



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației
și Internelor



INOVAȚIE ÎN ADMINISTRAȚIE



Instrumente
Structurale
2007-2013

Beneficiar: Centrul de Resurse Juridice

Titlul proiectului: "Societatea civilă, partener activ în procesul de elaborare și evaluare a politicilor publice"

Cod SMIS: 35512

Finanțat prin Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative din Fondul Social European în perioada 23 Octombrie 2012 – 22 Octombrie 2013

"Tehnici și proceduri de cooperare, consultare și advocacy între ONG și autorități publice"



Centrul de
Resurse
Juridice



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației
și Internelor



INOVAȚIE ÎN ADMINISTRAȚIE



Instrumente
Structurale
2007-2013

Beneficiar: Centrul de Resurse Juridice

Titlul proiectului: "Societatea civilă, partener activ în procesul de elaborare și evaluare a politicilor publice"

Cod SMIS: 35512

Finanțat prin Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative din Fondul Social European în perioada 23 Octombrie 2012 – 22 Octombrie 2013

"Tehnici și proceduri de cooperare,
consultare și advocacy între ONG și
autorități publice"



Centrul de
Resurse
Juridice

2013 Centrul de Resurse Juridice

Centrul de Resurse Juridice acționează pentru crearea și funcționarea unui cadru legal și instituțional care să asigure respectarea drepturilor omului și a egalității de șanse și pentru accesul liber la un act de justiție echitabil.

Manualul a fost realizat în cadrul proiectului “Societatea civilă, partener activ în procesul de elaborare și evaluare a politicilor publice”, cod SMIS 35512, implementat de Centrul de Resurse Juridice și cofinanțat din Fondul Social European, Programul Operațional „Dezvoltarea Capacității Administrative”, axa 1 - Îmbunătățiri de structură și proces ale managementului ciclului de politici publice, domeniul major de intervenție 1.1 - Îmbunătățirea procesului de luare a deciziilor la nivel politico-administrativ.

Autori:

Ramona Moldovan

Valerian Stan

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

MOLDOVAN, RAMONA

Tehnici și proceduri de cooperare, consultare și advocacy între ONG și autorități publice /
Ramona Moldovan, Valerian Stan – București : Cosmoprint, 2013

Bibliogr.

ISBN

I. Stan, Valerian

Argument

Consolidarea cooperării și parteneriatului dintre societatea civilă și autoritățile publice constituie una dintre premisele buneii guvernării. Studii dedicate relației dintre participarea civică și guvernare arată că în acele comunități marcate de o participare susținută a cetățenilor la viața publică populația „se așteaptă ca guvernării să se conformeze unor standarde înalte și să se supună de bună voie regulilor pe care și le-au impus ei înșiși”¹. Aceleași studii arată că o dezbatere multi-partită asupra modului de guvernare este esențială pentru însăși existența procesului democratic.

O guvernare care dovedește responsabilitate față de cetățeni este o guvernare care se preocupă de propria sa calitate – inclusiv prin stimularea participării active și informate a cetățenilor la procesul de luare a deciziilor. De aceea, participarea informată a cetățenilor la luarea deciziilor reprezintă una din caracteristicile majore ale buneii guvernării. Prin ea sunt implementate mecanisme care instituționalizează responsabilizarea și se construiește încrederea publică.

Dacă asupra acestor chestiuni de principiu consensul este tot mai larg inclusiv în cadrul societății românești, punerea lor în practică necesită încă soluții.

Manualul de față tocmai aceasta își propune, să ofere o parte a acestor soluții. Mai exact, să propună organizațiilor societății civile (dar și autorităților publice, într-o măsură corelativă necesară) un set de instrumente care să maximizeze investiția pe care o fac în parteneriatul lor dedicat buneii guvernării.

Parteneriatul în folosul căruia acest Manual își propune să ofere soluții este văzut de multe ori ca unul în care responsabilități au numai autoritățile publice. Și, din punct de vedere formal, al responsabilităților care le incumbă acestora prin texte de lege incidente, lucrurile stau într-adevăr așa – și, în consecință, așa vor fi tratate, cu precădere, și de Manualul de față. Ce vrem să propunem în sensul celor arătate este nu o schimbare de paradigmă, ci o încercare de a amenda această paradigmă, mai ales în contextul unei legislații ea însăși amendabilă și rămasă de multe ori în urma bunelor practici pe care chiar societatea civilă le-a adus și încă le poate aduce ca pe o resursă valoroasă în parteneriatul cu autoritățile publice. Unul dintre cele trei principii pe care legiuitorul a înțeles să le așeze la baza reglementării „cadru” în materie (Legea nr. 52/2003) este cel potrivit căruia consultarea cetățenilor în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative se face „la inițiativa autorităților publice”. Autorii Manualului încurajează „societatea civilă” să vadă în textul amintit al Legii o provocare la o conduită menită să valorizeze ideea că este în primul rând în interesul său, ca beneficiară a guvernării, ca în actele normative și în deciziile administrative să se regăsească în cât mai mare măsură voința cetățenilor. Desigur, date fiind responsabilitățile care prin lege revin autorităților publice, aceeași conduită presupune și receptivitate la deschiderea lor spre dialog și cooperare. Iar acolo unde acestea sunt deficitare sau chiar lipsesc, reprezentanții „societății civile” să poată gândi strategii alternative (eminamente pro-active) și inițiative care să invite autoritățile să adopte ele însele o conduită nu numai conformă legii dar și în sensul acelor bune practici apte să confirme și să reconfirme parteneriatul cu cetățenii drept o condiție *sine qua non* a buneii guvernării.

¹ Putman, Robert D., „Making Democracy Work”

Prin urmare, Manualul își propune să ofere informațiile necesare pentru ca actorii parteneriatului pentru buna guvernare să-și poată articula complementar, cât mai bine, interesele legitime.

În context, vor fi evidențiate principalele resurse legislative pe care se poate fundamenta parteneriatul dintre societatea civilă și autoritățile publice. Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică va ocupa, desigur, locul central. Va fi făcut un sumar al „punctelor tari” ale acestui act normativ, care au facilitat și pot facilita și în continuare participarea informată a cetățenilor la procesul de decizie publică, dar și „punctele slabe” ale Legii, care se impun eliminate prin modificarea și completarea ei, în viitor – și care, mai ales, trebuie avute în vedere de partenerii civici și publici, pentru a le putea suplini prin bunele lor practici. Totodată vor fi făcute conexiile necesare și cu practica judiciară în materie, de asemenea cu scopul ca aceste informații să se regăsească în acțiunile și bunele practici viitoare ale organizațiilor societății civile și autorităților publice. Vor fi abordate și un număr de aspecte de ordin legislativ și practic privind participarea publicului la luarea deciziei în probleme de mediu.

Sunt propuse de asemenea bune practici și modele de consultare dintre autoritățile publice și organizațiile civice, precum și instrumente și tehnici concrete care pot fi folosite în procesul de consultare.

O secțiune a Manualului propune modele de „liste de verificare” pentru procesul de consultare. Sunt propuneri distincte pentru reprezentanții autorităților publice, respectiv pentru partenerii acestora, reprezentanții „organizațiilor civice, sindicale, patronale sau al oricărui alt grup asociativ de reprezentare civică” – în înțelesul „legii cadru” în materie.

Cuprins

1. Modele de consultare - informare/notificare, consultare, participare - Instrumente si tehnici de consultare: dezbateri publice, workshop, propuneri scrise, grupuri de lucru, intalniri informare si formale, panel de experti, audierea publica, focus-group, grupuri consultative, ancheta sociologica

2. Analiza stakeholderilor

3. Implicatiile legale ale consultarii

4. Lista de verificare pentru consultare - pe fiecare etapa a procesului de consultare - cu checkbox

5. Evaluarea rezultatelor consultarii

Bibliografie

Capitolul 1 Modele de consultare

Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OECD)² a definit trei modalități de interacțiune cu publicul și factorii interesați.

a. **Informarea/notificarea:** administrația oferă publicului informații obiective despre problemă, obiective, rezultate așteptate. Este o comunicare într-un singur sens, dinspre administrație spre public. Informarea, de sine stătător, nu reprezintă o formă de consultare, dar poate să fie considerată un prim pas al procesului. Pornind de la acest pas, factorii interesați se pot pregăti pentru consultările propriu-zise.

Administrația oferă informații.

Comunicare într-un singur sens!

b. **Consultarea:** presupune implicarea activă a factorilor interesați. Factorii interesați reacționează la propunerile de soluții sau la deciziile publice, iar reacția factorilor interesați este luată în considerare de către administrație în procesul de luare a deciziei finale. Este o comunicare în ambele sensuri, dinspre administrația publică și dinspre factorii interesați. Poate fi văzută ca și un proces unic sau un dialog continuu, în funcție de subiect.

Factorii interesați reacționează la propuneri
- propunerile sunt luate în considerare.

Comunicare în ambele sensuri.

c. **Participarea:** presupune implicarea activă a factorilor interesați în formularea obiectivelor, a politicilor sau a textelor de acte normative. Administrația și publicul dezbate împreună probleme, identifică și propun soluții. Este un dialog, o colaborare între administrația publică și factorii interesați.

Implicarea activă a factorilor interesați în procesul de luare a deciziei.

Dialog – colaborare.

² Engaging Citizens in Policy Making: Information, Consultation and Public Participation – OECD Public Management Policy Brief, *Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (2001)*

O altă abordare referitoare la clasificarea tipurilor de consultare a fost realizată de către Asociația Internațională pentru Participare Publică (International Association for Public Participation – IAPP)³ care definește cinci niveluri de participare a publicului în formularea politicilor publice. Primele două niveluri se regăsesc și în ierarhizarea propusă de OECD, respectiv informarea și consultarea publică. Al treilea nivel, însă, participarea, este detaliat după cum urmează:

1. informarea publicului
2. consultarea publică

Lucrezi direct cu publicul;
Preocupări/aspirații corelate
cu decizia finală

participarea activă:

3. implicarea publicului – lucrezi direct cu publicul; preocupările și aspirațiile sale sunt înțelese și avute în vedere în decizia finală.

Colaborare; parteneriat –
întreg ciclul de politici
publice.

4. Colaborare – relații de colaborare și parteneriat între administrația publică și diverse grupuri interesate, în fiecare stadiu al dezvoltării politicii publice;

Empowerment
Decizia finală luată de
public.

5. **Delegarea de responsabilități/capacitare (empowerment)** – decizia finală este luată de către public.

Participarea activă a cetățenilor în formularea de politici publice este cea mai avansată etapă a unei relații eficiente între administrație și cetățeni. În acest mod, cetățenii participă la stabilirea agendei publice sau pot ei înșiși să sugereze opțiuni de politică publică sau de decizii publice.

³ IAPP 2 Spectrum of Public Participation, *International Association for Public Participation*

Diferența dintre consultare și participare activă se vede atât în funcție de etapa din procesul de luare a deciziei la care a fost implicat publicul, cât și de poziția pe care i-o acordă administrația. În cazul consultării, publicul este chemat să își exprime părerea în etapa de dezvoltare a soluției alese - practic i se oferă decizia care urmează să se ia pentru a-și spune părerea asupra ei. În participarea activă, publicul este perceput ca și partener, implicat pe poziții de egalitate încă de la începutul procesului (de la analiza situației și identificarea problemei).

Pentru a putea "vizualiza" tipurile de consultare prezentate mai sus, propunem forma tabelară de mai jos în care pot fi observate cu ușurință avantajele și evoluția presupusă de fiecare tip în parte.

Forme de consultare⁴

Tip	Informare ⁵	Consultare	Implicare	Colaborare	Împuternicire
Scop	Oferirea către public a informațiilor echilibrate și obiective care să-l ajute în înțelegerea problemei, alternative, oportunități și / sau soluții	Obținere a de feedback din partea publicului privind analiza, alternativele și / sau deciziile	Lucrul direct cu publicul pe întreg parcursul procesului pentru a asigura că dorințele și aspirațiile acestuia sunt bine înțelese	Colaborarea cu publicului în toate aspectele deciziei inclusiv dezvoltarea alternativelor și identificarea soluției preferate	Încredințarea procesului decizional către public.
Promisiunile acordate publicului	Vă vom ține la curent	Vă vom ține la curent, vom asculta și vom înțelege	Vom lucra cu voi pentru a ne asigura că grijile și aspirațiile voastre sunt	Vom apela la voi pentru sfaturi directe și inovatoare în	Vom implementa decizia voastră

⁴ Ghidul instituțiilor administrației publice pentru aplicarea procesului politicilor publice la nivel local, http://www.upp.mai.gov.ro/Vault/upload/files/Ghid_politici_publice_local.pdf

⁵ Concret vorbind, aceasta nu este o formă de consultare, reprezintă o simplă comunicare.

Tip	Informare ⁵	Consultare	Implicare	Colaborare	Împuternicire
		grijile și aspirațiile voastre, vă vom informa asupra modului în care contribuția publicului a influențat decizia	direct reflectate în alternativele dezvoltate și pentru a vă comunica modul în care contribuția voastră a influențat decizia	formularea soluțiilor și vom încorpora sfaturile și recomandările voastre în decizii în cea mai mare măsură posibilă	
Tehnici / Forme	- Fișe informative - Website-uri	- notificare & comentare - studii	- ateliere - eșantioane de populație - sondaje	- Comitetele pentru consilierea cetățenilor - atingerea consensului - proces decizional participativ	- Juriul cetățenilor - referendum - Decizii delegate
Incluziune⁶	Mare	Mare	Redusă – Medie	Medie	Mare
Complexitate / cost	Redusă	Medie-Mare	Redusă – Medie	Medie	Redusă

Sursa: Tabel dezvoltat de <http://www.iap2.org/> (adaptat).

⁶Criteriul inclusivității reflectă întrebarea „la câte dintre părțile interesate pot apela?”.

Instrumente si tehnici de consultare

Pentru a pune în practică tipurile de consultare identificate mai sus pot fi folosite mai multe instrumente și tehnici, adaptate în funcție de nivelul de implicare al cetățeanului în procesul decizional.

Mai jos prezentăm câteva din cele mai des folosite instrumente⁷.

1. Dezbaterea publică

O dezbatere publică este un eveniment la care participă reprezentanți ai administrației, cetățeni și alte părți interesate, pentru a realiza un schimb de opinii pe marginea unui anumit subiect. Fiecare actor implicat are posibilitatea să prezinte punctul său de vedere, să îl argumenteze, să se exprime în acord sau în dezacord cu ceilalți participanți. Dezbaterea publică este deschisă participării oricui este interesat și dorește să participe.

Avantaje:

- ✓ permite promovarea de idei, proiecte, soluții venite din partea tuturor actorilor implicați;
- ✓ permite schimbul de argumente;
- ✓ se răspunde nelămuririlor;
- ✓ se oferă informații menite să explice acțiunile administrației.

Dezavantaje:

- ✓ eficiența relativ scăzută (abordarea mai multor subiecte, devierea de la temă, nivel de informare disproporționat în rândul participanților la dezbatere);
- ✓ lipsa de participare a cetățenilor.

⁷ <http://www.oecd.org/mena/governance/36785341.pdf> TOOLS USED FOR PUBLIC CONSULTATION

Etape de parcurs în organizarea unei dezbateri publice:

- ✓ identificarea datei și locului de desfășurare a dezbaterii publice

Data și ora – convenabilă publicului;
Teren neutru – spațiu adecvat

- ✓ identificarea actorilor interesați și transmiterea de invitații

Transmiteți invitații prin mijloace de informare generale dar și invitații nominale către factorii interesați – mai ales cei **afecțați direct** de problemă!

- ✓ "publicarea" informațiilor care vor face obiectul dezbaterii publice

Pagina web a instituției
Transmitere pe email
Comunicare media
Afișe
Documentele să fie redactate într-un limbaj accesibil!

- ✓ Desfășurarea propriu-zisă a dezbaterii publice
 - Prezentarea problemei (maxim 20 min)
 - Exprimarea opiniilor, observațiilor, punctelor de vedere ale participanților (maxim 5 min pentru fiecare vorbitor)
 - Sesiune de întrebări și răspunsuri (10-15 minute)
- ✓ Raportul dezbaterii publice
 - Elaborarea unui raport preliminar de către organizatori
 - Transmiterea raportului pentru observații și asumare
 - Elaborarea raportului final și valorificarea acestuia în procesul decizional
 - "Publicarea" raportului (accesibil publicului larg)

2. Workshop

Workshop-ul este o formă de dezbateră pe subiecte concrete. Acest tip de eveniment permite un contact direct între administrația publică și reprezentanții diferitelor grupuri interesate, dând ocazia și unora și altora să își cunoască opiniile pe o anumită temă și să își descopere punctele comune și divergențele.

Avantaje:

- ✓ Permite cunoașterea opiniilor grupurilor interesate într-o formă structurată;
- ✓ Abordează subiecte concrete și bine orientate;
- ✓ Permite discutarea în mod direct a punctelor de vedere divergente;
- ✓ Se pot explica în mod direct anumite acțiuni, pe un subiect de discuție bine determinat;
- ✓ Facilitează comunicarea directă dintre administrație și grupurile interesate;
- ✓ Se obține/ofere un feed-back de la grupurile interesate, în mod direct.

Dezavantaje:

- ✓ Abordarea unor discuții limitate la un subiect de interes;
- ✓ Este eficient doar cu un număr limitat de participanți;
- ✓ Presupune o durată relativ scurtă a dialogului (câteva ore).

Etape de parcurs în organizarea unui workshop

- ✓ identificarea datei și locului de desfășurare a workshopului

Data și ora – convenabilă publicului;
Teren neutru – spațiu adecvat

- ✓ identificarea actorilor interesați și transmiterea de invitații

Transmiteți invitații nominale către grupurile interesate

- ✓ "publicarea" informațiilor care vor fi dezbătute în cadrul workshopului

Pagina web a instituției
Transmitere pe email
Documentele să fie redactate într-un limbaj accesibil!

- ✓ Desfășurarea propriu-zisă a workshopului
 - Prezentarea problemei (maxim 20 min)
 - Exprimarea opiniilor, observațiilor, punctelor de vedere ale participanților (maxim 5 min pentru fiecare vorbitor) – discuții structurate asupra subiectului supus discuției (runde de discuții pot dura 2 - 4 ore)

Se recomandă stabilirea unui moderator care să îndrume discuțiile și să faciliteze/incurajeze dialogul și schimbul de opinii, mai ales asupra subiectelor divergente.

