

Transparența decizională în administrația publică

Transparența decizională în administrația publică

Acest ghid a fost produs de Transparency International Romania | Asociația Română pentru Transparență și Asociația Pro Democrația în cadrul proiectului Lege și transparență, finanțat de Uniunea Europeană prin programul Phare.

Ghidul "Transparența decizională în administrația publică" a fost publicat cu sprijinul financiar al Agenției pentru Strategii Guvernamentale (în cadrul programului România Transparentă).

Conținutul acestui material nu reprezintă în mod necesar poziția oficială a Uniunii Europene.

© Dreptul de autor

Toate drepturile sunt rezervate Asociației Române pentru Transparență (ART). Publicația ori părți ale acesteia pot fi reproduse numai cu permisiunea ART.

Conținutul acestui material are la bază informații din ghidul realizat de Oana Zăbavă, Laura Ștefan și Ion Georgescu, în cadrul proiectului „Transparența procesului de reglementare în administrația publică”.

**Transparency International - Romania |
Asociația Română pentru Transparență**

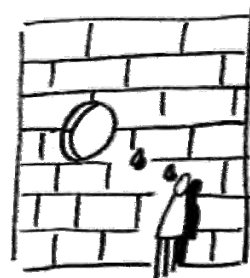
Bd. N. Bălcescu 21, Et. 2, Sector 1, București
tel-fax: (021) 317 7169
office@transparency.org.ro
www.transparency.org.ro

Asociația Pro Democrația

Bd. Mareșal Al. Averescu, nr.17, Pavilion F, etaj
3, Sector 1, București
Tel-fax: (021) 222 8245 / 222 8254
E-mail: apd@apd.ro
Web: www.apd.ro

CUPRINS

I.	Introducere	5
II.	Prezentarea legii transparenței decizionale	7
III.	Recomandări pentru organele administrației publice	13
IV.	Recomandări pentru cetățeni și ONG	25
V.	Mijloacele la dispoziția ONG pentru monitorizarea implementării legii transparenței	37
ANEXĂ I	Tabel de conformitate referitor la respectarea procedurilor stabilite prin Legea 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică	39
ANEXĂ II	Legea 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică	43



I. Introducere

De ce este importantă transparența?

Din totalul actelor normative emise în România, majoritatea covârșitoare sunt creația puterii executive. Dincolo de normele emise direct de Guvern prin intermediul ordonanțelor și a ordonanțelor de urgență, marea majoritate a legilor adoptate de Parlament sunt inițiate de Guvern, fiind redactate în cadrul instituțiilor administrației publice. În aplicarea legilor și ordonanțelor, Guvernul, ministerele, alte instituții statale centrale sau de la nivel local, dar și toate instituțiile administrației publice locale emit în mod continuu un mare număr de acte normative.¹ Tot acest corp de legislație apare și este frecvent modificat fără implicarea celor interesați, fie că sunt cei care urmează să aplice actele respective sau cei a căror activitate este reglementată prin acestea.

Lipsa transparenței decizionale, alături de alte carențe ale activității de reglementare, conduce la încrederea scăzută a societății în forța și importanța actelor normative. Absența consultărilor face ca normele să fie frecvent modificate sau înlocuite, lucru ce determină o accentuată instabilitate legislativă și nu oferă siguranța necesară cadrului legal existent în România. Aplicarea reală a principiului transparenței ar duce la o mai mare încredere în legi și reglementări, din moment ce ele au fost adoptate cu consultarea celor interesați. Încrederea în cadrul legal va avea ca rezultat un mai mare grad de respectare a legii, cu consecințe pozitive asupra dezvoltării economice și a menținerii unor relații de cooperare între aparatul guvernamental și societate.

Parcursul proiectului Legii transparenței

În Noiembrie 2000, IRIS Center România a demarat proiectul „Transparența în activitatea administrației publice” care propunea introducerea principiilor „sunshine law” în procesul de elaborare a actelor normative. Proiectul se adresează atât administrației publice centrale, cât și locale, prevederile sale vizând atât actele administrative normative cât și actele administrative individuale.

Proiectul de act normativ propus administrației centrale prevedea, în ceea ce privește actele administrative normative, stabilirea unor proceduri care să asigure participarea publicului la procesul de adoptare a acestor acte prin instituirea în sarcina administrației publice a obligațiilor de a publica actul normativ înainte de adoptare, de a primi propunerile scrise de modificare a acestuia și de a organiza audieri publice în măsura în care acestea ar fi solicitate. De asemenea, prin proiect se lărgea dreptul de inițiativă legislativă și se introduceau proceduri care să permită analizarea impactului reglementărilor propuse.

La nivel central, IRIS Center România a organizat numeroase întâlniri și seminarii la care au participat instituții publice, reprezentanți ai mediului de afaceri și ai organizațiilor neguvernamentale în scopul de a obține comentarii la proiectul de act normativ propus. Dintre instituțiile publice implicate în acest proces de consultări amintim: Ministerul Informațiilor Publice, Ministerul Dezvoltării și Prognozei, Ministerul Afacerilor Externe, Ministerul Administrației Publice, Ministerul Întreprinderilor Mici și Mijlocii și al Cooperăției și Ministerul Turismului.

Din decembrie 2001, IRIS Center a început consultări cu Ministerul Informațiilor Publice referitor la elaborarea proiectului de lege privind transparența decizională în administrația publică. În urma consultărilor, Ministerul Informațiilor Publice a început procesul de redactare a propriului proiect de lege, vizând participarea publicului în procesul de elaborare a actelor administrative normative și asigurarea caracterului public al ședințelor autorităților publice. Acest proiect de lege a fost adus la cunoștința publicului de către Ministerul Informațiilor Publice pe data de 16 aprilie

¹ În cursul anului 2001, spre exemplu, Parlamentul a adoptat 796 de legi în timp ce Guvernul a adoptat 88 de ordonanțe și 195 de ordonanțe de urgență. Tot în 2001, au fost adoptate 1366 de Hotărâri de Guvern, dintre care 1320 au fost publicate în Monitorul Oficial. Ministerele și alte instituții ale administrației centrale au adoptat 729 de ordine care au fost publicate în Monitorul Oficial. Aceste date au fost obținute folosind baza de date legislativă a programului LEGE4.

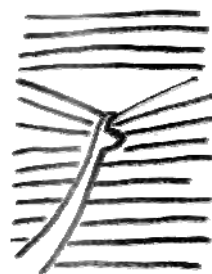
2002 prin intermediul unei conferințe de presă. Pe data de 22 aprilie 2002, Ministerul Informațiilor Publice împreună cu IRIS Center au organizat o dezbatere publică pe tema proiectului de lege prezentat de Minister, dezbateri la care au participat reprezentanți ai mediului politic, ai organizațiilor neguvernamentale, ai mediului de afaceri și ai unor instituții publice.

Pe lângă amendamentele formulate în cadrul dezbaterilor, IRIS Center România și Asociația Română pentru Transparență au transmis în scris Ministerului Informațiilor Publice o serie de sugestii de îmbunătățire a actului normativ propus. Mai mult decât atât, IRIS Center România și Asociația Română pentru Transparență au făcut lobby pentru introducerea unei serii de amendamente la proiectul de lege, pe parcursul procedurii legislative din cele două Camere ale Parlamentului României. Amendamentele propuse² au fost rezultatul unei runde de consultări cu organizații ale societății civile și instituții ale administrației publice locale.

Scopul ghidului

Dacă ești funcționar public, ales local, dacă lucrezi pentru o organizație neguvernamentală sau dacă ești un cetățean ca mulți alții, ghidul te introduce în ceea ce înseamnă transparența decizională și în modul în care aceasta trebuie aplicată la nivelul administrației publice din România. Dacă lucrezi pentru o organizație neguvernamentală sau de afaceri sau dacă ești simplu cetățean, ghidul te pregătește să influențezi deciziile și politicile care se iau în numele tău și care te afectează. Dacă ești funcționar public sau ales, ghidul te ajută să organizezi cadrul instituțional și procedural, astfel încât să încurajezi și să profiți de contribuțiile societății civile la luarea deciziei, care îți aparține.

² A se vedea <http://www.transparency.org.ro/Proj%20details/amendamente.htm>.



II. Prezentarea legii transparenței decizionale

Ce este legea transparenței?

Legea transparenței asigură deschiderea activității administrației publice centrale și locale către cetățeni prin intermediul a două mecanisme importante:

1. Participarea publicului la procesul de elaborare a reglementărilor;
2. Participarea publicului la procesul de luare a deciziilor.

Ce nu este legea transparenței?

Legea transparenței nu trebuie confundată cu legea privind accesul la informațiile de interes public și nici cu democrația directă. Spre deosebire de legea accesului la informațiile de interes public, care permite accesul cetățeanului la informațiile publice gestionate de diverse entități publice, legea transparenței oferă posibilitatea cetățenilor de a participa activ la procesul de elaborare de reglementări prin sugestii adresate autorităților administrației publice.

De asemenea, spre deosebire de democrația directă, legea transparenței nu conferă cetățenilor dreptul de a lua decizia finală cu privire la reglementările care vor fi adoptate. Acest rol va fi în continuare asumat de autoritățile administrației publice care vor decide dacă includ sau nu în proiectele de reglementări informațiile și sugestiile primite din partea cetățenilor, organizațiilor neguvernamentale și asociațiile de afaceri.

Cui i se adresează această lege?

Legea transparenței implică o colaborare între doi parteneri: administrația publică și destinatarii reglementărilor elaborate de aceasta (cetățeni, organizații neguvernamentale, asociații de afaceri). Pe lângă administrația publică, legea face referire la instituții publice și la servicii publice, deși aceste organisme nu au atribuții directe în procesul de adoptare a reglementărilor.

Ce presupune legea?

Autoritățile administrației publice centrale și locale, precum și celelalte instituții publice care utilizează resurse financiare publice au obligația de a face publice proiectele de reglementări înainte ca acestea să fie adoptate. După acest moment, destinatarii reglementărilor, persoane fizice sau juridice, au posibilitatea de a formula sugestii și recomandări cu privire la reglementările care le-au fost prezentate în stadiu de proiect. Sugestiile astfel formulate vor fi analizate de către autoritățile inițiatore care vor decide asupra necesității includerii în textul final al reglementărilor. Cu privire la participarea publicului la procesul de luare a deciziilor, legea prevede posibilitatea celor interesați de a participa și de a-și exprima punctele de vedere în cadrul ședințelor organismelor menționate mai sus.

Care sunt beneficiile legii?

a) Pentru administrația publică:

- obține în mod gratuit informații suplimentare cu privire la sectoarele de activitate care urmează să fie afectate de reglementările propuse;
- explică necesitatea reglementărilor propuse;
- înlătură problemele de implementare a reglementărilor datorate necunoașterii acestora de către destinatari;
- înlătură problemele de implementare datorate deficiențelor de redactare ale reglementărilor;
- câștigă încrederea opiniei publice.

b) Pentru beneficiarii reglementărilor:

- iau cunoștință de proiectele de reglementări propuse de administrația publică;
- își exprimă punctele de vedere cu privire la aceste proiectele;
- își adaptează activitatea din timp la cerințele care urmează a fi introduse.

CAPITOLUL I – Dispoziții generale

Articolul 1 – Cadrul general

Articolul 1 stabilește instituțiile care intră sub incidența prevederilor acestui act normativ: autoritățile administrației publice centrale și locale, precum și instituțiile publice care utilizează resurse financiare publice. Aceste prevederi trebuie corelate cu precizările introduse de articolul 4 care definește noțiunile de „autorități ale administrației publice centrale” și „autorități ale administrației publice locale” (vezi articolul 4).

Un element esențial introdus de acest prim articol este precizarea că prevederile prezentei legi trebuie interpretate stabilind standarde minimale impuse administrației publice și instituțiilor publice în relația lor cu persoanele fizice sau juridice. Această precizare conduce la concluzia ca acele autorități ale administrației publice care doresc să introducă standarde de transparență mai ridicate în relația lor cu cetățenii pot face acest lucru fără a intra în contradicție cu prevederile acestei legi. Precizarea reflectă o realitate a practicii administrative românești din care se pot cita multiple exemple de autorități administrative care aplică procedee de participare cetățenească înainte de a adopta decizii de importanță deosebită. Legea tinde să stabilizească standarde minime general valabile pentru toate autoritățile administrației publice, centrale sau locale, asigurând pe de altă parte și posibilitatea depășirii acestor standarde de către autoritățile administrative mai progresiste.

În alineatul 2 al primului articol, legea stabilește scopurile principale pe care își propune să le atingă: mărirea gradului de responsabilitate a administrației publice față de cetățean, stimularea participării active a cetățenilor în procesul de luare a deciziilor și creșterea gradului de transparență la nivelul întregii administrații publice.

Articolul 2 – Principii

Pentru atingerea scopurilor prevăzute la articolul 1(2), legea stabilește anumite principii: informarea prealabilă a persoanelor asupra problemelor de interes public, consultarea cetățenilor cu privire la proiectele de acte normative și participarea activă a cetățenilor la procesul de luare a deciziilor și la elaborarea de acte normative. Aceste principii stau la baza procedurilor detaliate prezentate în cadrul capitolelor următoare.

Articolul 3 – Definiții

Pentru a evita riscurile de interpretare diferențiată a acestei legi, articolul 3 definește termenii și procedeele care sunt utilizate în continuare. Noțiunile vizate sunt: act normativ, luarea deciziei, elaborarea de acte normative, recomandare, obligație de transparență, asociație legal constituită, minuta, ordine de precădere, ședința publică. În același context trebuie precizat faptul că prevederile articolului 3 necesită corelări cu alte acte normative deja în vigoare – ex. Asociație legal constituită.

Cetățenii sunt toți cetățenii României, în condițiile Constituției și a legii cetățeniei române (nr. 21/1991 republicată cu modificările ulterioare). Exercitarea drepturilor prevăzute de legea transparenței poate fi făcută, *din momentul dobândirii cetățeniei*, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau origine socială. Din formularea actuală a textului de lege reiese că cetățenii străini sau apatrizii, inclusiv cei rezidenți în România, nu se pot folosi de mecanismele create de prezenta lege. Ei însă pot apela la organizațiile legal constituite pentru a putea beneficia de drepturile prevăzute de lege.

Asociațiile legal constituite reprezintă, în sensul legii transparenței, „orice organizație civică, sindicală, patronală sau orice alt grup asociativ de reprezentare civică”. Astfel, din formularea legii reiese că poate fi considerată asociație legal constituită:

- orice organizație neguvernamentală constituită în temeiul Ordonanței 26/2000 privind asociațiile și fundațiile sau a legii anterioare în materie (Legea „Mârzescu”, nr. 21/1924). Ele includ, spre exemplu, asociații patronale, asociații de proprietari, etc.
- sindicatele, federații, confederațiile și uniunile sindicale reglementate de legea sindicatelor, Legea 54/2003;
- alte asociații recunoscute de lege, cum ar fi Camerele de Comerț sau asociațiile cu personalitate juridică create potrivit procedurilor Fondului Român de Dezvoltare Socială.

Articolul 4 – Autorități publice supuse prevederilor prezentei legi

Articolul 4 al acestei legi face referire la autorități ale administrației publice, excluzând din sfera de aplicare puterea legislativă (Parlamentul) și puterea judecătorească. Alineatele a) și b) ale acestui articol aduc precizări suplimentare cu privire la conținutul noțiunilor de autorități ale administrației publice centrale și locale.

În cadrul autorităților administrației publice centrale se includ: ministerele (iar nu Guvernul), alte organe ale administrației publice subordonate Guvernului sau ministerelor, servicii publice descentralizate și autorități administrative autonome. Câteva precizări se impun cu privire la aceste instituții:

- Guvernul nu este menționat în această enumerare, deși inițial textul proiectului de lege conținea prevederi în acest sens. S-a argumentat în sensul că orice act normativ adoptat de Guvern este rezultatul unei inițiative aparținând unui minister și că, în aceste condiții, obligația de transparență îi incumbă autorității inițiatoare la care legea face referire. Așadar, deși Guvernul nu apare în mod explicit printre destinatarii acestei legi, actele adoptate de acest organ vor fi supuse dezbaterilor publice prin grija instituției inițiatoare.
- Referirea la servicii publice descentralizate este excesivă din cauza faptului că aceste instituții nu au atribuții în domeniul adoptării actelor normative.
- Referirea la autoritățile administrative autonome este salutară, prin prisma posibilității de transparentizare a activității acestor instituții relativă la adoptarea de reglementări cu impact asupra unei categorii largi de persoane fizice sau juridice.

În cadrul autorităților administrației publice locale legea include: consiliile județene, consiliile locale, primăriile, instituțiile și serviciile publice de interes local sau județean. Mențiunile făcute anterior cu privire la serviciile publice se mențin și în cadrul acestui paragraf.

Articolul 5 – Excepții

Acest articol stabilește în mod limitativ situațiile care constituie excepții de la această lege. Câteva precizări cu privire la redactarea acestui articol se impun înainte de a trece la analiza în profunzime a prevederilor sale.

Redactarea părții introductive a acestui articol este defectuoasă din punctul de vedere al aplicării unui regim identic proceselor de elaborare a actelor normative, pe de o parte, și ședințelor publice, pe de altă parte. Dacă în ceea ce privește ședințele publice în cadrul cărora se discută probleme care implică referiri la date personale, cerința secretizării este justificată, nu același lucru se poate afirma cu privire la procesul de elaborare a actelor normative în conținutul cărora acest tip de informații nu va fi niciodată integrat ca atare. Soluția ar fi fost tratarea separată a excepțiilor privitoare la elaborarea actelor normative de cele privitoare la ședințele publice.

Cerința de a asigura secretul cu privire la elaborarea actelor normative, în condițiile acestui articol, apare ca lipsită de temei în condițiile în care după adoptare actele normative se publică. În aceste condiții nu pot fi invocate rațiuni ținând de necesitatea de a asigura secretul cu privire la conținutul reglementărilor, dat fiind că însăși rațiunea publicării este aceea de a face cunoscut actul normativ publicului. Acest tip de argumentație ar putea fi relevantă în cazul actelor normative care nu se publică în Monitorul Oficial – cele care au caracter militar.

