ferenda:

1) Introducerea **instituției votului obligatoriu** ca măsură de combatere a absenteismului electoral și de mobilizare civică a cetățenilor:

Art. I. - Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.94 (Monitorul Oficial 1, 12.08.1994) se modifică și se completează după cum urmează:

articolul 38 alin. (2) se completează după cuvintele „stabilit de lege” cu sintagma „Exercitarea dreptului de vot constituie o datorie civică.”

în articolul 61 alin. (2) va avea următorul cuprins: „(2) Exercitarea dreptului de vot la alegerile Parlamentului este obligatorie. Derogările, sancțiunile, modul de organizare și de desfășurare a alegerilor Parlamentului sunt stabilite prin legi organice.”

Art. II. - Codul contravențional al Republicii Moldova nr. 218 din 24.10.2008 (Monitorul Oficial 3-6/15, 16.01.2009) se completează cu un articol nou:

„Articolul 51¹. Absenteismul electoral

(1) Acțiunile (inacțiunile) persoanei, care nu-și exercită dreptul de vot în alegerile Parlamentului fără motive întemeiate

se sancționează cu amendă de la 15 la 25 de unități convenționale.

(2) Săvârșirea repetată a unei contravenții, prevăzute la alin.(1) de către o persoană sancționată contravențional pentru aceste contravenții

se sancționează cu amendă de la 25 la 35 de unități convenționale.”

Art. III. - Codul electoral nr. 1381 din 21.11.97 (Monitorul Oficial 81/667, 08.12.1997) se modifică și se completează după cum urmează:

articolul 7 va avea următorul cuprins:

„(1) Nimeni nu este în drept să exercite presiuni asupra alegătorului pentru a-l împiedica să-și exprime voința în mod independent, inclusiv să voteze contra tuturor candidaților.

(2) Exercițarea dreptului de vot constituie o datorie civică.”

articolul 73 se completează cu un alineat nou: „(3) Exercițarea dreptului de vot la alegerile Parlamentului este obligatorie. Derogările, sancțiunile, modul de organizare și de desfășurare a alegerilor Parlamentului se stabilesc de prezentul Cod și de alte legi organice.”

2) Armonizarea statutului juridic al ONG-urilor la Codul de bune practici pentru participarea civilă la procesul de luare a deciziilor, adoptat de Conferința ONG-urilor internaționale în sesiunea din 1 octombrie 2009 prin modificarea și completarea Hotărârii Parlamentului pentru aprobarea Concepției privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă nr. 373 din 29.12.2005 (Monitorul Oficial 5-8/55, 13.01.2006) prin expunerea punctului 2 în următoarea redacție:

„2. PRINCIPII

2.1. Organizațiile societății civile și Parlamentul trebuie să acționeze în baza următoarelor principii comune:

a) **participare**, care presupune acumularea și canalizarea punctelor de vedere ale membrilor organizațiilor societății civile, ale grupurilor de utilizatori și ale cetățenilor în cauză; procesele de participare sunt deschise și accesibile, bazate pe parametri conveniți pentru participare;

b) **încredere** sau interacțiunea onestă între organizațiile societății civile și Parlament pentru atingerea obiectivului comun - îmbunătățirea vieților oamenilor;

c) **responsabilitate și transparență** ceea ce necesită deschidere, responsabilizare, claritate, responsabilitate și transparență atât din partea organizațiilor societății civile, cât și din partea Parlamentului în toate etapele;

d) **independentă** - organizațiile societății civile trebuie să fie recunoscute drept organisme libere și independente în ceea ce privește obiectivele, deciziile și activitățile acestora. Ele au dreptul să acționeze independent și să pledeze pentru poziții diferite față de Parlament.”

3) Abrogarea Hotărîrii Guvernului nr.72 din 25 ianuarie 2000 despre aprobarea Regulamentului privind antrenarea publicului în elaborarea și adoptarea deciziilor de mediu este întocmit în scopul implementării Convenției privind accesul la informație, justiție și participarea publicului la adoptarea deciziilor în domeniul mediului, ratificată prin Hotărîrea Parlamentului Republicii Moldova nr. 346-XIV din 7 aprilie 1999.

4) Transpunerea în legislația națională a Regulamentului (CE) nr. 1367/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 6 septembrie 2006 privind aplicarea, pentru instituțiile și organismele comunitare, a dispozițiilor Convenției de la Aarhus privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în domeniul mediului prin adoptarea hotărîrii de Guvern corespunzătoare.

Pentru aprofundarea studierii problemei de cercetare propuse în cadrul prezentei teze de doctorat intenționăm în continuare să efectuăm cercetări prospective în cadrul cărora vom analiza realizarea drepturilor cetățenilor străini și apatrizilor la administrare într-un stat de drept.

Devine imperativ ca în studiile ulterioare în domeniul dreptului constituțional să fie incluse și oglindite pe larg problemele, care facilitează realizarea dreptului persoanei la administrare. Este vorba, cu precădere de: conceptul de administrare, de participare cetățenească; accesul la informații; rolul și locul societății civile etc.

BIBLIOGRAFIE

A. Referințe bibliografice în limba română

1. Alegerile într-o societate democratică / Mihai Cernencu, Corneliu Ciurea, Școlile asociate UNESCO, ONG „Dialog intercultural”. Chișinău: Business-Elita, 2002. 160 p.
2. Alexandru I. Administrația publică. Teorii. Realități. Perspective. București: Lumina Lex, 1999. 646 p.
3. Alistar V. Transparența decizională în administrația publică. București: Institutul Național de Administrație, 2005. 63 p.
4. Almond G., Verba S. Cultura civică. București: CEU Press, 1996. 459 p.
5. Aristotel. Politica. (traducere de El. Bezdechi). Prahova: Antet XX Press, 2005. 286p.
6. Aristotel. Statul atenian. Prahova: Editura Antet XX Press, 2007. 87 p.
7. Aspecte juridice ale societății civile: realități și perspective. Materiale ale conferinței teoretico-științifice internaționale, 26-27 februarie 2003. Chișinău: „Tipografia Centrală”, 2003. 688 p.
8. Balotă N. Societatea civilă. În: Ziarul „Cotidianul” din 18.02.2002.
9. Bantuș A. Aspecte politico-juridice privind democrația locală în Republica Moldova și participarea cetățenilor. În: Aspecte juridice ale societății civile: realități și perspective. Materiale ale conferinței teoretico-științifice internaționale, 26-27 februarie 2003. Chișinău: Tipografia Centrală, 2003. p. 103 -105.
10. Bantuș A. Unele aspecte ale corupției și democrației în administrația publică locală. În: Prevenirea și combaterea corupției în Republica Moldova: aspecte teoretice și practice. Materialele conferinței internaționale, Chișinău, 19-20 noiembrie 2004. Chișinău: Transparency international – Moldova, Chișinău, 2004. p. 125-130.
11. Bantuș I. Natura juridică și caracteristicile esențiale ale mandatului parlamentar. În: Aspecte juridice ale societății civile: Realități și perspective. Materiale ale conferinței teoretico-științifice internaționale, 26-27 februarie 2003. Chișinău: „Tipografia Centrală”, 2003. p. 208-211.
12. Bantuș L. Unele aspecte a sistemului administrației publice locale a Republicii Moldova. În: Legea și Viața, 2004. nr. 8, p. 23-26.
13. Bantuș L. Eligibilitatea autorităților administrației publice locale și consultarea cetățenilor în probleme de interes deosebit. În: Probleme actuale ale științelor socio-umane în condițiile

integrării europene. Materiale ale conferinței teoretico-științifice internaționale din 28 ianuarie 2006. Chișinău, 2006. p. 1016- 1019.

14. Baurciulu A. Controlul asupra activității organelor administrative în dreptul comparat. Sub red. șt. prof. Gh. Costachi. Chișinău: Draghiștea. 2002, 255 p.