- ✓ Raportul workshopului
 - Elaborarea unui raport preliminar de către organizatori
 - Transmiterea raportului pentru observații și asumare
 - Elaborarea raportului final și valorificarea acestuia în procesul decizional
 - "Publicarea" raportului (accesibil publicului larg)

3. Propuneri scrise

Această formă de consultare publică este o modalitate relativ ieftină de a solicita opinii din partea publicului și de implicare a părților afectate în procesul de furnizare a informațiilor. În plus, este o metodă destul de flexibilă în ceea ce privește calendarul, scopul urmărit și

forma de transmitere a răspunsurilor. Acesta este și motivul pentru care este printre cele mai utilizate forme de consultare.

Această procedură diferă de o consultare informală prin faptul că procesul de circulare a documentului este realizat, în general, mult mai sistematic, mai structurat, și este deja prevăzut în legislația românească, în instrucțiuni specifice sau în programe de guvernare.

Acest instrument poate fi folosit în toate etapele procesului de reglementare sau elaborare de documente de politici publice, dar este folosit cu preponderență atunci când sunt prezentate propuneri concrete spre consultare.

Răspunsurile sunt, de obicei, în formă scrisă, dar autoritățile inițiatoare pot accepta, de asemenea, declarații, și pot completa toate aceste instrumente cu invitarea actorilor interesați la audieri publice.

Avantaje:

- ✓ Acoperă o paletă largă de grupuri interesate care pot fi consultate;
- ✓ Informația poate fi difuzată rapid către cât mai mulți actori;
- ✓ Sunt oferite puncte de vedere în scris și centralizate într-un document unic;
- ✓ Nu presupune costuri crescute;
- ✓ Este un instrument flexibil, care poate fi utilizat în toate etapele procesului decizional.

Dezavantaje:

- ✓ Autoritatea publică inițiatoare poate decide discreționar asupra actorilor interesați implicați în consultare;
- ✓ Contactul direct, dialogul, dezbaterile directe a divergențelor sunt limitate

Etape de parcurs

- ✓ Identificarea actorilor interesați
- ✓ Identificarea datelor de contact și a persoanelor resursă din cadrul actorilor interesați
- ✓ Transmiterea documentului supus analizei către actorii interesați
- ✓ Stabilirea modalității de transmitere a feedback-ului, a termenului limită, a formatului etc.
- ✓ Centralizarea punctelor de vedere transmise și analiza acestora;
- ✓ Elaborarea unui document final, integrator, cu toate propunerile și motivarea pentru fiecare (respingere sau acceptare)

Exemplu de tabel centralizator al amendamentelor propuse

Amendamente admise

În urma dezbaterilor, Comisia propune adoptarea proiectului de lege cu următoarele amendamente:

Nr. crt.	Text act normativ de bază (Legea nr.17/2000)	Text Senat	Text propus de Comisie (autorul amendamentului)	Motivarea amendamentelor propuse
1	—	Titlul legii Lege pentru modificarea Legii nr.17/2000 privind asistența socială a persoanelor vârstnice, republicată	Lege pentru modificarea Legii nr.17/2000 privind asistența socială a persoanelor vârstnice <i>Autor: Comisia pentru muncă și protecție socială</i>	Pentru respectarea normelor de tehnică legislativă.
2	—	ARTICOL UNIC. - Legea nr.17/2000 privind asistența socială a persoanelor vârstnice, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.157 din 6 martie 2007, se modifică după cum urmează:	Nemodificat	
3	Art.30. - Persoana vârstnică, astfel de cum este definită la	1. Articolul 30 va avea următorul cuprins: "Art.30. - Autoritatea tutelară sau, după caz, consilierii juridici	1. Articolul 30 va avea următorul cuprins: „Art.30. - (1) Autoritatea tutelară sau, după caz,	Pentru a întări protecția persoanelor vârstnice, considerăm că se impune extinderea

- Documentul trebuie să aibă 4 coloane – uneori are 5 dacă sunt în discuție amendamentele mai multor actori
- Prima coloană include textul original al legii, referința la articolul pe marginea căruia se propune modificarea.
- A doua coloană conține modificarea propusă prin actul normativ de amendare (proiect de lege/propunere legislativă/proiect de ordonanță de urgență/HG, etc).
- A treia coloană conține textul propus (în cazul de față este un exemplu de la parlament) dar în această coloană este important să fie inclus numele organizației care face amendamentele)

- *Ultima coloană conține motivarea*

Cum formulăm corect și eficient punctele de vedere scrise?

Unul din instrumentele prin care putem formula puncte de vedere este reprezentat de scrisoare.

Conținutul scrisorii se va concentra asupra punctelor care se dorește a fi modificate în documentul de politică publică supus dezbaterii.

În scrisoare se va pune accentul asupra mesajelor cheie, a elementelor de interes pe care dorim să le susținem.

Feedback-ul oferit se recomandă a fi construit pe structura documentului de politică publică supus dezbaterii și să indice clar punctele care se doresc a fi modificate.

Scrisoarea de prezentare trebuie să aibă o formă clară care să poată fi citită .

Se recomandă utilizarea unor reguli generale de comunicare în scris pe care le putem avea în vedere când comunicăm.

- Dacă se dorește respingerea amendamentului se folosește expresia **“se elimină”**
- Dacă se dorește introducerea unui nou articol se folosește expresia **“După alineatul...al art..., se introduce un nou alineat (X^x)”**
- Dacă se dorește modificarea conținutului unui articol se folosește expresia **“Alineatul x al articolului Y se modifică și va avea următorul conținut:”**
- Dacă se dorește respingerea unui amendament: **Alineatul x al articolului Y se abrogă.**
- **Toate propunerile de amendare se motivează. Acesta reprezintă elementul cheie al propunerii.**

Propunerea de Amendamente în formatul standard este recomandat să fie însoțită de o prezentare de o pagină care să summarizeze elementele cheie ale direcțiilor de amendare:

Exemplu:

PUNCT DE VEDERE AL

referitor la propunerea legislativă nr. pentru modificarea și completarea Legii nr./... privind....., inițiată de domnul senator A, aparținând Grupului parlamentar al Partidului....;

domnii deputați B; C; D; E, aparținând Grupului parlamentar al Partidului... și domnul deputat F, aparținând Grupului parlamentar al Partidului....

1. **PRINCIPALELE REGLEMENTĂRI**
2. **OBSERVAȚII CU PRIVIRE LA PROPUNEREA LEGISLATIVĂ**
3. Încălcarea cadrului normativ european
4. Discriminare între persoanele asistate din mediul rural și cei din mediul urban

Elementul cheie al unui document este ca acesta să fie adaptat publicului către care se adresează.

Intrebări pentru a adapta conținutul unui document:

- Care sunt persoanele care vor citi documentul meu?
- Din ce domenii provin?
- Care este nivelul de educație?
- Care sunt aspectele de care sunt interesați cei cărora le trimit documentul ?
- Ce așteptări au cu privire la tema pe care eu o prezint?
- Ce nemulțumiri/preocupări au cu privire la tema pe care eu o prezint?
- Ce vreau eu să transmit în cadrul documentului meu ?

4. Grupuri de lucru

Grupurile de lucru sunt grupuri formate din reprezentanți ai diversilor actori interesați și ai administrației publice care discută și analizează teme concrete care fac obiectul unei decizii publice.

Grupurile de lucru urmăresc dezbaterile și identificarea de soluții specifice pentru probleme de politici publice concrete aflate pe agenda instituțională. Prin implicarea actorilor interesați se asigură luarea în considerare a altor perspective decât cea a administrației și dezvoltarea unei abordări cât mai complete pentru soluționarea unei probleme.

Numărul de membri ai unui grup de lucru trebuie să fie redus, pentru a asigura concretizarea discuțiilor și concluziilor.

Din grupul de lucru pot face parte persoane cu experiență în problema abordată și/ sau persoane afectate de această problemă.

Teme specifice;
Număr redus de membri;
Perioadă de desfășurare bine delimitată în timp;
Reprezentanți ai grupurilor interesate implicați

Avantaje:

- ✓ Dezbaterăa unei probleme de politică publică în mod direct, de către experți în domeniu și persoane afectate;
- ✓ Dezvoltarea unor soluții la o problemă de politică publică "împreună";
- ✓ Comunicarea directă, dezbaterăa divergențelor;
- ✓ Inițierea dialogului încă din faza de identificare a problemei.

Dezavantaje:

- ✓ Presupune un număr limitat de participanți;
- ✓ Implică o cunoaștere aprofundată a subiectului;
- ✓ Nivelul de tehnicitate ridicat.

Etape de parcurs

- ✓ Identificare participanți
 - Vor fi identificați actorii interesați
 - Vor fi contactați și li se va solicita nominalizarea unei persoane cu rol de reprezentant în grupul de lucru
 - Se va emite un document formalizat și asumat referitor la componența grupului de lucru, mandatul acestuia, scopul pentru care a fost constituit și durata de funcționare
- ✓ Informare participanți
 - Vor fi transmise informațiile generale referitoare la problema de politică publică abordată;
 - Vor fi transmise date clare referitoare la locul de desfășurare, data primei întâlniri, calendarul de lucru, modalitatea de lucru, scopul urmărit, mandatul definit.
- ✓ Desfășurarea propriu-zisă a grupurilor de lucru
 - În cadrul întâlnirilor se vor stabili clar rolurile: coordonator/moderator, contribuția fiecărui expert, rolul de centralizator etc.
 - Coordonatorul va prezenta problema de politică publică, scopul urmărit prin grupul de lucru, mandatul primit, calendarul de lucru și termenul final;

- Reprezentanții din grupul de lucru își vor exprima poziția referitor la tematica abordată,
 - O persoană desemnată va centraliza propunerile, pozițiile și punctele de vedere exprimate;
 - Persoana desemnată va elabora documente și rapoarte intermediare pentru fiecare întâlnire a grupului de lucru;
 - Grupurile de lucru vor lucra în întâlniri succesive până la atingerea scopului.
- ✓ Raportul final
- Se vor elabora rapoarte intermediare agreeate de grupul de lucru
 - Se va elabora raportul final cu rezultatele finale
 - Se va prezenta raportul pentru asumare membrilor grupului de lucru și decidenților implicați
 - Folosirea rezultatelor grupului de lucru în procesul decizional.

5. Consultări informale

Consultarea informală include toate formele de contacte discreționare, ad-hoc, nestandardizate dintre autoritățile publice inițiatoare și diverse grupuri interesate.

Consultarea informală îmbracă mai multe forme: apeluri telefonice, scrisori, întâlniri informale, și poate avea loc în toate etapele procesului de reglementare. Obiectivul principal este de a colecta informații de la toate părțile interesate.

Avantaje:

- ✓ Abordare flexibilă și mai puțin greoaie;
- ✓ Rapiditate în transmiterea și obținerea informațiilor;
- ✓ Participarea unei game mai largi de grupuri interesate.

Dezavantaje:

- ✓ Transparență limitată;
- ✓ Asumarea responsabilității este limitată.

6. Panel de experți

Panelul de experți este un grup de lucru care se formează special pentru abordarea unei tematici clare, de către specialiști în domeniul respectiv. Acesta se poate întruni de mai multe ori, până la atingerea scopului pentru care a fost creat.

Experții sunt specialiști recunoscuți în domeniul supus dezbaterii și sunt aleși pentru a reprezenta toate punctele de vedere, în mod echilibrat și imparțial. Ei pot formula în mod colectiv o judecată asupra domeniului supus analizei. Un panel de experți ajută la formularea rapidă și necostisitoare a unei judecăți sintetice care integrează principalele informații legate de tema de politici publice abordată precum și informații rezultate din alte experiențe.

Panelele de experți sunt utilizate pentru a ajunge la un consens asupra chestiunilor complexe și structurate greșit pentru care alte instrumente nu oferă răspunsuri univoce sau credibile. Este un instrument extrem de util în relație cu problemele de politici publice complexe, când pare prea dificil sau complicat să începi să dai explicații sau să notezi criteriile pentru a formula concluzii.

Este de asemenea adecvat programelor/proiectelor mai mici, simple, a căror analiză nu justifică mobilizarea multor resurse. Utilizarea grupurilor de experți face posibil ca, în câteva luni, să se adune principalele puncte de vedere și cunoștințe relevante pentru analiză.

Avantaje:

- ✓ Asigură independența procesului;
- ✓ Se bazează pe competență și expertiză;
- ✓ Asigură garanția alegerii unei soluții tehnice corecte;
- ✓ Este puțin costisitoare și ușor de gestionat;
- ✓ Presupune dezbateri și analiză realizată la nivel tehnic foarte ridicat.

Dezavantaje:

- ✓ Are o acoperire redusă a diferitelor grupuri interesate;
- ✓ Dificultate în mobilizarea experților în domeniu;
- ✓ Dificultate în comunicarea rezultatelor și pozițiilor către publicul larg.

Etape de parcurs

⁸Panelul de experți vizează următoarele elemente de desfășurare, diferit față de un grup de lucru obișnuit:

- ✓ Panelul constă într-un grup variat de persoane;
- ✓ Fiecare membru al panelului are acces egal la informații de înaltă calitate;
- ✓ Fiecare membru al panelului realizează propria sa analiză;
- ✓ Fiecare analiză este partajată cu restul panelului;
- ✓ Membrii panelului au ocazia să își revizuiască analiza inițială după ce au examinat rezultatele celorlalți membri ai panelului.

7. Audierea publică

Audierea publică reprezintă o formă de consultare în cadrul căreia sunt audiate mai multe persoane care au de exprimat opinii sau propuneri referitoare la un anumit subiect.

Avantaje:

- ✓ Implică un număr mare de grupuri interesate;
- ✓ Oferă posibilitatea exprimării unui număr mare de opinii, din domenii diverse de politici publice;
- ✓ Presupune niște reguli clare de desfășurare.

Dezavantaje:

- ✓ Eforturi organizatorice ridicate;
- ✓ Paleta de informații primite poate fi prea generală;
- ✓ Capacitate redusă de valorificare a informațiilor/opiniilor primite.

Etape:

- ✓ Instituția inițiatoare trebuie să anunțe din timp evenimentul.
 - Anunțul temei, datei și locației
 - Utilizarea cât mai multor mijloace de informare și mediatizare a evenimentului (afișe, site, anunțuri radio, TV, invitații directe, etc)
 - Invitarea a cât mai multor grupuri interesate
- ✓ Participarea la eveniment a unei personalități care să dea "greutate" demersului;
- ✓ Desemnarea unei comisii de organizatori – vor avea rolul de a "audia" martorii, ascultându-le depozițiile și adresându-le întrebări;

⁸ http://www.fonduri-ue.ro/res/filepicker_users/cd25a597fd-62/Documente_Suport/Studii/0_Studii_Instrumente_Structurale/Pag.3_ACB/8_ACB_Alte_met_eval.pdf

- ✓ Desemnarea martorilor organizați pe paneluri: martorii sunt persoane interesate să participe la elaborarea unui document de politică publică și își expun depozițiile în fața comisiei de organizatori. Înaintea audierii publice își pregătesc depozițiile scrise. Atât depozițiile scrise cât și cele verbale sunt realizate pe baza unui format stabilit de către organizatori;
- ✓ Desemnarea publicului interesat – poate participa oricine dorește (fie că intenționează de depună o depozitie, fie că doar dorește să asculte depozițiile martorilor).
- ✓ Derularea efectivă:
 - moderată de către comisia de organizatori.
 - Audierea publică începe cu o scurtă prezentare a temei care face obiectul audierii. Prezentarea este făcută de către un reprezentant al organizatorului (reprezentant al administrației publice).
 - După prezentarea temei vor fi prezentate regulile audierii.
 - Prezentarea "depozițiilor" cetățenilor;
- ✓ Elaborarea raportului final – raportul va cuprinde toate informațiile rezultate din timpul audierii, organizate conform formatului standard comunicat.
- ✓ Raportul va fi înaintat legiuitorului pentru utilizare în procesul decizional.

8. Focus-group

Focus grupurile sunt utilizate pentru discuții structurate și detaliate privind aspecte specifice ale politicii publice. Focus grupurile presupun un număr mai mare de participanți, care provin dintr-un grup cu trăsături principale similare (de exemplu, reprezentanții IMM-urilor, părinți, reprezentanții minorităților naționale etc.).

Focus grupurile sunt organizate pentru discuții detaliate cu reprezentanții principalelor instituții, partenerilor sociali și grupurilor țintă vizați de politica respectivă.

Acestea se dovedesc eficiente în cazurile în care problema respectivă depinde de înțelegere, percepții sau motivații, precum și în cazurile în care problema generează controverse și divergențe de opinii.

Discuțiile din cadrul focus grupurilor trebuie să fie conduse de către un facilitator neutru.

Avantaje:

- ✓ Permite organizarea de discuții structurate, pe domenii specifice ale politicii publice;

- ✓ Permite implicarea mai multor grupuri interesate;
- ✓ Permite obținerea de informații tehnice importante în procesul decizional;

Dezavantaje:

- ✓ Implică un grup restrâns de actori interesați,
- ✓ Presupune mai mult timp;
- ✓ Necesită cunoașterea tehnică și aprofundată a subiectului.

Etape în desfășurarea unui focus-grup

- ✓ Selecția participanților, stabilirea numărului de sesiuni, categorii de focus grupuri (separate sau mixte). Ședințele separate sunt organizate pentru grupurile omogene de participanți (de exemplu, o sesiune pentru părinți, una pentru profesori, una pentru elevi). Numărul participanților variază de la 6 la 10. De obicei, participanții nu se cunosc între ei.
- ✓ Ghidul de interviu nu trebuie să aibă mai mult de 4 – 6 întrebări. Discuția nu trebuie să dureze mai mult de 1,5 – 2 ore. Subiectele de discuție trebuie să fie stabilite cu mare grijă. În cazul în care sunt mai multe grupuri, este nevoie să fie elaborat câte un ghid pentru fiecare dintre acestea.
- ✓ Pentru soluționarea detaliilor tehnice – de preferat discuția ar trebui să fie înregistrată, iar dacă acest lucru nu este posibil – trebuie să existe o persoană care să ia notițe exacte pe marginea discuției.
- ✓ Participanților li se va prezenta subiectul, iar discuția ar trebui să înceapă cu anumite probleme, de ordin general, înainte de a trece la detalii.
- ✓ Informațiile obținute în urma focus grupurilor trebuie să fie prezentate în rezumat în analiza finală și în raport, fiind identificate părerile comune cât și cele divergente, importanța aspectelor evaluate de diferite grupuri.
- ✓ Raportul va conține unele dintre cele mai des întâlnite și mai demne de remarcat afirmații din cadrul discuției și al concluziilor.