Ca notă generală se poate afirma că redactarea acestui articol este realizată în termeni generali, fapt susceptibil de a genera dificultăți în aplicarea legii.

CAPITOLUL al II-lea — Proceduri privind participarea cetățenilor și a asociațiilor legal constituite la procesele de elaborare a actelor normative și de luare a deciziilor

În economia acestei reglementări, capitolul doi joacă rolul substanțial, înglobând prevederile esențiale ale legii. Diferențierea realizată în titlu între procesul de elaborare a actelor normative și procesul de luare a deciziilor corespunde celor două secțiuni ale acestui capitol, fiecare vizând una dintre cele două probleme.

SECȚIUNEA 1 Dispoziții privind participarea la procesul de elaborare a actelor normative

Această secțiune a legii este compusă dintr-un singur articol care stabilește mecanismele prin intermediul cărora cetățenii pot interveni în activitatea de elaborare de acte normative. Primele alineate al articolului 6 tratează aspecte referitoare la informarea publicului cu privire la conținutul proiectelor de acte normative prin intermediul unui anunț. Anunțul conține: o notă de fundamentare, o expunere de motive, un referat de aprobare cu privire la necesitatea adoptării actului normativ propus, textul complet al actului, data și termenul limită până la care cei interesați pot trimite comentarii. Anunțul se aduce la cunoștința publică cu cel puțin 30 de zile înainte de supunerea actului normativ spre analiză, avizare și adoptare.

Pe lângă informarea cu caracter general, care se adresează unui grup ținută nediferențiat în funcție de interesele sale concrete, legea prevede și modalități de informare direcționată spre anumite grupuri de interese. Ca metode de informare generală legea menționează afișarea proiectului de act normativ pe site-ul propriu și într-un spațiu accesibil publicului, precum și transmiterea proiectului către mass-media. Observăm că în legătură cu ultima metodă de informare, transmiterea către presă, legiuitorul nu leagă îndeplinirea obligației de apariția sau neapariția informației în presă, ci doar de transmiterea acesteia către mass-media. Metoda de informare directă constă în obligația autorităților publice de a transmite proiectele de acte normative către toți cei care au depus o cerere în acest sens. Cu privire la actele normative cu relevanță asupra mediului de afaceri, legea conține o dispoziție de favoare, obligând inițiatorul să transmită anunțul asociațiilor de afaceri și altor asociații legal constituite chiar în lipsa unei cereri

de informare depuse de aceste organisme. Din redactarea acestui articol rezultă faptul că aceste acțiuni de informare sunt cumulative.

Corelativ obligației autorităților publice de a informa cetățenii cu privire la intenția de a elabora acte normative, apare o altă obligație, aceea de a pune la dispoziția cetățenilor o perioadă de 10 zile, în cadrul termenului mare de 30 de zile, pentru primirea sugestiilor și comentariilor pe marginea reglementărilor propuse. Persoana responsabilă de relația cu societatea civilă va coordona activitatea de primire a sugestiilor și comentariilor.

Dacă o asociație legal constituită sau o altă autoritate publică solicită în scris organizarea de dezbateri publice pe marginea actului normativ propus, autoritatea inițiatoare este obligată să decidă organizarea acestor dezbateri. Anunțul cu privire la organizarea dezbaterilor se va face cu cel mult 10 zile înainte de organizarea lor efectivă, și va conține data și locul întâlnirii.

Comentariile relevante primite de la societatea civilă în scris sau prin intermediul luărilor de cuvânt în cadrul dezbaterilor publice vor fi introduse în textul actului normativ înainte de transmiterea acestuia spre analiză și aprobare.

Alineatul 9 al articolului 6 prevede că actele normative elaborate în situații de urgență nu se supun procedurii prevăzute anterior. Se vorbește despre situații excepționale care impun adoptarea de soluții imediate pentru a se evita grave atingeri ale interesului public, dar prezenta lege nu definește exact conținutul acestor noțiuni. Rămâne așadar ca aceste concepte să fie interpretate în practică, aceste interpretări fiind susceptibile de a genera abuzuri prin lărgirea nejustificată a sferei acestor termeni.

SECȚIUNEA a 2-a Dispoziții privind participarea la procesul de luare a deciziilor

Prevederile acestei secțiuni propun o tratare unitară a problematicii participării publicului la ședințele instituțiilor publice. Prevederi în sensul deschiderii ședințelor publice către cetățeni se regăsesc și în alte acte normative, însă în mod dispartat. Legea transparenței își propune să stabilească un set minim de măsuri aplicabile ședințelor tuturor organismelor menționate – în articolul 4.

Articolul 7 – Participarea la ședințe publice

Cu minim 3 zile înainte de desfășurarea unei ședințe publice, autoritatea publică în cauză va face public un anunț care va conține data și ora întâlnirii, precum și ordinea de zi, prin afișare la sediul și pe site-ul propriu și prin transmitere către mass-media. Persoana desemnată pentru relația cu societatea civilă va fi responsabilă atât de difuzarea anunțului cât și de invitarea specială a anumitor persoane.

Articolul 8 – Puncte de vedere

Acest articol prevede obligația persoanei care prezidează ședința de a da cuvântul participanților la ședința publică. În lipsa unei astfel de prevederi, simpla posibilitate a cetățenilor de a participa la ședințele autorităților publice ar fi lipsită de eficiență. Libera exprimare a participanților cu privire la temele care se află pe ordinea de zi a ședinței asigură funcționarea fluxului de informații dinspre societatea civilă spre administrația publică.

Articolul 9 – Responsabilitatea adoptării deciziilor

Articolul 9 conține o prevedere de principiu, care s-ar fi integrat probabil mai bine între articolele introductive ale legii. Principiul enunțat este acela că responsabilitatea adoptării reglementărilor aparține integral autorităților publice. Această prevedere este utilă pentru că delimitează clar sfera implicațiilor pe care legea își propune să le aibă asupra activității administrației publice.

Legea transparenței nu își propune să introducă reguli proprii democrației directe în procesul de luare a deciziilor, ci doar să asigure un dialog între sectorul public și cel privat cu privire la deciziile care au impact asupra activității ambilor parteneri. Este vorba despre un proces de consultare, și nicidecum despre o schimbare a rolurilor între administrația publică și societatea civilă în ceea ce privește elaborarea de acte normative. Această concluzie se impune în mod firesc și poate fi dedusă și din faptul că răspunderea pentru adoptarea de acte normative deficitare aparține tot administrației publice. Cetățenii au, așadar, posibilitatea de a se informa cu privire la intențiile legislative ale autorităților publice, de a participa în mod activ la procesul de luare a deciziilor prin intermediul sugestiilor și comentariilor pe marginea actelor normative și, în ultimă instanță de a sancționa administrația publică prin intermediul votului.

Articolul 10 – Minutele ședințelor

Acest articol introduce pentru prima dată în legislația românească obligația autorităților publice de a include în minuta încheiată după fiecare ședință publică votul fiecărui membru asupra chestiunilor dezbătute, cu excepția cazului în care votul a fost declarat secret. Minuta astfel întocmită va fi publicată la sediul autorității publice și pe site-ul propriu.

Aceste prevederi răspund unor revendicări constant formulate de către societatea civilă cu privire la necesitatea ca persoanele alese în funcții de conducere să își asume responsabilitatea votului exprimat cu privire la diverse probleme. În lipsa acestui mecanism, cetățenii nu pot analiza felul în care cei care îi reprezintă își îndeplinesc funcția, din imposibilitatea de a-și fundamenta opțiunile pe performanțele anterioare reale ale aleșilor.

Articolul 11 – Înregistrări ale ședințelor publice

Alineatul 1 al acestui articol introduce în mod explicit obligația autorităților publice de a redacta și arhiva minute ale tuturor ședințelor publice. În mod facultativ, autoritățile publice pot utiliza și alte metode de înregistrare a ședințelor publice.

Alineatul 2 reglementează accesul cetățenilor la aceste înregistrări în conformitate cu legea 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, încadrându-le în categoria informațiilor care se obțin la cerere. Fac excepție de la această prevedere cazurile discutate anterior la articolul 6 care rămân reglementate exclusiv de acest articol.

Articolul 12 – Raportul anual

Acest articol introduce obligația tuturor autorităților publice prevăzute la articolul 4 de a redacta un raport anual privind transparența decizională 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 prezentei legi;
- evaluarea proprie a parteneriatului cu cetățenii și asociațiile legal constituite ale acestora;
- numărul ședințelor publice închise și motivația restricționării accesului.

Așa cum se poate observa, informațiile conținute în acest raport și natura publică a acestuia permit o evaluare a activității respectivei instituții în ceea ce privește aplicarea legii transparenței. De asemenea, pe baza acestor informații se pot realiza comparații între diverse autorități publice, analizându-se motivele care generează un comportament mai mult sau mai puțin performant.

CAPITOLUL al III-lea – Sancțiuni

Legea transparenței prevede trei tipuri de mecanisme de sancționare a celor care nu își îndeplinesc obligațiile care le incumbă:

- posibilitatea cetățenilor de a ataca în instanță autoritatea publică, dacă aceasta îi lezează drepturile prevăzute de lege;
- posibilitatea sancționării funcționarului care îngreșează exercitarea completă a drepturilor prevăzute de lege de către cetățeni;
- posibilitatea sancționării acelor persoane participante la ședințele publice care nu respectă regulamentul acestora.

Observăm că legea transparenței nu conține și prevederi referitoare la posibilitatea de a sancționa persoanele alese în funcții de conducere care nu își îndeplinesc obligațiile care le revin conform prevederilor acestei legi. Lipsa acestei categorii de sancțiuni reprezintă o deficiență a legii susceptibilă de a crea dificultăți în implementarea acesteia.

Articolul 13 – Posibilitatea sesizării instanței

Acest articol prevede dreptul oricărei persoane de a ataca în instanță autoritatea publică pe care o consideră vinovată de încălcarea drepturilor sale prevăzute de prezenta lege. Regulile procedurale aplicabile în această situație sunt cele stabilite de legea contenciosului administrativ. Deoarece legea transparenței nu prevede derogări de la dreptul comun stabilit de legea contenciosului administrativ, rezultă că persoana lezată trebuie să parcurgă procedura plângerii prealabile anterior sesizării instanței. Această procedură constă în obligația persoanei lezate de a adresa o plângere autorității publice în cauză, permițând acesteia să își revizuiască poziția. În măsura în care cetățeanul nu este satisfăcut de răspunsul primit de la autoritatea publică, se poate adresa instanței de contencios administrativ de pe lângă tribunal.

Articolul 14 – Posibilitatea sancționării funcționarului

În conformitate cu prevederile acestui articol funcționarii care se fac vinovați de săvârșirea uneia dintre următoarele fapte:

- a. nu permit accesul persoanelor la ședințele publice;
- b. împiedică implicarea persoanelor interesate în procesul de elaborare a actelor normative.

Faptele sunt considerate abateri disciplinare și sunt sancționate în conformitate cu Legea 188/1999 sau cu legislația muncii.

Articolul 15 – Posibilitatea sancționării participanților la ședințe publice

Pentru buna desfășurare a ședințelor publice este necesar ca toate persoanele participante să respecte prevederile regulamentului de organizare a acestora. Atunci când apar încălcări ale regulamentului, persoana care prezidează ședința poate să avertizeze persoana vinovată și, în ultimă instanță, să dispună evacuarea acesteia. O atenție deosebită trebuie acordată sintagmei „în ultimă instanță” care obligă persoana care prezidează ședința să facă uz de toate mijloacele pe care le are la dispoziție pentru a normaliza situația creată înainte de a dispune evacuarea persoanei vinovate.

O deficiență a acestui articol constă în lipsa unor prevederi care să se refere la obligația autorităților publice de a pune la dispoziția participanților o copie a respectivului regulament. Această lipsă poate genera abuzuri în practică, autoritățile publice putând restricționa în mod excesiv participarea cetățenilor la ședințele publice invocând nerespectarea regulamentului.

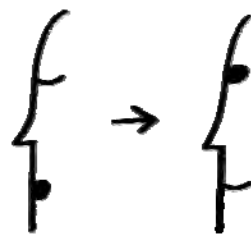
CAPITOLUL al IV-lea – Dispoziții finale

Articolul 16 – Intrarea în vigoare

Legea transparenței intră în vigoare la 60 de zile de la publicarea în Monitorul Oficial. Aceasta perioadă permite autorităților publice să se familiarizeze cu prevederile legii și să pregatească implementarea acesteia. La data intrării în vigoare, orice dispoziții contrare se abrogă.

Articolul 17 – Regulamente de organizare

În scopul înlăturării oricăror contradicții care pot apărea între prevederile prezentei legi și regulamentele de organizare a diverselor autorități publice, acest articol prevede obligația modificării acestora din urmă în conformitate cu legea transparenței.



III. Recomandări pentru organele administrației publice³

Trebuie să organizați participarea cetățenilor la o ședință publică?

Consiliul Local organizează o ședință. Cum se organizează participarea cetățenilor? Cum se face anunțarea publicului? Cine trebuie invitat la ședință? Cum se conduce o ședință publică?

Trebuie să organizați consultarea cetățenilor referitor la un proiect de act normativ?

Un nou proiect de act normativ trebuie supus consultării. Cum anunțați acest lucru? Către cine trimiteți informația? Cine trebuie să primească anunțul și în ce formă?

Vreți să arătați cetățenilor că instituția Dvs. este deschisă și transparentă?

Vreți să faceți mai mult decât vă cere Legea transparenței? Ce alte modalități sunt la îndemână? Ce poate cuprinde o reglementare proprie care să completeze Legea transparenței?

Dacă vă puneți toate aceste întrebări, sau aveți alte întrebări legate de aplicarea Legii transparenței de către instituția publică în care lucrați, acest capitol își propune să vă ajute. El prezintă un set de recomandări pentru organele administrației publice de natură să contribuie la aplicarea Legii transparenței decizionale în administrația publică. Aceste recomandări vizează mai degrabă problemele generale legate de aplicarea legii decât aspecte de interpretare juridică a textului de lege. Recomandările pot fi grupate, în funcție de modul în care organele administrației publice vor acționa, în:

- A. recomandări privind aplicarea textului Legii transparenței, și
- B. măsuri adiționale care pot conduce la creșterea transparenței.

Recomandările privind aplicarea Legii transparenței vizează în principal oferirea unor interpretări în sensul deplinei aplicări a legii. Aceste interpretări se bazează și pe experiența dobândită în aplicarea principiului transparenței de alte state, cum ar fi Statele Unite ale Americii, statele membre ale Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică⁴ sau ale Uniunii Europene. Dacă instituțiile publice aleg să urmeze prezentele recomandări, atunci există toate condițiile ca Legea transparenței să fie aplicată cu maximum de eficiență.

Legea stabilește doar standardele minimale pentru asigurarea transparenței decizionale în administrația publică locală și centrală. După cum se poate vedea din rezultatele proiectelor la nivel local, inițiate de autorități publice în colaborare cu organizații neguvernamentale, sau din unele inițiative ale organelor centrale, se pot adopta standarde mai înalte decât cele din Legea transparenței. O bună parte dintre recomandările de aplicare a Legii transparenței pot, de asemenea, să facă obiectul reglementării particulare a unei autorități centrale sau locale, pentru o mai mare claritate.

Ce este Legea transparenței?

Când ne vom referi la „Legea transparenței” pe parcursul acestor recomandări, înțelegem Legea nr. 52 din 2003, privind transparența decizională în administrația publică. Inițiată de Ministerul Informațiilor Publice, redactată și perfecționată cu ajutorul organizațiilor neguvernamentale, legea a parcurs rapid procedura parlamentară: depusă fiind la Camera

³ Acest capitol are titlu de recomandare pentru autoritățile administrației publice centrale și locale, conținând sugestii provenite de la organizații neguvernamentale referitoare la modul de aplicare a Legii privind transparența decizională în administrația publică.

⁴ Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OECD), *Citizens as partners. Information, consultation and public participation in policy-making*, Paris, 2001 și *Citizens as partners. OECD Handbook on information, consultation and public participation in policy-making*, Paris, 2001.

Deputaților în prima jumătate a lunii iunie 2002, ea a fost adoptată de Parlament în forma finală pe 19 decembrie și a fost promulgată de Președintele României pe 20 ianuarie 2003. Legea a fost publicată în Monitorul Oficial nr. 70 din 3 februarie 2003 și a intrat în vigoare pe data de 4 aprilie.

Participarea cetățenească și transparența

Legea transparenței prevede o modalitate de implicare a cetățenilor în luarea deciziilor la nivelul administrației. Sfera modurilor de participare a cetățenilor în viața organelor administrative statale este mult mai largă. Încercând să definim participarea cetățenească, vom spune că ea este *procesul prin care preocupările, nevoile și valorile cetățenilor sunt încorporate procesului de luare a deciziilor în cadrul administrației publice locale*.⁵

Dintre avantajele participării cetățenești pentru administrația publică putem aminti:

- Restabilește și construiește încrederea între administrația publică și cetățeni.
- Ajută administrația să identifice nevoile comunității mai repede și cu o satisfacție mai mare pentru cetățeni.
- Oferă gratuit administrației publice informații în legătură cu deciziile ce trebuie luate.
- Conduce comunitatea către consens și nu către conflict.
- Administrația și cetățenii sunt capabili să abordeze împreună problemele și oportunitățile într-un mod mult mai creativ.

Valori de bază pentru practicarea participării publice:⁶

- Publicul ar trebui să aibă un cuvânt de spus în deciziile ce privesc acele acțiuni care le afectează viața.
- Participarea publică include promisiunea că aceasta va influența decizia.
- Procesul participării publice comunică interesele și vine în întâmpinarea nevoilor tuturor participanților.
- Procesul participării publice solicită și facilitează implicarea acestor persoane potențial afectate.
- Procesul participării publice invită participanții să-și definească modul propriu de implicare.
- Procesul participării publice arată participanților felul în care contribuția lor a afectat decizia.
- Procesul participării publice furnizează participanților informațiile necesare pentru ca aceștia să participe într-un mod cât mai semnificativ.

Metodele de participare cetățenească variază în funcție de nivelul implicării publicului în activitatea administrației.

