

# PARTICIPAREA CIVILĂ LA PROCESE DECIZIONALE

O trecere în revistă a standardelor și practicilor  
din statele membre ale Consiliului Europei







Strasbourg, mai 2016

# PARTICIPAREA CIVILĂ LA PROCESE DECIZIONALE

**O trecere în revistă a standardelor și practicilor  
din statele membre ale Consiliului Europei**

*Elaborată de către*

Centrul European pentru Drept Necomercial (ECNL)  
(Ivana Rosenzweigova și Vanja Skoric, cu sprijinul Hannei Asipovich)  
sub autoritatea Katerinei Hadzi-Miceva, directoare executivă

*pentru*

Comitetul European pentru Democrație și Guvernare (CDDG)  
în vederea elaborării orientărilor privind participarea civilă  
la procesele de luare a deciziilor politice

**Declinare a responsabilității:** Aceasta este o traducere neoficială în limba română, comandată de Centrul European pentru Drept Necomercial. Responsabilitatea pentru conținutul documentului aparține exclusiv autorilor. Consiliul Europei nu poartă nicio responsabilitate pentru aceasta. Traducerile oricărui materiale în alte limbi, comandate de ECNL, servesc doar în calitate de facilitare. În cazul în care apar întrebări în legătură cu exactitatea traducerii, vă rugăm să consultați versiunea oficială în limba originală a documentului.

*Această traducere a fost posibilă datorită ajutorului generos al poporului american oferit prin intermediul Agenției SUA pentru Dezvoltare Internațională (USAID). Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă neapărat poziția USAID sau a Guvernului SUA.*





# CUPRINS

<b>I. INTRODUCERE</b> .....	5
<b>II. DOMENIUL DE APLICARE ȘI PRINCIPIILE PARTICIPĂRII CIVILE</b> .....	7
1. Domeniul de aplicare și definițiile participării civile .....	7
2. Valorile și principiile participării civile .....	9
<b>III. MEDIUL PROPICE CA PREMISĂ PENTRU O PARTICIPARE SEMNIFICATIVĂ</b> .....	13
<b>IV. STANDARDE PENTRU O PARTICIPARE CIVILĂ SEMNIFICATIVĂ</b> .....	17
1. Nivelul internațional .....	17
2. Consiliul Europei .....	19
3. Uniunea Europeană .....	25
4. OSCE ODIHR .....	26
<b>V. CADRUL PENTRU O PARTICIPARE CIVILĂ SEMNIFICATIVĂ</b> .....	27
1. Etapele ciclului de politici .....	27
1.1 Formularea politicilor ( <i>stabilirea agendei, elaborarea proiectului, decizia</i> ) .....	28
1.2 Realizarea politicilor ( <i>punerea în aplicare, diseminarea</i> ) .....	29
1.3 Învățarea din politici ( <i>monitorizarea, evaluarea</i> ) .....	29
2. Niveluri de participare .....	29
2.1 Accesul la informație .....	29
2.2 Consultările .....	33
2.3 Implicarea activă ( <i>parteneriatul</i> ) .....	36
2.4 Dialogul .....	40
<b>VI. ASIGURAREA UNEI PARTICIPĂRI CIVILE SEMNIFICATIVE ÎN PRACTICĂ</b> .....	45
1. Integrarea garanțiilor de participare în cadrul legislativ național .....	45
2. Instrumente și practici generale care oferă garanții pentru o participare semnificativă și de succes .....	51
2.1 E-participarea .....	51
2.2 Îmbunătățirea înțelegerii și monitorizarea implementării .....	57
2.3 Structurile de cooperare .....	58
3. Măsurile corective în caz de nerespectare a principiilor de participare .....	60
<b>VII. CONSTATĂRI ȘI CONCLUZII GENERALE</b> .....	65
<b>VIII. BIBLIOGRAFIE</b> .....	69
<b>ANEXĂ: LINII DIRECTOARE PENTRU PARTICIPAREA CIVILĂ</b> .....	79



# I. INTRODUCERE

*„...democrația participativă trebuie consolidată ca un proces, în care toți oamenii, nu doar cetățenii, participă la conducerea afacerilor publice, la nivel local, regional, național și european”<sup>1</sup>*