15. Bădescu G. Participare politică și capital social în România. Cluj-Napoca: Accent, 2001. 330p.

16. Berevoescu I. Fețele schimbării. București: Nemira, 1999. 174 p.

17. Biblia sau Sfânta Scriptură. Societatea Biblică Interconfesională din România. București, 1992. 2444 p.

18. Brezoianu D. Drept administrativ. Partea specială. București: Editura Universității „Titu Maiorescu”, 2002. 244 p.

19. Bulat V., Guțuțui V., Spinei I. Participarea societății civile la procesul decizional la nivel local. Transparency International-Moldova. Chișinău: Bons Offices, 2005. 93 p.

20. Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (2010/C 83/02)RO 30.3.2010 Jurnalul Oficial al Uniunii Europene C 83/389.

21. Cârnaț T. Instituția avocatului parlamentar din Republica Moldova. (Cercetată în aspect comparat). Autoref. tezei doctor în drept. Chișinău, 2001. 24 p.

22. Cârnaț T. Drept constituțional. Ediția a II-a (revăzută și adăugată). Chișinău: Print-Caro, 2010. 514 p.

23. Cârnaț T. Cârnaț M. Protecția juridică a drepturilor omului. Chișinău: Reclama, 2006. 382 p.

24. Călinoiu C., Vedinaș V. Teoria funcției publice comunitare. București: Lumina Lex, 1999. 244 p.

25. Ceban R. Statul de drept: istorie și contemporaneitate. În: Probleme de economie și drept. (Revistă științifică didactică). Bălți, 2001, nr.8, p. 45-47.

26. Cenușă D. Consolidarea societății civile din Republica Moldova. Centrul Analitic EXPERT-GRUP și Asociația pentru Democrație Participativă ADEPT. Chișinău. 2007. 57 p.

27. Cioabă A., Păvălan L., Pogăceanu R. Societatea civilă și drepturile omului. București: Editura Institutului de Teorie Socială, 1997. 201 p.

28. Cloșcă I., Suceavă I. Tratat de drepturile omului: Drepturile omului în sistemul Națiunilor Unite. București: V.I.S. Print, 2003. 534 p.

29. Codul bunelor practici în materie electorală: linii directoare și raport explicativ. Adoptat de Comisia europeană pentru Democrație prin Drept în cadrul celei de-a 52 reuniune Plenară (Veneția, 18-19 octombrie 2002).

30. Codul Civil al Republicii Moldova, adoptat prin Legea nr.1107 din 06.06.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.82-86 din 22.06.2002. Art.661.
31. Codul electoral. Ediție oficială. Legea Republicii Moldova. Nr. 1381-XIII din 21.11.97. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 81/667 din 08.12.1997. Modificat și completat prin Legea nr., 268-XIV din 4 februarie 1999. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 22-23, 1999.
32. Colas D. Genealogia fanatismului și a societății civile. București: Nemira, 1998. 432 p.
33. Comșa Mircea., Rotariu Traian (coord.). Alegeri generale 2004. O perspectivă sociologică. Cluj-Napoca: Eikon, 2005. 198 p.
34. Comșa Mircea. Rată de răspuns, supra-raportare și predicții electorale. În: Sociologie Românească, 2004, nr. 3, p.100-125.
35. 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, (vizitat: 16.01.2007)
36. Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.1 din 12 august 1994).
37. Costachi Gh. Forme ale democrației și eficiența mecanismului de guvernare. În: Legea și Viața, 2000, nr. 4, p.3-7.
38. Costachi, Gh. Importanța alegerilor pentru statul de drept. În: Legea și Viața, 2000, nr. 6, p. 6-7.
39. Costachi Gh. Importanța alegerilor democratice pentru statul de drept. În: Legea și viața, 2006, nr. 2, p. 4-9.
40. Costachi Gh. Probleme actuale ale științei dreptului. În: Probleme actuale ale științelor socio-umane în condițiile integrării europene. Materiale ale conferinței teoretico-științifice internaționale din 28 ianuarie 2006. Chișinău, 2006. p.61-62.
41. Costachi Gh. Statul de drept: între teorie și realitate. Chișinău, 2000. 244 p.
42. Costachi Gh., Cușmir V. Probleme ale statului de drept și administrării democratice. Chișinău: Tipografia Sirius, 2001. 287 p.
43. Costachi Gh., Grama D. et. al. Probleme ale edificării statului de drept în Republica Moldova. Chișinău: Tipografia Centrală, 2003. 538 p.
44. Costachi Gh., Grama D. et. al. Probleme ale edificării statului de drept în Republica Moldova. Vol. II. Chișinău: Tipografia Centrală, 2006. 480 p.

45. Costachi Gh. Statul de drept și ordinea de drept. În: Criminalitatea în Republica Moldova: Starea actuală, tendințele, măsurile de prevenire și de combatere. Materialele conferinței științifico-practice internaționale din 18-19 aprilie 2003. Chișinău: Euro-Press, 2003. p. 102 - 103.
46. Cușmir V. Probleme ale reformei administrativ-teritoriale în Republica Moldova. Autoref. tezei doctor în drept. Chișinău, 2001. 31 p.
47. 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.
48. Deleanu I. Drept constituțional și instituții politice. Tratat, Vol. I., vol. II. București: Europa Nova, 1996. vol. I. 333 p., vol. II. 480 p.
49. Denni B., Lecomte P. Sociologia politicului (vol. 1 și 2). Cluj Napoca: Eikon, 2004. 279, 207p. (trad. de Maria Nora, Țârnea. Tit. orig. În lb. franceză: Sociologie du politique).
50. Dezvoltarea constituțională a Republicii Moldova la etapa actuală. În: Materialele conferinței internaționale științifico-practice din 22-23 septembrie 2004. Chișinău, 2004. 1440 p.
51. Didencu V. Alegerile libere – element al democrației. Administrația publică, 1998, nr. 1, p.21-26.
52. Documentul Reuniunii de la Copenhaga a Conferinței pentru dimensiunea umană a CSCE (1990).
53. Drăganu T. Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar. Vol.I. București: Lumina Lex, 2000. 416 p.
54. Drăganu T. Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar. Vol. II București: Lumina Lex, 2000. 368 p.
55. Drăganu T. Introducere în teoria și practica statului de drept. Cluj-Napoca: Dacia, 1992. 222p.
56. Drepturile omului în Republica Moldova. Chișinău: GARUDA-ART, 1998. 454 p.
57. Dreptul tau: Accesul la informație. Legislatia RM. Acte internaționale. Extrase. Chisinau: Universul, 2002. 359 p.
58. Duculescu V., Călinoiu C., Duculescu G. Constituția României – comentată și adnotată. București: Lumina Lex, 1997. 480 p.
59. Duculescu V., Călinoiu C., Duculescu G. Drept constituțional comparat. București: Lumina Lex, 1996. 584 p.
60. Duguit L. Manuel de droit constitutionnel. Paris: Dalloz, 1923. 620 p.