Paleta participării publice⁷				
Informare	Consultare	Implicare	Colaborare	Delegare
<i>Scop:</i> Oferirea de informații echilibrate și obiective către public pentru ca acesta să înțeleagă problemele, alternativele și soluțiile.	<i>Scop:</i> Obținerea de răspunsuri de la public în legătură cu analize, alternative, decizii, acte normative, etc.	<i>Scop:</i> Lucrul direct cu publicul, pe tot parcursul procesului, pentru a se asigura că problemele și îngrijorările publicului sunt înțelese și luate în considerare în mod real.	<i>Scop:</i> Parteneriat cu publicul în fiecare aspect al luării deciziilor, inclusiv în elaborarea alternativelor și identificarea soluției preferate.	<i>Scop:</i> Plasarea deciziei finale în mâinile publicului.
<i>Promisiune:</i> „Vă ținem la curent”.	<i>Promisiune:</i> „Vă ținem la curent, vă ascultăm sugestiile și îngrijorările și vă	<i>Promisiune:</i> „Lucrăm cu voi pentru a ne asigura că problemele și îngrijorările	<i>Promisiune:</i> „Ne adresăm vouă pentru a primi sfaturi directe și sugestii	<i>Promisiune:</i> „Vom pune în practică ceea ce decideți voi”.

⁵ Pentru detalii, vezi Eric Chewtynd și Frances Chewtynd, *Participarea cetățenească pentru îmbunătățirea procesului decizional în administrația publică locală*, Research Triangle Institute—Programul de Asistență pentru Administrația Publică din România, București 2001.

⁶ După International Association for Public Participation.

⁷ Idem.

	comunicăm cum au fost influențate deciziile de participarea publică”.	voastre se reflectă direct în alternativele dezvoltate și vă comunicăm cum au fost influențate deciziile de participarea publică”.	inovative pentru formularea soluțiilor și încorporăm sfaturile și recomandările voastre în luarea deciziei, în cea mai mare măsură posibilă”.	
<i>Exemple de instrumente folosite:</i> Comunicate publice Afișe Broșuri Buletine informative Comunicare prin radio/TV local Site-uri de web Prezentări publice Rapoarte anuale	<i>Exemple de instrumente folosite:</i> Solicitarea de comentarii Focus grupuri Chestonare Condici de sugestii Întâlniri publice Audieri publice	<i>Exemple de instrumente folosite:</i> Grupuri de lucru Audieri publice Vot deliberativ	<i>Exemple de instrumente folosite:</i> Comitete consultative cetățenești Audieri publice Construirea consensului Referendum	<i>Exemple de instrumente folosite:</i> Vot direct Referendum Jurii cetățenești Decizii delegate

În acest context, procesele prevăzute de Legea transparenței prevăd inițiativa administrației de a implica cetățenii în probleme specifice – luarea deciziilor în cadrul ședințelor publice și elaborarea de acte normative. Utilizarea altor tehnici de participare rămâne în continuare necesară.

III.1. Recomandări privind aplicarea Legii transparenței decizionale în administrația publică

- ✓ Articolul 5 din lege stabilește excepțiile în aplicarea Legii transparenței.

Nu are loc un proces de consultare în cazul elaborării unor acte normative, iar cetățenii și asociațiile legal constituite nu pot participa la ședințele în care sunt prezentate informații:

- privind apărarea națională, siguranța națională și ordinea publică,
- privind interesele strategice, economice și politice, ale țării,
- care conțin valori, termene de realizare și date tehnico-economice ale unor activități comerciale sau financiare, dacă publicitatea acestora aduce atingere principiului concurenței loiale, sau
- privind datele personale.

Aplicând principiului juridic potrivit căruia excepțiile sunt de strictă interpretare și aplicare, respectiv luând în considerare o interpretare a legii potrivit scopului ei și în sensul aplicării legii, autoritățile publice locale și centrale sunt încurajate să interpreteze respectivul articol cât mai restrictiv cu putință. Excepțiile prevăzute de Legea transparenței trebuie să fie interpretate în mod restrictiv, în sensul aplicării legii pentru majoritatea situațiilor care intră în sfera de aplicare a acesteia. În acest scop, este utilă reamintirea art. 1, alin. 2 din lege care prevede în mod clar că legea are drept scop „să sporească gradul de responsabilitate a administrației publice față de cetățean, ca beneficiar al deciziei administrative, să stimuleze participarea activă a cetățenilor în procesul de luare a deciziilor administrative și în procesul de elaborare a actelor normative și să sporească gradul de transparență la nivelul întregii administrații publice.”

Participarea publicului la elaborarea de norme este limitată nejustificat prin invocarea unor considerente referitoare la protecția informațiilor clasificate, potrivit art. 5. Informațiile clasificate, în sine, nu vor fi niciodată integrate în textul actului normativ, astfel că interesul de a proteja acest tip de informații nu justifică interdicția de a participa la procesul de elaborare a actelor normative. Modificările la Legea Serviciului Român de Informații, de exemplu, ar trebui să poată fi cunoscute cetățenilor, din moment ce legea, în forma sa finală, va fi publicată în Monitorul Oficial.

Pe de altă parte, este normal ca acele părți din ședințele publice în cadrul cărora se prezintă informații clasificate să fie închise participării publicului.

În sensul celor prezentate mai sus, elaborarea unui act normativ privitor la siguranța națională nu trebuie să excludă consultarea publică, în cazul în care actul, în forma adoptată, va fi public. Similar, în cazul ședințelor publice, accesul publicului la acele părți ale ședinței în care se prezintă informații clasificate poate fi limitat. Limitarea trebuie să privească numai punctele de pe ordinea de zi care prevăd comunicarea unor informații clasificate, nu întreaga ședință.

- ✓ Transmiterea proiectelor de acte normative către cei care au depus cerere pentru primirea respectivelor informații, conform art. 6, alin. 1, necesită realizarea unor baze de date cu persoanele și organizațiile solicitante.

Aceste baze de date trebuie să fie ușor de interogat, pentru a permite trimiterea la timp și completă a informațiilor, respectiv să conțină preferințele fiecărui solicitant. Lucrând împreună cu serviciul de tehnică de calcul și cu Centrele de informații pentru cetățeni⁸ sau alte departamente, autoritățile publice sunt încurajate să dezvolte bazele de date cuprinzând solicitanții de informații referitoare la proiectele de acte normative, astfel încât ele să permită informarea acestora completă și la timp.

Legea prevede transmiterea anunțurilor privind proiectele de acte normative către cei care au depus cerere, fără a preciza modul de acoperire a cheltuielilor legate de această operațiune. Este de dorit ca transmiterea proiectelor de acte normative către cei care au depus cerere să se realizeze în mod gratuit. Pentru aceasta, transmiterea în formă electronică este modul cel mai accesibil. În acest sens, va trebui solicitată și adresa de email a persoanelor și organizațiilor care au făcut cerere.

- ✓ Articolul 6, alin. 7 și 8 prevăd obligativitatea organizării de întâlniri pentru dezbateri publică a unui proiect de act normativ în cazul în care acest lucru este cerut în scris de către o asociație legal constituită sau de către o altă instituție publică.

Deși legea nu prevede acest lucru în mod expres, autoritatea publică însăși poate organiza astfel de dezbateri fără să existe o cerere în acest sens, atunci când reglementarea prezintă o importanță mare pentru comunitate.

Termenul prevăzut de lege pentru desfășurarea dezbaterii este de maximum 10 zile de la publicarea datei și locul unde urmează a fi organizată. Este de dorit ca autoritatea publică organizatoare să lase maximum de timp posibil pentru ca cei care doresc să își expună punctul de vedere să se poată pregăti. În acest mod, autoritatea poate primi maximum de informație utilă în luarea deciziei asupra textului final.

Legea nu precizează modul în care va fi organizată dezbateri. Din experiența altor țări, putem trage concluzia că modul în care va fi structurată întâlnirea are un rol foarte mare în asigurarea faptului că rezultatele acesteia sunt utile pentru autoritatea publică organizatoare. Pentru a obține maximum de eficiență, întâlnirea trebuie structurată în așa fel încât să asigure participarea tuturor celor interesați, iar aceștia să își expună punctul de vedere în legătură cu actul normativ ce face subiectul dezbaterii, fără a se abate de la acesta și fără a se implica în discuții deviate de la subiect.

Pentru a atinge acest deziderat, prezentăm în continuare, mai multe exemple de organizare a unor astfel de dezbateri.

A) Dezbateri cu agendă precizată și facilitator al discuțiilor se fundamentează pe faptul că agenda întâlnirii, cuprinzând aspectele ce urmează a fi discutate, prezentate într-o ordine logică, este cunoscută participanților din timp, iar aceștia se pregătesc pentru a răspunde la punctele conținute în agendă. De asemenea sugestiile participanților sunt exprimate într-un cadru organizat, cu sprijinul unei persoane care ajută la stabilirea unui cadru propice contribuțiilor.

Structurarea logică a agendei dezbaterii se poate face pe mai multe criterii, cum ar fi împărțirea pe capitole a proiectului de act normativ. Astfel, participanții sunt încurajați să comenteze actul pe fiecare domeniu acoperit de acesta. Facilitatorul este o persoană care, fără a avea interes în conținutul dezbaterii, se asigură că discuțiile au loc în mod organizat și în vederea atingerii scopului propus, prin crearea cadrului optim pentru încurajarea contribuțiilor, prin asigurarea implicării tuturor participanților, prin limitarea discuțiilor numai asupra subiectului și prin rezolvarea diferendelor ce pot apărea în timpul întâlnirii.

Următoarele două modalități de organizare a unor astfel de dezbateri au fost folosite cu succes de Asociația Academia de Advocacy, motiv pentru care le prezentăm în continuare cu titlu de bune practici.

⁸ Pentru detalii, vezi site-ul Asociației Naționale a Centrelor de Informații pentru Cetățeni, www.ancic.ro.

B) Audierile publice sunt proceduri de consultare prin care orice grup de interese își aduce contribuția la actul decizional public. În comparație cu alte proceduri de consultare, audierea publică oferă un cadru riguros și eficace de colectare a unui număr considerabil de opinii, puncte de vedere ale grupurilor de interese pentru care subiectul în dezbateră are impact.⁹

Caracteristica esențială a unei audieri publice este aceea că ea oferă posibilitatea reprezentanților administrației locale de a asculta și de a auzi părerile cetățenilor înainte de a lua decizia finală.

Părțile implicate într-o sesiune de audieri publice au roluri bine definite, care, pentru atingerea eficienței procedurii, trebuie respectate.

1. *Comisia de inițiere a audierii publice* este organizatorul audierii publice. Ea alege tema de dezbateră și oferă publicului larg posibilitatea de a-și exprima opiniile în legătură cu subiectul în cauză. Identifică grupurile de interese afectate de subiect și le invită la dezbateră. Este interesată să colecteze cât mai multe opinii pro și contra inițiativei.
2. *Martorii* sunt reprezentanții grupurilor de interese care formulează o depoziție. Orice persoană interesată poate să-și expună punctul de vedere (depoziția) referitor la subiectul supus dezbaterii, ea fiind denumită în prezenta procedură martor. Aceasta se va înscrie la audierea publică depunând în scris, la adresa specificată de Comisia de inițiere a audierii, punctul său de vedere, într-o formulă sintetică de maxim 3 pagini. Această condiție obligatorie îi oferă posibilitatea de a se exprima public în cadrul audierii publice și de a-și susține opinia într-o expunere de maxim 5 minute, timp specificat de organizator la începutul evenimentului. În felul acesta, organizatorii știu sigur că cei ce vor lua cuvântul se vor referi strict la tema supusă dezbaterii. În plus, vorbitorii sunt determinați să se concentreze asupra problemelor dezbătute. Se realizează astfel educarea și responsabilizarea membrilor societății civile pentru a participa la procesul consultativ.
3. *Comisia de experți a audierii publice* Audierea publică asigură expertiza opiniilor prezentate. Organizatorul identifică experții necesari subiectului, fie din cadrul organizației proprii, fie independenți. Aceștia au rolul de a colecta opiniile martorilor și de a efectua sinteza depozizițiilor acestora, sub formă de raport. În timpul desfășurării audierilor, ei au dreptul să pună întrebări clarificatoare martorilor.
4. *Mass-media* are rol de observator în timpul desfășurării audierii publice. Ea consemnează opiniile ale martorilor și, după audiere, le poate lua interviuri și/sau îi poate invita în emisiuni audio/TV. Va fi invitată ulterior la o conferință de presă pentru prezentarea raportului audierii, completat cu recomandările experților, document public pe care îl va primi fiecare redacție în parte.
5. *Publicul interesat* Orice cetățean interesat de subiect poate participa la audierea publică în calitate de spectator. El are rol strict de observator, în condițiile în care nu s-a înscris, în prealabil, ca martor la Comisia de inițiere a audierii.



Comisia de inițiere a audierii va anunța public, prin mass-media, organizarea audierii publice, tema în discuție, data și locul de desfășurare, precum și adresa de unde se pot ridica materialele supuse dezbaterii și unde se pot înscrie ca martorii, depunându-și opiniile în scris.

Rezultatele audierii publice se concretizează printr-un raport-sinteză, efectuat de Comisia de experți, care este neutră. Raportul-sinteză cuprinde prelucrarea tuturor punctelor de vedere

⁹ Academia de Advocacy, *Procedura de Audiere Publică*. Pentru mai multe detalii, a se vedea: www.academia-de-advocacy.org.

depuse de martori, toate opiniile colectate din mass-media ulterior audierii publice, sugestii și recomandări. Toate documentele scrise depuse de martori se vor regăsi în anexa acestui raport. Rezultatele se vor face cunoscute, după eveniment, printr-o conferință de presă, publicația finală fiind transmisă martorilor, factorilor de decizie și mass-media.

Beneficiile utilizării procedurii de audiere publică sunt:

- se colectează un număr considerabil de opinii ale grupurilor de interese (scrise și orale), într-un timp scurt și un cadru riguros organizat (în două ore se pot aduna 24 de opinii structurate și argumentate);
- rezultatele se concretizează într-o publicație cu pozițiile majoritare și minoritare, recomandări și sugestii făcute de experți.

Comisia de inițiere a audierii publice (Comisia de Audiere)

- a. identifică tema supusă dezbaterii;
- b. pregătește "motivația" alegerii temei supuse dezbaterii, încercând în același timp să educe publicul vizavi de cadrul temei supuse dezbaterii;
- c. identifică grupurile de interese afectate;
- d. pregătește o listă echilibrată a potențialilor martori;
- e. organizează logistica desfășurării audierii publice;
- f. invită reprezentanții grupurilor de interese identificate ca martori la audierea publică;
- g. anunță public, prin mass-media, organizarea audierii publice, data, locul și orele de desfășurare; de asemenea, asigură pentru cei interesați contactele pentru solicitarea de informații și proceduri;
- h. identifică experții necesari și constituie Comisia de experți; le oferă instrucțiunile de organizare și desfășurare a audierii publice și le prezintă cadrul de lucru pentru pregătirea raportului-sinteză;
- i. definește procedura de desfășurare a audierii martorilor (max. de pagini scrise, max. de minute acordate depoziției orale);
- j. asigură cadrul de colectare a pozițiilor scrise depuse de martorii înscriși, anterior desfășurării audierii publice;
- k. întocmește, pe baza colectării depozițiilor scrise, lista depozițiilor orale ale martorilor;
- l. în ziua desfășurării audierii publice, asigură pregătirea sălii în conformitate cu rolurile tuturor actorilor (Comisia de audiere, Comisia de experți, mass-media, publicul larg, etc.); afișează la vedere lista depozițiilor orale; asigură cronometrul pentru încadrarea martorilor în timpul alocat depoziției orale; deschide, prezintă procedurile de lucru și încheie lucrările audierii publice; intervențiile membrilor Comisiei de audiere sunt pentru clarificare, în concordanță și corelate cu cele ale Comisiei de experți;
- m. organizează multiplicarea raportului-sinteză într-un număr suficient de mare de exemplare, având grijă să fie anexate toate depozițiile scrise ale martorilor;
- n. organizează ulterior desfășurării audierii publice, conferința de presă pentru diseminarea rezultatelor;
- o. distribuie raportul-sinteză către factorii de decizie, martori și mass-media.

Comisia de experți

- a. se familiarizează cu tema stabilită de Comisia de inițiere a audierii publice;
- b. primește depozițiile scrise colectate de Comisia de inițiere a audierii publice;
- c. se familiarizează cu procedurile de desfășurare a audierii publice;
- d. se prezintă la desfășurarea audierii publice;
- e. primește lista martorilor înscriși pentru depoziții orale;
- f. ascultă și consemnează puncte de vedere ale martorilor; pune întrebări clarificatoare martorilor;
- g. elaborează ulterior desfășurării audierii publice, raportul-sinteză al audierii, structurându-l pe opinii majoritare și minoritare; asigură sugestii și recomandări în baza mărturiilor scrise și orale și a reacțiilor mass-media colectate de către Comisia de inițiere a audierii publice ulterior audierii publice, pe o perioadă de o săptămână;
- h. livrează raportul-sinteză, semnat, Comisiei de inițiere a audierii, la data hotărâtă de comun acord.

Martorii

- a. iau contact cu Comisia de inițiere a audierii, fie prin solicitare directă, fie prin intermediul mass-media;
- b. se înscriu ca martori și preiau documentația elaborată de Comisia de inițiere a audierii, care cuprinde tema supusă dezbaterii și procedurile audierii publice;
- c. pregătesc depoziția scrisă, în limitele hotărâte de Comisia de inițiere a audierii;
- d. depun depoziția scrisă la adresa indicată de Comisia de audiere;

- e. se prezintă în ziua desfășurării audierii publice la locul și la ora stabilită de Comisia de inițiere a audierii;
- f. verifică prezența lor pe lista de desfășurare a audierii publice și își așteaptă rândul pentru depunerea depoziției orale: în caz de neconcordanță se prezintă la secretariatul Comisiei de audiere și își prezintă observațiile pentru remediere, înainte de începerea lucrărilor audierii publice;
- g. își depun depoziția orală în conformitate cu timpul acordat de Comisia de inițiere a audierii;
- h. răspund la întrebările Comisiei de experți și ale Comisiei de inițiere a audierii;
- i. nu intră în polemici cu publicul sau cu mass-media;
- j. au dreptul să primească o copie a raportului sinteză elaborat de Comisia de experți, ulterior audierii publice (aprox. 2 –3 săptămâni).