În raportul Secretarului General al Consiliului Europei pentru 2015,<sup>2</sup> „mecanismele eficiente și durabile de dialog, consultare și cooperare între societatea civilă și autorități la toate nivelurile” se recunosc în mod expres drept mecanisme importante „care permit participarea tuturor persoanelor și grupurilor din societate la luarea deciziilor în mod democratic”. Într-adevăr, există o recunoaștere sporită în țările din Europa cu privire la necesitatea de a introduce mecanisme legislative sau diferite modele care ar facilita participarea civilă. Cu toate acestea, în raportul Secretarului General se constată în mod corect că în unele țări „modelul funcționează destul de bine. În altele, modelul și instituțiile de consultare publică și participare manifestă o lipsă de eficiență și de multe ori există ca o formalitate”. În „cele mai rele cazuri”, guvernele încearcă „să controleze inițiativele cetățenilor”. Reducerea spațiului de participare și de implicare generală a organizațiilor non-guvernamentale (ONG-urilor) este notabilă; în timp ce în unele state membre ale Consiliului Europei se afirmă că aceasta este o provocare recunoscută, în altele ea se reliefează ca o problemă potențială.

Această tendință trebuie să fie inversată, practicile bune existente fiind evidențiate și împărtășite, iar beneficiile participării trebuie promovate. În acest scop, Secretarul General recomandă ca „Consiliul Europei să elaboreze noi orientări pentru a asigura participarea civilă semnificativă în procesul de luare a deciziilor politice, bazată pe cele mai bune practici și standarde împărtășite.” În plus, Consiliul Europei se obligă să abordeze problema prin angajamente la nivel național pentru a se convinge că „țările asigură participarea civilă activă la procesele de luare a deciziilor, cu garanții oficiale în vigoare, în conformitate cu standardele Consiliului Europei”.

În continuarea raportului, prin termenii de referință ai Comitetului European pentru Democrație și Guvernare 2016-2017, Comitetul a fost însărcinat să „elaboreze noi orientări pentru a asigura participarea civilă semnificativă la procesul de luare a deciziilor politice, pe baza celor mai bune practici și standarde împărtășite”. Pentru a sprijini elaborarea ghidurilor, Comitetul urmează să adopte o trecere în revistă generală a practicilor și a standardelor existente în cadrul statelor membre ale Consiliului Europei. Examinarea și ghidurile ar încuraja statele membre să ia măsuri pentru a realiza participarea civilă semnificativă la procesul de luare a deciziilor politice.

<sup>1</sup> Consiliul Europei, APCE, Rezoluția 1746 (2010) Democrația în Europa: criză și perspective, disponibilă la <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=17882&lang=en>.

<sup>2</sup> Secretarul General al Consiliului Europei, *Situația democrației, drepturilor omului și a statului de drept în Europa. O responsabilitate comună pentru securitatea democratică în Europa*, 2015, disponibil la <https://edoc.coe.int/en/overview/6455-state-of-democracy-human-rights-and-the-rule-of-law-in-europe.html>.

În acest document<sup>3</sup> s-a descris examinarea generală solicitată pentru a sprijini elaborarea ghidului Consiliului Europei și punerea în aplicare a acestuia la nivel național. Lucrarea a fost elaborată pe baza unei analize din oficiu a materialelor existente cu privire la participare, în ea recunoscându-se faptul că a existat o serie de lucrări teoretice și cercetări pentru a identifica practici și modele din țările europene.

Spectrul participării civile cuprins în raportul de examinare generală vizează participarea la procesele de luare a deciziilor de către persoanele fizice și organizațiile lor. În document se descrie ciclul de politici în care are loc participarea și se expun standardele și practicile din perspectiva celor trei niveluri principale de participare: accesul la informație, consultarea și parteneriatul activ. În lucrarea privind examinarea participării se oferă, de asemenea, exemple de mecanisme și modele care ar promova un dialog mai larg ca formă globală de angajament, aplicabilă la toate nivelurile și la toate etapele.

Standardele de participare au evoluat pe parcursul ultimilor ani nu numai în Europa, ci și pe plan internațional. Prin urmare, această prezentare generală descrie standardele și principiile participării existente, prin referire la documentele-cheie adoptate de organismele Organizației Națiunilor Unite (ONU), precum și de convențiile internaționale și la documentele adoptate de Consiliul Europei, Uniunea Europeană și OSCE.