9. Grupuri consultative

Alături de consultările informale și propunerile scrise, utilizarea grupurilor consultative în procesul decizional reprezintă una dintre cele mai răspândite metode de consultare. Grupurile consultative pot fi implicate în toate etapele procesului decizional dar

sunt cel mai frecvent utilizate la începutul procesului cu scopul de a defini pozițiile și opiniile factorilor interesați.

În funcție de statut, autoritate sau poziție de putere în procesul decizional, grupurile consultative pot influența major decizia finală sau pot fi una din multele surse de informare.

Grupurile consultative au mandatul clar stabilit în procesul decizional.

Avantaje:

- ✓ Generează recomandări, sugestii, cunoștințe, expertiză pentru un domeniu mai larg de politici publice;
- ✓ Realizează legătura dintre politicieni, aparatul tehnic de lucru și grupurile interesate;
- ✓ Generează schimbul de informații;
- ✓ Presupune o relaționare cât mai directă cu comunitatea.

Dezavantaje:

- ✓ Necesită un timp mai lung de analiză și interacțiune;
- ✓ Depinde de competența, expertiza și puterea de influență a membrilor grupului.

Etape în organizarea și desfășurarea unui grup consultativ

- ✓ Identificarea și definirea clară a domeniului pentru care se dorește înființarea unui grup consultativ;
- ✓ Selectarea participanților și stabilirea criteriilor de selecție (grupurile consultative pot cuprinde un număr mai mare de membri, în funcție de tema abordată, complexitatea acesteia, aria geografică acoperită, durata problemei, etc);
- ✓ Stabilirea modalității de întâlnire, transmiterea informațiilor, dezbaterile subiectelor;
- ✓ Organizarea întâlnirilor propriu-zise:
 - Stabilirea unui moderator care va oferi informații despre subiectul supus dezbaterii;
 - Fiecare membru din grupul consultativ se va exprima în legătură cu subiectul supus dezbaterii;
 - Un raportor va nota toate informațiile oferite de membrii consiliului consultativ.
- ✓ Realizarea de rapoarte ca urmare a dezbaterilor din cadrul grupurilor consultative;
- ✓ Transmiterea rapoartelor pentru valorificare factorilor de decizie.

Un exemplu de consultare care imbină metoda grupului de lucru cu cea a grupurilor consultative, reușind delegarea de responsabilități/capacitarea factorilor interesați, este cel al platformelor de cooperare ale Strategiei Naționale Anticorupție (SNA) 2012-2015⁹. În timpul procesului de consultare aferent elaborării SNA 2012-2015, Ministerul Justiției a organizat cinci platforme de cooperare:

- a. Platforma autorităților independente și a instituțiilor anticorupție;
- b. Platforma administrației publice centrale;
- c. Platforma administrației publice locale;
- d. Platforma mediului de afaceri;
- e. Platforma societății civile.

Platformele sunt deschise tuturor instituțiilor și organizatoriilor publice și private interesate de politica anticorupție. Lista instituțiilor și organizațiilor care fac parte din platformele de cooperare este publică pe pagina de internet sna.just.ro. Aceste platforme au fost formalizate prin hotărârea de guvern de aprobare a SNA 2012-2015. Astfel, platformele de cooperare au primit un rol important în coordonarea implementării și monitorizarea SNA 2012-2015. Platformele se reunesc o dată la două luni și sprijină secretariatul tehnic al SNA prin analiza rapoartelor și informațiilor elaborate de secretariatul tehnic, prin propunerea temelor anuale ale misiunilor de evaluare, prin participarea membrilor platformelor de cooperare în calitate de experți la misiunile de evaluare tematice¹⁰, prin aprobarea rapoartelor misiunilor de evaluare tematice, prin organizarea de activități împreună cu secretariatul tehnic, prin documentarea și diseminarea de bune practici anticorupție, prin participarea la reuniunile de coordonare a Comisiei de Monitorizare a Progreselor Înregistrate de România în cadrul Mecanismului de Cooperare și Verificare. Instituțiile și organizațiile reprezentate în platforme transmit secretariatului tehnic activitățile lor anticorupție iar secretariatul tehnic promovează aceste activități pe portalul SNA (sna.just.ro), asigurându-se coerența și focalizarea eforturilor anticorupție la nivel național.

⁹ Prin Hotărârea Guvernului nr. 215 din 20 martie 2012 au fost aprobate Strategia națională anticorupție pe perioada 2012 – 2015 (SNA), Inventarul măsurilor preventive anticorupție și indicatorii de evaluare, precum și Planul național de acțiune pentru implementarea Strategiei naționale anticorupție 2012 – 2015.

¹⁰ Pe parcursul implementării SNA 2012-2015, fiecare instituție publică va trece printr-un proces de evaluare a modului de implementare a măsurilor de prevenire a corupției și a reacției instituționale la incidentele de integritate ce va consta în completarea unui chestionar tematic de evaluare, primirea unei echipe de 5 experți independenți într-o vizită de evaluare la sediul instituției, timp de maxim 5 zile lucrătoare, primirea unui raport de evaluare din partea echipei de experți. Raportul de evaluare va fi făcut public după aprobarea acestuia de către platforma de cooperare din care face parte respectiva instituție publică.

10. Ancheta sociologică

Majoritatea oamenilor sunt familiarizați cu această metodă de consultare. Reprezintă un instrument de identificare a opiniilor unei anumite populații prin interviuarea unor persoane constituite în eșantion reprezentativ pentru populația respectivă. Sondajele pe bază de chestionare tind să fie axate pe cercetarea cantitativă și nu pe cea calitativă, care furnizează răspunsuri și statistici la întrebări standard. Această metodă este extrem de utilă acolo unde publicul țintă poate fi foarte mare și este foarte flexibil, în sensul că sondajele pot avea loc personal, prin poștă, telefon, email sau pe internet. Această metodă este extrem de utilă pentru întrebările complexe și pot ținti un anumit public reprezentativ. Chestionarele auto-completate (de obicei prin poștă, email sau on-line), permit respondenților să își acorde mai mult timp de gândire înainte de a răspunde întrebărilor. Această metodă este folosită și în cazurile în care chestionarele au la bază chestiuni sensibile. Prin această metodă se dorește aflarea nivelului de satisfacție al cetățenilor.

Avantaje:

- ✓ Acoperă o populație cât mai largă;
- ✓ Are forme diferite de aplicare, în funcție de subiect, populație, complexitate;
- ✓ Poate aborda subiecte sensibile, complexe;
- ✓ Este realizată de către profesioniști, independenți.
- ✓ Valorifică informații cantitative, date statistice, etc.

Dezavantaje:

- ✓ Captarea informațiilor calitative (opinii, puncte de vedere, etc) este foarte dificilă, atât în colectarea informației pe un formular, cât și în analiza ulterioară a informațiilor.
- ✓ Poate fi perceput de către respondent ca prea dificil sau prea confuz pentru a fi completat.
- ✓ Poate fi costisitor comparativ cu alte metode;
- ✓ Se axează cu preponderență pe date cantitative și mai puțin calitative.

Etape:

- ✓ Identificarea clară a scopului cercetării și a informațiilor necesare;
- ✓ Stabilirea instrumentului – definirea chestionarului;
- ✓ Definirea eșantionului reprezentativ;
- ✓ Alegerea metodei de aplicare a chestionarului;
- ✓ Aplicarea propriu-zisă a chestionarului;
- ✓ Interpretarea datelor;
- ✓ Elaborarea raportului de cercetare și utilizarea rezultatelor în procesul decizional.

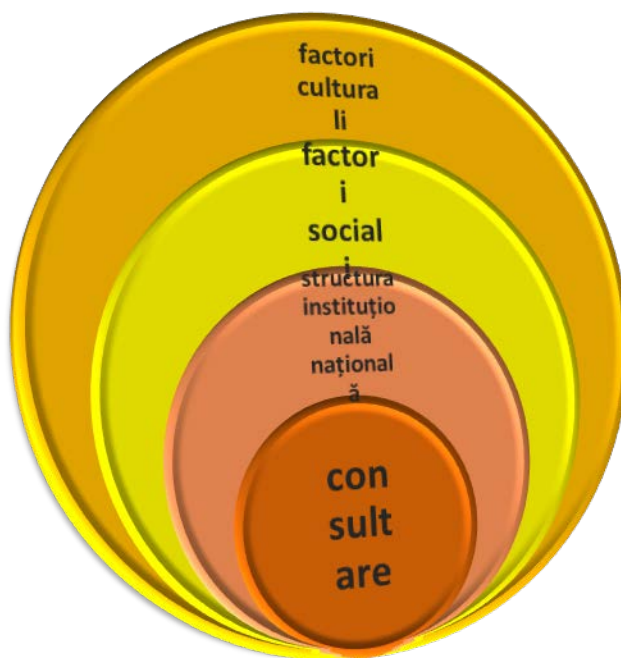
2. Analiza factorilor interesați

Consultarea poate fi văzută ca un angajament public structurat¹¹, care implică solicitarea, primirea, analiza și feedback-ul din partea actorilor implicați, precum și răspunsul la acesta.

Solicitare - primire - analiză - feedback
DE LA ACTORII INTERESAȚI

Potențialul de consultare este o funcție a puterii societății civile și a procedurilor folosite, așadar acest proces trebuie să ia în considerare anumiți factori culturali și sociali interni, precum și structura instituțională națională.

Procesul de consultare



¹¹ Charles O. Jones, *Introduction to the Study of Public Policy*, 3rd ed., Harcourt Brace Publishers, 1984

Dacă este realizată într-o manieră oportună și eficientă, consultarea atrage inteligența colectivă a unei societăți.

Cine sunt factorii interesați?

În abordarea unei politici publice sunt identificați principalii factori interesați care trebuie implicați în procesul de consultare. Procesul de consultare nu trebuie să excludă niciodată actori care au un interes legitim.

**Atenție: NU EXCLUDE
ACTORI CU INTERES
LEGITIM!**

În ceea ce privește actorii implicați în procesele de politici publice trebuie menționat faptul că nu este posibilă o enumerare exhaustivă a acestora (diferă în funcție de țară, perioadă și problema în cauză) și că implicarea actorilor variază în timp.

Prin actorii ai unei politici publice se înțelege indivizii¹², organizațiile și instituțiile care participă în procesul de elaborare a politicilor publice, chiar dacă unii au o participare mai activă decât alții. **Actorii pot aparține atât instituțiilor statului, organizațiilor societății civile, cât și organizațiilor internaționale (Howlett, R. & Ramesh, M.)**

În termeni generali, actorii interesați sunt:

- Persoane, grupuri sau organizații ale căror interese sunt afectate de problemă sau ale căror activități influențează major problema. Factorii interesați pot cuprinde și alte niveluri administrative la nivel național sau alte state membre UE sau terțe;

**INTERESE
AFECTATE DE
PROBLEMĂ**

¹² Michael Howlett, M. Ramesh, *Studiul Politicilor Publice. Cicluri și Subsisteme ale Politicilor*, Ed. Epigraf, Chisinau, 2004

- Persoane, grupuri sau organizații care dispun de informații, resurse și expertiză necesare pentru realizarea analizei de impact, formularea strategiei și implementare;

INFORMAȚII/RESURSE/EXPERTIZĂ

- Persoane, grupuri sau organizații care controlează instrumentele de implementare relevante.

CONTROL

Tipologia¹³ actorilor interesați diferă în funcție de natura instituției, scopul urmărit, modul de implicare etc.

A. În funcție de natura lor, actorii implicați pot fi (Colebatch):

- Individuali,

Cetățeni, Președinte, Prim-ministru etc

- colectivi

Parlament, Guvern, ONG, firme, syndicate, asociații profesionale

B. În funcție de nivelul de implicare, actorii pot fi:

a. Direct implicați

- În cadrul instituției inițiatoare (conducătorii instituției, departamentele cu atribuții formale în validarea politicii publice)

**MINISTRUL
PRIMARUL
DEPARTAMENTUL JURIDIC
DEPARTAMENTUL STRATEGII**

- În afara instituției inițiatoare (instituții care au atribuții directe în domeniul politicii publice, asociații profesionale)

**ALTE INSTITUȚII PUBLICE
ONG-URI
AGENȚI ECONOMICI**

¹³ V. Junjan, *Decizia în administrația publică*, Accent, Cluj Napoca, 2000

- b. Indirect implicați**
- Societatea civilă (sindicate, organizații non guvernamentale)
 - Mass-media
 - Cetățeni

ATENȚIE: CHIAR DACĂ ROLUL DE INIȚIATOR DE POLITICI PUBLICE REVINE STATULUI ACTORII INDIRECT IMPLICAȚI POT DETERMINA SUCCESUL SAU EȘECUL UNEI INIȚIATIVE DE POLITICI PUBLICE

C. În funcție de poziția acestora (Kingdon)¹⁴:

- Din interiorul sistemului politico-administrativ
- Din afara sistemului politico - administrativ

De ce este important să analizăm factorii interesați?

Indiferent de tipul, natura, statutul, poziția pe care o are un actor interesat/afectat de o anumită problemă de politică publică, este necesar să înțelegem importanța fiecăruia și rolul pe care îl poate juca în diferite etape ale inițiativei de politică publică.

Înainte de începerea oricărui proces de analiză trebuie să conștientizăm avantejele demersului în sine.

Știm deja că decizia de politică publică și responsabilitatea gestionării politicilor publice revine autorităților publice.

Cu toate acestea toți actorii interesați/afecțați de o problemă de politică publică pot influența procesul sau rezultatul în diferite modalități și în diferite momente.

Astfel, din **perspectiva administrației publice** analiza actorilor interesați trebuie să aibă loc într-o etapă cât mai timpurie a ciclului de politici publice, corelat cu identificarea problemei.

¹⁴ David L. Weimer, Aidan R. Vining, *Policy Analysis. Concepts and Practice*, Prentice Hall, Upper Saddle River, 1999

Ce ne oferă analiza actorilor interesați?

- ✓ Identificarea timpurie a tuturor grupurilor/persoanelor afectate/interesate de problema de politică publică;
- ✓ Identificarea posibilor parteneri/colaboratori;
- ✓ Identificarea timpurie, corectă și completă a problemei de politică publică;
- ✓ Identificarea unei liste mai largi de soluții pentru problema de politică publică;
- ✓ Identificarea resurselor care pot fi mobilizate și în ce moment;
- ✓ identificarea de promotori și susținători;
- ✓ dezvoltarea unui plan de acțiune comun pentru rezolvarea problemelor;
- ✓ identificarea posibilor opozanți, a cauzelor opoziției și identificarea de soluții comune de abordare a problemei;
- ✓ obținerea de feedback în timp real, de la factorii direct implicați;
- ✓ identificarea unei strategii de abordare a factorilor interesați încă din faza de identificare a problemei.

Chiar dacă, inițial, putem crede că analiza actorilor interesați este importantă doar pentru administrația publică, la o privire mai atentă putem sesiza avantajele realizării acestei analize și de **către societatea civilă**, în calitatea ei de actor afectat sau interesat de o problemă de politică publică.

Din această perspectivă, analiza actorilor interesați ne oferă:

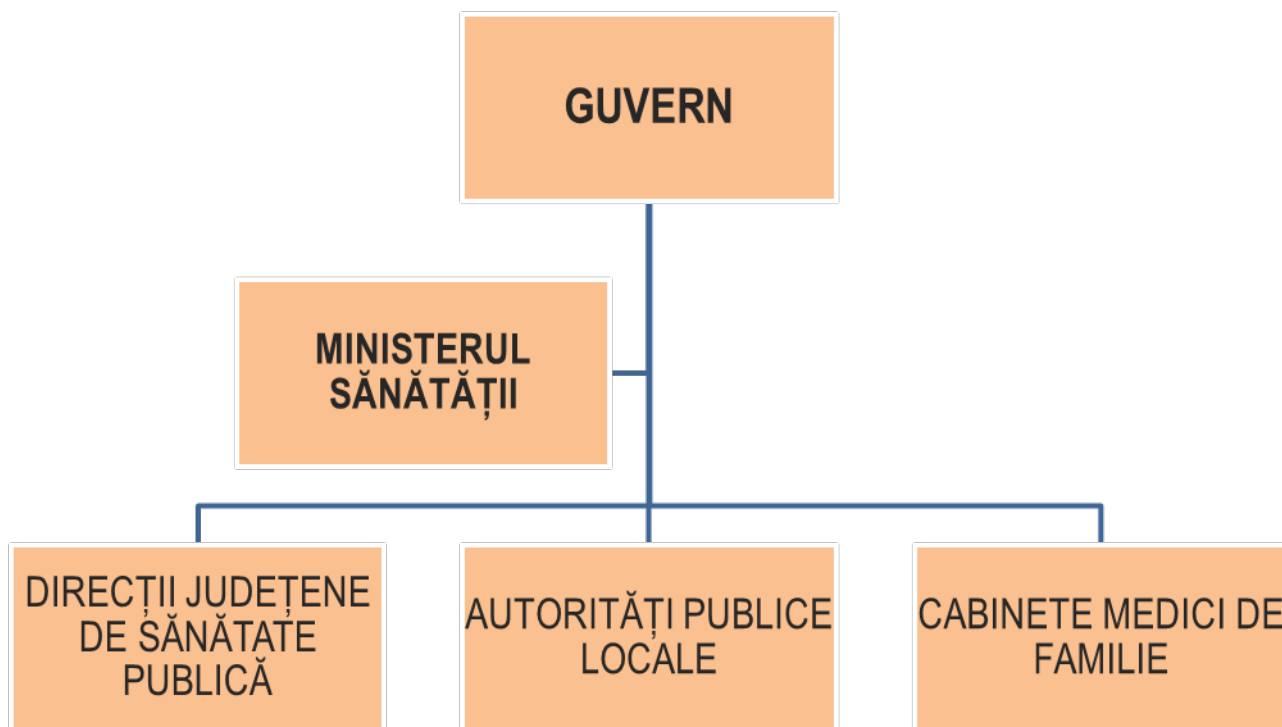
- ✓ Identificarea actorilor care au un interes comun cu al nostru;
- ✓ Identificarea actorilor cu responsabilitate în rezolvarea problemei;
- ✓ Identificarea actorilor care au autoritate, expertiză și resurse pentru rezolvarea problemei;
- ✓ Identificarea partenerilor pentru promovarea punctului de vedere susținut;
- ✓ Identificarea opozanților și dezvoltarea de strategii pentru abordarea relației cu aceștia;
- ✓ Identificarea de promotori;
- ✓ Identificarea rolurilor în implementarea unei politici publice;
- ✓ Dezvoltarea de rețele de comunicare, advocacy, promovare

Cum analizăm factorii interesați?