Mass-media

- a. este invitată de Comisia de inițiere a audierilor publice să participe la eveniment, printr-un comunicat de presă;
- b. primește un dosar de informare, care cuprinde documentele pregătite de Comisia de inițiere a audierii cu privire la tema în dezbateră, procedurile audierii publice și lista martorilor înscrisi;
- c. este observator pe tot parcursul desfășurării ședinței de audieri publice; poate consemna anumite opinii exprimate, dar nu poate pune întrebări; în schimb poate să solicite martorilor semnificativi interviuri sau să-i invite la talk-show-uri după finalizarea audierilor în afara sălii de audiere;
- d. este invitată după audieri, printr-un comunicat de presă (în termen de aprox. 2-3 săptămâni), la o conferință de presă pentru prezentarea raportului-sinteză efectuat de experți; un exemplar al raportului va fi trimis către fiecare redacție. Contribuția mass-media, ca parte a societății civile, va fi consemnată în raportul-sinteză în funcție de gradul de mediatizare (prin sondaje, interviuri și/sau talk-show-uri), după desfășurarea audierilor publice, timp de 7–10 zile.

Sintagma de dezbateră publică a fost folosită în România pentru a descrie o întâlnire publică ce oferă o oportunitate formală pentru schimbul de informații. Îmbinând câteva dintre caracteristicile întâlnirilor publice și ale audierilor publice, dezbaterile publice sunt instrumentul cel mai des utilizat la noi.

C) Consultarea Publică Structurată este o procedură transparentă de colectare de opinii, prin care orice grup și organism interesat (instituții publice, ONG-uri, coaliții, alianțe, organisme, organizații, cetățeni) își aduce contribuția la actul decizional al politicilor publice.

Vom prezenta în continuare procesul de consultare publică realizat de Ministerul Justiției, cu asistență din partea *CHF International* în colaborare cu *Asociația Academia de Advocacy*, pentru revizuirea legislației societăților comerciale în conformitate cu principiile guvernării corporative, elaborate de Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OECD) și cu principiile instituite de acquis-ul comunitar în materie.

În vederea elaborării unui proiect de act normativ care să țină cont în egală măsură și de opiniile și comentariile tuturor celor interesați de modificarea Legii societăților comerciale, Ministerul Justiției a demarat procesul de consultare în luna octombrie 2005.

Consultarea a fost organizată pe mai multe paliere: întâlniri bilaterale cu experți ai mediului de afaceri, ai sectorului guvernamental și din mediul academic; forum de dezbateră pe Internet; mese rotunde; dezbateră publică.

Etapile procesului de consultare publică organizat de Ministerul de Justiție

1. Lansarea temelor în dezbateră publică

Ministerul Justiției a organizat la 12 octombrie 2005 un seminar la care au fost invitați reprezentanți ai instituțiilor și organizațiilor interesate de modificarea legislației comerciale. Tema supusă dezbaterii a fost alinierea Legii societăților comerciale și a altor acte normative incidente la dispozițiile a 6 directive europene și la principiile OECD privind guvernarea corporativă. Participanții au reprezentat medii diverse – sectorul de afaceri, instituții publice, organizații internaționale, instanțe judecătorești, facultăți de drept, societăți de avocatură și consultantță și alte medii relevante pentru subiectele care au fost lansate spre dezbateră.

2. Deschiderea unui forum de discuție pe site-ul Ministerului de Justiție

Materialele elaborate de experții ministerului au fost publicate pe website, iar persoanele interesate au avut posibilitatea de a comenta sau de a-și exprima punctul de vedere pe forumul de discuții.

3. Întâlniri bilaterale ale consultanților cu experți din mediul de afaceri, instituții publice, instanțe judecătorești, mediul academic, firme de avocatură și consultanță

În perioada octombrie 2005 - ianuarie 2006, au avut loc peste 30 de întâlniri ale consultanților cu experți din medii de lucru relevante. Acest grup de experți independenți s-au constituit într-un grup de lucru și au asistat consultanții în toate etapele de elaborare a propunerilor de modificări.

4. Întâlniri de lucru între consultanți, experții independenți și Grupul de lucru interministerial

În paralel cu întâlnirile bilaterale cu experții independenți și pe măsură ce propunerile de modificare au fost elaborate pe o anumită tematică, au fost organizate mese rotunde menite să aducă față în față reprezentanții Grupului de lucru interministerial, experții independenți și consultanții.

5. Finalizarea elaborării amendamentelor ce urmează a fi supuse dezbaterii publice

Ministerul Justiției a organizat în data de 2 februarie 2006, o masă rotundă în cadrul căreia consultanții au discutat cu grupul de experți independenți și Grupul interministerial propunerile formulate în urma întregului proces descris mai sus. Opiniile exprimate și amendamentele propuse au fost utilizate de consultanți pentru elaborarea materialului ce este supus consultării publicului larg.

6. Evenimentul de dezbatere publică

Documentul final așa cum a rezultat din procesarea de către consultanți a tuturor informațiilor colectate în etapele anterioare se supune dezbaterii publice. Orice persoană interesată de temă este invitată să analizeze materialul pregătit de experții și consultanții ministerului justiției și să formuleze în scris opinii. Într-un interval de o lună de la data publicării proiectului legislativ ministerul va organiza un eveniment de dezbatere publică. Persoanele care formulează opinii și le transmit ministerului sunt invitate să-și susțină punctele de vedere într-o sedință publică, în prezența reprezentanților ministerului, grupului de lucru și media. Consultanții și experții ministerului analizează opiniile și punctele de vedere exprimate într-un raport de sinteză încorporând recomandările acceptate și răspunzând motivat pentru neacceptarea celorlalte. Ministerul va prezenta concluziile finale ale procesului de consultare publică într-o conferință de presă organizată la cel mult trei săptămâni după evenimentul de dezbatere publică.

Implementarea etapei a VI-a va fi realizată în cadrul următoarelor repere de timp:

20 februarie 2006: Publicarea documentului propus dezbaterii publice

7 martie 2006: Termenul limită pentru depunerea opiniilor și exprimarea interesului de a le susține verbal în cadrul evenimentului de consultare publică

9 martie 2006: Evenimentul de dezbatere publică

16 martie 2006: Conferința de presă pentru prezentarea rezultatelor consultării.

Eficacitatea întregului proces este asigurată de respectarea rolurilor definite pentru fiecare dintre categoriile de participanți, ale căror responsabilități sunt descrise după cum urmează:

Roluri și responsabilități ale participanților la dezbaterea publică:

1. Inițiator (Ministerul Justiției)

- Identifică tema supusă dezbaterii și pregătește expunerea de motive („motivația”) pentru tema supusă dezbaterii.
- Anunță, prin mass-media, organizarea consultării publice, data, locul și orele de desfășurare. Comunică publicului detalii privind modul de contact pentru solicitare de informații și asistență tehnică pentru respectarea procedurii.
- Identifică grupurile de opinie potențial interesate de tema respectivă și lansează invitații directe de participare la consultarea publică.
- Definește procedura specifică de desfășurare a colectării și susținerii opiniilor (nr. maxim de pagini scrise, formatul de prezentare a opiniilor, maximum de minute acordate depoziției orale).
- Organizează colectarea opiniilor scrise, anterior desfășurării consultării publice.
- Pe baza materialelor scrise întocmește lista vorbitorilor.
- Coordonează detaliile logistice ale evenimentului: compartimentarea sălii; cronometrarea vorbitorilor; multiplicarea materialelor scrise ale vorbitorilor.

- Coordonează în colaborare cu experții elaborarea raportului de sinteză și asigură diseminarea acestuia (publicare pe website, distribuire către presă și către grupurile interesate)
- Organizează ulterior desfășurării consultării publice, conferința de presă pentru diseminarea rezultatelor.
- Distribuie raportul de sinteză către factorii de decizie, martori și mass-media. Publică raportul pe site, împreună cu toate opiniile colectate, descrierea procedurii și a modului de organizare.

2. Consultanți

- Consultanții, alături de experții Ministerului Justiției asistă la evenimentul de consultare publică, consemnând toate punctele de vedere și opiniile exprimate. Acolo unde este cazul, aceștia vor adresa întrebări clarificatoare participanților.
- Ulterior desfășurării evenimentului, efectuează raportul de sinteză al consultării publice, fie încorporând opiniile exprimate, fie răspunzând motivat pentru neacceptarea celorlalte. Raportul de sinteză este înaintat spre diseminare Inițiatorului.

3. Persoanele / grupurile interesate

- Pe baza formularului de înscriere, persoanele interesate se înregistrează pentru participarea la eveniment, pregătesc depoziția scrisă pe baza metodologiei pregătite de Inițiator și o trimit la adresa indicată.
- Se prezintă în ziua desfășurării dezbaterii publice, la locul și la ora stabilită de Inițiator.
- Își susțin verbal punctele de vedere, în limita timpului anunțat.
- Răspund la eventualele întrebări adresate de inițiator sau consultanți.

4. Mass Media.

- Este invitată de Inițiator, să participe la eveniment, prin invitație/comunicat de presă.
 - Primește un dosar de informare, care cuprinde documentele pregătite de inițiator cu privire la tema în dezbateri, procedurile consultării publice și lista vorbitorilor înscriși.
 - Este observator pe tot parcursul desfășurării evenimentului de dezbateri publice. Poate consemna anumite opinii exprimate, dar nu poate pune întrebări. În schimb poate să solicite participanților semnificativi interviuri sau să-i invite la talk-show-uri după finalizarea evenimentului, în afara sălii de audiere.
 - Ulterior evenimentului, este invitată (în termen de maxim 3 săptămâni), la o conferință de presă pentru prezentarea raportului de sinteză efectuat de experți. Un exemplar al raportului va fi trimis către fiecare redacție media.
- ✓ Articolul 7 din lege precizează modul de desfășurare al ședințelor publice. Autoritățile publice locale și centrale sunt încurajate să interpreteze respectivul articol astfel încât să nu împiedice participarea la dezbateri a nici unei părți interesate.

Astfel, se recomandă ca ședințele să fie ținute în cea mai încăpătoare sală de consiliu din incinta instituției sau, în cazul în care interesul manifestat pentru ședință este mare, în alte săli din localitate, care să permită accesul unui număr cât mai mare de persoane. Ședințele instituțiilor publice care prezintă mai mare interes pot fi transmise în direct prin intermediul posturilor radio-TV locale.

Pentru buna desfășurare a ședințelor, este indicat ca, la începutul fiecărei ședințe publice, persoana care conduce ședința să prezinte pe scurt prevederile din regulamentul de organizare și funcționare a instituției, referitoare la procedurile de urmat în cazul acestora. De asemenea, în timpul ședinței, persoana care conduce lucrările trebuie să se asigure că dă dreptul la exprimare tuturor participanților.

- ✓ Aplicarea prevederilor legii presupune utilizarea unor documente și/sau formulare cum ar fi: anunțul privind elaborarea unui act normativ, anunțul privind ședința publică, cererea de înscriere în lista privind trimiterea de informații despre proiecte de acte normative, etc.

Pentru o mai ușoară aplicare a legii, este recomandabil ca aceste documente să fie standardizate, cel puțin la nivelul respectivei autorități publice. Utilitatea standardizării formatului acestor documente constă atât în ușurința folosirii lor de către cetățeni, cât și în facilitarea procesării informației respective de către autoritățile administrației publice.

- ✓ Potrivit legii, autoritatea publică este singura responsabilă de acceptarea sau respingerea sugestiilor și comentariilor primite de la cetățeni sau organizații.

Procesul de consultare reprezintă pentru autorități o importantă sursă de informații despre impactul actului normativ respectiv, informații ce pot fi obținute prin procedurile prevăzute de Legea transparenței în mod gratuit și structurat. În același timp, punctele de vedere ce vor fi primite pot fi, de multe ori, contradictorii, reprezentând interese divergente ale diferitelor persoane sau organizații. Selectarea contribuțiilor revine autorității publice respective, însă autoritățile publice sunt încurajate să facă publice argumentele pentru acceptarea sau respingerea comentariilor primite în cadrul procesului de consultare.

- ✓ Procedura de urgență reglementată de art. 6 se referă la situațiile excepționale în care nu există timpul necesar consultării.

Este de dorit ca autoritățile publice să interpreteze în sens restrictiv prevederea art. 6 referitoare la situațiile de urgență. De asemenea, în sensul Legii transparenței, deși acest lucru nu este expres prevăzut de lege, autoritățile pot să publice, odată cu actul adoptat fără consultare, și o notă de fundamentare a aplicării procedurii de urgență.

- ✓ Articolul 17 din lege prevede că autoritățile publice și celelalte persoane juridice care trebuie să aplice Legea transparenței erau obligate, în termen de 30 de zile de la intrarea în vigoare a legii, să își modifice regulamentul de organizare și funcționare pentru a permite aplicarea legii.

III.2. Măsuri adiționale care pot conduce la creșterea transparenței

Iată câteva idei legate de modul în care, prin reglementări la nivelul fiecărei instituții, se poate extinde aplicarea Legii transparenței.

- ✓ Participarea publicului la elaborarea de acte normative este limitată nejustificat prin invocarea unor considerente referitoare la protecția datelor personale. Datele personale nu au caracterul de generalitate necesar pentru a deveni parte a unei norme. În actele de completare a Legii transparenței, autoritățile publice pot să nu includă excepția referitoare la protecția datelor personale.
- ✓ Organele administrației publice nu sunt obligate să informeze publicul cu privire la stadiul de elaborare a unui anumit act normativ, în condițiile în care procesul de elaborare se prelungește. În acest sens, includerea unui termen până la care autoritatea publică trebuie să ia o decizie cu privire la adoptarea unui act normativ este util. Un termen rezonabil ar putea fi 180 de zile. În acest sens, vă propunem următoarea formulare a unei norme care să includă această recomandare:

„În termen de 180 de zile de la publicarea anunțului referitor la acțiunea de adoptare a actului normativ, dacă nu au fost organizate dezbateri publice, sau în termen de 180 de zile de la ultima dată a dezbaterilor, [autoritatea publică] va adopta proiectul de act normativ sau va încheia procedura printr-un anunț publicat în Monitorul Oficial/Județean. Dacă în acest termen nu se adoptă actul sau nu se publică un anunț de încheiere a procedurii [autoritatea publică] va trebui să pornească o nouă procedură pentru adoptarea actului normativ.”

- ✓ Legislația României prevede publicarea unor categorii de acte normative în Monitorul Oficial al României, Partea I. De obicei actele normative adoptate la nivel local nu sunt publicate în nici o publicație oficială. Autoritățile administrației publice locale pot să publice actele normative adoptate în Monitorul Oficial local și pe Internet, pe site-ul propriu.

Consiliul Local al Municipiului Sibiu, prin Centrul de Informații pentru Cetățeni, a publicat pe pagina de web www.sibiu.ro baza de date conținând toate Hotărârile Consiliului Local începând cu 1996. Baza de date dispune de un motor de căutare după anul deciziei, titlu sau cuvinte din text.

- ✓ Autoritățile administrației publice nu sunt obligate să repună un proiect de act normativ în discuție publică, în cazul în care modificările intervenite față de versiunea inițială și supusă consultării sunt substanțiale. În vederea eliminării acestui inconvenient al aplicării legii, autoritățile publice sunt încurajate să adopte prevederi suplimentare în acest sens. Un model de text este cel care urmează:

„(1) Dacă [autoritatea publică], decide că un proiect de act normativ necesită includerea unuia sau a mai multor amendamente înainte de publicarea finală,

amendamente ce nu au fost incluse în cadrul consultării publice, atunci ea trebuie să stabilească dacă aceste amendamente au sau nu caracter substanțial.

(2) Un amendament este considerat ca fiind substanțial dacă nu poate fi inclus în una dintre următoarele categorii:

- a) amendamentul conține o simplă rectificare gramaticală;
- b) amendamentul nu poate avea nici un efect advers asupra nici unei persoane sau entități.

(3) Dacă [autoritatea publică] decide că amendamentul este substanțial, atunci procedura de consultare va fi reluată ca și când ar fi vorba despre publicarea unui anunț de intenție inițial cu privire la respectivul proiect de act normativ.

(4) Dacă [autoritatea publică] decide că amendamentul nu este substanțial, va putea să inițieze o nouă procedură de elaborare a actului normativ sau va putea să adopte reglementarea propusă alăturând o explicație referitoare la caracterul nesubstanțial al amendamentului.

(5) Pentru corectarea erorilor care nu au caracter substanțial nu trebuie publicat un anunț de intenție și nu trebuie asigurată o perioadă pentru primirea de sugestii și comentarii din partea publicului, în condițiile legii 52/2003, dacă [autoritatea publică] publică textul modificat alăturând o notă explicativă referitoare la motivele care au determinat calificarea amendamentelor ca neavând caracter substanțial.

(6) În cadrul oricărei proceduri prin care se contestă faptul ca amendamentul adoptat conform alineatului 5, fără publicarea proiectului și fără posibilitatea de a primi comentarii din partea publicului, nu ar avea caracter substanțial, sarcina probei cu privire la caracterul nesubstanțial al amendamentului va aparține [autorității publice]."

- ✓ Legea transparenței reglementează participarea cetățenească la discutarea actelor normative inițiate de autorități publice. O completare normală a acestei proceduri o reprezintă inițiativa normativă a cetățenilor.

Inițiativa normativă reprezintă dreptul persoanelor de a propune administrației publice proiecte de acte normative. Prevederile Legii 189/1999, privind exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni,¹⁰ se referă exclusiv la inițiativa normativă în domeniul legilor. Inițiativele privitoare la alte tipuri de acte normative nu intră sub incidența acestei reglementări, nefiind vorba, așadar, despre o suprareglementare în acest domeniu. Decizia finală privind adoptarea sau respingerea respectivelor proiecte aparține în mod exclusiv autorităților publice. Pentru a reflecta aceasta idee va propunem următoarea formulare:

"(1) Orice persoană poate adresa o cerere către [autoritatea publică] solicitând elaborarea unui act normativ.