61. Duverger Maurice. Institutions politiques et droit constitutionnel. Paris, 1975. 492 p.
62. Dvoracek M. Drept administrativ. Noțiuni introductive. Iași: Chemarea, 1993. 157 p.
63. Edificarea statului de drept. În: Edificarea statului de drept. Materialele conferinței internaționale științifico-practice din 26-27 septembrie, 2003. Chișinău: Transparency International - Moldova, 2003, 334 p.
64. Ermurachi V. Rolul autorităților publice în garantarea drepturilor de participare a cetățenilor Republicii Moldova la alegeri și referendumuri. Rolul autorităților publice în garantarea drepturilor și libertăților constituționale. În: Materialele Simpozionului național practico-științific din 17-18 decembrie 1999. Chișinău, 2002. p. 22-26.
65. Fisichella D. Știința politică. Probleme, concepte, teorii. (traducere de Victor Moraru). Iași: Polirom, 2007. 406 p.
66. Fuerea A. Introducere în problematica dreptului internațional al drepturilor omului. București: Era, 2000. 294 p.
67. Frunză I. Organele judiciare și extrajudiciare din Moldova sub regim totalitar bolșevic. Chișinău: Pontos, 2000. 288 p.
68. Gellner E. Condițiile libertății. Societatea civilă și rivalii săi. Iași: Polirom. 1998. 215p.
69. Ghidul asupra problemei participării publicului în luarea deciziilor. Asociația Internațională Ecologică a Păstrătorilor Râului Eco-TIRAS. Chișinău. 2011. 64 p.
70. Ghidul bunelor practici ale autorităților publice locale. Chișinău. 2006. 160 p.
71. Ghidul cetățeanului. Apără-ți dreptul la informație. Chișinău:Acces-info, 2007. 168 p.
72. Ghidul cetățeanului. O persoană activă este una bine informată. Chișinău:Acces-info, 2009. 60 p.
73. Gorincioi R., Scutaru M. Ghid pentru reprezentanții ONG-urilor din Republica Moldova. Chișinău: Editerra-Prim, 2007. 95p.
74. Grădinaru N. Responsabilitatea ministerială. În: Legea și Viața, 1999, nr.6, p. 10-14.
75. Grădinaru N. Premisele legislative ale centralizării și descentralizării în administrația publică. Slatina: ALUTUS, 2000. 156 p.
76. Grădinaru Gr., Udrescu Gh. Drept administrativ. Slatina: ALUTUS, 2004. 248 p.
77. Guceac I. Curs elementar de drept constituțional, Vol. II, Chișinău: Tipografia Centrală, 2004. 496 p.
78. Gurițanu V. Administrația publică locală în regimul reprezentativ. În: Legea și Viața, 1999, nr. 8, p. 9-11.

79. Gusti D. Considerații asupra unui sistem de sociologie, etică și politic. Opere. Vol. I. București: Editura Academiei Române, 1978. 420 p.
80. Guțuleac V. Bazele teoriei dirijării de stat. Chișinău: S. n., 2000. 272 p.
81. Guțuleac V., Balmuș V. Problemele administrării de stat. Sub red. șt. prof. Gh. Costachi. Chișinău: Draghiștea, 2002. 308 p.
82. Guzun Gh. Statul de drept: realizări, probleme. În: Legea și Viața, 2000, nr. 3, p.3-5.
83. Harvey J., Bather L. The British Constitution. Fourth edition, London: MacMillan Education, 1977. 444 p.
84. 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. nr.161.
85. Hotărârea Guvernului nr.471 din 28.06.2011 pentru aprobarea Planului național de acțiuni pentru implementarea în Republica Moldova a Convenției privind accesul la informație, justiție și participarea publicului la adoptarea deciziilor în domeniul mediului. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.107-109 din 01.07.2011. Art.535.
86. Hotărârea Guvernului despre aprobarea Clasificatorului unic al funcțiilor publice nr.151 din 23.02.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.25-26 din 01.03.2001. Art.186. Abrogată prin Legea nr.155 din 21.07.2011 pentru aprobarea Clasificatorului unic al funcțiilor publice.
87. Hotărârea Guvernului nr.519 din 22.06.2010 Cu privire la aprobarea completărilor ce se operează în Hotărârea Guvernului nr.201 din 11 martie 2009. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.107 din 26.06.2010. Art.598.
88. Hotărârea Guvernului nr.943 din 11.11.2010 Cu privire la aprobarea modelului contractului individual de muncă al personalului încadrat în cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.202-205. Art.1037.
89. Hotărârea Guvernului nr.697 din 05.08.2010 Cu privire la aprobarea modificărilor și completărilor ce se operează în Hotărârea Guvernului nr.201 din 11 martie 2009. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.145-147 din 13.08.2010. Art.780.
90. Hotărârea Guvernului nr.1130 din 15.12.2010 Cu privire la aprobarea completărilor ce se operează în Hotărârea Guvernului nr.201 din 11 martie 2009. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.254-256 din 24.12.2010. Art.1283.
91. Hotărârea 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. nr.42.

92. Hotărârea 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.
93. Hotărârea Guvernului nr.1176 din 22.12.2010 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la asigurarea regimului secret în cadrul autorităților publice și al altor persoane juridice. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.139-145 din 26.08.2011. Art.686.
94. Hotărârea Guvernului nr.201 din 11.03.2009 privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr.158-XVI din 4 iulie 2008 Cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.55-56 din 17.03.2009. Art.249.
95. Hotărârea 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.
96. Hotărârea 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. Nr 55.
97. Hotărârea Parlamentului nr.267 din 11.12.2008 pentru aprobarea Strategiei dezvoltării societății civile în anii 2009-2011. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.1-2 din 13.01.2009. Art.11.
98. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr.346 din 07.04.1999 pentru ratificarea Convenției privind accesul la informație, justiție și participarea publicului la adoptarea deciziilor în domeniul mediului. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.39 din 22.04.1999. Data intrării în vigoare: 22.04.1999.
99. Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova Cu privire la examinarea cauzelor privind accesul la informațiile oficiale. Nr.1 din 02.04.2007. În: Buletinul Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova. 2007. Nr.5. p.4-18.
100. Iacob Irina. Noțiunea, necesitatea și rolul controlului exercitat asupra administrației publice. În: *Legea și Viața*, 2006, nr.3, p.44-47.
101. Iorgovan A. *Tratat de drept administrativ*. București: All Beck, 2001. 547 p.
102. Ionescu C. *Drept constituțional și instituții politice. Teoria generală a instituțiilor politice*. Vol. I. București: Lumina Lex, 1997. 488 p.
103. Ionescu C. *Principii fundamentale ale democrației constituționale*. București: Lumina Lex, 1997. 248 p.
104. Ionescu C. *Studii de drept constituțional*. București: Lumina Lex, 2001. 287 p.
105. Iorgovan A. *Drept administrativ. Tratat elementar*. Vol. I. București: Hercules, 1996. 538p.

106. Iorgovan A. Tratat de drept administrativ. Vol. II. București: Nemira, 1996. 686 p.
107. Iorgovan A. Drept constituțional și instituții politice. Teorie generală. București: Galeria J.L. Calderon, 1994. 202 p.
108. Îndrumar practic pentru autoritățile de protecție a mediului cu privire la implementarea Convenției de la Aarhus, editat de Centrul Regional de Protecție a Mediului pentru Europa Centrală și de Est. http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgh/droit_com/index_en.htm#infr. (vizitat: 16.01.2007)
109. Kazmalî I. Statul de drept și administrația publică în dreptul comparat. Chișinău: Tipografia Sirius, 2001. 157 p.
110. Legea nr.982-XIV din 11.05.2000 privind accesul liber la informație. În: Monitorul Oficial nr.88-90 din 28.07.2000. Art. nr.664.
111. Legea nr.780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative. În: Monitorul Oficial nr.36-38 din 2002. Art. nr.210.
112. Legea nr.317-XV din 18.07.2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale. În: Monitorul Oficial nr.208-210 din 2003. Art. nr.783.
113. Legea nr.436-XVI din 28.12.2006 privind administrația publică locală. În: Monitorul Oficial nr.32-35 din 2007. Art. nr.116.
114. Legea nr.837 din 17.05.1996 cu privire la asociațiile obștești. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.153-156 BIS din 02.10.2007 (Republicată în temeiul art. IV al Legii nr.178-XVI din 20 iulie 2007, cu renumărarea elementelor și corespunzător modificarea referințelor).
115. Legea nr.155 din 21.07.2011 pentru aprobarea Clasificatorului unic al funcțiilor publice. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.164-165 din 04.10.2011. Art.480.
116. Legea nr.25 din 22.02.2008 privind Codul de conduită a funcționarului public. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.74-75 din 11.04.2008.
117. Legea nr.581 din 30.07.1999 cu privire la fundații. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.118 din 28.10.1999. Art.556.
118. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr.158-XVI din 04.07.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.230-232 din 23.12.2008. Art.840.
119. Legea serviciului public a Republicii Moldova nr. 443-XIII din 04.05.1995. Abrogată prin Legea nr.158-XVI din 04.07.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.230-232 din 23.12.2008. (9, p.147)