Pentru a începe analiza factorilor interesați trebuie să pornim de la relațiile care există între actorii de politică publică. În literatura de specialitate sunt propuse două dimensiuni¹⁵: o dimensiune pe orizontală și una pe verticală (Colebatch 1998).

Pe verticală, politicile publice pot fi analizate din perspectiva relațiilor ierarhice existente între diferite instituții și a modului în care deciziile de politică publică sunt transmise de la instituțiile care iau decizia către cele care sunt responsabile de implementarea acestora.

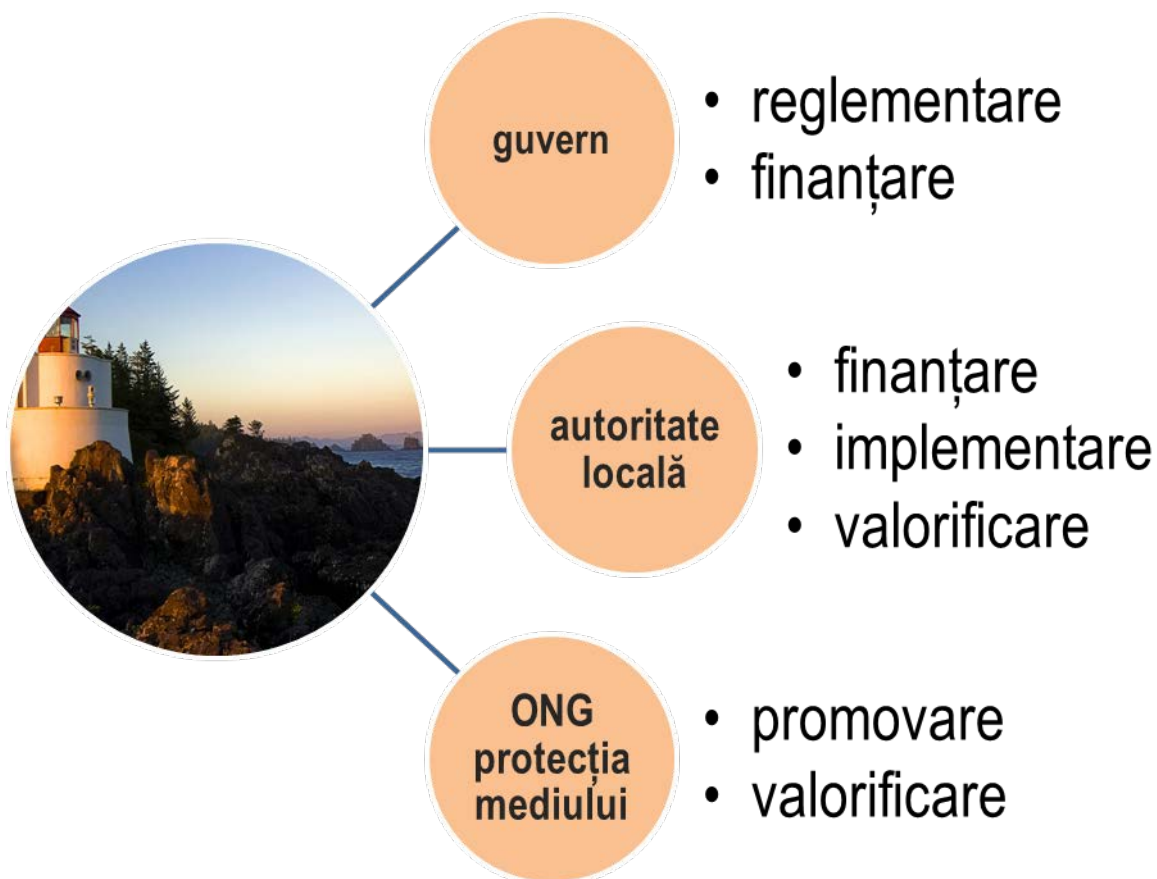
Ex. Relații pe verticală: decizie – resurse financiare



¹⁵ Idem 3

Această abordare pune accentul pe **acțiunea instrumentală** (de a implementa politici publice), pe **alegerea rațională** și pe **autoritatea legitimă** de a acționa.

Pe **orizontală**, politicile publice sunt analizate din perspectiva relațiilor care există între actorii care participă la elaborarea politicilor publice și între care nu există relații de subordonare. Această abordare recunoaște necesitatea colaborării. Teoriile care au la baza această abordare sunt preocupate de analizarea naturii legăturilor dintre organizații, modul în care aceste legături s-au format și menținut în timp.



Pornind de la acest al doilea tip de relații se poate realiza analiza factorilor interesați, utilizând mai multe tipuri de matrice utile în furnizarea de informații.

- A. O primă matrice care poate fi folosită în analiză este cea care permite identificarea actorilor cheie cu interese în realizarea/nerealizarea unei politici publice. Matricea

abordează integrat factorii interesați, incluzînd în aceeași machetă componenta de analiză și componenta de acțiune.

Matricea factorilor interesați

Factori interesați	Analiza			Plan de acțiune			
	Aspecte cheie, preocupări, perspective	Cât de favorabilă ?	Cât de afectată ?	Cât de influentă ?	Cum vor fi implicați ?	Când vor fi implicați?	Responsabil
A							
B							

Pași în completarea matricei:

1. Se realizează o listă cu toți factorii interesați, indiferent de natura, rolul sau poziția lor. Vor fi luați în analiză toți actorii care au un interes referitor la problema de politică publică avută în discuție;
2. Analiza:
 - 2.1. Se identifică elementele definitorii ale actorului identificat;
 - 2.2. Se enunță poziția pe care o are actorul identificat în raport cu problema de politică publică abordată. Se recomandă utilizarea unei scale de evaluare (foarte mare, neutră, foarte slabă, etc)
 - 2.3. Se enunță cât de afectat este actorul în raport cu problema de politică publică abordată. Se recomandă utilizarea unei scale de evaluare.
 - 2.4. Se evaluează influența actorului analizat în raport cu problema de politică publică abordată.
3. Planul de acțiune:
 - 3.1. Se enunță modul în care vor fi implicați. Vor fi specificate toate modalitățile posibile de implicare a actorului analizat.
 - 3.2. Se determină intervalul de timp în care va fi implicat. Se recomandă identificarea cu cât mai mare exactitate a perioadei de timp și a duratei implicării.
 - 3.3. Se nominalizează un responsabil pentru relația cu actorul analizat.

Este important ca inițiatorul unui document de politici publice să fie conștient de acei factori interesați într-o anumită situație, să evalueze influența pe care aceștia o pot avea, să determine preocupările factorilor importanți și să dezvolte strategii pentru o bună colaborare cu aceștia.

Analiza persoanelor interesate ar trebui să fie primul pas înaintea căutării informațiilor ori diseminarea lor cu privire la un document de politici publice. Nu numai ca un prim pas: trebuie să fie un proces care se realizează continuu, deoarece factorii interesați pentru aceste activități pot și chiar realizează schimbări în timp în funcție de etapele în care se găsește documentul de politici publice.

B. O altă matrice care poate fi folosită în analiza factorilor interesați este cea propusă în modelul de mai jos și vizează evaluarea impactului fiecărui factor interesat în raport cu o problemă de politică publică. Este un instrument ușor care poate fi folosit.

Pași în completarea matricei:

- lista persoanelor interesate;
- identificarea rolurilor lor în activitățile analizate;
- evaluarea impactului activității asupra factorilor interesați,
- evaluarea influenței factorului interesat în activitate.

Matricea pentru analiza factorilor interesați

Grupurile factorilor de interes	Rolul lor în politica publică <ul style="list-style-type: none"> • implementare • organizare • luarea deciziei • consum • control • sprijin • opoziție 	Influența politiciei publice asupra intereselor grupurilor de interes N = neștiut 1 = fără importanță 2 = o oarecare importanță 3 = importanță moderată 4 = foarte important 5 = critic	Influența grupurilor de interes asupra politiciei publice N = neștiută 1 = fără importanță 2 = o oarecare importanță 3 = importanță moderată 4 = foarte important 5 = critic	
			<i>Stadiul de contractare a împrumutului</i>	<i>Stadiul de implementare a proiectului</i>

Comitetul executiv al primăriei	Organizare și control	4	5	4
Consiliul local	luarea deciziei	4	5	4
Cetățenii	Consum/Plată	4	3	3-4
Regia de "Apă"	Implementare	5	5	5
Regia de "Drumuri"	Implementare	3	2	4
Asociațiile de proprietari	Consum	4	2-3	2-3
Depart. de sănătate publică	Sprijin	3	3	3
ONG	Sprijin	1	3	1
ONG-urile ecologiste	Sprijin (?)	2	2	3

Din această matrice, se pot trage următoarele concluzii:

- Consilierii locali sunt cei care iau deciziile: acest rol important trebuie recunoscut de la început. Ei trebuie informați de tot ceea ce se planifică.
- Cetățenii au un interes puternic în realizarea acestui plan. Atât timp cât ei vor plăti pentru aceasta o taxă, au tot dreptul să fie informați. Focus grupurile pot fi folosite pentru a afla ce doresc cetățenii să știe despre inițiativă și care sunt cele mai eficiente metode de informare a acestora.

- Regia de “Drumuri” are un interes important în etapa de implementare a inițiativei, deoarece proiectul poate cere refacerea drumurilor, repararea lor. O sesiune de brainstorming poate să fie o bună metodă de anticipare a efectelor inițiativei asupra drumurilor și transportului și poate să dezvolte idei pentru minimizarea problemelor.
- Departamentul de sănătate publică ar putea mai degrabă să sprijine inițiativa. Interviuurile cu specialiștii mediului medical al comunității ar putea fi o modalitate pentru colectarea opiniilor lor. Dacă liderii departamentului de sănătate publică vor afirma că inițiativa este importantă pentru îmbunătățirea și păstrarea sănătății publice, aceasta ar putea să aducă sprijinul public.
- Rolul ONG-urilor ecologiste este incert. Sprijinul lor pentru această inițiativă poate să fie de ajutor. Liderii pot să fie intervievați pentru a constata dacă ei percep efectele pozitive sau negative/ asupra mediului un impact pozitiv sau negativ asupra mediului.

Odată ce au fost identificați factorii interesați într-o problemă de politică publică specială cât și interesele lor ca în matricea de mai sus, ei pot fi invitați să participe la interviuri, sesiuni de brainstorming, focus grupuri și sondaje de opinie astfel încât ideile și opiniile lor actuale să fie integrate în procesul de planificare.

C. O altă matrice utilizată în analiza factorilor interesați este cea orientată spre evaluarea poziției și capacității de mobilizare a resurselor a unui actor raportat la o problemă de politică publică.

Pași în completarea matricei:

1. Se identifică lista cu toți actorii implicați în problema de politică publică identificată
2. Se evaluează interesul grupului față de problemă (se formulează enunțuri)
3. Se evaluează resursele de care dispune acel actor cât și capacitatea lui de a mobiliza resurse
4. Se enunță poziția actorului față de problema de politică publică abordată.

Exemplu de completare a machetei¹⁶

Grupul	Interesul grupului in ceea ce priveste problema	Resursele	Capacitatea de a mobiliza resursele	Pozitia vis-a-vis de problema
Municipalitatea	<ul style="list-style-type: none"> - Direct interesat in reabilitarea centrului - Direct responsabil in rezolvarea problemelor – indeplinirea obligatiilor - Interes financiar – o eventuala regenerare/ reabilitare ar putea creste veniturile bugetului local pe termen mediu si lung - Capital politic - Îmbunătățirea imaginii municipiului - Creșterea gradului de satisfacție al cetățenilor - 	<ul style="list-style-type: none"> - Factor de decizie – capacitate majora de influentare a unui curs de actiune viitor - Capacitate financiara (buget local, atragere de alte finantari, parteneriate) - Relatii cu alte autoritati, schimburi de experienta, bune practici - Capacitate de a mobiliza alte resurse - Resurse umane - Informatii si date referitoare la situatia de fapt 	Ridicata Resursele pot fi mobilizate in timp relativ scurt	<ul style="list-style-type: none"> - Interes si implicare ridicate
Poliția locală	<ul style="list-style-type: none"> - Scăderea și controlul fenomenului cerșetoriei - Atingerea indicatorilor de performanță 	<ul style="list-style-type: none"> - Resurse umane - Autoritate și coerciție - Dotări echipamente 	- Medie	- Pro

¹⁶ Analiza factorilor interesați realizată de către Primăria Bistrița în fundamentarea propunerii de politică publică *Regenerarea centrului istoric al municipiului Bistrița* - http://www.upp.mai.gov.ro/Vault/upload/files/I_A_Exercitiile_pilot/PPP%20Bistrita.pdf

<p>Proprietarii si chirasii din centru</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Asteapta asistenta autoritatilor - Interes in pastrarea actualelor pozitii si proprietati ale populatiei - Dezinteres in reabilitarea locuintelor din fonduri proprii 	<ul style="list-style-type: none"> - Financiare – scazute - Alte tipuri de influenta – scazute - Pot influenta cursul de actiune prin refuzul de a coopera 	<ul style="list-style-type: none"> - Minima 	<ul style="list-style-type: none"> - Doresc sa ramana in actualele locuinte - In majoritatea lor nu depun eforturi pentru a reabilita locuintele -
<p>ONG-uri romi</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Cei carora le ofera servicii si ale caror interese le apara sunt direct afectati de problema / reprezinta cauza multor probleme legate de un viitor curs de actiune - Interes pentru cresterea calitatii vietii populatiei de romi din centru - Interes in pastrarea actualelor pozitii si proprietati ale populatiei din centru 	<ul style="list-style-type: none"> - Lobby institutional - Influenta in randul comunitatii de romi - Personal 	<p>Ridicata Resursele pot fi mobilizate in timp relativ scurt</p>	
<p>Partide Politice, ONG-uri si alte institutii care au sedii in centrul istoric</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Interes pentru reabilitarea cladirilor din centru si a zonei in intreg - Folosirea in continuare a actualelor cladiri - Interes spre pastrarea zonei ca una accesibila (atat rutier cat si pietonal) 	<ul style="list-style-type: none"> - Lobby institutional - Capacitate financiara ridicat - Interes crescut legat de mentenanta cladirilor si reabilitarea centrului - 	<p>Ridicata</p>	

Mass-media locală	-	- Informații - Vizibilitate - Influență asupra factorului politic	Ridicată	-
Cetateni	- Dorinta de a avea un centru istoric in care sa-si poata petrece timpul liber -	-	Scazuta	
Agenti economici	- Simplificarea procedurii de interventie asupra spatiilor - Nevoia unui acces facil in zona - Interes ca clientii acestora sa frecventeze zona - Cei ale caror destinatii sunt neadecvate centrului istoric sunt afectati negativ de un eventual curs de actiune potrivit continuarii activitatii	- Lobby - Atragere de fonduri prin diverse tipuri de parteneriat - Branduri - Capacitate tehnica	Medie	

Atunci când se utilizează această matrice, este indicat să fie completată de matricea părților interesate. Prin această matrice se evaluează actorii în funcție de doi indicatori: **importanța** și **influența** manifestată de un actor. În funcție de rezultatele acestei analize se stabilesc strategiile de abordare a fiecărui actor în parte.

Matricea părților interesate¹⁷

	INFLUENTA MICA	INFLUENTA MARE
IMPORTANTA RIDICATA	<p><i>Importanță ridicată/Influență mică</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - - Proprietarii si chirasii din centru - Agenti economici - Mass media locală - Poliția locală 	<p><i>Importanță ridicată/Influență mare</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Municipality -
IMPORTANTA MICA	<p><i>Importanță mica/Influență mică</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Cetateni 	<p><i>Importanță mica/Influență mare</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - ONG-uri romi - Partide Politice, ONG-uri si alte institutii care au sedii in centrul istoric

¹⁷ Idem 6

D. O altă modalitate pe care o avem la îndemână pentru analiza factorilor interesați urmărește raportarea la rolurile pe care un actor le are în procesul de politici publice.

Roluri ale actorilor de politică publică

Perspectiv a	Caracteristici			
	Rol	Valori	Scopuri	Critici
Raționalist	Analist politic/ planificator	Aplicarea metode științifice	Care pot fi descoperite	Eșec în a conștientiza limitele
Tehnician	Expert/ specialist	Trainin g/ expertiză	Stabilite de alții	Specializare pe un domeniu
Increment alist	Politician	Mențin ere Status quo	Stabilite de noi cereri	Conservator
Reformist	Cetățean/ lobbyist	Schim bare	Preocu pări de conținut	Nerealist

Cum selectăm actorii participanți la procesele de politică publică?

H.K. Colebatch (1998)¹⁸ propune 3 criterii pentru identificarea actorilor interesați/afecțați: autoritatea, expertiza și regulile.

Autoritatea

H.K. Colebatch definește politicile publice ca fiind rezultatul deciziei celor care dețin autoritatea în domeniul politicii publice respective. Autoritatea conferă dreptul unor instituții de a participa și de a lua decizii în procesul de elaborare a politicii publice. Autoritatea îi deosebește pe acei actori care au dreptul conform legii de a participa în acest proces de cei care trebuie să își susțină dreptul de a fi implicați.

Deținerea autorității nu se referă doar la instituția responsabilă pentru luarea deciziei finale cu privire la o problemă de politică publică, ci și la ceilalți actori care pot participa la luarea deciziei.

Autoritatea nu poate să anticipeze participarea anumitor actori în procesul de formulare.

Autoritatea poate să ajute la realizarea unei distincții între o decizie autorizată de politică publică și o părere exprimată de către ceilalți participanți.

Expertiza

Deținerea expertizei relevante pentru rezolvarea unei probleme de politică publică poate conferi unor persoane/instituții dreptul de a participa la rezolvarea acesteia.

Deținerea expertizei nu este corelată cu poziția din cadrul structurilor instituționale

S-a observat că experți provenind din domenii diferite pot defini o problemă de politică publică în mod diferit și pot propune soluții diferite.

Reguli

Prin reguli se înțelege acele legi și regulamente care ghidează activitatea instituțiilor publice. Ele definesc cine participă în procesul de elaborare a politicilor publice, cine este responsabil pentru luarea unei decizii și ce proceduri trebuie urmate până să se ajungă la luarea unei decizii (Ostrom 1990).

¹⁸ David L. Weimer, Aidan R. Vining, *Policy Analysis. Concepts and Practice*, Prentice Hall, Upper Saddle River, 1999

- Un proces de consultare bun atrage opiniile tuturor factorilor care au un interes semnificativ, informații relevante și un rol în implementarea politicii publice.
- Un proces de consultare slab permite doar accesul factorilor interesați dominanți, puternici și influenți.