(2) [Autoritatea publică] are obligația de a pune la dispoziția solicitantului formularele necesare și de a elabora, printr-un act normativ, proceduri simple pentru luarea în considerare și redactarea propunerii de reglementare.

(3) În termen de 60 de zile de la primirea cererii, [autoritatea publică] în cauză va iniția procedura de elaborare a actului normativ solicitat sau va respinge solicitarea în scris, motivând respingerea."

- ✓ Ca o consecință firească a dreptului persoanelor de a participa la elaborarea de acte normative, și în continuarea dreptului de a iniția acte normative, dreptul persoanelor de a cere reanalizarea actelor normative poate fi de asemenea inclus în reglementări particulare ce completează Legea transparenței. În acest sens vă propunem următorul text:

"(1) Orice persoană poate adresa o cerere către [autoritatea publică] pentru a se constata, în urma unei analize, dacă un anumit act normativ al [autorității] se impune a fi modificat, completat, abrogat sau înlocuit.

(2) Dacă nu s-a mai efectuat o astfel de analiză în ultimii cinci ani care preced momentul înregistrării cererii și dacă se apreciază că este vorba despre o cerere întemeiată, [autoritatea publică] va elabora, în termen de 90 de zile, un raport scris referitor la actul normativ în discuție, în care va expune procedura de urmat și considerațiile pe care se bazează acesta.

(3) Raportul trebuie să conțină o prezentare succintă a următoarelor aspecte:

- a) în ce măsură aplicarea actului normativ în discuție a contribuit la atingerea obiectivelor propuse, cu includerea datelor necesare pentru susținerea concluziilor la care s-a ajuns;
- b) critici aduse actului normativ respectiv, în ultimii cinci ani, cu includerea unui rezumat privind orice acțiune în justiție vizând anularea actului;

¹⁰ Publicată în Monitorul Oficial nr. 611/1999.

c) soluții alternative privind fie considerațiile de fond ale unor critici formulate și motivele respingerii acestora, fie modificările aduse actului normativ ca urmare a criticilor formulate și motivele admiterii acestora.

(4) O copie a raportului va fi trimisă direcției din cadrul [autorității publice] cu atribuții în domeniul pregătirii, elaborării, avizării și prezentării proiectelor de acte administrative normative, fiind pusă de asemenea și la dispoziția publicului.”

- ✓ Participarea persoanelor la ședințele publice este guvernată de un regulament al respectivelor ședințe, adoptat de autoritatea publică respectivă. În cuprinsul Legii transparenței nu există prevederi privitoare la informarea persoanelor participante la ședințele publice cu privire la regulamentul acestora. Vă propunem următorul text pentru precizarea acestui aspect:

”Regulamentul de desfășurare a ședințelor publice va fi pus la dispoziția publicului înainte de desfășurarea ședinței publice și va fi prezentat pe scurt la începutul ședinței de către președintele de ședință.”



IV. Recomandări pentru cetățeni și ONG

Doriți să vă spuneți punctul de vedere în legătură cu o problemă a comunității?

Strada pe care locuiți este plină de gropi. La două străzi distanță, deși strada respectivă este mai puțin circulată și are mai puține gropi, o firmă angajată de primărie a început să repare covorul asfaltic. Ați auzit că strada respectivă se repară pentru că pe ea locuiește directorul economic al primăriei. În câteva zile va avea loc o ședință a Consiliului Local în care se va discuta și problema reabilitării străzilor din oraș. Vreți să cereți socoteală pentru modul în care sunt folosiți banii pe care îi plătiți autorităților locale prin impozite?¹¹

Vreți ca interesele comerciale ale firmei dumneavoastră să fie respectate?

Aveți o brutărie și un magazin de desfacere a pâinii situat pe strada principală a orașului dumneavoastră. Un vecin care lucrează la primărie v-a spus că se discută în Consiliul Local despre o hotărâre care vă va cere, în scopul înfrumusețării orașului, să vă schimbați firma de la magazin și că noile firme vor putea fi cumpărate numai de la distribuitori autorizați de Consiliu. Nu doriți să investiți bani în ceea ce vi se pare o măsură nepotrivită și dumneavoastră și celor care au magazine în vecinătatea magazinului dumneavoastră. Ați vorbit cu ceilalți proprietari de magazine și vreți să explicați că nu de asta are nevoie orașul în care locuiți.

Membrii organizației neguvernamentale pe care o conduceți se plâng că drepturile lor nu sunt respectate?

Apa de la robinet este tot timpul murdară. Primarul s-a limitat să recomande, în singurul interviu pe această temă dat ziarului local, ca locuitorii să fiarbă apa înainte de a o bea. Cunoașteți că stația de filtrare a apei nu este încă terminată din lipsă de fonduri. În câteva zile, Consiliul Local va aproba fonduri pentru construirea unei noi biblioteci publice, deoarece clădirea monument istoric în care se află acum bibliotecă se dorește a fi cumpărată de un investitor local. Doriți să fiți mesagerul celor pe care îi reprezentați în a arăta care sunt prioritățile lor?

Asociația de proprietari al cărei președinte sunteți vrea să ia poziție în legătură cu o problemă care o privește?

În spatele blocului, pe un teren viran unde a fost cândva un loc de joacă pentru copii, Consiliul Local dorește să amenajeze un loc de depozitare a gunoaielor menajere. Proprietarii de apartamente sunt revoltați de faptul că locul de joacă al copiilor va deveni inaccesibil și, în plus, vor avea în imediata vecinătate o posibilă sursă de epidemii. Doriți să fiți purtătorul lor de cuvânt?

Doriți să influențați politici la nivel național?

Ca director executiv al unei asociații de promovare a utilizării tehnologiei informației, vestea că Ministerul Finanțelor pregătește o ordonanță pentru abrogarea facilităților fiscale oferite celor care angajează specialiști în tehnologia informației vă nemulțumește. Membrii vă sună din ce în ce mai des, pe măsură ce tot mai multe

¹¹ Exemplele din cuprinsul prezentului ghid sunt în întregime imaginate, asemănarea unora dintre ele cu realitatea fiind pur întâmplătoare. Rolul lor este numai de a ilustra aspecte importante legate de aplicarea Legii transparenței.

articole apar în presă pe acest subiect, și vă întreabă ce se poate face. Doriți să reprezentați membrii asociației în fața Ministerului Finanțelor?

Aceste situații ipotetice, ca și celelalte pe care le vom folosi pentru a ilustra aplicarea Legii transparenței, dar mai ales multe alte situații reale cu care vă întâlniți zi de zi exprimă nevoia persoanelor de a influența, la un moment dat, politici publice, la nivel local sau național. Fie ca simpli indivizi, fie ca persoane ce reprezintă interesele altora, doriți să vă spuneți cuvântul.

Acest ghid vi se adresează dumneavoastră, tuturor celor interesați de activitatea autorităților publice. Prin intermediul Legii transparenței decizionale aveți la îndemână încă un instrument prin care să vă asigurați că administrația publică lucrează în interesul dumneavoastră. Legea transparenței nu este singura care vă dă această posibilitate – mai sunt și alte reglementări care vă pot ajuta. Între exemplele în acest sens regăsim Legea liberului acces la informațiile de interes public¹², ordonanța privind dreptul la petiționare.¹³ Acest ghid vă va ajuta să înțelegeți ce puteți obține prin intermediul Legii transparenței, și cum trebuie să acționați pentru a realiza scopurile.

Ce este Legea transparenței?

„Legea transparenței” despre care vom vorbi în acest ghid este numele prescurtat al Legii nr. 52 din 2003, privind transparența decizională în administrația publică. Inițiată de Ministerul Informațiilor Publice, redactată și perfecționată cu ajutorul organizațiilor neguvernamentale, legea a parcurs rapid procedura parlamentară: depusă fiind la Camera Deputaților în prima jumătate a lunii iunie 2002, ea a fost adoptată de Parlament în forma finală pe 19 decembrie și a fost promulgată de Președintele României pe 20 ianuarie 2003. Legea a fost publicată în Monitorul Oficial nr. 70 din 3 februarie 2003 și a intrat în vigoare la 4 aprilie 2003.

Ce prevede Legea transparenței?

Potrivit Legii transparenței, cetățenii și organizațiile constituite de aceștia își vor putea exprima opiniile și interesele în legătură cu elaborarea de acte normative și în legătură cu luarea unor decizii administrative. Instrumentele pe care le au la îndemână sunt consultarea lor de către autoritățile publice în legătură cu proiectele de acte normative și participarea la ședințele publice ale respectivelor autorități. Vom trata în cele ce urmează separat cele două procese.

Legea transparenței vă dă dreptul de a fi consultați în legătură cu problemele publice ale comunității din care faceți parte. Prin intermediul ei puteți acționa atât la nivel local, cât și la nivel național. Legea nu trebuie privită ca favorizând cetățenii și defavorizând lucrătorii în administrație pentru că mărește volumul de muncă. Din contra, administrația primește numeroase informații valoroase și necesare, în mod gratuit și particularizat pentru proiectul de act normativ sau decizia respectivă. Își sporește astfel capacitatea de a lua hotărâri și de a adopta acte normative coerente și adaptate nevoilor, care vor fi mai ușor acceptate și puse în aplicare.

Ce pot să influențez prin transparență?

Autoritățile publice a căror activitate cade sub incidența Legii transparenței adoptă sau redactează în mod constant acte normative și iau decizii care influențează viața sau activitatea oamenilor. Legea transparenței permite cetățenilor să comenteze proiectele de acte normative și să își spună cuvântul referitor la deciziile care sunt adoptate de autoritățile publice în cadrul unor ședințe publice. Vom discuta, pe rând, despre fiecare dintre acestea.

Un **act normativ** este un act cu aplicabilitate generală adoptat de o autoritate publică. Actele normative pot fi adoptate de Parlament sau de organe ale administrației publice (Guvern, Ministere, organe ale administrației publice centrale și locale).

Proiectele de acte normative pot fi clasificate în proiecte elaborate în cadrul unor organe ale administrației publice și proiecte elaborate în afara administrației. Toate actele adoptate de autorități administrative, cu excepțiile prevăzute de lege, intră sub incidența Legii transparenței.

¹² Despre Legea accesului la informațiile de interes public, nr. 544/2001, a se vedea Transparency International Romania, *Ce trebuie să știm despre accesul la informațiile de interes public*, București, 2001.

¹³ Ordonanța nr. 27/2002 privind reglementarea activității de soluționare a petițiilor, Monitorul Oficial nr. 84/2002.

Proiectele de lege sunt și ele redactate de organe ale administrației publice (de regulă Ministere) înainte de a fi supuse aprobării Guvernului și înaintate în Parlament.

În consecință, și proiectele de lege intră sub incidența Legii transparenței. Singura categorie de proiecte de acte normative care nu sunt supuse prevederilor Legii transparenței sunt propunerile legislative redactate de membri ai Parlamentului.

Consiliul Local al comunei Frumoasa a organizat o întâlnire pentru dezbateră hotărârii de a mări impozitul pe locuințe cu 20%, cu scopul de a asfalta drumul care unește cei 200 de locuitori din satul Trei Ape de satul-reședință al comunei. În cadrul ședinței, Toader Nădejde a luat cuvântul și a arătat că ar fi mai logic ca impozitul să fie stabilit în funcție de suprafețele de pământ și pădure deținute, decât în funcție de câte camere au casele. Cum majoritatea caselor sunt de chirpici și au cel mult trei camere, sumele ce vor fi colectate în urma creșterii de impozit vor fi insuficiente pentru realizarea scopului propus. Toți participanții la întâlnire au fost de acord cu cele propuse de Toader, iar hotărârea Consiliului Local a fost modificată în consecință.

Recent adoptata ordonanță ce modifică legea cadru de reglementare a organizațiilor neguvernamentale reintroduce avizul autorităților competente pentru înființarea de noi organizații non-profit. Pentru influențarea proiectului de lege privind aprobarea ordonanței modificatoare, un număr de 300 de asociații și fundații au constituit o coaliție care a cerut inițiatorului proiectului de lege, Ministerul Justiției, realizarea unor dezbateri publice în cadrul cărora să se poată face auzit glasul sectorului neguvernamental românesc.

Actele normative pot reglementa situații noi sau pot fi acte de modificare, completare sau înlocuire ale unora deja existente. Potrivit legii, cetățenii trebuie consultați asupra tuturor proiectelor de acte normative emise sau redactate de autorități publice, cu câteva excepții.

Nu are loc un proces de consultare în cazul elaborării unor acte normative:

- privind apărarea națională, siguranța națională și ordinea publică,
- privind interesele strategice, economice și politice, ale țării,
- conținând valori, termene de realizare și date tehnico-economice ale unor activități comerciale sau financiare, dacă publicitatea acestora aduce atingere principiului concurenței loiale, sau
- privind datele personale

Interzicerea participării la elaborarea unor acte normative, chiar dacă acestea vizează domenii importante precum securitatea națională, este lipsită de sens în condițiile în care actele sunt publicate în Monitorul Oficial. În situația în care autoritățile publice vor folosi scuza excepției de la consultare pentru a nu iniția procesele reglementate de lege, este important ca astfel de decizii să fie contestate prin memorii adresate respectivei instituții sau, în lipsa unei reacții pozitive, prin intermediul instanțelor. Astfel, instanțele de judecată vor putea clarifica limitele aplicării legii. Depinde în foarte mare măsură de cei care folosesc legea ca aceste limite să fie cât mai reduse, pentru ca marea majoritate a actelor normative să poată fi supuse consultărilor.

Ministrul Industriilor a declarat că textul ordonanței privind reglementarea activității de cercetare științifică nu va fi supus consultării publice deoarece el privește interesele strategice ale României. Asociația Națională a Institutelor de Cercetare a răspuns că va ataca în justiție ordinul prin care ministrul a decis acest lucru. În urma memoriului depus la Minister de Asociație, ministrul a retras ordinul și a afirmat că Ministerul va organiza și o dezbateră publică pe această temă.

În situații care, datorită circumstanțelor excepționale, impun adoptarea unor soluții imediate, pentru evitarea unei grave atingeri aduse interesului public, este prevăzută posibilitatea de a adopta acte normative fără a urma un proces consultativ. Această reglementare își poate dovedi utilitatea în situații de criză. În caz de cutremur, de exemplu, Guvernul poate emite hotărâri care să limiteze efectele dezastrului. Din cauza timpului limitat de reacție avut la dispoziție, un proces de consultare nu poate avea loc.

Este important însă ca această excepție să nu fie folosită și în situații care nu sunt

deloc „excepționale”. Și în acest caz, tendința autorităților de a se sustrage transparenței trebuie să fie atent monitorizată. Aceasta implică, după ce efectele situației excepționale au trecut, inclusiv analiza relevanței adoptării actelor respective. De asemenea, trebuie observată și legătura actului emis cu situația excepțională respectivă. Chiar într-o reală situație de excepție, numai actele normative care evită o gravă atingere adusă interesului public pot fi adoptate fără consultări.

Imediat după anunțarea la posturile de televiziune a exploziei centralei termice dintr-un apartament de la parterul unui bloc din reședința de județ, Consiliul Local a decis interzicerea centralelor de apartament în oraș. Hotărârea a fost luată fără consultarea publicului, invocându-se faptul că situația excepțională impune măsuri hotărâte și imediate. Deși expertiza a arătat că explozia se datora unei butelii, Consiliul Local și-a menținut hotărârea. A fost nevoie de o decizie a instanței de judecată pentru anularea actului respectiv.

Legea transparenței face de mai multe ori precizarea că opiniile exprimate de cetățeni sau organizații în timpul consultărilor au doar valoare de recomandare. Decizia rămâne la latitudinea autorității publice. Actul normativ va fi trimis, după consultări, spre analiză și avizare, potrivit procedurii legale privind elaborarea actelor normative. El va include modificări redactate pe baza acelor opinii, exprimate în procesul de consultare, care au fost selectate de către funcționarii publici responsabili de redactarea actului respectiv.

Autoritățile publice sunt obligate de lege să precizeze, în raportul anual privind transparența decizională, numărul de recomandări incluse în proiectele de acte normative. Se poate dovedi util să solicitați instituțiilor publice motivarea alegerii făcute. Acest lucru nu este expres prevăzut de lege, dar autoritățile publice pot să facă public motivele includerii doar a unor puncte de vedere sau a respingerii altora.

Ședințele publice la care se referă Legea transparenței sunt, în fapt, toate ședințele care sunt necesare pentru desfășurarea activității autorității publice respective și pe care autoritatea respectivă le declară ca fiind publice. Excepțiile sunt expres reglementate de lege.

Cetățenii și asociațiile legal constituite nu pot participa la ședințele în care sunt prezentate informații:

- privind apărarea națională, siguranța națională și ordinea publică,
- privind interesele strategice economice și politice ale țării,
- conținând valori, termene de realizare și date tehnico-economice ale unor activități comerciale sau financiare, dacă publicitatea acestora aduce atingere principiului concurenței loiale, sau
- privind datele personale

Definiția dată de lege ședințelor publice lasă declararea acestora ca publice la latitudinea autorităților respective, prin regulamentul lor de organizare și funcționare.

Cum pot să particip?

Pentru a influența decizii sau acte normative, persoanele pot participa fie individual, în calitatea lor de cetățeni, fie organizați în ceea ce legea numește „asociații legal constituite”. Legea nu limitează în nici un fel accesul la mecanismele prevăzute de aceasta, oricine având dreptul de a participa, indiferent de ce interes reprezintă.

Cetățenii pot participa la procesele reglementate de Legea transparenței fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau origine socială.

Din formularea actuală a textului de lege reiese că cetățenii străini sau apatrizii, inclusiv cei rezidenți în România, nu se pot folosi de mecanismele create de Legea transparenței. Ei însă pot apela la organizațiile legal constituite pentru a putea beneficia de drepturile prevăzute de lege.

Organizația neguvernamentală de asistență pentru refugiați „Barca” poate reprezenta interesele cetățenilor străini și apatrizilor refugiați în România în fața Ministerului de Interne, în discutarea unui proiect de ordin ce interzice dreptul de muncă în societățile comerciale unde au fost concediați cetățeni români în ultimul an.