120. Legea nr.64-XII din 31.05.1990 cu privire la Guvern. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2002, nr.131-133. Art. 1018.
121. Legea nr.72-XVII din 04.05.2010 pentru modificarea și completarea unor acte legislative. În: Monitorul Oficial nr.94-97 din 11.06.2010. Art. nr.270.
122. Legea privind modificarea și completarea unor acte legislative Nr.222 din 17.09.2010. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.210 din 26.10.2010. Art.696.
123. Legea nr.17 din 15.02.2007 cu privire la protecția datelor cu caracter personal. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.107-111 din 27.07.2007. Art.468. În vigoare până la data de 13.04.2012 (Legea nr.133 din 08.07.2011).
124. Legea nr.133 din 08.07.2011 privind protecția datelor cu caracter personal. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.170-175 din 14.10.2011. Art.492. Data intrării în vigoare: 14.04.2012.
125. Legea cu privire la secretul de stat nr.245 din 27.11.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.45-46 din 27.02.2009. Art.123.
126. Legea nr.847-XII din 24.05.1996 privind sistemul bugetar și procesul bugetar. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2005, ediție specială.
127. Legea cu privire la statutul personalului din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică nr.80 din 07.05.2010. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.117-118 din 09.07.2010. Art.357.
128. Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică nr.199 din 16.07.2010. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.194-196 din 05.10.2010. Art.637.
129. Legea nr.239-XVI din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional. În: Monitorul Oficial nr.215-217 din 05.12.2008. Art. nr.798
130. Legea nr.72-XVII din 04.05.2010 pentru modificarea și completarea unor acte legislative. În: Monitorul Oficial nr.94-97 din 11.06.2010. Art. nr.270.
131. Lijphart A. Modele ale democrației. Forme de guvernare și funcționare în treizeci și șase de țări. Iași: Polirom, 2006, 320 p.
132. Lupan E. Accesul la informație și la justiție în problemele de mediu. În: Dreptul, 2003, nr.9, p.115-120.
133. Marshall G. Dicționar de sociologie. București: Univers Enciclopedic, 2003. 710 p.
134. Maxim A. Relații dintre reglementările internaționale și cele interne în domeniul drepturilor omului. În: Legea și Viața, 2006, nr.3, p.42-44.

135. Mică enciclopedie de politologie. București: Editura Științifică și Enciclopedică, 1977. 864p.
136. Miculescu P. Statul de drept. București: Lumina Lex, 1998. 310 p.
137. Middleton K., Trager R., Chamberlin B. Legislatia comunicarii publice. Iasi: Polirom, 2002. 246 p.
138. Mocanu V., Macarie M. Cauzele sociale ale absenteismului alegătorilor în municipiul Chișinău. În: Probleme actuale ale științelor socio-umane în condițiile integrării europene. Mater. conferinței teoretico-științifice internaționale 28.01.2006. Chișinău, 2006. p.670-671.
139. 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.
140. Moroianu E. Prolegomene pentru o istorie a civilizației juridice și a instituțiilor juridice. (I). Drept și societate. În: Revistă editată de Centrul de Cercetare în Științe Socio-Umane și Juridice, 2003, nr.2, p.4-28.
141. Muraru I., Constantinescu, M. Studii constituționale. București: Lumina Lex, 1995. 288 p.
142. Muraru I., Constantinescu M. Drept parlamentar românesc. București: ACTAMI, 1999. 496p.
143. Mureanu C. Societatea civilă și participarea politică în perioada de tranziție. În: Calitatea Vieții, 1999, nr. 1-2, p.73-82.
144. Nay O. Istoria ideilor politice. (traducere de Vasile Savin). Iași: Polirom, 2008. 672p.
145. Nedelcu E. Democrația și cultura civică, București: Paideia, 2000. 190 p.
146. Negoită A. Drept administrativ. București: Sylvi, 1996. 312 p.
147. Orlov M. Drept administrativ.(Partea I). Chișinău, 1999. 109 p.
148. Orlov M. Drept administrativ. Chișinău: Epigraf, 2001. 216 p.
149. Pârțoc D., Cătălin Gh. Tendințe ale comportamentului filantropic în România. http://www.arcromania.ro/web%20ro/comportamentul_filantropic.htm, (vizitat: 16.01.2007)
150. Ordinul Ministrului Sănătății nr.173 din 18.03.2010 cu privire la aprobarea Regulamentului privind informarea, consultarea și participarea în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor.
151. Ordinul Ministrului Finanțelor nr.51 din 08.04.2010 Vizând regulile interne pentru asigurarea transparenței în procesul decizional în cadrul Ministerului Finanțelor.

152. Ordinul Inspectoratului Fiscal Principal de Stat nr.188 din 21.04.2010 privind aprobarea Regulamentului privind informarea, consultarea și participarea în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor.
153. Ordinul Biroului Național de Statistică nr.33 din 19 aprilie 2010 Cu privire la punerea în aplicare a Regulamentului intern privind informarea, consultarea și participarea publicului în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor în domeniul statistic.
154. Oroveanu M. Tratat de știința administrației. București: Cerma, 1996. 512 p.
155. Pentru ce și cum se înființează asociațiile obștești. Asociația Internațională Ecologică a Păstrătorilor Râului Nistru „Eco-TIRAS”. Ediția a treia (revăzută și completată). Chișinău: EcoTIRAS, 2008. 118 p.
156. Popa E. Noțiunea de autoritate administrativă. În: Dreptul, 1992, nr. 3, p. 30-39.
157. Popa V. Drept parlamentar. Chișinău: ULIM, 1999. 231 p.
158. Popa V. Dreptul public. Chișinău: Editura AAP, 1998. 460 p.
159. Popa V, Munteanu I., Mocanu V. De la centralism spre descentralizare. Chișinău: Cartier administrativ, 1998. 219 p.
160. Popa V. Regândirea procesului de reformă al administrației publice locale în Moldova prin politici publice și acțiuni participative. Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale. Chișinău: TISH, 2003. 27 p.
161. Popescu-Slăniceanu, I. Teoria generală a funcției publice. Brăila: Evrica, 1999. 284 p.
162. Potângă, A., Costachi Gh. Asigurarea drepturilor omului în lume. Chișinău: Epigraf, 2003. 606 p.
163. Potânga A. Rolul instituțiilor democratice în stat. În: Edificarea statului de drept. Materialele conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău, 26-27 septembrie, 2003. Chișinău: Transparency International - Moldova, 2003. p. 253-259.
164. Probleme actuale ale științelor socio-umane în condițiile integrării europene. Materiale ale conferinței teoretico-științifice internaționale 28 ianuarie 2006. Chișinău, 2006. 1054 p.
165. Quo vadis Moldova? Administrația publică. Chișinău: Tipografia Centrală, 2002. 224 p.
166. Raport cu privire la rezultatele sondajului de opinie publică din or. Fălești „Accesul la informație și problemele stringente de care consilierii trebuie să țină cont la distribuirea banilor publici”. Asociația Obștească „Cutezătorul”. Fălești. 2010. 8 p.
167. Raport de monitorizare. Accesul la informație și transparența în procesul decizional: atitudini, percepții, tendințe. Chișinău: Acces-info. 2010. 50 p.