Capitolul 3

II. Legislație relevantă și bune practici; implicațiile legale ale consultării

Transparența actului decizional și participarea informată a cetățenilor la luarea deciziilor reprezintă indicatori ai gradului în care guvernările sunt preocupate de propria lor calitate. Ele consolidează încrederea cetățenilor în instituții, fapt care la rândul său se constituie în unul din fundamentele societăților democratice.

Aceste principii specifice societăților democratice și-au găsit o consacrare legislativă oarecum târzie în România, în principal prin adoptarea, în anul 2003, a Legii nr. 52 privind transparența decizională în administrația publică. Actul normativ vizează creșterea gradului de deschidere și transparență în activitatea administrației publice și, prin aceasta, creșterea responsabilității administrației publice față de cetățean în principal prin: implicarea cetățenilor în procesul de luare a deciziilor administrative, respectiv prin încurajarea acestora să participe la procesul de elaborare a actelor normative, începând din chiar faza analizei problemei de politici publice și redactării proiectelor de acte normative și, începând din 2010, documentelor de politici publice.

Autorii Manualului apreciază că prezentarea „punctelor tari”, respectiv a „punctelor slabe” ale actului normativ poate să constituie un instrument optim atât pentru organizațiile societății civile cât și pentru autoritățile publice în procesul de cooperare și consultare dintre ele – inclusiv pentru adoptarea celor mai adecvate instrumente, proceduri și tehnici de consultare și advocacy.

II.1. Legislație relevantă și bune practici

II.1.1. Legea nr. 52/2003 și bune practici recomandate

- prin chiar Expunerea de motive la Lege, s-au formulat principalele scopuri ale actului normativ, scopuri care aveau să se regăsească în formularea finală a Legii:
 - deschiderea și transparența în activitatea administrativă
 - liberul acces la informațiile de interes public și încurajarea cetățenilor în procesul de luare a deciziilor și de elaborare a actelor normative
 - crearea instrumentelor procedural-metodice necesare bunei implementări a Legii
- de o importanță deosebită deosebită este precizarea cuprinsă în art. 1 alin. (1) în sensul că prevederile Legii constituie „reguli procedurale minimale” în asigurarea transparenței decizionale în cadrul autorităților administrației publice

În egală măsură, autoritățile publice, respectiv cetățenii, sunt încurajați prin chiar formularea textului citat să vadă în regulile stabilite prin actul normativ standarde minimale, general valabile pentru întreaga administrație publică, pe care să le depășească prin oricare dintre bunele lor practici care nu contravin acelor dispoziții cu caracter imperativ ale Legii.

- prin două dintre secțiunile ei, Legea acoperă participarea cetățenilor atât la procesul de elaborare a actelor normative și, începând din 2010, documentelor de politici publice (secțiunea 1) cât și la procesul de luare a deciziilor în cadrul autorităților publice (secțiunea 2)

A. **Participarea cetățenilor la procesul de elaborare a actelor normative** (art. 6) – sunt stabilite mecanisme adecvate (constând în proceduri și termene corelative) prin intermediul cărora cetățenii pot interveni în activitatea de elaborare a actelor normative:

- autoritatea administrației publice are obligația să publice un anunț referitor la această acțiune și să-l transmită către mass-media (obligația este exclusiv de transmitere către presă, și nu și de publicare de către mass-media); totodată, are obligația de a transmite proiectele de acte normative persoanelor care au depus cerere în acest sens (alin. 1)

- anunțul va fi adus la cunoștință publicului cu cel puțin 30 de zile înainte de supunerea spre analiză, avizare și adoptare de către autoritățile publice; textul stabilește totodată ce anume trebuie să cuprindă anunțul (alin. 2)

- este stabilită o procedură specifică anunțurilor privind elaborarea unui proiect de act normativ cu relevanță asupra mediului de afaceri (alin. 3)

- la publicarea anunțului, autoritatea publică are obligația de a stabili o perioadă de cel puțin 10 zile pentru a primi în scris propuneri cu privire la proiectul de act normativ (alin. 4)

- conducătorul autorității publice va desemna o persoană responsabilă pentru relația cu societatea civilă, care să primească propunerile (alin. 5)

- proiectul de act normativ se transmite spre analiză și avizare autorităților publice interesate numai după definitivare – pe baza observațiilor și propunerilor formulate potrivit alin. 4 (alin. 6)

- autoritatea publică este obligată să decidă organizarea unei întâlniri în care să se dezbată public proiectul de act normativ, dacă acest lucru a fost cerut în scris de către o asociație legal constituită sau de către o altă autoritate publică (alin. 7)

Din interpretarea textului citat, rezultă că autoritățile publice pot organiza dezbateri publice inclusiv din proprie inițiativă. Recomandăm organizarea unor astfel de dezbateri publice în special în cazul unor acte normative cu un impact mare asupra intereselor comunității.

Cetățenii (inclusiv cetățenii străini și apatrizii), individual, pot să ceară organizarea unei dezbateri publice apelând în acest sens la „organizațiile legal constituite”.

- în toate cazurile în care se organizează dezbateri publice, acestea trebuie să se desfășoare în cel mult 10 zile de la publicarea datei și locului unde urmează să fie organizate (alin. 8)

Recomandăm autorităților publice să acorde un termen maxim celor care doresc să facă propuneri, pentru ca aceștia să se poate pregăti cât mai bine în acest sens.

Ca buna practica, autoritatile publice pot transmite prin e-mail/fax organizatiilor civice din baza lor de date, interesate de subiectul reglementarii, si/sau mediului de afaceri, invitatia de a contibui cu propuneri si observatii. Aceasta buna practica tine seama de realitatea ca putine asociatii civice au capacitatea administrativa de urmari regulat paginile de internet ale autoritatilor publice pentru a identifica noile propuneri si proiecte.

Tot ca buna practica recomandam organizatiilor civice sa citeasca anual prioritatile legislative ale guvernului sau ale celorlalte autoritati publice din domeniul lor de activitate pentru a identifica teme de interes care sa fie abordate prin utilizarea diverselor instrumente si tehnici de consultare recomandate in acest manual.

- autoritatea publică trebuie să analizeze toate recomandările referitoare la proiectul de act normativ în discuție (alin. 8)

În condițiile în care din cuprinsul Legii lipsesc asemenea dispoziții, dezirabile, ca bună practică, rezultând inclusiv din implementarea reglementărilor similare în probleme de mediu, emise în aplicarea unui tratat internațional (a se vedea secțiunea II.1.3. a Manualului), recomandăm ca:

- **autoritățile publice să ia în considerare în cea mai mare măsură posibilă rezultatele participării cetățenilor la procesul de consultare**
- **autoritățile publice să informeze cetățenii (iar în situațiile în care autoritățile nu o fac din proprie inițiativă, cetățenii să solicite aceasta) cu privire la:**
 - **decizia luată**
 - **motivele și considerațiile pe care se întemeiază decizia**
 - **modul concret de participare a cetățenilor la procesul de consultare, inclusiv măsura în care au fost luate în considerare rezultatele participării cetățenilor**
 - **posibilitatea contestării deciziei la instanță, în condițiile Legii contenciosului administrativ**

- alineatul ultim al acestui articol prevede că nu se supun procedurilor de mai sus, urmând a fi adoptate „în procedură de urgență”, actele normative de reglementare a „unei situații care, din cauza circumstanțelor sale excepționale, impune adoptarea de soluții imediate, în vederea evitării unei grave atingeri aduse interesului public” (alin. 9); faptul că textul citat nu definește noțiunile referitoare la situațiile în care actele normative pot fi adoptate în procedură de urgență constituie (și el) o împrejurare care poate conduce la interpretarea neunitară și arbitrară a Legii, iar adoptarea în acest mod a actelor normative să se transforme dintr-o excepție legală într-o regulă comună.

În ceea ce privește caracterul dispozițiilor art. 6 al Legii nr. 52/2003, este evident că ne aflăm în prezența unor norme imperative onerative (a căror respectare se impune obligatoriu, fără a fi admisă nici o derogare, și a căror nerespectare atrage aplicarea de sancțiuni). Acest caracter rezultă expres din chiar redactarea respectivelor dispoziții – Legea fiind conformă, sub acest aspect, cu dispozițiile art. 8 alin. (3) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnica legislativă pentru elaborarea actelor normative. În consecință, potrivit art. 13 din Lege, persoana care se consideră vătămată în drepturile sale prevăzute de Lege, poate face plângere în condițiile legii contenciosului administrativ, pentru a obține inclusiv anularea actelor normative și a deciziilor adoptate prin încălcarea Legii nr. 52/2003.

Deși practica judiciară sub acest aspect este departe de a fi unitară¹⁹, încurajăm persoanele și organizațiile care se consideră vătămate în drepturile prevăzute de

¹⁹ Un exemplu în acest sens (care, într-adevăr, nu poate să fie încurajator) îl constituie Decizia nr. 459/CA/2010-R a Secției Comerciale și de Contencios Administrativ și Fiscal a Curții de Apel Oradea. În cauză, Prefectul Județului Timiș și Federația Asociațiilor de Locatari Timișoara au solicitat anularea unei hotărâri a Consiliului Local Timișoara invocând faptul că hotărârea a fost adoptată cu încălcarea art. 6 alin. (2) din Legea nr. 52/2003, potrivit căruia anunțul referitor la elaborarea unui proiect de act normativ va fi adus la cunoștința publicului cu cel puțin 30 de zile înainte de supunerea spre analiză, avizare și adoptare. Deși norma legală citată are și ea un indiscutabil caracter imperativ-onerativ, instanța a respins cererea reclamantilor cu o motivare vădit contrară legii și netemeinică. Deși a reiterat principiul potrivit căruia „legea trebuie respectată atât în litera cât și în spiritul ei” și că una din condițiile pe care le presupune legalitatea unui act administrativ este ca acesta să „fie adoptat cu respectarea procedurii prevăzută de lege” și deși a constatat nerespectarea dispozițiilor menționate, instanța a decis că „încălcarea termenului de 30 de zile prevăzut de art. 6 alin. (2) nu poate conduce la anularea H.C.L.”. Pentru a decide astfel, instanța a motivat că Consiliul Local a respectat termenul de 10 zile prevăzut de art. 6 alin. (4) pentru primirea de propuneri și a organizat dezbaterea publică prevăzută de art. 6 alin. (8)

Lege să-și exercite inclusiv dreptul de acces la justiție corelativ dreptului de participare la decizia publică.

B. Participarea cetățenilor la procesul de luare a deciziilor (art. 7 – art. 12) – este stabilit un set minim de proceduri aplicabile ședințelor „autorităților administrației publice centrale autorităților administrației publice locale și autorităților administrative autonome”, astfel cum acestea sunt definite prin art. 4 al Legii, respectiv de art. 116 alin. (2) din Constituția României

- participarea persoanelor interesate (art. 7)
 - anunțul privind ședința publică se afișează la sediul autorității publice, inserat în site-ul propriu și se transmite către mass-media, cu cel puțin 3 zile înainte de desfășurare
 - difuzarea anunțului și invitarea specială a unor persoane la ședința publică sunt în sarcina persoanei desemnată pentru relația cu societatea civilă
- propuneri, puncte de vedere (art. 8)
 - invitațiilor și persoanelor care participă din proprie inițiativă li se oferă posibilitatea de a se exprima cu privire la problemele aflate în dezbatere
- responsabilitatea adoptării deciziilor (art. 9)
 - adoptarea deciziilor administrative ține de competența exclusivă a autorităților publice iar punctele de vedere exprimate în cadrul ședințelor publice de cetățeni au valoare de recomandare

În absența unor prevederi dezirabile din cuprinsul acestei secțiuni, facem autorităților și cetățenilor recomandarea de a urma și în cadrul procesului de luare a deciziilor bunele practici propuse în cadrul procesului adoptării actelor normative – a se vedea mai sus caseta corespunzătoare art. 6 alin. (8) al Legii.

- minuta și înregistrările ședințelor publice (art. 10 și art. 11)
 - autoritățile au obligația de a redacta și face publică minuta ședințelor (inclusiv pentru a fi cunoscut de către cetățenii interesați modul în care reprezentanții autorităților publice au votat în chestiunile dezbătute); accesul cetățenilor la înregistrările ședințelor se face în conformitate cu Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public
- o completare importantă a Legii nr. 52/2003 (la art. 11) a fost adusă în anul 2010 prin Legea nr. 242, stabilindu-se că autoritățile publice „sunt obligate să justifice în scris nepreluarea recomandărilor formulate și înaintate în scris de cetățeni și asociațiile legal constituite ale acestora”

Din formularea textului citat rezultă explicit că justificarea nepreluării va fi făcută exclusiv cu privire la recomandările „scrise”, și nu și cu privire la cele „verbale”, astfel cum acestea sunt prevăzute de art. 3 lit. d) din Lege²⁰. De asemenea este important de reținut că obligația justificării nepreluării are ca obiect exclusiv acele

și că, în acest mod, ar fi fost „atins scopul Legii nr. 52/2003 iar principiile care au stat la baza emiterii ei au fost respectate.” Decizia instanței este netemeinică și nelegală inclusiv în considerarea faptului că cele trei obligații prevăzute prin lege în legătură cu termenele de 30 de zile și 10 zile, respectiv aceea de a organiza dezbaterile publice sunt obligații cumulative, imperative și nu alternative – opționale, la latitudinea reprezentanților autorităților publice etc.

²⁰ Chiar dacă prin textul citat a fost completat art. 11 din Legea nr. 52/2003 (articol al secțiunii 2 din Lege – „Dispoziții privind participarea la procesul de luare a deciziilor”), considerăm că prin această completare a fost vizat inclusiv procesul de elaborare a actelor normative (secțiunea 1). Acest fapt rezultă atât din redactarea textului de lege cât și din Expunerea de motive la Legea nr. 242/2010 (punctul 2) în sensul că autoritățile au obligația de a „justifica în scris nepreluarea recomandărilor formulate și înaintate în scris” făcute atât cu privire la proiectele de acte normative cât și cu privire la deciziile administrative. Potrivit prevederilor celor două secțiuni ale Legii rezultă că „recomandări formulate și înaintate în scris” pot fi făcute atât cu privire la proiectele de acte normative cât și cu privire la deciziile administrative.

recomandări pentru care acestea au luat decizia de a nu fi incluse în forma actualizată a documentului supus consultării (și cu care cetățenii și asociațiile lor legal constituite fac dovada că le-au înaintat autorităților; dovada se face fie prin numărul de înregistrare primit de la autoritatea publică, fie prin confirmarea poștală, fie prin confirmarea de expediere a corespondenței la adresa de e-mail indicată de autoritatea publică).

Întrucât textul Legii nu precizează modalitatea practică în care autoritatea publică va duce la îndeplinire obligația stabilită în sarcina sa, rezultă că justificarea nepreluării recomandărilor se poate face fie din oficiu, fie la cererea cetățenilor și asociațiilor legal constituite ale acestora.

- raportul anual (art. 12)

- autoritățile publice au obligația de a redacta un raport anual privind transparența decizională (adoptarea actelor normative și luarea deciziilor) care conține următoarele informații:

- numărul recomandărilor primite
- numărul total al recomandărilor incluse în proiectele de acte normative și în conținutul deciziei luate
- numărul participanților la ședințele publice
- numărul dezbaterilor publice organizate pe marginea proiectelor de acte normative
- situația cazurilor în care autoritatea a fost acționată în justiție pentru nerespectarea Legii
- evaluarea proprie a parteneriatului cu cetățenii și asociațiile legal constituite ale acestora
- numărul ședințelor publice închise și motivația restricționării accesului.

Dat fiind faptul că și dispozițiile acestei secțiuni (art. 7 – art. 12), asemeni celor cuprinse în art. 6 al Legii, au și ele un indiscutabil caracter imperativ, în interpretarea și aplicarea lor se impun avute în vedere comentariile și recomandările făcute sub acest aspect în secțiunea precedentă.

Recomandam autorităților să publice datele din acest raport anual, dar și alte date pe care le gestionează, în format deschis²¹ - format serie de date, bază de date (ex. raportul privind aplicarea legii 544/2001, rapoartele trimestriale și semestriale întocmite de consilierul de etică, bugetul și execuția bugetară).

Datele deschise sunt considerate la nivel internațional „noua materie primă a secolului 21”. G8 a lansat în cadrul reuniunii 2013, organizată la Lough Erne, în Irlanda de Nord, în perioada 17-18 iunie, Charta datelor deschise²², iar guvernele statelor G8 s-au angajat la publicarea datelor deschise în 3 domenii cheie: sănătate, mediu și transport.

²¹ Datele publice deschise sunt acele date produse sau deținute de către autoritățile publice, care sunt puse la dispoziția cetățenilor în mod gratuit, liber de accesat, reutilizat și redistribuit. Ca principale caracteristici, datele deschise sunt procesabile prin mijloace automate; sunt furnizate într-un format deschis, asupra căruia nicio entitate nu deține control exclusiv; și beneficiază de o licență deschisă, care permite folosirea liberă a datelor, inclusiv în scop comercial, fără ca aceasta să fie limitată prin drepturi de proprietate intelectuală. România a semnat Open Government Partnership / Parteneriatul pentru o Guvernare Deschisă și a adoptat un plan de acțiune pentru aplicarea angajamentelor asumate. Accesul la datele publice deschise este și un obiectiv în cadrul Strategiei Naționale Anticorupție 2012-2015. Detalii despre datele publice deschise puteți găsi la adresele www.sgg.ro și <http://www.sgg.ro/index2880.html?Parteneriatul-pentru-o-Guvernare-Deaschisa>

²² Detalii despre Charta Datelor Deschise la adresa <https://www.gov.uk/government/publications/open-data-charter>

Guvernele lumii, dar și sectorul privat și cel nonprofit, dețin serii de date impresionante, existând un potențial economic imens în reutilizarea acestor date: se pot naște noi afaceri pentru analiza acestor date (noi companii, noi piețe și noi locuri de muncă). De asemenea, există un potențial enorm de inovație prin folosirea acestor date pentru dezvoltare economică. Aceste date pot fi agregate în moduri inovative prin care să se îmbunătățească procesul de luare deciziilor, politici publice, dar și viața de zi cu zi a fiecărui cetățean. De exemplu, prin reutilizarea acestor date, se pot crea aplicații pentru dispozitivele inteligente (computere, telefoane, tablete) prin intermediul cărora să avem acces la informații care ne interesează. Accesul la aceste date este esențial și pentru cercetare, pentru mediul universitar și non-profit. Datele pot fi asamblate în rapoarte inovatoare care să genereze dezbateri publice și reponsabilizarea guvernelor și autorităților publice (despre cum cheltuie banii publici, de exemplu). Publicarea acestor date ține seama de dreptul la viață privată și de dreptul de protecție a datelor cu caracter personal.