Prezentarea generală oferă exemple din diferite țări privind mecanisme și modele la nivel național (parlament, guvern, ministere), precum și la nivel regional și local, și prezintă exemple concrete din cadrul statelor membre ale Consiliului Europei. Aceste exemple au fost selectate în conformitate cu următoarele criterii:

- dacă mecanismele și inițiativele susțin participarea semnificativă, adică dacă există informații că acestea sunt eficiente în practică sau au potențialul de a fi eficiente în cazul în care sunt îndeplinite condițiile relevante;
- dacă acestea conțin unele abordări inovatoare;
- dacă acestea au potențialul de a servi ca modele și sunt transferabile;
- dacă există deja câteva lecții învățate în procesul de realizare a acestora;
- dacă acestea au potențialul de a contribui la participarea durabilă și pe termen mai lung, la parteneriat și dialog.

În cele din urmă, examinarea participării urmărește să faciliteze învățarea transfrontalieră și să sprijine Consiliul Europei în elaborarea de ghiduri care ar ajuta la oficializarea dreptului la participare, la consolidarea garanțiilor și ar contribui la organizarea la nivel național a proceselor de luare a deciziilor semnificative, eficiente și participative.

---

<sup>3</sup> Elaborat de către Centrul European pentru Drept Necomercial (ECNL).



## II. DOMENIUL DE APLICARE ȘI PRINCIPIILE PARTICIPĂRII CIVILE

În acest compartiment se descriu aspectele concrete ale participării la procesul de luare a deciziilor politice care vor fi examinate, inclusiv domeniul general de aplicare și definițiile. Acest compartiment se bazează în principal pe standardele adoptate de Consiliul Europei, organizațiile interguvernamentale europene, precum și pe documentele relevante ale ONU. În el se subliniază, de asemenea, cele mai răspândite principii și valori ale participării deja integrate în documentele Consiliului Europei și alte documente relevante.

### 1. Domeniul de aplicare și definițiile participării civile

#### *Domeniul de aplicare*

Participarea civilă poate avea loc în timpul diferitor etape ale alegerilor și în perioada dintre alegeri, pe parcursul diferitor etape de elaborare a politicilor și a legilor. În raport se oferă o imagine de ansamblu a participării civile la procesele în care autoritățile publice își propun să elaboreze și să adopte un document de politici, o strategie, o lege, o reglementare, sau orice alt proces în care se ia o decizie, care afectează publicul sau un segment al acestuia. Participarea civilă are loc în paralel cu democrația reprezentativă, adică cu procesele care au loc în timpul alegerilor libere și corecte.

După cum se relevă în Comentariul general cu privire la articolul 25 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice (PIDCP) referitor la desfășurarea afacerilor publice:

*„...este un concept larg, care se referă la exercitarea puterii politice, în special, la exercitarea puterilor legislativă, executivă și administrativă. Acesta cuprinde toate aspectele administrației publice, precum și formularea și realizarea politicilor la nivel internațional, național, regional și local. Repartizarea competențelor și mijloacele prin care cetățenii își pot exercita individual dreptul de a participa la afacerile publice e protejată de articolul 25 și ar trebui să fie stabilită în Constituție și în alte legi” (§5). Cetățenii se pot implica în mod direct prin participarea la adunări populare cu competențe de luare a deciziilor cu privire la problemele locale sau cele ale unei anumite comunități, precum și prin organismele create pentru a reprezenta cetățenii în consultările cu guvernul” (§6).<sup>4</sup>*

<sup>4</sup> Comitetul ONU pentru Drepturile Omului, Comentariul general nr. 25: *Drepturile de a participa la afacerile publice, drepturile de vot și dreptul de acces egal la serviciile publice* (Art. 25) CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 27 august 1996, disponibil la [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.7&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.7&Lang=en).

### Participarea persoanelor și a ONG-urilor la procese

Având în vedere că această cercetare a fost realizată pentru Consiliul Europei, domeniul de aplicare a lucrării privind examinarea participării se axează pe implicarea ONG-urilor în astfel de procese. Aceasta este în conformitate cu Recomandarea CM/Rec(2007)14, care stabilește standardele pentru participarea ONG-urilor la astfel de procese (spre deosebire de persoane).<sup>5</sup> În mod similar, documentul de fond privind Codul Organizațiilor Internaționale Neguvernamentale (OING) al practicilor bune de participare civilă în procesul decizional (Codul OING privind participarea),<sup>6</sup> descrie participarea civilă ca „*implicare a persoanelor în instituții informale, cum ar fi organizațiile neguvernamentale, asociații, serviciile comunitare și participarea acestora la procesele decizionale generale*”. Codul OING privind participarea limitează propria sferă de aplicare la „*contribuția ONG-urilor organizate în procesul democratic și nu se axează pe aspecte asociate privind participarea civilă, adică a persoanelor*”.<sup>7</sup>