168. Raport de monitorizare a realizării reformei administrației publice centrale în Republica Moldova. Ianuarie-martie 2009. Guvernul Republicii Moldova. Chișinău. 2009. 24 p.
169. Raport privind transparența decizională în funcționarea autorităților și instituțiilor publice centrale. Centrul de Resurse pentru Drepturile Omului. Chișinău. 2010. 32 p.
170. Recomandări comune asupra legislației electorale și administrării alegerilor în Moldova ale Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția, Consiliul Europei). Biroul de informare al Consiliului Europei în Republica Moldova. Chișinău, 2004.
171. Recomandarea NR.R (99) 15 a Comitetului de Miniștri către statele membre cu privire la unele măsuri vizând reflectarea campaniilor electorale de către mijloacele de comunicare în masă. Adoptată de Comitetul de Miniștri la 9 septembrie 1999, în cadrul celei de-a 678 reuniuni a Delegațiilor Miniștrilor.
172. Recomandarea Rec (2003) 4 a Comitetului Miniștrilor către statele membre cu privire la Regulile comune împotriva fenomenului de corupție în finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale.
173. Regulament Cu privire la ocuparea funcției publice vacante prin concurs. A se vedea: Anexa nr.1 la Hotărârea Guvernului nr.201 din 11.03.2009. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.55-56 din 17.03.2009. Art.249.
174. Regulament Cu privire la perioada de probă pentru funcționarul public debutant. A se vedea: Anexa nr.2 la Hotărârea Guvernului nr.201 din 11.03.2009. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.55-56 din 17.03.2009. Art.249.
175. 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. nr.161.
176. Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr.797-XIII din 02.04.1996. Republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr.50. Art. nr.237.
177. Rezoluția 1121 (1997) referitoare la instrumentele participării cetățenilor în cadrul democrației reprezentative. Consiliul Europei. Adunarea Parlamentară.
178. Rezoluția Conferinței internaționale științifico-practice „Edificarea statului de drept”. Edificarea statului de drept. În: Edificarea statului de drept, Materialele conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău, 26-27.09.2003. Chișinău: Transparency International. Moldova, 2003. p.330-334.

179. Rolul autorităților publice în garantarea drepturilor și libertăților constituționale. În: Materialele Simpozionului național practico-științific, Chișinău, 17-18 decembrie, 1999. 160 p.
180. Rousseau J.-J. Contractul social. (traducere de H.H. Stahl). Prahova: Antet XX Press, 2005. 128 p.
181. Rousseau J.-J. Contractul social sau principiile dreptului public. București: Editura Științifică și Enciclopedică, 1957. 412 p.
182. Sandu D. Spațiul social al tranziției. Iași: Polirom, 1999. 243 p.
183. Santai I. Drept administrativ și știința administrației. Vol. I. Cluj-Napoca: Risoprint, 2002. 444 p.
184. Scripnic V. Scurt istoric al sistemelor electorale. În: Probleme actuale ale științelor socio-umane în condițiile integrării europene. Materiale ale conferinței teoretico-științifice internaționale 28 ianuarie 2006. Chișinău, 2006. p. 294-295.
185. Scripnic V. Unele considerații privind obligativitatea votului. În: Probleme actuale ale științelor socio-umane în condițiile integrării europene. Materiale ale conferinței teoretico-științifice internaționale 28 ianuarie 2006. Chișinău, 2006. p. 435-436.
186. Scripnic V., Guceac I. Etapa contemporană a constituționalismului în Republica Moldova și unele tendințe în procesul de evoluție a acestui proces. În: Dezvoltarea constituțională a Republicii Moldova la etapa actuală. Materialele conferinței internaționale științifico-practice din 22-23 septembrie 2004. Chișinău, 2004. p. 983-987.
187. Scurtu L. Cetățenie și implicare socială. București: Universitatea București, 2000. 117 p.
188. Secrieru S. Dreptul la informație. În: Revista națională de drept, 2000, nr.10, p.49-50.
189. Smochină A. Instituția reprezentativă în Republica Moldova: schimbare, dezvoltare și modernizare. În: Probleme actuale ale științelor socio-umane în condițiile integrării europene. Materiale ale conferinței teoretico-științifice internaționale 28 ianuarie 2006. Chișinău, 2006. p. 1002-1005.
190. Smochină A. Organele constituționale ale Republicii Moldova în condițiile regimului totalitar. Chișinău: Prag-3, 2001. 192 p.
191. Tatarov S. Controlul administrativ exercitat de executivul central asupra activității autorităților administrației publice locale în republica Moldova. Autoref. tezei doctor în drept. Chișinău, 2005. 24 p.
192. Tămaș S. Dicționar politic. Instituțiile democrației și cultura civică. Ed. A II-a, revăzută și adăugită. București: Casa de editură și presă ȘANSA, 1996. 414 p.
193. Tofan D. Instituții administrative europene. București: C.H. Beck, 2006. 256 p.

194. Vecchio G. Lecții de filozofie juridică. București: Europa Nova, 1996. 352 p.
195. Vida I. Drepturile omului în reglementări internaționale. București: Lumina Lex, 1999. 694p.
196. Zamfir C., Vlăsceanu L. Dicționar de sociologie. București: Babel. 1998, 745 p.
197. Zoe P. Civilizația greacă și originile democrației. București: Erasmus, 1993. 208p.
198. Zubco V. Controlul activității autorităților administrației publice – măsură de prevenire a infracțiunilor de corupție. În: Prevenirea și combaterea corupției în Republica Moldova: aspecte teoretice și practice. Materialele conferinței internaționale, Chișinău, 19-20 noiembrie 2004. Chișinău: Transparency International Moldova, 2004. p. 52-58.

B. Referințe bibliografice în limba rusă

199. Боршевский А.П. Основные права и свободы граждан в ведущих демократических странах мира и в Молдове. Кишинев: Тирография Sirius, 2004. 262 с.
200. Иванов В. Власть, демократия и социальные контрасты. Кишинев, 2000, 434 с.
201. Иванов В. Конституционное право зарубежных стран. Кишинев: ULIM, 1998. 308 с.
202. Иванов В. Конституционное право Республики Молдова. Учебное пособие. Кишинев: ULIM, 2000. 352 с.
203. Конституции государств стран Центральной и Восточной Европы. Москва: Центр конституционных исследований, 1997. 578 с.
204. Коренев А. Административное право России. Учебник. В 3-частях. Часть.1. Москва: МЮИ МВД России, 1996. 276 с.
205. Костаки Г., Игнатъев В., Кушмир В. Административное право. Общая часть. Кишинев, 2002. 471 с.
206. Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник. Москва: НОРМА-ИНФРА-М, 2000. 834 с.
207. Скрипник В. Право на управление и ответственность должностных лиц. В: Конституционное развитие Республики Молдова на современном этапе. Материалы международной научно-теоретической конференции 22-23 сентября 2004. Кишинев: Тирография Centrală, 2004. с. 1053-1054.
208. Скрипник, В. Роль гражданина в управлении делами государства. В: Проблемы развития рыночной экономики в правовом государстве. Материалы международной научно-теоретической конференции 17-18 декабря 2004 г. Бэлць, 2005. с. 427-428.
209. Скрипник, В. Проблемы свободы и ответственности гражданина в осуществлении его право на управлении. В: Конституционное развитие Республики Молдова на

современном этапе. Материалы международной научно-теоретической конференции 22-23 сентября 2004. Кишинев: Tipografia Centrală, 2004. с.491-493.

210. Туманова Л., Снытников А. Обеспечение и защита права на информацию. Москва: Городец, 2001. 339 с.

C. Referințe bibliografice în limba franceză

211. Boulouis J. Droit institutionnel de l'Union Europeen. Paris: Montchrestien, 1997. 448 p.

212. Burdeau G., Hammon F., Troper M. Droit constitutionnel. Paris: Librairie Generale de droit et de Jurisprudence, 1991. 496 p.