Organizațiile pot participa și ele, prin reprezentanții lor. Legea transparenței dă dreptul de participare numai organizațiilor „de reprezentare civică”, adică a organizațiilor neguvernamentale, sindicatelor și altor organizații non-profit recunoscute legal.

Organizațiile neguvernamentale sunt asociațiile și fundațiile reglementate de Ordonanța nr. 26/2000, așa cum a fost modificată de Ordonanța 37/2003 și de Legea 246/2005.¹⁴

Organizația ecologistă „Valea Margaretelor” se poate opune inițiativei de a construi o șosea și un pod peste râul ce desparte localitatea de reședința de județ tăind exact în două faimoasa Valea Margaretelor, monument al naturii protejat pe plan național. Studiul realizat de organizație și prezentat în ședința Consiliului Local a arătat că alternativa de a construi șoseaua prin curtea fabricii de acumuloare auto, acum dezafectată, este mai economică și protejează și monumentul naturii. Propunerea organizației este însă în contradicție cu interesele fratelui prefectului, care are nevoie de tot spațiul curții pentru depozitarea materialului lemnos ce va fi produs de joagărul pe care îl va instala în clădirile părăsite ale fabricii.

Nu pot folosi direct mecanismele acestei legi societățile comerciale, organizațiile cooperatiste, asociațiile agricole, partidele politice. Ele pot să intervină fie prin intermediul unor persoane (cum ar fi proprietari, membri, persoane cu funcții de conducere) fie prin intermediul unor organizații neguvernamentale create pentru a le reprezenta interesele.

Asociația crescătorilor de porcine a reacționat rapid la anunțul privind consultarea publică referitoare la proiectul legii privind taxarea unor activități aducătoare de profit din domeniul creșterii animalelor, care, în scopul oferirii de subvenții întreprinderilor agricole de stat, instituia un impozit suplimentar pe desfacerea animalelor vii în piețe. Societățile comerciale ce dețin ferme de porcine, membre ale asociației, au contribuit la redactarea unui studiu documentat privind contribuția fermelor lor la dezvoltarea economică a satelor României.

Un punct de vedere poate fi susținut de o persoană, de o asociație fără personalitate juridică, de o persoană juridică non-profit sau de o coaliție.

Persoanele individuale pot contacta organizații neguvernamentale active în domeniul de care aparține problema lor și care să le reprezinte interesele. Resursele și experiența unor astfel de organizații în materie de participare și consultare pot face mai eficient demersul astfel inițiat. Nimic, însă, nu le împiedică să participe singuri la consultări sau ședințe.

Pentru a afla ce organizații neguvernamentale sunt active în domeniul care vă interesează, puteți întreba în comunitate sau puteți consulta bazele de date cu organizații realizate de Fundația pentru Dezvoltarea Societății Civile (www.fdsc.ro)¹⁵ sau CENTRAS (www.centras.ro) și rețeaua de Centre Regionale de Resurse pentru organizații neguvernamentale.

Când treceți spre locul de muncă cu autobuzul vedeți că pata de ulei din lacul de agrement din parcul de la marginea localității se lărgeste pe zi ce trece. Ați auzit că, în viitoarea ședință publică a Administrației Domeniului Public, se va discuta și despre situația parcului. Fiind interesat de ce se întâmplă cu parcul, ați contactat clubul ecologist din localitate și împreună cu ei ați pregătit un punct de vedere ce va fi exprimat în cadrul ședinței publice.

Persoanele și organizațiile neguvernamentale se pot organiza în coaliții pentru a spori impactul propunerilor lor, prin creșterea gradului de reprezentativitate.

Asociațiile care reprezintă proprietarii de sere au decis să aibă o întâlnire pentru a se decide asupra unei poziții comune în legătură cu proiectul de lege privind mărirea taxei vamale asupra îngreșămintelor chimice importate din alte țări decât Uniunea

¹⁴ Pentru detalii a se vedea Marieta Avram, Marian Nicolae, Horațiu Dumitru, Bogdan Dumitrache, *Ghid legislativ pentru organizațiile neguvernamentale din România*, APADOR-CH, București, 2002.

¹⁵ A se vedea și site-ul Asociației eRomania Gateway, <http://ro-gateway.ro/node/185810/ongsearch>.

Europeană. Membrii asociațiilor au înțeles că, acționând împreună, punctul lor de vedere va fi mai grabă luat în considerare.

Vreau să îmi spun cuvântul în legătură cu proiecte de acte normative. Cum fac?

În primul rând trebuie să aflați ce acte normative sunt în proces de elaborare. Consultarea cu privire la acte normative este un proces în care agenda este stabilită de către instituțiile publice. Instituțiile publice decid, în funcție de conjunctură sau de prioritățile lor, ce acte vor fi elaborate. Acest lucru cere atenție permanentă, pentru a vedea ce acte din sfera dumneavoastră de interes sunt în discuție la un moment dat.

Primul pas este informarea cu privire la actele care sunt supuse consultărilor. Informarea din partea autorităților publice asupra proiectelor de acte normative ce vor fi supuse consultărilor se face în prealabil și din oficiu.

Surse de informare cu privire la proiectele de acte normative supuse consultărilor:

- anunț pe pagina de Internet a instituției publice;
- anunț afișat într-un spațiu accesibil publicului din sediul instituției;
- mass-media, dacă aceasta preia anunțul trimis de instituția respectivă.

Analizând modurile de informare cerute de lege, observăm că se presupune, ca și în cazul Legii accesului la informațiile de interes public, existența unui site de web al instituției, care să fie și actualizat periodic. De asemenea, putem observa că difuzarea către mass-media a anunțului este obligatorie. Depinde de instituția respectivă către ce mijloace de informare în masă direcționează anunțul, precum și de organele mass-media în ce măsură sunt interesate să îl publice.

Anunțul va cuprinde:

- nota de fundamentare a proiectului, expunerea de motive sau referatul de aprobare;
- textul complet al proiectului de act normativ;
- termenul de trimitere a comentariilor (cel puțin 10 zile) și
- modul în care cei interesați pot trimite în scris comentariile.

O altă modalitate importantă de a primi informația referitoare la consultările asupra proiectelor de acte normative este procedura depunerii unei cereri la autoritatea publică respectivă.

Formularea legii este destul de vagă, menționând că proiectele de acte normative vor fi trimise tuturor persoanelor care au depus o cerere pentru primirea acestor informații. Este de presupus că instituțiile publice vor stabili proceduri pentru trimiterea anunțurilor către cei care au depus cereri. Puteți solicita însă ca anunțurile să va fie trimise în formă electronică, la o adresă de e-mail pe care o veți preciza în cerere.

Observăm că aici, în privința informării, Legea transparenței se referă, la *persoane*, nu la *cetățeni*, deci atât cetățenii străini și apatrizii cât și persoanele juridice, orice formă de organizare ar avea, pot primi informațiile despre proiectele de acte normative. Repetăm că numai cetățenii și organizațiile neguvernamentale pot să fie și consultate.

Pentru a folosi în mod eficient această prevedere a legii, trebuie să fiți atenți la următoarele aspecte:

- să trimiteți câte o cerere la toate instituțiile publice care au în atribuțiile lor elaborarea de acte normative în domeniul în care vă interesează;
- să vă asigurați că formularea domeniului care vă interesează este suficient de largă, astfel încât să nu fie acte despre care să nu fiți anunțați datorită formulării folosite;
- să vă asigurați că modul de transmitere a informației de la instituție către dumneavoastră este suficient de rapid astfel încât să vă dea timp suficient de reacție și că el este la îndemâna instituției respective.

Federația ce reunește organizațiile active în domeniul asistenței sociale din județ a cerut Ministerului Muncii și Solidarității Sociale să fie informată cu privire la modificările legii nr. 34/1998, privind acordarea unor subvenții asociațiilor și fundațiilor române cu personalitate juridică, care înființează și administrează unități de asistență socială, precum și a normelor de aplicare a legii. În felul acesta organizațiile își pot spune cuvântul în legătură cu o lege foarte importantă pentru activitatea lor.

Persoanele sau organizațiile neguvernamentale pot iniția canale de comunicare prin care să transmită informația primită de unii dintre ei către toți cei interesați. În termeni practici, comunicarea între organizații neguvernamentale este mai eficientă decât de la o instituție publică la fiecare dintre organizații.

În cazul actelor normative cu relevanță asupra mediului de afaceri, instituția publică inițiatoare va transmite anunțul către asociațiile de afaceri și către alte asociații legal constituite, pe domenii specifice de afaceri. Cum legea nu precizează care e modalitatea în care instituția publică va identifica asociațiile de afaceri, este indicat ca acestea să anunțe de existența lor acele instituții publice care pot redacta acte ce prezintă interes pentru ele.

Potrivit legii, participarea la elaborarea de acte normative se poate face în procesul de redactare a unui proiect de act normativ, anterior supunerii spre analiză și avizare autorității publice care l-a elaborat. Cetățenii au la dispoziție un timp limitat, stabilit de autoritatea publică și făcut public în anunțul inițial. Acest termen nu poate fi însă mai scurt de 10 zile de la data publicării anunțului.

Comentariile, prevăzute de lege ca „proponeri, sugestii, opinii cu valoare de recomandare”, vor fi primite de o persoană desemnată special de conducătorul autorității publice. Cei care trimit comentarii vor trebui să fie atenți la modul de transmitere a informației, verificând, de exemplu, dacă autoritatea publică respectivă poate primi emailuri cu documente atașate, sau dacă poate primi faxuri.

O altă modalitate de consultare, pe lângă comunicarea de comentarii în scris, o reprezintă organizarea de dezbateri publice. Dezbaterile publice pot fi solicitate în scris de către o asociație legal constituită sau de o altă autoritate publică, iar autoritatea publică inițiatoare a proiectului de act normativ este obligată să le organizeze.

Din partea societății civile, solicitarea organizării de dezbateri publice poate fi făcută doar de organizații nu și de către persoane individuale. Însă nimic nu împiedică cetățenii să participe la dezbateri, chiar dacă nu reprezintă o organizație. De asemenea, deși autoritățile publice nu sunt neapărat beneficiare în mod direct ale procedurilor din Legea transparenței, totuși ele pot fi cele care solicită organizarea unor dezbateri publice. Prin acest procedeu, societatea civilă se poate folosi de acele instituții publice deschise către transparență, pentru a convinge și alte autorități de beneficiile transparenței.

Dezbaterile vor avea loc în termen de cel mult 10 zile de la publicarea anunțului privind organizarea lor. Aceasta înseamnă că organizațiile neguvernamentale trebuie să fie pregătite să reacționeze foarte rapid, din moment ce formularea de „cel mult 10 zile” permite organizarea lor și a doua zi după publicarea anunțului! Legea nu prevede nici o modalitate de organizare și structurare a acestor dezbateri publice.

Termenul de *dezbateri publice* a fost folosit în România pentru a descrie o întâlnire publică în care se oferă o oportunitate formală pentru schimbul de informații. De exemplu, dezbaterile publice au oferit o oportunitate pentru un schimb de informații pe tema bugetelor planificate ale primăriei. Împărtășind câteva dintre caracteristicile întâlnirilor și audierilor publice, dezbaterile publice sunt într-o oarecare măsură, un format unic în România, care se dovedește a servi foarte bine nevoilor comunităților, în acest timp.

Alte tehnici de consultare ce pot fi folosite și care pot fi solicitate de către cetățeni, deși nu sunt expres prevăzute în lege:

- consultarea electronică, sub forma unui forum electronic
- întâlniri în comunitate, organizate de autoritatea publică locală într-un loc public, în apropierea comunității care va fi afectată de actul normativ respectiv și nu la sediul autorității.

Consiliul Local al orașului a inițiat un act normativ ce prevede transmiterea cu titlu gratuit, din proprietatea publică în proprietatea privată a orașului, a unei porțiuni din parcul orașenesc, în vederea vânzării către un investitor ce va construi un cartier rezidențial. La solicitarea asociațiilor de proprietari din blocurile situate în imediata apropiere a parcului, Consiliul Local a hotărât ca audierea publică să aibă loc în teatrul de vară din mijlocul parcului.

Vreau să particip la ședințe publice. Cum fac?

Ca și în cazul actelor normative, primul lucru care trebuie făcut este informarea cu privire la subiectele ce vor fi discutate în cadrul ședințelor publice. În timp, odată cu aplicarea Legii transparenței, veți cunoaște care sunt instituțiile din comunitatea dumneavoastră care organizează ședințe publice, precum și regularitatea lor. În general aceste ședințe au un caracter regulat (o dată pe săptămână, de exemplu), deși, în funcție de modul de organizare al instituției respective, pot avea loc și ședințe extraordinare. Știind acest lucru, rămâne să aflați care este ordinea de zi a acestora, pentru a vedea dacă sunt aspecte care vă interesează și asupra cărora doriți să vă spuneți punctul de vedere.

Autoritatea publică este obligată să facă public anunțul cu privire la ședință cu cel puțin trei zile înainte de desfășurarea acesteia. Anunțul va fi făcut public prin:

- afișare la sediul autorității;
- inserare în site-ul de web;
- comunicare către mass-media.

Anunțul va conține:

- data, ora și locul de desfășurare;
- ordinea de zi.

Observațiile făcute în partea referitoare la acte normative se mențin și aici: legea presupune existența unui site de web al instituției, care să fie și actualizat periodic. Difuzarea către mass-media a anunțului privind ședința este obligatorie. Depinde de instituția respectivă către ce mijloace de informare în masă direcționează anunțul, precum și de organele mass-media în ce măsură sunt interesate să îl publice.

Legea prevede că anunțul trebuie adus la cunoștința cetățenilor și asociațiilor legal constituite care au prezentat anterior sugestii și propuneri, în scris, referitor la aspectele ce vor fi discutate în cadrul ședinței. Legea face aici referire la acele persoane sau organizații care, folosindu-se fie de dreptul la petiție, fie de procedurile Legii transparenței privitoare la consultările asupra proiectelor de acte normative, au formulat anterior puncte de vedere legate de subiectele de pe ordinea de zi a respectivei ședințe. Această procedură presupune că persoana responsabilă cu trimiterea anunțului va verifica, înainte de fiecare ședință publică, ordinea de zi și registrul în care s-au înscris petițiile cetățenilor, lista celor care au depus comentarii scrise asupra proiectelor de acte normative ce vor fi dezbătute și, eventual, lista participanților la dezbaterile asupra acelor acte, pentru a realiza o listă suplimentară de distribuție a anunțului. În lipsa unui sistem informatizat de evidență a petițiilor și comentariilor asupra proiectelor de acte normative, această operațiune este foarte mare consumatoare de timp și energie.

Participarea la ședință se va face în limita numărului de locuri din sala în care se va desfășura ședința. Pentru a determina cine sunt persoanele care au prioritate, legea introduce noțiunea de „ordine de precădere” și lasă la dispoziția persoanei care conduce ședința să stabilească cine are mai mare interes în a participa. Criteriul celui mai mare interes nu poate fi folosit în sensul de a împiedica participarea la ședința publică a categoriilor de persoane protejate prin prevederile Ordonanței 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, cu modificările ulterioare. Mass-media are acces preferențial la ședință, trecând peste ordinea de precădere.

Același președinte de ședință mai are la îndemână un instrument de control al ședinței — posibilitatea de a avertiza sau chiar de a evacua din sală un participant, în cazul în care acesta nu respectă regulamentul de organizare și funcționare a ședințelor, parte a regulamentului instituției publice respective. Cei care nu pot participa la ședință vor avea acces, în condițiile legii accesului la informațiile de interes public, la minuta ședințelor publice.

Ca și în cazul actelor normative, contribuțiile participanților la ședințele publice au doar valoare de recomandare, adoptarea deciziilor ținând de competența exclusivă a autorităților publice.

Autoritățile publice nu sunt transparente. Ce să fac?

Pentru a ataca opacitatea, trebuie să înțelegem mai întâi de ce este ea preferată transparenței.

- Reflexul anilor de secretizare a modului de operare a puterii se mai resimte încă la șaisprezece ani de la înlăturarea comunismului. Obişnuința este o a doua natură — puternică, dar poate fi înlăturată.¹⁶ Modul de operare a administrației publice într-o Românie membră a Uniunii Europene trebuie să fie guvernat de transparență;

¹⁶ Cu toate acestea, în mod paradoxal, unele persoane pot afirma că implicarea cetățenească a fost mai mare în timpul regimului comunist. Aceasta mai ales pentru că toate activitățile care acum ar fi considerate civice se desfășurau sub controlul statului. Pentru situația în altă țară fostă comunistă, Lituania, a se vedea Earl Mathers,

- Opacitatea favorizează marea și mica corupție. Aplicarea constantă și continuă a Legii transparenței, de către acele autorități publice care sunt oneste, va duce la sporirea încrederii cetățenilor în ele;
- Autorităților publice le lipsește exercițiul deschiderii către cei pe care îi servesc. Nu toți funcționarii publici sunt obișnuiți să lucreze cu publicul, iar prezența acestuia îi poate face să se simtă nesiguri. De aceea, poate apărea reacția instinctivă de apărare și refugiu în spatele opacității. Transparența administrației duce automat la o mai mare profesionalizare a funcționarilor publici;
- Unii factori decizionali din administrația publică încă mai consideră că știu mai bine ce trebuie făcut. Consultarea celor interesați apare în aceste condiții a fi lipsită de sens. Ei nu înțeleg că participarea duce la adoptarea unor decizii sau acte normative bazate pe realitate, care vor fi mai ușor acceptate de cei cărora li se adresează, dacă au fost parte a procesului care a dus la adoptarea lor.

Rezistența la transparență poate lua variate forme. Unele instituții publice au făcut apel la excepțiile prevăzute de lege sau au încercat manipularea legii pentru a-i face imposibilă aplicarea. Ca reacție la aceste situații, este important să fie permanent reamintit principiul interpretării Legii în sensul aplicării ei și nu pentru a ascunde activitățile instituțiilor.

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

Reacția la opacitate trebuie să existe întotdeauna. Neaplicarea sau aplicarea greșită a legii trebuie sancționate. Insistența în a cere respectarea drepturilor conferite de lege trebuie să fie constantă, până când legea va fi aplicată. Nu uitați că cei care influențează rezultatul unui proces de consultare sau participare sunt atât cei cu putere de decizie, cât și cei care trebuie să aplice în mod nemijlocit Legea transparenței.