- excepțiile în aplicarea Legii (art. 5)

- procesul de consultare nu are loc în elaborarea actelor normative și în legătură cu ședințele în care sunt prezentate informații privind:

- apărarea națională, siguranța națională și ordinea publică, interesele strategice economice și politice ale țării, precum și deliberările autorităților, dacă fac parte din categoria informațiilor clasificate, potrivit legii

- valorile, termenele de realizare și datele tehnico-economice ale activităților comerciale sau financiare, dacă publicarea acestora aduce atingere principiului concurenței loiale, potrivit legii

- datele personale, potrivit legii.

În considerarea faptului că excepțiile arătate constituie în fapt restrângeri ale dreptului persoanelor de acces la informațiile de interes public, se impun următoarele comentarii:

- restrângerile instituite prin art. 5 exced într-o anumită măsură celor statuate prin art. 10 Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, referitoare inclusiv la dreptul persoanelor de a primi informații, text care prevede că exercitarea acestui drept „poate fi supusă unor formalități, condiții, restrângeri sau sancțiuni prevăzute de lege, care constituie măsuri necesare, într-o societate democratică, pentru securitatea națională, integritatea teritorială sau siguranța publică, apărarea ordinii și prevenirea infracțiunilor, protecția sănătății sau a moralei, protecția reputației sau a drepturilor altora, pentru a împiedica divulgarea de informații confidențiale sau pentru a garanta autoritatea și imparțialitatea puterii judecătorești”

- cu privire la „restrângerea necesară într-o societate democratică pentru protecția unui interes legitim de securitate națională” a dreptului la informație, relevante sunt standardele adoptate prin Principiile globale privind securitatea națională și dreptul la informare („Principiile de la Tshwane” din iunie 2013), standarde potrivit cărora „(Principiul 3) „restrângere necesară într-o societate democratică” înseamnă:

- divulgarea informațiilor trebuie să prezinte un risc real și identificabil de prejudicii semnificative pentru un interes legitim de securitate națională

- riscul de prejudiciu de divulgare trebuie să prevaleze interesului public general de divulgare

- restrângerea trebuie să respecte principiul proporționalității și trebuie să fie mijlocul cel mai puțin restrictiv posibil pentru a proteja împotriva prejudiciului

- restrângerea nu trebuie să afecteze esența dreptului la informație..

- în raport cu neconcordanța evidentă dintre reglementarea internă care este Legea nr. 52/2003 și Convenția europeană, sunt deplin aplicabile dispozițiile art. 20 alin. (2) din Constituția României, potrivit cărora: „Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care România este parte, și legile interne, au prioritate reglementările internaționale, cu excepția cazului în care Constituția sau legile interne conțin dispoziții mai favorabile”

Față de cele arătate, precum și în considerarea principiului juridic potrivit căruia excepțiile sunt de strictă interpretare, până la o viitoare amendare a Legii nr. 52/2003, se impune ca autoritățile publice să fie încurajate, în special de către cetățeni și organizațiile lor legal constituite, să interpreteze prevederile art. 5 în sensul celor mai mici restrângeri ale dreptului de acces la informațiile publice, respectiv ale dreptului de participare informată la decizia publică.

- în sensul celor de mai sus se impun interpretate și aplicate dispozițiile Legii și în situațiile în care proiectele de acte normative (sau anumite puncte de pe ordinea de zi a ședințelor) nu includ efectiv informații de natura celor la care se referă art. 5

Până la o viitoare completare a art. 5 în acest sens, recomandăm autorităților publice să nu extindă la întregul proiect de act normativ (respectiv la întreaga ședință) restrângerile prevăzute de acest articol, ci numai la acea parte a proiectului de act normativ (anexele la acesta, de multe ori), și numai la acea parte a ședințelor (unul sau mai multe puncte ale ordinii de zi) în care sunt prezentate efectiv informații de natura celor amintite. Recomandarea are în vedere inclusiv un număr cazuri din practica aplicării Legii nr. 52/2003 și, corelativ, a Legii nr. 544/2001²³.

- **sanctiuni** (art. 13 – art. 15)

- Legea stabilește trei tipuri de sancțiuni

- prin posibilitatea „oricărei persoane” care se consideră vătămată

în drepturile prevăzute de Lege de a se adresa cu o plângere instanței de judecată în condițiile Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004; în conformitate cu dispozițiile Legii nr. 554/2004 persoana care se consideră vătămată poate solicita instanței anularea în tot sau în parte a actului normativ sau deciziei luate prin încălcarea Legii, repararea pagubei cauzate și reparații pentru daune morale²⁴

Se impune reținut faptul că prin chiar textul Legii (art. 13) persoanele sunt încurajate să uzeze de acest drept prin prevederea potrivit căreia atât plângerea cât și recursul se judecă în procedură de urgență și sunt scutite de taxă de timbru.

De lege ferenda considerăm că se impune completarea Legii nr. 52/2003 în sensul

²³ Un exemplu de bună practică a fost adoptarea H.G. nr. 416/2007 privind structura organizatorică și efectivele Ministerului Internelor și Reformei Administrative, Hotărâre prin care s-a dispus ca exclusiv „numărul posturilor pe timp de pace și mobilizare” să fie exceptat de la publicare. Un exemplu de sens contrar a fost cel al Deciziei primului-ministru nr. 261/2007 prin care au fost secretizate (clasificate ca “secret de stat”) stenogramele tuturor ședințelor de Guvern, Decizie care ulterior a fost anulată în parte de către instanța de judecată din considerentele arătate în cadrul acestei secțiuni.

²⁴ Atenție: Înainte de a se adresa instanței de contencios administrative, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim trebuie să urmeze “procedura administrativă prealabilă” prevăzută de art. 7 din Legea nr. 554/2004!

de a fi prevăzută *expresis verbis* posibilitatea ca instanța de judecată să constate nulitatea actelor normative și deciziilor administrative adoptate prin nerespectarea Legii²⁵.

- sanționarea funcționarului care îngreșește exercitarea drepturilor prevăzute de Lege de către cetățeni prin aceea că:
 - nu permit accesul persoanelor la ședințele publice
 - împiedică implicarea persoanelor interesate în procesul de elaborare a actelor normative
- sanționarea participanților la ședințele publice care nu respectă regulamentul de organizare și funcționare a autorității publice
 - persoana care prezidează ședința poate să avertizeze persoana vinovată și, „în ultimă instanță” (deci după epuizarea tuturor celorlalte posibilități), să dispună evacuarea acesteia (o deficiență a Legii constă în faptul că nu prevede obligația autorităților de a pune la dispoziția participanților o copie a regulamentului)

II.1.2. H.G nr. 775/2005, H.G. nr. 870/2006 și H.G. nr. 561/2009

Importanța, rolul și scopul sectorului public în societatea democratică dezvoltată necesită eforturi continue de creștere a eficienței, responsabilității și transparenței instituțiilor publice. Dezvoltarea sistemului pentru elaborarea de politici publice – în plan normativ prin cele trei reglementări – a reprezentat și reprezintă una din principalele direcții de dezvoltare adoptată pentru a răspunde acestei necesități.

Prin H.G. nr. 775/2005 a fost aprobat Regulamentul privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central.

Astfel cum se arată prin chiar Nota de fundamentare a H.G. nr. 775/2005 „ministerele și celelalte organe de specialitate constituie instrumentul instituțional al actului guvernării”. Funcționarea corespunzătoare a acestor instituții depinde de coerența acțiunilor lor în raport cu prioritățile pe care și le propun precum și de concordanța cu obiectivele generale ale Executivului. Un instrument important în atingerea acestor obiective îl constituie capacitatea de a elabora proiecte de acte normative care pun în practică măsurile corespunzătoare. În context, problema de politici publice constituie o situație socială, economică sau ecologică care necesită intervenția administrației publice centrale de specialitate, în măsură să identifice și să asigure cadrul juridic necesar implementării unei anumite soluții. În scopul soluționării problemelor de politici publice, administrația publică centrală de specialitate desfășoară un număr de activități numite politici publice – iar o anumită soluție la problemele de politici publice poate fi implementată prin intermediul unuia sau mai multor acte normative.

La nivelul administrației publice centrale s-a resimțit nevoia unui „cadru coerent de identificare și fundamentare a soluțiilor care se regăsesc în proiectele de acte normative inițiate” – iar această necesitate s-a concretizat în adoptarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central.

²⁵ Pentru alte propuneri de modificare și completare a Legii nr. 52/2003, se poate vedea Stan, Valerian, “Transparența guvernării și participarea la decizii: concept, legislație, retrângeri într-o societate democratică”, Fundația Soros, 2004

- Regulamentul stabilește obligativitatea ca „activitatea de identificare, alegere și fundamentare a variantelor de politici publice” să se desfășoare de către „instituția inițiatoare” cu consultarea mai multor actori ai societății și ai sectorului privat precum și a „ministerelor și altor organe ale administrației publice centrale interesate”

- procedurile instituite prin Regulament determină „funcția, scopul și metodologia” procesului de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivelul autorităților și instituțiilor publice din administrația publică centrală; ele se aplică acelor politici publice a căror „implementare se realizează prin adoptarea de acte normative” (cu excepția „actelor normative cu caracter individual, a actelor normative prin care se aprobă norme metodologice prevăzute prin lege, a actelor normative prin care se supun ratificării sau aprobării acte cu caracter internațional, precum și a actelor normative prin care sunt transpuse în legislația internă normele comunitare”)

- prevederile de o mai mare relevanță pentru procesul de consultare cu societatea civilă în elaborarea, monitorizarea și evaluarea politicilor publice sunt:

- art. 3 alin. (1) - procedurile se aplică de ministere și alte organe de specialitate ale administrației publice centrale care inițiază proiecte de acte normative

- art. 8 alin. (1) - activitatea de identificare a variantelor de politici publice se desfășoară în cadrul „instituției inițiatoare” a politicii publice

- art. 8 alin. (2) - activitatea de identificare a variantelor se realizează „cu consultarea organizațiilor neguvernamentale, partenerilor sociali, asociațiilor profesionale și a reprezentanților sectorului privat implicați, afectați sau interesați de modul în care este rezolvată problema respectivă”

- art. 10 – „activitatea de fundamentare” are ca rezultat documentul denumit propunere de politici publice, elaborat de către direcțiile de specialitate sub coordonarea unităților de politici publice din cadrul ministerelor și al altor organe de specialitate ale administrației publice centrale, care cuprinde în formă concisă rezultatele studiilor și analizelor, precum și ale activității de consultare a societății civile cu privire la diferitele variante de soluționare identificate

În considerarea faptului că în privința procedurii concrete și a metodelor specifice ale procesului de consultare Regulamentul este în general lacunar, instituțiile inițiatoare, precum și reprezentanții organizațiilor societății civile și ai sectorului privat, vor urma procedurile stabilite prin Legea nr. 52/3003, astfel cum acestea au fost prezentate în secțiunea precedentă.

- dacă cu privire la consultarea „ministerelor și altor organe ale administrației publice centrale interesate”, Regulamentul a prevăzut un minim de proceduri (de exemplu prin art. 14 fiind stabilit că propunerea de politici publice este transmisă ministerelor și altor organe ale administrației publice centrale interesate, urmând ca acestea „să elaboreze și să transmită observații și propuneri în termen de 7 zile de la primire”), cu privire la consultarea societății civile asemenea prevederi au lipsit și lipsesc

- lacunele menționate au fost eliminate în special prin adoptarea Legii nr. 242/2010; prin Expunerea de motive la această Lege, prin care a fost completată Legea nr. 52/2003, s-a arătat că întrucât „H.G. nr. 775/2005 prevede doar obligativitatea realizării procesului de consultare, fără a oferi detalii despre procedura concretă și metodele specifice necesare în acest sens, pentru a spori importanța consultării publice încă din etapa identificării soluțiilor pentru problemele de politici publice, adică anterior elaborării proiectelor de acte normative, este necesară extinderea ariei de aplicabilitate asupra documentelor de politici publice a procedurilor, termenelor și metodelor de consultare cuprinse în Legea nr. 52/2003”

- în sensul celor de mai sus, art. 3 din Legea nr. 52/2003 a fost completat (cu litera j) stabilindu-se că Legea este aplicabilă inclusiv procedurilor de elaborare și adoptare „documente de politici publice”, astfel cum acestea „sunt definite și structurate în H.G. nr. 775/2005”

Prin H.G. nr. 870/2006, a fost aprobată Strategia pentru îmbunătățirea sistemului de elaborare, coordonare și planificare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale.

- prin punctul 2.1. sunt stabilite „procedurile de consultare și coordonare”, etapizate astfel:
 - punctul 2.1.1. – stabilirea cadrului de consultare și coordonare („în faza preliminară de elaborare a proiectului”)
 - în cadrul acestei faze sunt incluse și „elaborarea manualului privind consultarea ONG-urilor și părților interesate”, respectiv „sesiuni de formare pentru funcționarii publici, pentru ONG-uri și părți interesate”
 - punctul 2.1.2. – consultări la nivel inter-ministerial cu privire la proiectul inițiat, fază în care este prevăzută și „definirea procedurii de implicare a ONG-urilor în procesul de consultare la nivel inter-ministerial”
 - punctul 2.1.3. – etapa de „obținere a acordului în urma consultărilor la nivel de specialiști din cadrul administrației publice”, în cadrul căreia este organizată și „o ședință de consultare comună pentru toate instituțiile care și-au exprimat opiniile/obiecțiile cu privire la proiect (inclusiv ONG-urile și părțile interesate)”.

- din considerentele arătate mai sus, în anul 2010, Legea nr. 52/2003 (la art. 3) a fost completată prin Legea nr. 242/2010, stabilindu-se că Legea este aplicabilă inclusiv procedurilor de elaborare și adoptare „documente de politici publice”, astfel cum acestea „sunt definite și structurate în H.G. nr. 870/2006”.

La data de 10 mai 2009, Guvernul a adoptat H.G. nr. 561/2009 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării.

- reglementarea are în vedere procedurile exclusiv de „la nivelul Guvernului” pentru elaborarea și avizarea proiectelor de documente de politici publice și de acte normative, scop în care prevede:
 - realizarea tuturor consultărilor de către inițiator, concomitent, cu reprezentanții societății civile, cu structurile asociative, cu partenerii sociali prin intermediul comisiilor de dialog social, precum și cu orice alte instituții interesate, inclusiv ministerele, cu respectarea prevederilor Legii nr. 52/2003
 - scurtarea procedurilor ulterioare înscrierii proiectelor de acte normative la Secretariatul General al Guvernului la 7 zile lucrătoare (în raport cu dispozițiile H.G. nr. 1.226/2007, pe care a abrogat-o)
 - realizarea unor întâlniri de lucru între inițiatori și instituțiile avizatoare pentru eventuala armonizare a punctelor de vedere divergente rezultate în urma parcurgerii etapei de avizare, înainte de începerea reuniunii de lucru pregătitoare a ședinței Guvernului
- prevederile de o mai mare relevanță pentru procesul de consultare cu societatea civilă, partenerii sociali și structurile asociative ale autorităților administrației publice locale sunt:
 - în elaborarea proiectelor de acte normative, autoritățile publice inițiatoare au obligația să respecte regulile procedurale prevăzute de Legea nr. 52/2003 (art. 7 alin. 1)

- pentru consultările preliminare cu partenerii sociali, autoritățile publice inițiatoare au obligația să supună proiectele de acte normative cu caracter economico-social analizei comisiilor de dialog social, constituite în conformitate cu prevederile H.G. nr. 369/2009 privind constituirea și funcționarea comisiilor de dialog social la nivelul administrației publice centrale și la nivel teritorial (art. 7 alin. 2)

- pentru consultările preliminare cu structurile asociative ale autorităților administrației publice locale, autoritățile inițiatoare au obligația transmiterii proiectelor de acte normative președinților structurilor asociative, în conformitate cu dispozițiile H.G. nr. 521/2005 privind procedura de consultare a structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale la elaborarea proiectelor de acte normative (art. 7 alin. 2)

Din redactarea textelor citate rezultă că procedurile de consultare sunt specifice (inclusiv ca reglementare) în funcție de calitatea partenerilor „autorităților inițiatoare”: „cetățeni și asociațiile lor legal constituite”, „comisii de dialog social”, respectiv „structuri asociative ale autorităților administrației publice locale”.

- forma inițială a proiectului de act normativ sau a proiectului de documente de politici publice, elaborat de inițiator, se supune concomitent atât consultării publice, în condițiile Legii nr. 52/2003, cât și consultării preliminare interinstituționale (art. 15 alin. 1)

Procedurile consultării preliminare interinstituționale, respectiv de avizare/adoptare a proiectelor de acte normative și a proiectelor de documente de politici publice sunt stabilite prin art. 15 alin. 2 și art. 16, respectiv prin capitolul V din Hotărâre.

II.1.3. Legislație privind participarea publicului la deciziile în probleme de mediu și bune practici recomandate

În anul 2000 (prin Legea nr. 86/2000) România a ratificat Convenția (de la Aarhus) privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu. Ulterior, au fost adoptate:

- H.G. nr. 1.076/2004 privind stabilirea procedurii de realizare a evaluării de mediu pentru planuri și programe

- H.G. nr. 878/2005 privind accesul publicului la informația privind mediul, iar în materia participării publicului la decizia de mediu

- H.G. nr. 564/2006 privind cadrul de realizare a participării publicului la elaborarea anumitor planuri și programe în legătură cu mediul, respectiv

- H.G. nr. 445/2009 privind evaluarea impactului anumitor proiecte publice și private asupra mediului.

Reglementările menționate asigură un cadru în general adecvat participării informate a „publicului”²⁶ la luarea deciziei și accesul acestuia la justiție în probleme de mediu.

²⁶ Potrivit art. 2 lit. b) din HG nr. 564/2006, respectiv art. 2 lit. d) din H.G. nr. 445/2009, prin „public” se înțelege „una sau mai multe persoane fizice ori juridice și, în conformitate cu legislația ori practica națională, asociațiile, organizațiile sau grupurile acestora”.

Cu privire la procedurile concrete de consultare a „publicului” asupra deciziilor de mediu, este necesar ca persoanele, asociațiile, organizațiile etc să aibă în vedere faptul că în timp ce aceste proceduri sunt stabilite prin chiar actele normative respective (în cazul H.G. 1.076/2004 și H.G. nr. 564/2006), prin H.G. nr. 445/2009 a fost prevăzută adoptarea unei metodologii în sine (sens în care a fost emis Ordinul nr. 135/2010 al ministrului Mediului și Pădurilor privind aprobarea Metodologiei de aplicare a evaluării impactului asupra mediului pentru proiecte publice și private.