213. Cadoux Ch. Droit constitutionnel et institutions politiques. Vol. I. Paris: Cujas, 1973. 442p.

214. Chevallier J. Etat de droit. In: Dictionnaire encyclopedique et de sociologie du droit, Deuxieme edition, sous la direction d'Andre-Jean Arnaud. Paris: L.G.D.J., 1993. 487 p.

215. Chevallier J. L'Etat de droit. Montchrestien: E.J.A., 1992. 160 p.

216. Chevrier M. Une grand oubliée: société civile. In: Agora, vol. 6, nr.4, 1999. p.57-70.

217. Commission des Communautés Européennes (2002), Communication de la Commission: Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue. Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées, Bruxelles, le 11.12.2002, COM (2002) 704 final.

218. Debasch Ch., Pontier J-M., Ricci J. Droit constitutionnel et institutions politiques. Paris: Economica, 1983. 496 p.

219. Documents d'études. Modes de scrutin et systemes electeroaux. Paris, 1999.

220. Debasch Ch., Pontier J-M., Ricci J. Droit constitutionnel et institutions politiques. Paris: Economica, 1983. 496 p.

221. Gicquel J. Droit constitutionnel et institutions politiques. Paris: Montchrestien, 1989. 446p.

222. Gicquel J., Hauriou A. Droit constitutionnel et institutions politiques. Paris: Montchrestein, 1985. 714 p.

223. Guyonnet Paul. Le vote comme produit historique de la pensee magique. In: Revue Francaise de Science Politique, 1994, vol. 44, nr. 6, p.1054-1078.

224. Leclercq C. Droit constitutionnel et institutions politiques. 7 edition. Paris: Litec, 1990. 442 p.

225. Martin P. Les systemes electoraux et les mode de scrutin. 2-eme ed. Montechrestien, 1997. 646 p.

226. Pactet P. Institutions politiques. Droit constitutionel. 11 ed. Paris: Masson, 1992. 352p.

227. Porteli H. Les regimes politiques europeens. Etudes comparative. Librairie Generale Francaise, 1994. 470 p.
228. Roussea D. De la democratie representative a la democratie continue. In: Le Monde, 1 fevriere, 1996.
229. Schwarze J. Droit administratif europeen. Vol. I. Bruylant: Office des Publications Officielles des Communautes Europeennes, 1994. 644 p.
230. Union Interparlamentaire. Les Parlement dans le monde. Recueil de donees compartives . Presses Universitaire de France, Paris, 1977. 286 p.
231. Vedel G., Delvolvé P. Droit Administratif. Paris: P.U.F., 1988. 1087 p.

D. Referințe bibliografice în limba engleză

232. Arnstein Sh. A Ladder of Citizen Participation. In: JAIP, vol. 35, nr.4, iulie 1969, p.216-224.
233. Bhatnagar B., Williams, A. Participatory Development and the World Bank, Washington: The World Bank, 1992. 184 p.
234. Blais A. et al. Where does turnout decline come from? In: European Journal of Political Research, 2004, nr. 43, p.221-236.
235. Civic Engagement to Improve the Development Efectivness in the Europe and Central Asia Region. The Role of the World Bank. June 2004. http://siteresources.worldbank.org/CSO/Resources/Issues_and_Options_PUBLISHED_VERSION.pdf, (vizitat: 16.01.2007)
236. Commission of the European Communities (2001), European Governance – A White Book, Brussels, 25.7.2001 COM (2001) 428 final. Source: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf, (vizitat: 16.01.2007)
237. Denver D. Elections and voters in Britain. London: Palgrave, 2003. 256 p.
238. European Center for Parliamentary Research and Documentation. Electoral System in Europe. Bruxelles, 2004.
239. Finer S. Modern Political Systems Europe. Englewood Cliffs: Roy Macrides, 1987. 424 p.
240. Fornos C. et al. Explaining voter turnout in Latin America, 1980 to 2000. In: Comparative Political Studies, 2004, vol. 37, nr. 8, p.909-940.
241. Franklin M. Voter turnout and the dynamics of electoral competition in established democracies since 1945. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. 277 p.
242. Gray M., Caul M. Declining voter turnout in advanced industrial democracies, 1950 to 1997. The effects of declining group mobilization. În: Comparative Political Studies, 2000, vol. 33, nr. 9, p.1091-1122.

243. Irvin R., Stansbury J. Citizen participation in decision making: Is it worth the effort?, In Public Administration Review, 2004, nr. 64, p. 55–65.
244. Leighley J., Nagler J. Socioeconomic class bias in turnout: evidence from aggregate data. Presentat în cadrul: the Annual Meeting of the American Politican Science Association. Washington DC. Septembrie 2000. <http://www.apsanet.org/>, (vizitat: 26.04.2007)
245. Lijphart A. Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma. În: The American Political Science Review, 1997, vol.91, nr.1, p.1-14.
246. Lundell K. Partisanship and Political Support: The Impact of Compulsory Voting. Paper prepared for the Workshop on Compulsory Voting Principles and Practice, ECPR Joint Sessions of Workshops, (Helsinki, 7-12 May 2007), 16 p.
247. MacDonald J., Jones C. The Law of Freedom of Information. Oxford: Oxford University Press, 2003. 1094 p.
248. Mennel S. Sociological Theory. New York, Washington: Prager Publishers, 1974. 444 p.
249. Mondak J. Editor's introduction to the special issue: Psychological approaches to social capital. În Political Psychology, 1998, Vol.19, nr.3, p.433-439.
250. Nicolescu C. The changing status of protest participation. In: Romanian Journal of Political Science, 2003, Vol.3, nr. 1, p.71-97.
251. Niven D. The mobilization solution? Face-to-face contact and voter turnout in a municipal election. In: The Journal of Politics, 2004, vol. 66, nr. 3, p.868-884.
252. OECD. Engaging citizens in policy making: information, consultation and public participation. OECD Public Management Policy Brief. 2001. <http://www.oecd.org/dataoecd/24/34/2384040.pdf>, (vizitat: 16.01.2007)
253. Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. New York: Plume, 1993. 432 p.
254. Perlas N. Shaping Globalization. Civil Society, Cultural Power and Threefolding. New-York: New Society Publishers, 2003. 300 p.
255. Reitan T. Too sick to vote? Public health and voter urnout during the 1990s. In: Communist and Post-Communist Studies, 2003, vol. 36, p.49-68.
256. Rosenstone S., Hansen M. Mobilization, participation and democracy in America, New-York: Longman, 2003. 333 p.
257. Selb P. Lachat R. The more, the better? Counterfactual evidence on the effect of compulsory voting on the consistency of party choice. In: European Journal of Political Research, 2009, vol.48, Issue 5, p.573 – 597.