Însă aceasta nu înseamnă că participarea ar trebui să fie limitată la grupuri organizate și ONG-uri; cele mai multe elemente și modele ale sistemului sunt aplicabile în mod inevitabil, în raport cu publicul larg și cu persoanele fizice. Într-adevăr, articolul 25 din PIDCP prevede că *orice persoană* are dreptul și posibilitatea, fără o oarecare distincție și fără restricții nerezonabile, de a lua parte la realizarea treburilor publice, în mod direct sau prin intermediul unor reprezentanți aleși în mod liber. În plus, domeniul de aplicare a participării include „*publicul și ONG-urile în special, precum și alte părți interesate și decidente, care ar trebui să poată contribui la elaborarea politicilor și legislației, ce le afectează sau i-ar putea afecta*”.<sup>8</sup>

### Definiția ONG-urilor

Când ne referim la ONG-uri, în această examinare generală, se aplică definiția Consiliului Europei, care spune că „*ONG-urile sunt organisme autonome voluntare sau organizații create pentru a urmări obiectivele, în esență, non-profit ale fondatorilor sau membrilor lor*”.<sup>9</sup> Codul OING privind participarea descrie în continuare această definiție prin prezentarea mai detaliată a tipurilor de organizații care pot fi considerate ONG-uri, în particular, grupuri de voluntari, organizații non-profit, asociații, fundații, organizații de caritate, precum și grupuri comunitare și de advocacy create pe criterii geografice sau bazate pe interese.<sup>10</sup>

<sup>5</sup> Consiliul Europei, Comitetul de Miniștri, Recomandarea CM/Rec(2007)14 a Comitetului de Miniștri către statele membre *privind statutul juridic al organizațiilor non-guvernamentale în Europa*, disponibilă la [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805d534d](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d534d).

<sup>6</sup> Consiliul Europei, Secretariatul General, *Codul de bune practici privind participarea civilă. Document de referință elaborat de Secretariat pentru reuniunea grupului „Societatea civilă și democrația”*.

<sup>7</sup> Consiliul Europei, Conferința OING a Consiliului Europei, *Codul de bune practici pentru participarea civilă la procesul decizional*, CONF/PLE(2009)CODE1, adoptat la 1 octombrie 2009, disponibilă la <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802eed5c>.

<sup>8</sup> Recomandări privind sporirea participării asociațiilor la procesele de luare a deciziilor publice de la participanții Forumului Societății Civile organizat pe marginea Reuniunii suplimentare privind dimensiunea umană pentru libertatea întrunirii pașnice și libertatea de asociere din 2015, aprilie 2015, disponibile la <http://www.osce.org/odihr/185841?download=true>.

<sup>9</sup> Consiliul Europei, Comitetul de Miniștri, Recomandarea CM/Rec(2007)14 a Comitetului de Miniștri către statele membre *privind statutul juridic al organizațiilor non-guvernamentale în Europa*, disponibilă la <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1194609>.

<sup>10</sup> Consiliul Europei, Secretariatul General, *Codul de bune practici privind participarea civilă. Document de referință elaborat de Secretariat pentru reuniunea grupului „Societatea civilă și democrația”*.

### Participarea și activitățile politice

Există exemple recente când țările limitează participarea prin calificarea acesteia drept activitate politică. Prin urmare, este important să se facă o distincție între activitățile legate de politici și procesele de luare a deciziilor și activitățile politice.