Spre deosebire de Legea nr. 52/2003, care instituie anumite restrângeri, prin H.G. nr. 564/2006 este stabilit că de prevederile acesteia beneficiază persoanele fizice „indiferent de cetățenie, naționalitate sau domiciliu”, iar în cazul persoanelor juridice, „indiferent de locul unde sunt înregistrate sau în care se află centrul efectiv al activității lor” (art. 2 alin. 2).

În același timp se impun semnalate câteva deficiențe ale reglementărilor în discuție, în principal cu scopul ca, în cadrul procesului de consultare, atât „publicul” cât și autoritățile publice să poată suplini aceste deficiențe, în special pentru ca reglementările interne să fie interpretate în sensul respectării tratatelor internaționale la care România este parte. Această cerință se impune avută în vedere inclusiv din perspectiva normelor constituționale și legale interne cu privire la îndeplinirea unui tratat internațional la care România este parte (reglementări în acord cu prevederile Convenției de la Viena privind dreptul tratatelor): „Statul român se obligă să îndeplinească întocmai și cu bună-credință obligațiile ce-i revin din tratatele la care este parte” (art. 11 din Constituția României); „Obligațiile prevăzute de tratatele în vigoare se execută întocmai și cu bună-credință. Aplicarea și respectarea dispozițiilor tratatelor în vigoare reprezintă o obligație pentru toate autoritățile statului român” (art. 31 din Legea nr. 590/2003 privind tratatele).

În sensul celor arătate, se impune precizat că prin Convenția de la Aarhus s-a stabilit – art. 6 punctul 1 lit. c) – că singura restrângere acceptabilă a dreptului publicului de a participa la deciziile de mediu privind activitățile propuse pentru procedura de autorizare, este aceea având drept scop „apărarea națională, dacă acea parte (statul parte la Convenție) consideră că solicitarea unei astfel de informații ar prejudicia acest scop”. Diferit de această abordare, H.G. nr. 445/2009 introduce mai multe astfel de restrângeri ale dreptului publicului de a lua parte la deciziile de mediu, astfel:

- prin art. 8 alin. (2) este prevăzut că „în cazuri excepționale”, autoritatea publică centrală pentru protecția mediului poate excepta de la procedura de evaluare a impactului asupra mediului (și, deci, și de la participarea publicului la deciziile în cauză). Întrucât exceptarea de la procedura de evaluare a impactului asupra mediului produce consecințe și cu privire la participarea informată și fundamentată a publicului la astfel de decizii, textul citat introduce o excepție care nu se află în acord cu prevederile Convenției de la Aarhus. Aceasta cu atât mai mult cu cât actul normativ nu definește sintagma „cazuri excepționale”, fapt care este de natură să permită interpretări arbitrare și derogatorii nu numai de la tratatul internațional, ci și de la voința inițială a Guvernului

- prin art. 20 alin. (3) sunt stabilite de asemenea criterii de exceptare de la acordul de mediu (și, implicit, de la dreptul publicului de a participa la deciziile de mediu), definite drept: „considerente imperative de interes public major, inclusiv din rațiuni de ordin social sau economic”. Actul normativ nu definește nici în acest caz „considerentele imperative” menționate, fapt care este de asemenea de natură să permită interpretări arbitrare și derogatorii nu numai de la Convenția de la Aarhus, ci și de la voința inițială a Guvernului.

- prin art. 23 alin. (1) sunt avute în vedere „restricțiile impuse de legislația privind secretul comercial și industrial, inclusiv proprietatea intelectuală și protejarea interesului public”

O restrângere de aceeași natură se află și în cuprinsul H.G. nr. 564/2006 – prin art. 3 alin. (2) lit. (b) se dispune că prevederile actului normativ nu se aplică planurilor și programelor dacă „sunt aplicabile în situații de urgență de natură civilă.”

De asemenea, și prin art. 6 din H.G. nr. 1.076/2004, se instituie restrângeri care exced Convenției de la Aarhus: „Prevederile prezentei hotărâri nu se aplică planurilor și programelor: a) al căror unic scop este (...) protecția civilă; b) financiare sau bugetare.”

Soluția, în aceste cazuri de „neconcordanțe” între normele interne și cele internaționale, care tind să restrângă dreptul de acces la informațiile și la deciziile de mediu, este ca „publicul” să solicite autorităților publice ca reglementările să facă aplicarea prevederilor Constituției Românie (art. 20 alin. 2) în conformitate cu care „Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care România este parte, și legile interne, au prioritate reglementările internaționale”.

Alte deficiențe ale reglementărilor la care ne-am referit, pe care de asemenea este necesar ca „publicul” (persoanele, asociațiile, organizațiile etc), respectiv autoritățile publice să le aibă în vedere în procesul de consultare și cooperare, sunt:

- H.G. nr. 564/2006 nu cuprinde prevederi specifice pentru accesul la justiție al persoanelor care se consideră vătămate în drepturile lor, astfel cum acestea sunt reglementate de actul normativ în discuție; lipsa unor asemenea prevederi – similare, de exemplu, celor cuprinse în H.G. nr. 445/2009 (art. 24 și 25) – nu acoperă cerința „pilonului” III al Convenției de la Aarhus (art 9) – „dreptul de acces la o procedură de recurs în fața instanței de judecată”

- nu există sancțiuni (sau cele care există se pot dovedi ineficiente) pentru cazurile în care nu sunt respectate obligațiile stabilite în sarcina autorităților publice cu privire la asigurarea dreptului publicului de a participa la deciziile de mediu; prin adoptarea H.G. nr. 445/2009 s-a renunțat, în situațiile de „realizare fără obținerea acordului de mediu a proiectelor”, la „sancțiunea complementară de desființare a lucrărilor și aducerea terenului la starea inițială”, în timp ce H.G. nr. 564/2006 nu stabilește niciun fel de sancțiuni pentru nerespectarea de către autoritățile publice a obligațiilor corelative dreptului publicului de a participa la deciziile de mediu; asemenea sancțiuni nu există nici în H.G. nr. 1.076/2004 privind stabilirea procedurii de realizare a evaluării de mediu pentru planuri și programe, pentru situațiile în care autoritățile competente pentru protecția mediului nu asigură informarea și participarea publicului la procedura de evaluare de mediu, astfel cum acest obligații sunt stabilite în cadrul Secțiunii a 4-a a actului normativ (“Informarea și participarea publicului la procedura de evaluare de mediu”); autorii Manualului consideră, *de lege ferenda*, că sancțiunea adecvată pentru aceste cazuri este aceea a anulării deciziilor și actelor făcute cu încălcarea legii, precum și, acolo unde este cazul, desființarea lucrărilor și aducerea terenului la starea inițială

- deși este pozitiv faptul că prin art. 21 din H.G. nr. 445/2009 autoritățile publice „competente” sunt obligate să facă public conținutul aprobării de dezvoltare/acordului de mediu și să pună la dispoziția publicului un număr de informații în legătură cu aceste decizii, se impune ca între respectivele informații să fie inclusă și cea privind modul în care în decizie se regăsesc „rezultatele participării publicului”, precum și o motivare succintă a respingerii principalelor propuneri făcute în cadrul consultărilor publice (aceleași observații sunt valabile și cu privire la prevederile art. 9 alin. (3) lit. c) din H.G. nr. 564/2006)

Solicitarea de către „public” (persoane, asociații, organizații) a acestor informații

și comunicarea lor de către autoritățile publice constituie o bună practică aptă să consolideze încrederea în procesul de consultare și cooperare – inclusiv în sensul art 6 („Participarea publicului la decizii) punctul 8 din Convenția de la Aarhus: „Fiecare parte va asigura ca în decizia luată să se țină seama de rezultatul participării publicului”.

Spre deosebire de H.G. nr. 445/2009, această solicitare își găsește un temei legal în H.G. nr. 564/2006, prin care s-a stabilit că autoritățile publice competente au obligația să „ia în considerare rezultatele participării” publicului la procesul de luare a deciziei (art. 9 alin. 1).

De asemenea pozitiv este, cu privire la H.G. nr. 564/2006, și faptul (pe care atât publicul cât și autoritățile competente trebuie să-l aibă în vedere în cadrul procesului de participare la procesul de decizie), că prin art. 9 alin. (3) este prevăzut că autoritatea competentă are obligația de a informa publicul, din oficiu, despre:

- decizia luată
- motivele și considerațiile pe care se întemeiază decizia
- procesul de realizare a participării publicului la luarea deciziei, inclusiv modul în care au fost luate în considerare rezultatele participării publicului
- posibilitatea contestării deciziei la instanța competentă.

În sfârșit, proceduri detaliate și termene corelative precise pentru procesul de informare și participare a publicului la deciziile de mediu cuprind atât H.G. 564/2006 (în principal art. 8) cât și Ordinul nr. 135/2010 al ministrului Mediului și Pădurilor (în special art. 12, art. 17-24, art. 31-34).

Art. 8 din H.G. nr. 564/2006 prevede în principal că:

- publicul are la dispoziție 30 de zile de la data publicării anunțului privind inițierea procesului de elaborare a unui plan sau program ori de modificare sau revizuire a unui plan ori program
- dezbaterea publică a propunerii de plan sau program ori de modificare sau revizuire a unui plan ori program are loc la 45 de zile de la expirarea termenului de 30 de zile de mai sus
- anunțul privind organizarea dezbaterii se publică într-un ziar național sau local, se afișează pe pagina de internet a autorității competente și la sediul autorităților publice locale cu 30 de zile înainte de data dezbaterii publice
- propunerea de plan sau de program ori de modificare sau revizuire a unui plan ori program, rezultată în urma includerii propunerilor publicului, se pune la dispoziție publicului, spre consultare, în același timp cu publicarea anunțului de mai sus

Astfel cum a fost arătat în cazul aplicării Legii nr. 52/2003, procedurile și termenele corelative stabilite prin reglementările privind participarea informată a publicului la decizia de mediu constituie obligații cumulative, imperative – și nu alternative și opționale, la latitudinea reprezentanților autorităților publice etc. (astfel cum, s-a arătat de asemenea în secțiunea precedentă, s-a susținut chiar prin hotărâri ale unor instanțe de judecată).

Având în vedere inclusiv cerințele de tehnică legislativă referitoare la „conexiunile legislative” (astfel cum acestea sunt formulate prin Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative), este necesar, *de lege ferenda*, ca în cuprinsul Legii nr. 52/2003 să fie introdusă o normă de trimitere la reglementările speciale în materia participării publicului la luarea deciziilor în probleme de mediu.

Cu privire la elaborarea „codurilor și a altor legi complexe”, în înțelesul secțiunii 3 a Legii nr. 24/2000, atunci când acestea sunt elaborate și adoptate la inițiativa ministerelor, din interpretarea coroborată a art. 3 lit. a) și art. 4 lit. a) din Legea nr. 52/2003, rezultă că procedurile specifice procesului de elaborare a actelor normative sunt obligatorii și în elaborarea și redactarea „codurilor și a altor legi complexe”. Aceste proceduri se impun urmate pe de o parte în procesul de întocmire și aprobare a „tezelor prealabile” (art. 27 al Legii nr. 24/2000), iar pe de altă parte în elaborarea („redactarea”) codurilor propriu zise, respectiv a altor legi complexe²⁷.

Din cele arătate cu privire la întregul proces de consultare a cetățenilor, rezultă că **implicațiile** acestui proces constau, pe de o parte, în stabilirea prin lege a unor mecanisme și practici instituționale de participare a cetățenilor la procesul luare a deciziilor și de adoptare a actelor normative (cu titlu de exemplu, în cazul Legii nr. 52/2003 acestea sunt în principal cele instituite prin art. 6, respectiv art. 7-12), iar pe de altă parte, prin participarea la procesul decizional, cetățenilor le este asigurată posibilitatea de a contribui la creșterea calității actului de guvernare și la implementarea unor mecanisme care instituționalizează responsabilizarea și construiește încrederea publică. Mai concret:

- cetățenii au un cuvânt de spus în deciziile și acțiunile care le afectează viața
- mecanismele și practicile instituționale stabilite prin Lege le oferă posibilitatea de a-și defini modul propriu de implicare
- procesul de consultare le oferă posibilitatea de a face inclusiv o evaluare informată asupra activității reprezentanților administrației publice
- consultarea cetățenilor include promisiunea că aceasta va influența decizia
- consultarea cetățenilor oferă administrației publice posibilitatea evaluării propriilor performanțe
- procesul consultării face cunoscute interesele și nevoile participanților și vine în întâmpinarea acestora.

Bune practici în activitatea autorităților publice

- un studiu de caz -

Un număr de bune practici în procesul de consultare organizat de autoritățile publice au fost identificate în principal la nivelul Agenției Naționale Împotriva Traficului de Persoane (ANITP)²⁸, dar și la nivelul Primăriei Sectorului 6²⁹, bune practici constând în principal în:

- constituirea de baze de date cu parteneri sociali și specialiști neguvernamentali, care pot fi consultați în cadrul procedurilor prevăzute de Legea nr. 52/2003
- asigurarea unei perioade cât mai mari posibile pentru procesul de consultare (dat fiind că, sub acest aspect, Legea nr. 52/2003 prevede termene care „constituie standarde minimale”)
- procesul de consultare rămâne deschis cât mai mult timp posibil, în sensul că și ulterior întâlnirii pentru dezbateră publică dialogul între autoritatea publică și parteneri să poată continua, până la momentul în care documentul supus consultării intră

²⁷ Considerăm că printr-o viitoare amendare a Legii nr 52/3003, aceasta ar trebui completată cu prevederi explicite în sensul celor arătate.

²⁸ la ANITP în legătură cu elaborarea Strategiei naționale împotriva traficului de persoane pentru perioada 2012-2016 (aprobată prin H.G. nr. 1142/2012)

²⁹ la Primăria Sectorului 6 în legătură cu decizii privind problema câinilor comunitari și reabilitarea Cinematografului “Favorit”

efectiv în procedurile "oficiale" de avizare, adoptare etc

- participarea unui număr cât mai mare posibil de parteneri, care să genereze un număr cât mai mare de recomandări relevante

- atunci când se apreciază necesar, dezbaterea publică se organizează chiar din inițiativa autorității publice, fără să se aștepte ca dezbaterea să fie solicitată, formal, conform Legii nr. 52/2003

- în cazurile în care proiectul de act normativ/hotărâre etc este de o mai mare complexitate și diversele sale capitole presupun „specializări” diferite, procesul de consultare este organizat corespunzător; de exemplu, consultările inițiale dintre ANITP și partenerii neguvernamentali și alte autorități publice, cu privire la Strategia națională, au fost organizate pe trei teme distincte (conform specificului, respectiv competențelor legale ale partenerilor): prevenirea și combaterea traficului de persoane; protecția și asistența acordate victimelor traficului de persoane; participarea organizațiilor societății civile

- atunci când este posibil, înainte de dezbaterea propriu zisă se organizează întâlniri bilaterale ale specialiștilor autorității cu specialiști/experti ai partenerilor sociali (se obține astfel o „focusare” optimă a dezbaterilor ulterioare pe aspectele esențiale și care presupun o consultare cât mai largă)

- autoritatea publică motivează, de cele mai multe ori, acceptarea sau respingerea propunerii comentariilor primite în cadrul procesului de consultare

- atunci când este posibil (în special atunci când există timpul și personalul necesar), autoritatea realizează o evaluare a "gradului de satisfacție" a partenerilor din procesul de consultare

IV. Listele de verificare pentru consultare

În cadrul acestei secțiuni este propus un instrument practic apt să faciliteze colaborarea dintre autoritățile publice și partenerii lor din „societatea civilă” în procesul de consultare pentru elaborarea și adoptarea actelor normative și luarea deciziilor de interes pentru comunitate (inclusiv în probleme de mediu).

Propunând „liste de verificare” inclusiv pentru acțiunile cetățenilor și asociațiilor lor (sub-secțiunea IV.1.), dorim să valorizăm ideea că este inclusiv în interesul lor ca cetățenii și organizațiile neguvernamentale să adopte cea mai potrivită conduită în raport cu responsabilitățile și procedurile stabilite practic exclusiv, prin lege, în sarcina autorităților publice. Această conduită presupune mai ales capacitatea organizațiilor de a gândi strategii și acțiuni care să maximizeze investiția pe care o fac în parteneriatul lor dedicat bunei guvernări. Pentru unitate terminologică în desemnarea partenerilor autorităților publice în procesul de consultare și colaborare, în cuprinsul acestei secțiuni va fi folosit termenul „organizație”/„organizație neguvernamentală” – prin acesta urmând să se înțeleagă atât „cetățenii și asociațiile lor legal constituite” (potrivit Legii nr. 52/2003) cât și „publicul”/„una sau mai multe persoane fizice ori juridice, asociațiile, organizațiile sau grupurile acestora”/ (potrivit reglementărilor în probleme de mediu), respectiv „comisiile de dialog social” (constituite în conformitate cu prevederile H.G. nr. 369/2009) și „structurile asociative ale autorităților administrației publice locale” (în înțelesul dispozițiilor H.G. nr. 521/2005).

Instrumentul corelativ propus specific pentru activitatea autorităților publice (sub-secțiunea IV.2.) urmărește pe de o parte ca acțiunile și procedurile lor în procesul de consultare cu cetățenii și organizațiile acestora să fie conforme cu cerințele legii, iar pe de altă parte să încurajeze „societatea civilă” să îi devină un partener tot mai constant și eficient.

IV.1. Listele de verificare pentru consultare recomandate „organizațiilor neguvernamentale” și cetățenilor³⁰

- etapa prealabilă procesului de consultare -

Asigurați-vă că organizația dumneavoastră este constituită și funcționează legal³¹ (aceasta include înscrierea oricăror modificări aduse actului ei constitutiv sau statutului în Registrul asociațiilor și fundațiilor³²)!

Actualizați, ori de câte ori este cazul, scopul, misiunea și strategia organizației!

³⁰ Cetățenii, individual, pot contacta organizații neguvernamentale active în domeniul de care aparține problema lor și care să le reprezinte interesele. Nimic nu-i împiedică însă să participe individual la procesul de consultare.

³¹ Constituirea și funcționarea în conformitate cu dispozițiile legilor speciale a organizațiilor partenere autorităților publice în procesul de consultare reprezintă o cerință pe care reglementările în materie de participare la decizie o formulează fie explicit – de exemplu, art. 3 lit. f) din Legea nr. 52/2003 și art. 2 alin. (1) lit. b) din H.G. nr. 564/2006 (organizațiile urmând a se conforma, în acest scop, prevederilor Ordonanței nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații), fie implicit (de exemplu, H.G. nr. 521/2005).