258. Sidney V., Nie N. Participation in America: Political Democracy and Social Equality, New York: Harper & Row, 1972. 428 p.
259. Stillman R. Public Administration: concepts and cases.-Boston, Houghton Mifflin, 1978. 476 p.
260. Trent J., Freidenberg R. Political Campaign Communication. Principles and Practices, 1995. 216 p.
261. Trousdale, W. The Manual „Strategic Planning for Local Economic Development” – A resource guide for local governments and civil society organizations (Manualul „Planificare strategică pentru dezvoltare economică locală – ghid pentru autorități locale și organizații ale societății civile”), Nairobi: Ecoplan International, UN Habitat, 2003, 121 p.
262. Wattenberg M. Where have all the voters gone?, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2001. 200 p.
263. Westheimer J., Kahne J. Educating the “Good” Citizen: Political Choices and Pedagogical Goals, Political Science and Politics, 2004, vol.38, nr.2, p.1-7. În: <http://democraticdialogue.com/DDPublications.html>, (vizitat: 16.01.2007)

E. Surse electronice

264. Codul de bune practici pentru participarea civilă la procesul de luare a deciziilor. Publicat pe pagina web oficială a Consiliului European. http://www.coe.int/t/ngo/Source/Code_English_final.pdf (vizitat 21.02.2010).
265. Portalul datelor deschise al Guvernului Republicii Moldova. <http://www.date.gov.md> (vizitat 26.03.2012).
266. Portalul cercetărilor sociologice al Uniunii Europene. www.europeansocialsurvey.org (vizitat 26.03.2012).
267. Directive care formulează expres cerința participării publice la luarea deciziilor. Publicate pe site-ul oficial al Uniunii Europene. http://europa.eu/index_ro.htm (vizitat 6.05.2011).
268. Fundația pentru dezvoltarea societății civile. <http://www.fdsc.ro/ro/map/index.html> (vizitat 21.01.2010).
269. Clasamentul privind starea societății civile. Site-ul oficial al Organizației Freedom House. <http://www.freedomhouse.org> (vizitat 15.11.2008).
270. Site-ul oficial al International City/County Management Association – ICMA (Asociația Internațională de management al orașelor/satelor). <http://www.icma.org> (vizitat 10.04.2011).

271. Ce este votul obligatoriu? Site-ul oficial al International Institute for Democracy and Electoral Assistance – IDEA (Institutul Internațional pentru Asistență Electorală și Democratizare). http://www.idea.int/vt/compulsory_voting.cfm (vizitat 22.12.2009).
272. Bani publici – de unde vin și unde se duc. Site-ul oficial al Asociației obștești – Liga Apărării Drepturilor Omului din Moldova <http://www.ladom.org.md/?p=rapoarte&id=4504361c2bd293e2c6e839f651558c90> (vizitat 27.10.2009).
273. Site-ul oficial al Office of the Commissioner for Fundamental Rights (Oficiul Comisarului pentru drepturile fundamentale). <http://www.obh.hu/indexen.htm> (vizitat 24.11.2010).
274. Site-ul oficial al The Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD (Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică). <http://www.oecd.org/dataoecd/24/34/2384040.pdf> (vizitat 28.12.2009).
275. Site-ul oficial al participării publicului Republicii Moldova la adoptarea deciziilor de administrare publică. <http://particip.gov.md> (vizitat 9.01.2012).
276. Reconceptualising Governance (Reconceptualizarea Guvernării). Discussion Paper nr.2. New-York.1997. <http://www.pogar.org/publications/other/undp/governance/reconceptualizing.pdf> (vizitat 17.08.2010).
277. Bădescu G. Capital social și tranziția spre democrație. Londra. 2003. 239p. <http://www.policy.hu/badescu/> (vizitat 15.10.2010).
278. Legea Suediei privind accesul la informația de interes public. Site-ul oficial al Parlamentului Suediei. http://www.riksdagen.se/arbetar/grundbok_en/FPA02.htm#E11E27 (vizitat 20.07.2010).

ANEXE

Anexa nr.1. Țări în care există diferite forme de vot obligatoriu

| Țara | Tipul de sancțiuni | Pus în aplicare | Anul introducerii | Prevăzut în constituție | Comentarii |
|------------------|--|-----------------|-----------------------|-------------------------|---|
| Argentina | 1. Justificarea absenței de la vot; 2. Amenda; 3. Limitarea unor drepturi și libertăți civile | Da | 1912 | Art.37 | |
| Australia | 1. Justificarea absenței de la vot; 2. Amenda | Da | 1924 | Nu | |
| Belgia | 1. Justificarea absenței de la vot; 2. Amenda; 3. Limitarea unor drepturi și libertăți civile; 4. Sancțiuni informale | Da | 1919 (pentru bărbați) | Art.62 | Pentru femei din 1949 |
| Brazilia | Amenda | Da | 1932 | nu | Nu se aplică persoanelor analfabete și celor peste 70 de ani. Persoanele care execută serviciu militar nu pot vota. |
| Cipru | 1. Justificarea absenței de la vot; 2. Amenda | Da | 1960 | Da | |
| Grecia | 1. Justificarea absenței de la vot; 2. Sancțiuni informale | Da | 1929 | Art.51 | |
| Singapore | Limitarea unor drepturi și libertăți civile | Da | 1958 | Nu | Eliminarea de pe listele electorale cu posibilitatea de reintroducere în urma unei cereri însoțite de o justificare |
| Elveția | Amenda | Da | 1904 | Art.23 | Se aplică doar în cantonul Schaffhausen |
| Turcia | 1. Justificarea absenței de la vot; 2. Amenda | Da | | Art.175 | |

Anexa nr.2. Țări în care au existat diferite forme de vot obligatoriu, în perioada postbelică

| Țara | Tipul de sancțiuni | Pus în aplicare | Anul introducerii | Prevăzut în constituție | Comentarii |
|-----------------------------|---|-----------------|----------------------------|-------------------------|---------------------|
| Austria (Tyrol) | 1.Justificarea absenței de la vot; 2.Amenda | Da | Aplicat între 1929 și 2004 | | Regiunea Tyrol |
| Austria (Vorarlberg) | 1.Amenda; 2.Posibilitatea condamnării penale | Da | Aplicat între 1929 și 1992 | | Regiunea Vorarlberg |
| Austria (Styria) | n/a | Da | Aplicat între 1929 și 1992 | | Regiunea Styria |
| Italia | Sancțiuni informale | Nu | Aplicat între 1945 și 1993 | | - |
| Olanda | - | Nu | Aplicat între 1917 și 1967 | | - |

Anexa nr.3. Avantaje ale participării cetățenilor la adoptarea deciziilor de politică publică

| | Avantaje ale cetățenilor | Avantaje ale guvernării |
|----------------------------|---|---|
| Procesul de decizie | 1.Educație – se învață de la ceilalți și se oferă informație reprezentanților administrației. 2.Convîngerea guvernului. 3.Dezvoltarea deprinderilor unui civism activ | 1.Educație – se învață de la cetățeni și în același timp se face informarea acestora. 2.Convîngerea cetățenilor concomitent cu construirea încrederii și calmarea anxietăților și ostilităților. 3.Crearea de alianțe strategice. Câștigarea de legitimitate pentru deciziile adoptate |
| Rezultate | 1.Realizarea obiectivelor 2.Câștigarea unui control asupra procesului de politică publică 3.Politici mai bune și implementarea eficace a deciziilor | 1.Atingerea obiectivelor 2.Evitarea costurilor de neacceptare a deciziilor 3.Politici mai bune și implementarea eficace a deciziilor |

Anexa Nr.4. Forme de participare în municipalitățile din Estul Europei

| | Municipalități cu 0-4999 locuitori | | | Municipalități cu 5.000-49.999 locuitori | | | Municipalități peste 50.000 locuitori | | |
|--|------------------------------------|------|------|--|------|------|---------------------------------------|------|------|
| | 1 | 2 | 3 | 1 | 2 | 3 | 1 | 2 | 3 |
| Demonstrații publice (%) | 6,8 | 9,0 | 2,3 | 8,5 | 14,7 | 7,3 | 23,5 | 41,1 | 40,9 |
| Petiții (%) | 11,5 | 24,5 | 10,5 | 14,0 | 29,0 | 35,0 | 26,5 | 43,1 | 72,7 |
| Cereri de întâlniri (%) | 17,6 | 50,0 | 22,2 | 30,0 | 50,1 | 51,8 | 30,6 | 69,0 | 72,7 |
| Implicări în decizii (%) | 3,4 | 34,5 | 3,9 | 9,0 | 40,1 | 13,1 | 32,4 | 60,4 | 27,3 |
| Propuneri ale societății civile (%) | 11,5 | 49,0 | 33,7 | 26,0 | 55,0 | 82,5 | 76,5 | 62,7 | 90,9 |

Legendă: 1 – România; 2 – Polonia; 3 – Ungaria.