Pentru a avea succes, poziția apărută trebuie să fie clară, iar procedurile prevăzute de lege respectate întocmai. Numai în acest mod demersul are șanse de succes, prin minimizarea tuturor posibilităților ca autoritățile administrației publice să poată invoca vicii de procedură.

Legea transparenței prevede căi de atac în cazul în care nu este respectată. Prin art. 13, persoanele sau organizațiile au dreptul de a ataca în contencios administrativ¹⁷ instituțiile publice care nu respectă legea. Prevederea face trimitere la procedura reglementată de Legea 554/2004,¹⁸ așa cum a fost ea modificată și completată până în prezent. Cel care face plângerea în instanță va trebui să facă dovada lezării unui drept sau interes legitim al său prin neaplicarea sau aplicarea eronată a Legii transparenței. Persoana respectivă va trebui să urmeze, în prealabil, procedura de plângere administrativă la instituția publică care a permis lezarea dreptului.

Mai mult, dacă un funcționar nu permite accesul la ședințele publice sau împiedică implicarea în consultările cu privire la proiecte de acte normative, poate fi sancționat pentru abatere disciplinară. În primul rând, este important să vedem ce înseamnă termenii „permitere” sau „împiedicare”, în înțelesul Legii transparenței. Legea nu precizează înțelesul acestor termeni, așa încât demersurile trebuie să fie argumentate, pentru a arăta în mod clar cum anume a fost cineva împiedicat să participe. În al doilea rând, trebuie să arătăm că legea se referă la funcționar, adică la orice angajat al unei instituții publice. Sancționarea se face diferențiat dacă este vorba despre un funcționar public sau de alt funcționar al instituției publice respective.

Statutul funcționarului public, Legea nr. 188/1999,¹⁹ prevede că abaterea disciplinară poate fi sancționată cu:

- avertisment,
- mustrare,
- diminuarea drepturilor salariale cu 5-10% pe o perioadă de 1-3 luni,
- suspendarea dreptului de avansare pe o perioadă de 1-3 ani,
- trecerea într-o funcție inferioară, pe o perioadă de 6-12 luni, cu diminuarea corespunzătoare a salariului,
- destituirea din funcție.

Facilitating Community Development Through Local Government Collaboration With NGOs, Development Associates Occasional Paper No. 1.

¹⁷ Legea contenciosului administrativ reglementează dreptul oricărei persoane de a ataca în justiție fie acte emise de autoritățile administrației publice, dacă prin acestea i-au fost vătămate drepturi sau interese legitime, fie refuzul administrației publice de a răspunde unei cereri referitoare la drepturile sau interesele sale legitime.

¹⁸ Legea 554/2004 privind contenciosul administrativ abrogă depozitiile Legii nr. 29/1990.

¹⁹ Legea 188/1999, Statutul funcționarilor publici, Monitorul Oficial 600/1999, cu modificările și completările ulterioare.

Asociația sportivă „Avântul” nu a putut participa la ședința Consiliului Local în care se discuta vânzarea terenului de fotbal către un investitor din reședința de județ. Atunci când președintele asociației a întrebat telefonic care este ora de începere a ședinței, funcționarul public însărcinat cu relația cu organizațiile neguvernamentale i-a comunicat o oră greșită. În numele asociației, a fost depusă la Consiliu o cerere de sancționare a funcționarului public care a comunicat o oră greșită. Secretarul Consiliului Local, aflând că funcționarul comunicase altor organizații ora corectă, chiar cu câteva minute înainte de a suna cei de la „Avântul”, a decis convocarea comisiei de disciplină pentru a decide ce sancțiune trebuie aplicată.

Funcționarul poate fi sancționat cu avertisment sau cu mustrare de către conducătorul compartimentului în care funcționează respectivul funcționar. Cei împiedicați să participe la ședințe sau consultări trebuie să adreseze un memoriu superiorului direct, prin care să ceară sancționarea funcționarului. Celelalte tipuri de sancțiuni, mai grave, se aplică de către conducătorul instituției, la propunerea comisiei de disciplină. În acest caz, memoriul trebuie înaintat conducătorului unității, cu cererea de a sesiza comisia de disciplină, sau membrilor comisiei de disciplină. Trebuie reținut că aprecierea cererii de sancționare este la latitudinea funcționarilor superiori, fără a exista prea multe mijloace eficiente de a controla dacă aceștia declanșează într-adevăr procedura de sancționare.

Pentru angajații instituțiilor publice care nu sunt funcționari publici, sancționarea se face sub regimul Codului Muncii. Potrivit noului Cod al Muncii, în vigoare din 1 martie 2003, un angajat poate fi sancționat cu:

- avertisment scris,
- suspendarea contractului individual de muncă pentru o perioadă ce nu poate depăși 10 zile lucrătoare,
- retrogradarea din funcție, cu acordarea salariului corespunzător funcției în care s-a dispus retrogradarea, pentru o durată ce nu poate depăși 60 de zile,
- reducerea salariului de bază pe o durată de 1-3 luni cu 5-10%,
- reducerea salariului de bază și, după caz, și a indemnizației de conducere pe o perioadă de 1-3 luni cu 5-10%
- desfacerea disciplinară a contractului individual de muncă.

Sancțiunea se aplică de către angajator.

Conducătorii instituțiilor publice care nu sunt funcționari publici, fiind fie demnitari, fie aleși, sau consilieri lor personali, nu pot fi sancționați în acest mod. Singura cale rămâne cea prevăzută de Legea contenciosului administrativ.

Decizia de a recurge la această metodă de a-i sancționa pe cei care blochează transparența este una destul de delicată. Eficiența ei depinde de mulți factori și mai ales de faptul că decizia de sancționare aparține exclusiv autorității pentru care lucrează funcționarul public sau persoana respectivă.

O altă cale care stă la îndemâna celor ce consideră că le-au fost încălcate drepturile prevăzute în Legea transparenței este apelarea la Avocatul Poporului. Instituție prevăzută în Constituția din 1991 și înființată în 1997, Avocatul Poporului are ca scop apărarea drepturilor și libertăților cetățenilor în raporturile acestora cu autoritățile publice.²⁰ Deși această cale nu este expres prevăzută de Legea transparenței ea este totuși posibilă.²¹

Legea prevede și un instrument ce poate fi folosit de cetățeni pentru verificarea modului în care a fost aplicată legea de către autorități: raportul anual privind transparența decizională. Prin intermediul raportului se va putea vedea, cel puțin din punct de vedere cantitativ, în ce măsură a fost pusă în aplicare legea. Nepublicarea raportului anual de către toate autoritățile publice vizate poate să fie atacată în justiție.

Vreau ca autoritățile administrației publice locale din orașul meu să fie și mai transparente.

Legea transparenței prevede în art. 1 că standardele stabilite prin prevederile sale sunt minimale. Acest lucru înseamnă că toate instituțiile publice care cad sub incidența Legii transparenței sunt obligate să respecte aceste standarde, dar și că oricare instituție publică poate adopta norme care să prevadă drepturi mai largi privind participarea la elaborarea actelor normative sau la ședințe publice. Acest lucru s-a și întâmplat, încă înainte de apariția legii, atât la nivel local cât și național.

²⁰ Legea 35/1997, a Avocatului Poporului, Monitorul Oficial nr. 48/1997, republicată.

²¹ Pentru o paralelă referitoare la instituția Avocatului Poporului și Legea accesului la informațiile publice, a se vedea Codru Vrabie, *Rolul Avocatului Poporului în apărarea liberului acces la informațiile de interes public*, Asociația Română pentru Transparență, 2002.

Pe 29 noiembrie 2001, Consiliul Local al Municipiului Giurgiu a adoptat Hotărârea nr. 206 privind aprobarea implementării proiectului "Transparența în administrația publică locală". Giurgiu este primul municipiu din România care a adoptat măsuri prin care publicul poate lua parte în procesul de elaborare a deciziilor pe plan local. Decizia prevede obligativitatea Consiliului Local de a publica proiectele de acte normative în "Buletinul Informativ", înainte de adoptarea acestora. Persoanele interesate vor avea la dispoziție 60 de zile pentru a face sugestii sau comentarii. În situația în care Consiliul Local observă un interes crescut față de un anumit subiect, atunci poate organiza dezbateri publice în legătură cu acesta. Aceeași Hotărâre permite persoanelor să propună inițierea, modificarea, abrogarea sau înlocuirea unui act normativ. De asemenea, Hotărârea impune analizarea din punct de vedere al costurilor și beneficiilor a tuturor deciziilor cu impact asupra activității economice, urmând ca aceste analize să fie făcute publice.

Ordonanța de urgență privind cadrul general de reglementare a comunicațiilor²² prevede, în capitolul IX, procedurile de consultare, transparență și informare pe care Agenția Națională de Reglementare în Comunicații (ANRC) trebuie să le respecte. Articolul 50 detaliază procedura de consultare ce va fi urmată în cazul în care Agenția intenționează să adopte măsuri ce vor avea un impact semnificativ pe piața comunicațiilor electronice sau a serviciilor poștale. Proiectul de act normativ va fi publicat pe pagina de web a ANRC²³, iar persoanele și organizațiile care și-au manifestat interesul cu privire la reglementările ANRC vor fi anunțate prin e-mail de publicarea textului. Termenul pentru trimiterea comentariilor scrise va fi de cel puțin 30 de zile de la publicare, dar ordonanța permite și scurtarea lui, în situații de urgență, până la cel puțin 10 zile. Proiectul va putea fi adoptat în forma finală doar după o perioadă de 10 zile de la data expirării termenului de depunere a observațiilor, iar textul final va fi însoțit de o sinteză a observațiilor primite, cuprinzând și poziția ANRC față de ele.

Ce pot face dacă scopul meu nu poate fi atins prin această lege?

Așa cum menționam, Legea transparenței se alătură altor norme care au fost create pentru a vă sta la îndemână cu scopul de a vă asigura că interesele dumneavoastră sunt respectate. Prin intermediul Legii accesului la informațiile de interes public,²⁴ persoanele sau organizațiile pot solicita informații de la autoritățile administrației publice.²⁵ Astfel, puteți afla, de exemplu, ce s-a decis în legătură cu dumneavoastră sau cu aspectele care vă interesează. Ordonanța care reglementează dreptul la petiție²⁶ permite atât persoanelor fizice, cât și organizațiilor neguvernamentale, să adreseze petiții, adică cereri, reclamații, sesizări sau propuneri, către autoritățile administrației publice. Astfel puteți interacționa cu administrația în afara ședințelor publice sau a proceselor consultative legate de adoptarea unor acte normative. Legea contenciosului administrativ²⁷ permite atacarea actelor administrative care îngreșesc drepturile și interesele dumneavoastră recunoscute de lege.

Legea transparenței a mai adăugat un instrument, poate cel mai puternic, de acțiune în legătură cu administrația publică. Prin el vă puteți face auzită vocea. Folosiți-l! Nu uitați că:

„ABSENȚII NU AU NICIODATĂ DREPTATE!”

²² Ordonanța de urgență nr. 79 din 13 iunie 2002 privind cadrul general de reglementare a comunicațiilor, Monitorul Oficial nr. 457/2002.

²³ www.anrc.ro.

²⁴ A se vedea nota 2, supra.

²⁵ Pentru detalii, a se vedea Asociația Română pentru Transparență, *Ce trebuie să știm despre accesul la informațiile de interes public*, București, 2001.

²⁶ A se vedea nota 3, supra.

²⁷ A se vedea nota 12, supra.



V. Mijloacele la dispoziția ONG pentru monitorizarea implementării legii transparenței²⁸

Autoritățile respectă obligația de transparență față de solicitanții de informații privind proiectele de acte normative?

Coordonatorii locali pot adresa câte o cerere către Primărie prin care solicită să fie înștiințați cu privire la toate proiectele de acte normative (hotărâri ale consiliului local) care urmează a fi discutate de-a lungul desfășurării proiectului: _____.

[În paralel, alți membri ai echipei de proiect pot adresa aceeași solicitare în calitate de cetățeni obișnuiți. Aceasta ar permite compararea răspunsurilor autorităților față de persoane juridice/organizații constituite și persoane fizice/cetățeni.]

Cererea se fundamentează conform art. 6, alin. 1 al Legii 52/2003:

'Autoritatea administrației publice va transmite proiectele de acte normative tuturor persoanelor care au depus o cerere pentru primirea acestor informații'.

Cine răspunde de aplicarea legii 52/2003 în cadrul autorității publice?

Numirea unei persoane desemnate pentru relația cu societatea civilă (conform art. 6 alin. 5 și art.7 alin. 2) se face de către conducătorul instituției.

Coordonatorii locali pot consulta site-ul, biroul pentru relații cu publicul al Primăriei în vederea identificării persoanei desemnate pentru relația cu societatea civilă și a contactelor acesteia: adresă, telefon, e-mail.

Adițional, coordonatorii locali pot solicita copie după documentul care conține fișa de post a persoanei desemnate pentru relația cu societatea civilă conform Legii 544/2001. Alternativ, coordonatorii locali pot avea o discuție cu persoana desemnată pe acest subiect.

În cazul în care coordonatorii locali obțin informația (ceea ce este preferabil din perspectiva documentării), este interesant de verificat ce alte atribuții îndeplinește această persoană în cadrul Primăriei.

Ce și cum raportează autoritatea despre implementarea până în prezent a Legii 52/2003?

Publicarea rapoartelor anuale privind transparența decizională (conform art. 12)

Coordonatorii locali solicită copie după documentul care conține informația privitoare la rapoartele anuale de monitorizare ale Legii 52/2003 începând din anul 2004-2006.

Coordonatorii locali vor verifica dacă acestea conțin:

- numărul recomandărilor primite,
- numărul recomandărilor acceptate,
- numărul participanților la ședințele publice,
- numărul dezbaterilor publice organizate pe marginea proiectelor de acte normative,
- situația în care autoritatea a fost acționată în justiție pentru nerespectarea prevederilor prezentei legi,
- evaluarea parteneriatului cu cetățenii și asociațiile legal constituite ale acestora,
- numărul ședințelor care nu au fost publice și motivația restricționării accesului.

Coordonatorii locali vor evalua:

- nivelul cererii și ofertei de transparență,

²⁸ Cercetarea a fost realizată de Oana Țigănescu de la Fundația pentru Dezvoltarea Societății Civile (FDSC), care a și elaborat acest capitol al ghidului, sub coordonarea Oanei Zăbavă, Asociația Română pentru Transparență.

- oportunitățile și obstacolele în calea organizării de dezbateri publice conform legii 52/2003,
- evoluția în timp a practicilor de transparență decizională.

Cum se implementează legea în prezent?

Elemente de rigurozitate:

a) Anunțarea proiectelor de acte normative (art 6, alin. 2)

Coordonatorii locali pot urmări lunar, prin vizitarea site-ului, a sediului Primăriei și prin lecturarea publicațiilor periodice ale Primăriei (dacă este cazul):

- dacă autoritatea publică proiectele de acte normative;
- dacă autoritatea transmite proiectele de acte normative către mass media și cei interesați;
- dacă anunțul cuprinde:
 - notă de fundamentare,
 - expunere de motive sau referat de aprobare privind necesitatea adoptării actului normative,
 - termenul limită, data, locul și modalitatea prin care cei interesați pot transmite în scris propuneri, sugestii, opinii cu valoare de recomandare;
 - dacă între data anunțării proiectului și data dezbaterii acestuia în plenum Consiliului există un interval de cel puțin 30 de zile;
 - dacă intervalul de transmitere în scris a propunerilor, sugestiilor, opiniilor cu valoare de recomandare este de cel puțin 10 zile.

b) Respectarea termenelor de organizare a ședințelor publice

Coordonatorii locali pot urmări lunar, prin vizitarea site-ului, a sediului Primăriei și prin lecturarea publicațiilor periodice ale Primăriei (dacă este cazul), dacă ședințele publice sunt anunțate cu cel puțin 3 zile înainte de data desfășurării (art. 7).

c) Regulamentul de organizare a dezbaterilor

Coordonatorii locali pot solicita copie după documentul care conține informația privind regulamentul de organizare al dezbaterilor publice conform legii 544/2001 (vezi art.15 al legii 52/2003)

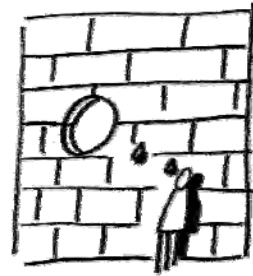
Coordonatorii locali pot solicita o discuție cu persoana desemnată pentru a verifica dacă, în lipsa unui astfel de document, aceasta folosește un îndrumar în organizarea ședințelor publice sau în ce măsură un astfel de îndrumar/ regulament îi este util în activitate.

d) Publicarea minutelor ședințelor publice

Coordonatorii locali urmăresc lunar, prin vizitarea site-ului, a sediului Primăriei și lectura publicațiilor periodice ale Primăriei (dacă este cazul), dacă se publica minutele sau înregistrările ședințelor publice (art.11 și 10) organizate conform legii 52/2003.

OBSERVAȚII:

- ⇒ În cazul în care Primaria organizează ședințe publice, este recomandabil ca membrii echipei de proiect să ia parte în calitate de observatori.
- ⇒ Pentru organizarea celor două dezbateri publice, este util ca membrii echipei de proiect să se consulte cu cetățeni, alte organizații, consilieri locali sau alte persoane cu funcții de conducere din cadrul autorității publice. În urma acestor discuții, ei își pot restrânge interesele la două teme, de pildă, 'investiții care implică obligații financiare pe termen ' și 'servicii publice de termoficare' cu privire la care clubul APD să solicite dezbateri publice conform art. 6, alin. 7 al Legii 52/2003.
- ⇒ ! Atenție, Legea administrației publice locale 215/2001 vorbește despre 'ședințe publice' într-un sens larg, de ședințe ale Consiliului Local la care accesul cetățenilor este permis. Nu trebuie confundate cu dezbaterile publice organizate conform legii 52/2003.