³² A se vedea art. 33 din Ordonanța Guvernului nr. 26/2000.

Definiți ariile tematice de interes pentru participarea la procesul de luare a deciziilor administrative și de elaborare a actelor normative, în raport cu scopul, misiunea și strategia organizației!

Constituiți o bază de date a organizației pe criteriile ariilor tematice de interes, respectiv al autorităților publice³³ (locale și/sau centrale, după caz) cu care vă propuneți să colaborați corespunzător ariilor de interes!

Constituiți o bază de date a organizației cu alte organizații neguvernamentale locale și/sau naționale, în scopul susținerii reciproce (inclusiv prin organizarea unor coaliții) pe temele și inițiativele în legătură cu care apreciați că lucrul acesta este necesar³⁴!

Definiți proceduri interne și stabiliți responsabilități individuale (inclusiv pentru coordonatorii locali, unde este cazul), corelative ariilor tematice de interes și autorităților publice cu care vă propuneți să colaborați, pentru:

- monitorizarea anunțurilor referitoare la elaborarea proiectelor de acte normative
- monitorizarea anunțurilor privind ședințele publice (inclusiv pentru adoptarea/aprobarea planurilor sau programelor în legătură cu mediul)
- comunicarea cu autoritățile publice
- comunicarea cu mass-media, cu cetățenii și cu alte organizații!

Adresați din timp (recomandabil la începutul anului) cereri pentru primirea proiectelor de acte normative (Legea nr. 52/2003, art. 6 alin. 1 teza a II-a)³⁵!

Adoptați o conduită pro-activă! Constituiți-vă un portofoliu propriu de propuneri pentru proiecte de acte normative/propuneri de politici publice/planuri sau programe în legătură cu mediul și decizii pe care considerați că este necesar ca autoritățile publice să le analizeze³⁶!

- etapa procesului de consultare -

³³ Minimal, baza de date este recomandabil să cuprindă: denumirea autorității, profilul, modalitatea prin care fac anunțurile privind elaborarea actelor normative și ședințelor publice, datele de contact (inclusiv ale persoanei responsabile pentru relația cu societatea civilă – Legea nr. 52/2003, art. 6 alin. 5).

³⁴ Un Catalog on-line al Societății Civile (pe criteriul teritorial și al domeniilor de activitate) puteți găsi accesând site-ul Fundației pentru Dezvoltarea Societății Civile (<http://www.fdsc.ro/>), respectiv pe <http://www.stiriong.ro/>

³⁵ Recomandări: cererile pot viza toate proiectele de acte normative sau numai pe acelea din aria tematică de interes pentru organizație; indicați autorităților modalitatea cea mai operativă și mai puțin costisitoare (dacă este posibil prin e-mail) de trimitere a proiectelor de acte normative (alternativ, dacă aveți acces la internet, puteți solicita să fiți anunțați atunci când anunțul, proiectul de act normativ și celelalte date prevăzute de art. 6 alin. (2) și (4) au fost publicate în site-ul autorităților.

³⁶ Deși prin Constituție și prin legile speciale este stabilit că inițiativa adoptării actelor normative aparține autorităților publice (cu excepția prevăzută la art. 74 alin. 1 din Constituție), precum și că consultarea cetățenilor în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative se face „la inițiativa autorităților publice” (Legea nr. 52/2003, art. 2 lit. b), nimic nu împiedică „societatea civilă” (ci ar constitui, dimpotrivă, o foarte bună practică) să aibă în legătură cu ambele aspecte (în special în raport cu autoritățile publice locale) o atitudine pro-activă. O asemenea conduită își găsește suport inclusiv în dreptul la petiționare, garantat prin art. 51 din Constituție și reglementat prin Ordonanța nr. 27/2002 privind activitatea de soluționare a petițiilor.

a) în procesul de elaborare a actelor normative

Verificați dacă prevederile legale au fost respectate (în cazul Legii nr. 52/2003, art. 6 alin. 2 și 4) la publicarea anunțului de elaborare a unui proiect de act normativ (inclusiv coduri și a alte legi complexe)/propunere de politici publice/plan sau program în legătură cu mediul. Solicitați în scris autorităților să aducă corecțiile necesare, dacă este cazul!

Formulați și trimiteți – în scris și în termenul stabilit (10 zile, prin Legea nr 52/2003, art. 6 alin. 4) – propunerile, sugestiile sau opiniile cu privire la proiectul de act normativ! Formulați recomandările cât mai simplu, concret și concis, cu trimitere exactă la proiectul de act normativ! Motivați soluțiile propuse!

Solicitați, în scris, organizarea unei întâlniri în care să se dezbată public proiectul de act normativ, dacă considerați necesar acest lucru! Urmăriți respectarea termenului de 10 zile prevăzut de art. 6 alin. (8) din Legea nr. 52/2003. La finalul dezbaterii, transmiteți și în scris recomandările făcute³⁷!

b) în procesul de luare a deciziilor

Exprimați-vă cât mai din timp interesul pentru subiectele ședințelor publice, prin prezentarea de sugestii și propuneri în scris³⁸!

Verificați dacă prevederile legale au fost respectate (în cazul Legii nr. 52/2003, art. 7 alin. 1 lit. a și c) la publicarea anunțului privind ședința publică! Solicitați în scris autorităților să aducă corecțiile necesare, dacă este cazul!

Prezentați în cadrul ședințelor publice punctele de vedere ale organizației. Formulați propunerile cât mai simplu, concret și concis, cu trimitere exactă la subiectele în discuție! Motivați propunerile făcute! Este recomandabil ca la finalul ședinței publice să transmiteți autorității, în scris, o sinteză a propunerilor făcute.

Urmăriți ca reprezentanții autorității publice să redacteze minuta ședinței publice („incluzând și votul fiecărui membru”)!

Solicitați înregistrarea ședințelor publice (în conformitate cu Legea nr. 52/2003, art. 11 alin. 1 teza a doua), atunci când considerați necesar!

- etapa ulterioară procesului de consultare -

³⁷ În cadrul dezbaterilor publice organizate de către autoritățile publice, toți participanții au obligația de a respecta „regulamentul de organizare și funcționare a autorității publice” (art 15 din Legea nr. 52/2003). În acest scop, este recomandabil ca anterior dezbaterii publice reprezentanții organizației să solicite și să consulte acest regulament.

³⁸ Procedând astfel, organizația dumneavoastră beneficiază de cele două avantaje conferite prin lege în asemenea situații (Legea nr. 52/2003, art. 7, alin. 1 lit. b și art. 7 alin. 2): autoritatea publică are obligația să vă aducă la cunoștință în mod direct anunțurile privind ședințele publice; aveți prioritate în stabilirea ordinii de precădere pentru participarea la ședințele publice, „în limita locurilor disponibile în sala de ședințe”.

- în procesul de elaborare a actelor normative și de luare a deciziilor

Evaluati activitatea reprezentanților organizației participanți la procesul de consultare!

Evaluati măsura în care în actele normative/codurile/documentele de politici publice/planurile sau programele de mediu au fost preluate propunerile organizației!

Solicitați autorităților publice să justifice în scris nepreluarea recomandărilor formulate și înaintate în scris de organizația dumneavoastră, atunci când apreciați necesar³⁹!

Solicitați autorităților minuta ședințelor publice, dacă apreciați necesar să le consultați⁴⁰!

Solicitați autorităților să facă publice înregistrările ședințelor publice, dacă apreciați necesar (Legea nr. 52/2003, art. alin. 2)!

Solicitați conducerii autorităților publice să dispună măsurile legale în vederea sancționării reprezentanților lor, în situațiile în care apreciați că aceștia au comis una sau ambele abateri prevăzute de art. 14 din Legea nr. 52/2003: nu au permis accesul persoanelor la ședințele publice sau au împiedicat implicarea persoanelor interesate în procesul de elaborare a actelor normative!

Formulați plângere în condițiile Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, în situațiile în care apreciați că ați fost vătămați în drepturile prevăzute de reglementările privind transparența decizională⁴¹!

Urmăriți ca autoritățile să întocmească și să facă public raportul anual privind transparența decizională! Dacă este necesar, solicitați autorităților să îndeplinească această obligație legală (art. 12 din Legea nr. 52/2003)!

IV.2. Listele de verificare pentru consultare recomandate autorităților publice

- etapa prealabilă procesului de consultare -

Desemnați și asigurați formarea persoanei responsabile pentru relația cu societatea civilă⁴²!

Constituiți o bază de date cuprinzând persoanele și organizațiile (inclusiv comisiile de dialog social, sindicate, patronate, structuri asociative ale autorităților administrației

³⁹ Așa cum s-a arătat în secțiunea II.1.1. a Manualului, autorităților sunt obligate să facă această justificare din oficiu sau la cerere și – atenție! – exclusiv în legătură cu recomandările formulate “în scris” și care le-au fost efective “înaintate” (putându-se face dovada în acest sens).

⁴⁰ Minutele ședințelor mai recente se afișează/se publică în condițiile prevăzute de art. 10 din Legea nr. 52/2003, iar cele mai vechi se arhivează (art. 11 alin. 1).

⁴¹ Pentru detalii, vedeți secțiunea II.1.1. a Manualului.

⁴² Desemnarea acestei persoane este în responsabilitatea “conducătorului autorității publice” (Legea nr. 52/2003, art. 6 alin. 5). Date fiind atribuțiile care îi stabilite prin lege și, corelativ, volumul mare de muncă, este recomandabil ca acestei persoane să nu îi mai fie repartizate și alte sarcini de serviciu (în afară, eventual, de cele care revin „funcționarului responsabil cu difuzarea informațiilor publice” (conform Legii nr. 544/2001)).

publice locale, organizații neguvernamentale de mediu, alte autorități publice etc., după caz) care au depus cereri pentru primirea proiectelor de acte normative!

Constituiți (ca bună practică recomandată) o bază de date cu organizații la a căror expertiză considerați că ați putea apela în procesul de elaborare de proiecte de acte normative/propuneri de politici publice/planuri sau programe în legătură cu mediul sau în procesul de luare a deciziilor⁴³!

Întocmiți (ca bună practică recomandată) formulare, inclusiv în format electronic, care vă pot ajuta în urmarea procedurilor procesului de consultare: anunțuri și scrisori tip, minute tip ale ședințelor, tabele cu date statistice necesare redactării raportului anual, formular pentru persoanele/organizațiile care fac propuneri în scris⁴⁴, tabele de prezență, formulare pentru justificarea nepreluării recomandărilor scrise înaintate autorității etc.!

Definiți (ca bună practică recomandată) procedurile interne și modalitățile tehnice cele mai operative și puțin costisitoare în vederea comunicării cu cetățenii, organizațiile neguvernamentale, mass media și alte autorități și asigurați-vă că corespondenții dumneavoastră au posibilitatea să comunice și ei prin aceste modalități⁴⁵!

- etapa procesului de consultare -

a) în procesul de elaborare a actelor normative

Publicați, cu cel puțin 30 de zile înainte de supunerea spre analiză, avizare și adoptare a proiectului de act normativ/cod (altă lege complexă)/propunere de politică publică, anunțul prevăzut de art. 6 alin. (1)-(3) din Legea nr. 52/2003⁴⁶! Odată cu publicarea anunțului, stabiliți o perioadă de „cel puțin 10 zile” pentru a primi în scris propuneri cu privire la proiectul supus dezbaterii publice!
Cu privire la propunerile de planuri sau programe în legătură cu mediul, urmați procedurile stabilite prin art. 8 din H.G. nr. 564/2006 (secțiunea II.1.3. din Manual)!

Transmiteți proiectele de acte normative tuturor persoanelor care au depus o cerere în acest sens!

Primiți și înregistrați propunerile, sugestiile și opiniile cu privire la proiectul de act normativ propus!

Primiți și înregistrați eventualele cereri – formulate în scris de către asociațiile legal constituite sau de către o altă autoritate publică – pentru organizarea unei întâlniri în care să se dezbate public proiectul de act normativ!

⁴³ Un Catalog on-line al Societății Civile (pe criteriul teritorial și al domeniilor de activitate) puteți găsi accesând site-ul Fundației pentru Dezvoltarea Societății Civile (<http://www.fdsc.ro/>), respectiv pe <http://www.stiriong.ro/>

⁴⁴ Ca Anexa ... a Manualului prezentăm formularul utilizat de Primăria Hunedoara.

⁴⁵ Modalitatea tehnică cea mai recomandată este afișarea/publicarea în pagina proprie de internet și corespondența electronică.

⁴⁶ Nu uitați! Anunțul trebuie să cuprindă: o nota de fundamentare, expunere de motive sau, după caz, un referat de aprobare privind necesitatea adoptării actului normativ propus; textul complet al proiectului actului respectiv; termenul limită, locul și modalitatea în care cei interesați pot trimite în scris propuneri, sugestii și opinii.

Organizați dezbateră publică a proiectului de act normativ, astfel:

- în cel mult 10 zile de când ați făcut publice data și locul de organizare
- persoana care prezidează ședința publică stabilește ordinea de precădere în limita locurilor disponibile în sala de ședințe și cu de interesul asociațiilor legal constituite în raport cu subiectul ședinței (fără limitarea accesului mass-media)
- puneți la dispoziția participanților regulamentul de organizare și funcționare a autorității publice
- persoana care prezidează ședința oferă participanților posibilitatea de a se exprima cu privire la problemele în discuție
- urmăriți să se întocmească minuta ședinței
- urmăriți ca ședința publică să fie înregistrată, atunci când se consideră necesar
- urmăriți să fie analizate toate recomandările făcute!

b) în procesul de luare a deciziilor

Publicați, cu cel puțin 3 zile înainte de desfășurare, pe site-ul propriu și prin transmitere către mass-media, anunțul privind ședința publică (anunțul va cuprinde data, ora și locul de desfășurare a ședinței publice, precum și ordinea de zi)!

Aduceți anunțul de mai sus la cunoștința cetățenilor și asociațiilor legal constituite care au prezentat propuneri în scris referitoare la unul dintre domeniile de interes public care urmează să fie abordat în ședința publică! Solicitați celor menționați să confirme participarea!

Stabiliți ordinea de precădere a participării la ședință (dată de interesul asociațiilor legal constituite față de subiectul ședinței publice), pentru eventualitatea că numărul participanților îl va depăși pe cel al locurilor sălii de ședințe! Nu limitați, prin aceasta, accesul mass-media la ședințele publice!

Organizați ședința publică propriu-zisă astfel:

- puneți la dispoziția participanților regulamentul de organizare și funcționare a autorității publice
- persoana care prezidează ședința oferă participanților posibilitatea de a se exprima cu privire la problemele în discuție
- urmăriți să se întocmească minuta ședinței
- urmăriți ca ședința publică să fie înregistrată, atunci când se consideră necesar
- urmăriți să fie analizate toate recomandările formulate și înaintate în scris de cetățeni și asociațiile legal constituite ale acestora⁴⁷!

⁴⁷ Deși din redactarea secțiunii 2 din Legea nr. 52/2003 („Dispoziții privind participarea la procesul de luare a deciziilor”) nu rezultă în mod explicit această obligație, ea rezultă implicit din art. 11 al Legii, astfel cum a fost completat prin Legea nr. 242/2010. Potrivit acestei completări, autoritățile au obligația de a „justifica în scris nepreluarea recomandărilor formulate și înaintate în scris” de cetățeni și asociațiile lor legal constituite; Legea nu distinge între recomandările la proiectele de acte normative/coduri (alte legi complexe)/propuneri de politici publice etc., respectiv la deciziile administrative.

- etapa ulterioară procesului de consultare -

- în procesul de elaborare a actelor normative și de luare a deciziilor

Publicați și apoi arhivați minuta ședințelor publice!

Faceți publice, la cerere, înregistrările ședințelor publice!

Evaluati (ca bună practică recomandată) activitatea reprezentanților autorității publice participanți la procesul de consultare!

Informați din oficiu publicul, după procesul de consultare în probleme de mediu⁴⁸, despre:

- decizia luată
- motivele și considerațiile pe care se întemeiază decizia
- procesul de realizare a participării publicului la luarea deciziei, inclusiv modul în care au fost luate în considerare rezultatele participării publicului
- posibilitatea contestării deciziei la instanța competentă!

Informați din oficiu publicul (ca bună practică recomandată) în legătură cu aspectele menționate în caseta precedentă, indiferent de domeniul în care ați organizat consultarea publică!

Justificați în scris (din oficiu, ca bună practică recomandată) nepreluarea recomandărilor formulate și înaintate în scris către autoritatea publică!

Dispuneți măsurile legale, din oficiu sau la cerere, în vederea sancționării funcționarilor autorității care au comis una sau ambele abateri prevăzute de art. 14 din Legea nr. 52/3003: nu au permis accesul persoanelor la ședințele publice sau au împiedicat implicarea persoanelor interesate în procesul de elaborare a actelor normative!

Întocmiți și faceți public raportul anual privind transparența decizională!

⁴⁸ Obligația este stabilită prin H.G. nr. 564/2006, art. 9 alin. (3).

Bibliografie:

- Charles O. Jones, *Introduction to the Study of Public Policy*, 3rd ed., Harcourt Brace Publishers, 1984
- David L. Weimer, Aidan R. Vining, *Policy Analysis. Concepts and Practice*, Prentice Hall, Upper Saddle River, 1999
- Michael Howlett, M. Ramesh, *Studiul Politicilor Publice. Cicluri si Sub sisteme ale Politicilor*, Ed. Epigraf, Chisinau, 2004
- Thomas Dye, *Understanding Public Policy*, (9th ed) Prentice Hall, NJ, 1995
- V. Junjan, *Decizia in administrația publică*, Accent, Cluj Napoca, 2000
- Yves Meny, Jean –Claude Thoenig, *Politiques Publiques*, Presses Universitaires de France, 1989
- Balogh, Marton, Cobârzan Bianca – *Politici publice – suport de curs*, editura Accent Cluj Napoca, 2008.
- *** – *Elemente de administrație publică – suport pentru licență (capitolul Politici publice)*, editura Accent, Cluj – Napoca, 2006

Inovație în administrație!

Titlul proiectului: Societatea civilă, partener activ în procesul de elaborare și evaluare a politicilor publice

Proiect cofinanțat din Fondul Social European

Editor: Centrul de Resurse Juridice

Data publicării: Martie 2013

Conținutul acestui material nu reprezintă în mod obligatoriu poziția Uniunii Europene sau a Guvernului României.

www.fonduriadministratie.ro