Anexa Nr.5. Scara implicării cetățenești

| | |
|---------------------------|--------------------------------|
| CONTROL CETĂȚENESC | Puterea în mâna cetățenilor |
| DELEGAREA PUTERII | |
| PARTENERIAT | |
| PLACARE | Implicare cetățenească |
| CONSULTARE | |
| INFORMARE | |
| TERAPIE | Lipsa participării cetățenești |
| MANIPULARE | |

Anexa nr.6. Dezavantaje ale participării cetățenilor la adoptarea deciziilor de politică publică

| | Dezavantaje ale cetățenilor | Dezavantaje ale guvernării |
|----------------------------|---|--|
| Procesul de decizie | 1.Consum de timp. 2.Dezamăgire dacă opiniile sunt ignorate | 1.Consum de timp. 2.Costuri ridicate 3.Crearea de ostilitate la adresa guvernului |
| Rezultate | 1.Opoziția stakeholderilor | 1.Pierderea controlului asupra deciziei politice 2.Adoptarea unor politici ineficiente 3.Scăderea bugetului pentru alte proiecte |

Anexa nr.7. Clasamentul privind starea societății civile

| | 1998 | 1999 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Moldova | 3.75 | 3.75 | 3.75 | 4 | 3.75 | 4 | 4 | 4 | 3.75 |
| Letonia | 2.25 | 2.25 | 2 | 2 | 2 | 2 | 1.75 | 1.75 | 1.75 |
| Lituania | 2 | 2 | 1.75 | 1.5 | 1.5 | 1.5 | 1.5 | 1.5 | 1.75 |
| Estonia | 2.25 | 2.5 | 2.25 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| România | 3.75 | 3 | 3 | 3 | 2.75 | 2.5 | 2.25 | 2.25 | 2.25 |
| Bulgaria | 3.75 | 3.75 | 3.5 | 3.25 | 3.25 | 3 | 2.75 | 2.75 | 2.5 |
| Ucraina | 4.25 | 4 | 3.75 | 3.75 | 3.5 | 3.75 | 3 | 2.75 | 2.75 |
| Georgia | 4.25 | 3.75 | 4 | 4 | 4 | 3.5 | 3.5 | 3.5 | 3.5 |
| Rusia | 4 | 3.75 | 4 | 4 | 4.25 | 4.5 | 4.75 | 5 | 5.25 |

DECLARAȚIA PRIVIND ASUMAREA RĂSPUNDERII

Subsemnatul, declar pe propria răspundere personală că materialele prezentate în teza de doctorat sunt rezultatul propriilor cercetări și realizări științifice. Conștientizez că, în caz contrar, urmează să suport consecințele în conformitate cu legislația în vigoare.

Scripnic Veaceslav,

Semnătura: _____

Data: _____

CURRICULUM VITAE

INFORMAȚII PERSONALE

Nume: Scripnic Veaceslav

Data nașterii: 22.03.1973

Locul nașterii: raionul Edineț, orașul Cupcini

Adresa: Ciocana, Cruzești, municipiul Chișinău

Formare profesională: Director adjunct pe probleme juridice la rețeaua de magazine „Bomba”, tel.: 069811150



STUDII

2008 – 2004 doctorand – Academia de Științe a Moldovei, Institutul de ,Istorie, Stat și Drept, specialitatea 12.00.02 – Drept public (administrativ)

1998-1994 studii superioare Universitatea de Studii Umanistice din Moldova, facultatea Drept.

1994-1992 studii la Colegiul Republican de Informatică din Chișinău.

ACTIVITATE PROFESIONALĂ

2005 – prezent, Director adjunct pe probleme juridice la rețeaua de magazine „Bomba”.

2005 – 1998, anchetator, anchetator-superior, ajutorul procurorului, procuror Procuratura Generală, mun. Chișinău.

1998 – 1997, jurist la Î.M. „Antiseptic”.

DOMENIILE DE ACTIVITATE ȘTIINȚIFICĂ

drept administrativ, problemele realizării dreptului persoanei la administrare

LUCRĂRI ȘTIINȚIFICE PUBLICATE

Articole publicate în reviste naționale:

1) Scripnic V. Asigurarea dreptului de vot și a dreptului de a fi ales. În: Legea și viața, nr.3, 2007, p. 40-43, 0,3 c.a.

2) Скрипник В. Ответственность государства и его органов перед гражданами. В: Закон и Жизнь, № 3, 2007, с. 56-58, 0,3 а.л.

3) Scripnic V. Reglementarea juridică a participării cetățenilor la administrare prin intermediul reprezentanților lor. În: Legea și viața, nr. 3, 2012, p. 56-58, 0,50 c.a.

Materiale ale conferințelor naționale și internaționale:

4) Scripnic V., Guceac, I. Etapa contemporană a constituționalismului în Republica Moldova și unele tendințe în procesul de evoluție a acestui proces. În: Dezvoltarea

constituțională a Republicii Moldova la etapa actuală. Materialele conferinței internaționale științifico-practice din 22-23.09.2004. Chișinău: Tipografia Centrală, 2004, p. 983-987, 0,4 c.a.

5) Скрипник В. Право на управление и ответственность должностных лиц. În: Конституционное развитие Республики Молдова на современном этапе. Материалы международной научно-теоретической конференции 22-23.09.2004. Кишинев: Tipografia Centrală, 2004, с. 1053-1054, 0,2 а.л.

6) Скрипник В. Проблемы свободы и ответственности гражданина в осуществлении его право на управлении. În: Конституционное развитие Республики Молдова на современном этапе. Материалы международной научно-теоретической конференции 22-23.09.2004. Кишинев: Tipografia Centrală, 2004, с. 491-493, 0,2 а.л.

7) Скрипник В. Роль гражданина в управлении делами государства. În: Проблемы развития рыночной экономики в правовом государстве. Матер. междуна. научно-теоретической конференции 17-18.12.2004 г. Бэлць, Кишинев: Tipografia Centrală, 2005, с. 427-428, 0,2 а.л.

8) Scripnic V. Scurt istoric al sistemelor electorale. În: Probleme actuale ale științelor socio-umane în condițiile integrării europene. Materiale ale conferinței teoretico-științifice internaționale 28.01.2006. Chișinău, 2006, p. 294-295, 0,3 c.a.

9) Scripnic V. Unele considerații privind obligativitatea votului. În: Probleme actuale ale științelor socio-umane în condițiile integrării europene. Materiale ale conferinței teoretico-științifice internaționale 28.01.2006. Chișinău: Tipografia Centrală, 2006, p. 435-436, 0,3 c.a.

10) Scripnic V. Transparența decizională în administrația publică a Republicii Moldova în contextul integrării în Uniunea Europeană. În: Teoria și practica administrării publice. Materiale ale conferinței teoretico-științifice internaționale din 24.05.2011, p. 55-57, 0,2 c.a.

11) Scripnic V. Электронное голосование как способ обеспечение избирательного права граждан. În: Contribuții științifice la edificarea și consolidarea statului de drept. Conferință științifică internațională consacrată jubileului de 70 de ani al prof.univ. Gh. Costachi din 03.05.2011, Chișinău: Tipografia Centrală, 2011, p. 405-413, 0,6 c.a.

12) Scripnic V., Pînzaru T. Participarea civico-politică și responsabilizarea socială pentru guvernarea democratică, cetățenia activă în perspectiva integrării europene. În: Contribuții științifice la edificarea și consolidarea statului de drept. Conferință științifică internațională consacrată jubileului de 70 de ani al prof.univ. Gh. Costachi din 03.05.2011, Chișinău: Tipografia Centrală, 2011, p. 178-187, 0,45 c.a.