ANEXĂ I Tabel de conformitate referitor la respectarea procedurilor stabilite prin Legea 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică

[denumirea actului normativ]

[emitent]

- A. motivele neaplicării procedurii de participare la elaborarea actelor normative
1. informații clasificate
[se face referire la tipul informațiilor și la temeiul clasificării]
 2. activități comerciale sau financiare
[se menționează efectul pe care publicitatea l-ar fi avut asupra principiului concurenței loiale]
 3. datele personale
[se face referire la categoria de persoane și la temeiul protejării datelor]
- B. motivele neaplicării procedurii de participare la elaborarea actelor normative
- circumstanțele excepționale
 - soluțiile imediate care se impun
 - atingerea adusă interesului public
[se verifică și legăturile de cauzalitate între aceste trei elemente]
 - procedura de urgență utilizată, conform legii
1. data adoptării actului normativ
 - numărul de locuri disponibile în sală
 - numărul de persoane prezente în vederea ședinței publice de adoptare
[se verifică dacă li s-au distribuit extrase din regulamentul de ședință]
 - numărul de persoane cărora li s-a aplicat procedura de precădere și numărul ziariștilor prezenți
 - numărul de persoane care au luat cuvântul
 - numărul recomandărilor primite
 - numărul recomandărilor susținute ca amendamente
 - numărul recomandărilor acceptate ca amendamente
[se recomandă utilizarea unui tabel care să cuprindă numele persoanei care a făcut recomandarea, dimpreună cu motivele pentru care aceasta a fost acceptată sau respinsă]
 - data transmiterii răspunsurilor privind acceptarea sau respingerea recomandărilor către

persoanele care le-au depus/înaintat/transmis

[se verifică să nu fie mai târziu de 30 de zile de la data înregistrării recomandărilor]

- data publicării minutei sau procesului-verbal al ședinței publice de adoptare și modalitatea de publicare: *la avizier/pe site*
- data anunțului privind ședința publică de adoptare
[se verifică să fie cu cel puțin 3 zile înainte de data de la punctul 1]
- modul de comunicare a anunțului: *la avizier/pe site/în mass-media*
- numărul de persoane către care anunțul a fost transmis prin corespondență
- numărul de persoane invitate în mod special
[inclusiv asociațiile mediului de afaceri și alte asociații legal constituite, respectiv persoanele care au depus o cerere pentru primirea informațiilor și cele care au făcut deja recomandări]

2. data avizării proiectului de act normativ

[se verifică să fie cu cel puțin 3 zile înainte de data de la punctul 1]

- numărul de locuri disponibile în sală
- numărul de persoane prezente în vederea ședinței publice de avizare
[se verifică dacă li s-au distribuit extrase din regulamentul de ședință]
- numărul de persoane cărora li s-a aplicat procedura de precădere și numărul ziariștilor prezenți
- numărul de persoane care au luat cuvântul
- numărul recomandărilor primite
- numărul recomandărilor susținute ca amendamente
- numărul recomandărilor acceptate ca amendamente
[se recomandă utilizarea unui tabel care să cuprindă numele persoanei care a făcut recomandarea, motivele pentru care aceasta a fost acceptată sau respinsă]
- data publicării minutei sau procesului-verbal al ședinței publice de avizare și modalitatea de publicare *la avizier/pe site*
- data anunțului privind ședința publică de avizare
[se verifică să fie cu cel puțin 3 zile înainte de data de la punctul 2]
- modul de comunicare a anunțului *la avizier/pe site/în mass-media*
- numărul de persoane către care anunțul a fost transmis prin corespondență
- numărul de persoane invitate în mod special
[inclusiv asociațiile mediului de afaceri și alte asociații legal constituite, respectiv persoanele care au depus o cerere pentru primirea informațiilor și cele care au făcut deja recomandări]

3. data analizării recomandărilor asupra proiectului de act normativ

[se verifică să fie cu cel puțin 3 zile înainte de data de la punctul 2]

- numărul recomandărilor primite în cadrul dezbaterii și prin corespondență
- numărul recomandărilor susținute ca amendamente

- numărul recomandărilor acceptate ca amendamente
[se recomandă utilizarea unui tabel care să cuprindă numele persoanei care a făcut recomandarea, dimpreună cu motivele pentru care aceasta a fost acceptată sau respinsă]

- 4. data dezbaterii publice asupra proiectului de act normativ
[se verifică să fie cel mult în preziua datei de la punctul 3]
 - numărul de persoane prezente la dezbateria publică și numărul ziariștilor prezenți
 - numărul de persoane care au luat cuvântul
 - numărul recomandărilor primite în cadrul dezbaterii publice
 - denumirea persoanei care a solicitat organizarea dezbaterii publice
 - data când a fost solicitată organizarea dezbaterii publice
 - data anunțului privind organizarea dezbaterii publice
[se verifică să fie cu cel mult 10 zile înainte de data de la punctul 4]
 - modul de comunicare a anunțului *la avizier/pe site/în mass-media*
 - numărul de persoane către care anunțul a fost transmis prin corespondență
 - numărul de persoane invitate în mod special
[inclusiv asociațiile mediului de afaceri și alte asociații legal constituite, respectiv persoanele care au depus o cerere pentru primirea informațiilor și cele care au făcut deja recomandări]

- 5. data până la care s-au putut transmite recomandări prin corespondență
[se verifică să fie cel puțin 10 zile după data de la punctul 6 și cel mult în preziua datei de la punctul 4]
 - numărul de persoane care au transmis recomandări
 - numărul recomandărilor primite prin corespondență
[se recomandă utilizarea unui tabel care să cuprindă numele persoanei care a făcut fiecare recomandare]

- 6. data publicării anunțului referitor la elaborarea actului normativ
[se verifică să fie cu cel puțin 30 de zile înainte de data de la punctul 3]
 - modul de comunicare a anunțului *la avizier/pe site/în mass-media*
 - numărul de persoane către care anunțul a fost transmis prin corespondență
[inclusiv asociațiile mediului de afaceri și alte asociații legal constituite, respectiv persoanele care au depus o cerere pentru primirea informațiilor]

- 7. documentele anexate anunțului referitor la elaborarea actului normativ
 - nota de fundamentare, expunere de motive sau referat de necesitate (aprobat)
 - fișa de politici publice, analiza de impact sau analiza cost-beneficiu
 - textul complet al proiectului de act normativ
 - datele privind termenul, locul și modalitatea în care se pot transmite recomandări



ANEXĂ II Legea 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică²⁹

CAPITOLUL I – Dispoziții generale

Art. 1. - (1) Prezenta lege stabilește regulile procedurale minimale aplicabile pentru asigurarea transparenței decizionale în cadrul autorităților administrației publice centrale și locale, alese sau numite, precum și al altor instituții publice care utilizează resurse financiare publice, în raporturile stabilite între ele cu cetățenii și asociațiile legal constituite ale acestora.

(2) Legea are drept scop:

- a)** să sporească gradul de responsabilitate a administrației publice față de cetățean, ca beneficiar al deciziei administrative;
- b)** să stimuleze participarea activă a cetățenilor în procesul de luare a deciziilor administrative și în procesul de elaborare a actelor normative;
- c)** să sporească gradul de transparență la nivelul întregii administrații publice.

Art. 2. - Principiile care stau la baza prezentei legi sunt următoarele:

- a)** informarea în prealabil, din oficiu, a persoanelor asupra problemelor de interes public care urmează să fie dezbătute de autoritățile administrației publice centrale și locale, precum și asupra proiectelor de acte normative;
- b)** consultarea cetățenilor și a asociațiilor legal constituite, la inițiativa autorităților publice, în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative;
- c)** participarea activă a cetățenilor la luarea deciziilor administrative și în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative, cu respectarea următoarelor reguli:
 - 1.** ședințele autorităților și instituțiilor publice care fac obiectul prezentei legi sunt publice, în condițiile legii;
 - 2.** dezbaterile vor fi consemnate și făcute publice;
 - 3.** minutele acestor ședințe vor fi înregistrate, arhivate și făcute publice, în condițiile legii.

Art. 3. - În sensul prezentei legi, termenii de mai jos se definesc astfel:

- a)** act normativ - actul emis sau adoptat de o autoritate publică, cu aplicabilitate generală;
- b)** luarea deciziei - procesul deliberativ desfășurat de autoritățile publice;
- c)** elaborarea de acte normative - procedura de redactare a unui proiect de act normativ anterior supunerii spre adoptare;
- d)** recomandare - orice punct de vedere, sugestie, propunere sau opinie, exprimată verbal sau în scris, primită de către autoritățile publice de la orice persoană interesată în procesul de luare a deciziilor și în procesul de elaborare a actelor normative;
- e)** obligația de transparență - obligația autorităților administrației publice de a informa și de a supune dezbaterii publice proiectele de acte normative, de a permite accesul la luarea deciziilor administrative și la minutele ședințelor publice;
- f)** asociație legal constituită - orice organizație civică, sindicală, patronală sau orice alt grup asociativ de reprezentare civică;
- g)** minută - documentul scris în care se consemnează în rezumat punctele de vedere exprimate de participanți la o ședință, precum și rezultatul dezbaterilor;
- h)** ordine de precădere - ordinea care determină prioritatea participării la ședințele publice, în raport cu interesul manifestat față de subiectul ședinței;
- i)** ședință publică - ședința desfășurată în cadrul autorităților administrației publice și la care are acces orice persoană interesată.

Art. 4. - Autoritățile administrației publice obligate să respecte dispozițiile prezentei legi sunt:

- a)** autoritățile administrației publice centrale: ministerele, alte organe centrale ale administrației publice din subordinea Guvernului sau a ministerelor, serviciile publice descentralizate ale acestora, precum și autoritățile administrative autonome;
- b)** autoritățile administrației publice locale: consiliile județene, consiliile locale, primarii, instituțiile și serviciile publice de interes local sau județean.

Art. 5. - Prevederile prezentei legi nu se aplică procesului de elaborare a actelor normative și ședințelor în care sunt prezentate informații privind:

- a)** 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;

²⁹ Publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 70 din 3 februarie 2003

- b)** valorile, termenele de realizare și datele tehnico-economice ale activităților comerciale sau financiare, dacă publicarea acestora aduce atingere principiului concurenței loiale, potrivit legii;
- c)** datele personale, potrivit legii.

CAPITOLUL AL II-LEA — Proceduri privind participarea cetățenilor și a asociațiilor legal constituite la procesul de elaborare a actelor normative și la procesul de luare a deciziilor

Secțiunea 1 — Dispoziții privind participarea la procesul de elaborare a actelor normative

Art. 6. - (1) În cadrul procedurilor de elaborare a proiectelor de acte normative autoritatea administrației publice are obligația să publice un anunț referitor la această acțiune în site-ul propriu, să-l afișeze la sediul propriu, într-un spațiu accesibil publicului, și să-l transmită către mass-media centrală sau locală, după caz. Autoritatea administrației publice va transmite proiectele de acte normative tuturor persoanelor care au depus o cerere pentru primirea acestor informații.

(2) Anunțul referitor la elaborarea unui proiect de act normativ va fi adus la cunoștință publicului, în condițiile alin. (1), cu cel puțin 30 de zile înainte de supunerea spre analiză, avizare și adoptare de către autoritățile publice. Anunțul va cuprinde o notă de fundamentare, o expunere de motive sau, după caz, un referat de aprobare privind necesitatea adoptării actului normativ propus, textul complet al proiectului actului respectiv, precum și termenul limită, locul și modalitatea în care cei interesați pot trimite în scris propuneri, sugestii, opinii cu valoare de recomandare privind proiectul de act normativ.

(3) Anunțul referitor la elaborarea unui proiect de act normativ cu relevanță asupra mediului de afaceri se transmite de către inițiator asociațiilor de afaceri și altor asociații legal constituite, pe domenii specifice de activitate, în termenul prevăzut la alin. (2).

(4) La publicarea anunțului autoritatea administrației publice va stabili o perioadă de cel puțin 10 zile pentru a primi în scris propuneri, sugestii sau opinii cu privire la proiectul de act normativ supus dezbaterii publice.

(5) Conducătorul autorității publice va desemna o persoană din cadrul instituției, responsabilă pentru relația cu societatea civilă, care să primească propunerile, sugestiile și opiniile persoanelor interesate cu privire la proiectul de act normativ propus.

(6) 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).

(7) Autoritatea publică în cauză 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.

(8) 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. Autoritatea publică în cauză trebuie să analizeze toate recomandările referitoare la proiectul de act normativ în discuție.

(9) În cazul reglementării unei situații care, din cauza circumstanțelor sale excepționale, impune adoptarea de soluții imediate, în vederea evitării unei grave atingeri aduse interesului public, proiectele de acte normative se supun adoptării în procedura de urgență prevăzută de reglementările în vigoare.

SECȚIUNEA a 2-a — Dispoziții privind participarea la procesul de luare a deciziilor

Art. 7. - (1) Participarea persoanelor interesate la lucrările ședințelor publice se va face în următoarele condiții:

a) 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;

b) acest anunț trebuie adus la cunoștința cetățenilor și a asociațiilor legal constituite care au prezentat sugestii și propuneri în scris, cu valoare de recomandare, referitoare la unul dintre domeniile de interes public care urmează să fie abordat în ședința publică;

c) anunțul va conține data, ora și locul de desfășurare a ședinței publice, precum și ordinea de zi.

(2) Difuzarea anunțului și invitarea specială a unor persoane la ședința publică sunt în sarcina responsabilului desemnat pentru relația cu societatea civilă.

(3) Participarea persoanelor interesate la ședințele publice se va face în limita locurilor disponibile în sala de ședințe, în ordinea de precădere dată de interesul asociațiilor legal constituite în raport cu subiectul ședinței publice, stabilită de persoana care prezidează ședința publică.

(4) Ordinea de precădere nu poate limita accesul massmedia la ședințele publice.

Art. 8. - Persoana care prezidează ședința publică oferă invitațiilor și persoanelor care participă din proprie inițiativă posibilitatea de a se exprima cu privire la problemele aflate pe ordinea de zi.

Art. 9. - (1) Adoptarea deciziilor administrative ține de competența exclusivă a autorităților publice.

(2) Punctele de vedere exprimate în cadrul ședințelor publice de persoanele menționate la art. 8 au valoare de recomandare.

Art. 10. - Minuta ședinței publice, incluzând și votul fiecărui membru, cu excepția cazurilor în care s-a hotărât vot secret, va fi afișată la sediul autorității publice în cauză și publicată în site-ul propriu.

Art. 11. - (1) Autoritățile publice prevăzute la art. 4 sunt obligate să elaboreze și să arhiveze minutele ședințelor publice. Atunci când se consideră necesar, ședințele publice pot fi înregistrate.

(2) Înregistrările ședințelor publice, cu excepția celor prevăzute la art. 6, vor fi făcute publice, la cerere, în condițiile Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public.

Art. 12. - (1) Autoritățile publice prevăzute la art. 4 sunt obligate să întocmească și să facă public un raport anual privind transparența decizională, care va cuprinde cel puțin următoarele elemente:

a) numărul total al recomandărilor primite;

- b)** numărul total al recomandărilor incluse în proiectele de acte normative și în conținutul deciziilor luate;
 - c)** numărul participanților la ședințele publice;
 - d)** numărul dezbaterilor publice organizate pe marginea proiectelor de acte normative;
 - e)** situația cazurilor în care autoritatea publică a fost acționată în justiție pentru nerespectarea prevederilor prezentei legi;
 - f)** evaluarea proprie a parteneriatului cu cetățenii și asociațiile legal constituite ale acestora;
 - g)** numărul ședințelor care nu au fost publice și motivația restricționării accesului.
- (2)** Raportul anual privind transparența decizională va fi făcut public în site-ul propriu, prin afișare la sediul propriu într-un spațiu accesibil publicului sau prin prezentare în ședință publică.

CAPITOLUL AL III-LEA — Sancțiuni

Art. 13. - (1) Orice persoană care se consideră vătămată în drepturile sale, prevăzute de prezenta lege, poate face plângere în condițiile Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare.

(2) Plângerea și recursul se judecă în procedură de urgență și sunt scutite de taxă de timbru.

Art. 14. - Constituie abatere disciplinară și se sancționează, potrivit prevederilor Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, cu modificările și completările ulterioare, sau, după caz, potrivit legislației muncii, fapta funcționarului care, din motive contrare legii, nu permite accesul persoanelor la ședințele publice sau împiedică implicarea persoanelor interesate în procesul de elaborare a actelor normative de interes public, în condițiile prezentei legi.

Art. 15. - Persoanele care asistă la ședințele publice, invitate sau din proprie inițiativă, trebuie să respecte regulamentul de organizare și funcționare a autorității publice. În cazul în care președintele de ședință constată că o persoană a încălcat regulamentul, va dispune avertizarea și, în ultimă instanță, evacuarea acesteia.

CAPITOLUL AL IV LEA — Dispoziții finale

Art. 16. - (1) Prezenta lege intră în vigoare în termen de 60 de zile de la data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I.

(2) La data intrării în vigoare a prezentei legi orice dispoziții contrare se abrogă.

Art. 17. - În termen de 30 de zile de la intrarea în vigoare a prezentei legi, autoritățile publice și celelalte persoane juridice prevăzute la art. 4 sunt obligate să își modifice regulamentul de organizare și funcționare în conformitate cu prevederile prezentei legi.

Această lege a fost adoptată de Senat în ședința din 19 decembrie 2002, cu respectarea prevederilor art. 74 alin. (2) din Constituția României.

PREȘEDINTELE SENATULUI
NICOLAE VĂCĂROIU

Această lege a fost adoptată de Camera Deputaților în ședința din 19 decembrie 2002, cu respectarea prevederilor art. 74 alin. (2) din Constituția României.

p. PREȘEDINTELE CAMEREI DEPUTAȚILOR,
VIOREL HREBENCIUC

București, 21 ianuarie 2003.
Nr. 52.

Acest ghid a fost produs de Transparency International Romania | Asociația Română pentru Transparență și Asociația Pro Democrația în cadrul proiectului Lege și Transparență, finanțat de Uniunea Europeană prin programul Phare 2004.

Tranger Printing
București, noiembrie 2006

Conținutul acestui material nu reprezintă în mod necesar poziția oficială a Uniunii Europene.