În Recomandarea CM (2007) 14 se subliniază faptul că contribuțiile ONG-urilor pentru societate „sunt realizate printr-un șir extrem de divers de activități, care pot varia de la a acționa ca instrument de comunicare între diferite segmente ale societății și ale autorităților publice, printr-un advocacy al modificărilor în legislație și în politicile publice, până la monitorizarea respectării obligațiilor existente în temeiul legislației naționale și internaționale, precum și asigurarea unui mijloc de a urmări, promova și apăra interesele comune împreună cu alții”.<sup>11</sup> În recomandare, de asemenea, se afirmă că „ONG-urile ar trebui să fie libere să întreprindă cercetări, educație și advocacy pe teme de dezbatere publice, indiferent dacă poziția adoptată este în acord cu politicile autorității publice sau este necesară o modificare a legii”.<sup>12</sup>

Într-adevăr, multe activități ale ONG-urilor au implicații pentru politicile publice și pot include încercarea de a influența legislația, lobby, campanii pe teme relevante, creșterea gradului de conștientizare a problemelor de interes general, monitorizarea alegerilor.<sup>13</sup> Cu toate acestea, deoarece nu există o definiție universal acceptată a activităților politice, termenul „activitate politică” este uneori aplicat în mod restrictiv pentru a limita activitățile ONG-urilor și capacitatea lor de a-și exprima opiniile sau critica acțiunile autorităților publice. În ceea ce privește bunele practici, atunci când țările reglementează activitățile politice, ele enumeră în mod explicit ce este considerat ca fiind „implicare în activități politice”. În cazul în care există limite pentru astfel de implicare, acestea trebuie exprimate în mod clar, fiind prescise și definite exact.<sup>14</sup> Aceasta ajută la asigurarea situației, în care participarea la procesele de luare a deciziilor se distinge de activitățile politice și nu este restricționată ca activitate politică.

## 2. Valorile și principiile participării civile

Asociația Internațională pentru Participare Publică a făcut un rezumat al valorilor de bază, pe care urmărește să le promoveze participarea.<sup>15</sup> Acestea includ:

- **implicarea** în procesul de luare a deciziilor a celor care sunt afectați sau interesați de decizia respectivă;
- solicitarea **opiniilor** participanților la etapa proiectării modului în care aceștia vor participa;

<sup>11</sup> Recomandarea CM/Rec(2007)14.

<sup>12</sup> Recomandarea CM/Rec(2007)14.

<sup>13</sup> Conferința OING, *Organizațiile non-guvernamentale: Analiza evoluției standardelor, mecanismelor și jurisprudenței 2013-2015*, disponibilă la <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680492965>.

<sup>14</sup> Conferința OING a Consiliului Europei, Consiliul de experți privind dreptul ONG, *Reglementarea activităților politice ale organizațiilor non-guvernamentale*, 2015, disponibilă la <http://www.coe.int/en/web/ingo/expert-council>.

<sup>15</sup> Asociația Internațională pentru Participare Publică, disponibilă la <http://www.iap2.org>.

- oferirea **informației** necesare participaților, pentru ca aceștia să contribuie în mod efectiv;
- recunoașterea și comunicarea **nevoilor** și intereselor tuturor participanților, inclusiv a factorilor de decizie;
- abilitarea publicului în așa fel încât contribuțiile acestuia să influențeze decizia;
- **comunicarea** modului în care aportul participanților a afectat decizia.

Codul de bune practici privind participarea civilă la procesul decizional descrie detaliat cinci principii importante pentru participarea civilă:<sup>16</sup>

- **participare** la colectarea și direcționarea opiniilor diverșilor membri și ale cetățenilor interesați prin intermediul ONG-urilor, pentru a-și aduce aportul la procesul de luare a deciziilor politice;
- **încrederea**, ca interacțiune onestă între actori și sectoare;
- **responsabilitatea și transparența** la toate etapele, atât din partea ONG-urilor, cât și a autorităților publice;
- **independența** ONG-urilor, deoarece este important ca ONG-urile să fie recunoscute ca organisme libere și independente în ceea ce privește obiectivele, deciziile și activitățile lor.

În Recomandările privind sporirea participării asociațiilor la procesul de luare a deciziilor publice, din partea participanților la Forumul ONG-urilor organizat de Biroul OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (OSCE-ODIHR),<sup>17</sup> se enumeră următoarele principii:

- **transparență**, inclusiv accesul publicului în timp util la toate documentele, proiectele de documente, deciziile și avizele relevante pentru procesul de participare;
- **imparțialitate**, în special a ONG-urilor, deoarece acestea au dreptul de a acționa în mod independent și a susține poziții diferite de cele ale autorităților;
- **deschidere și accesibilitate**, deoarece procesele de participare trebuie să fie deschise și accesibile tuturor, în baza unui cadru convenit pentru participare;
- **responsabilitate și eficiență**, prin care participarea trebuie să fie orientată spre rezultate, pentru a avea un impact real asupra conținutului, inclusiv pentru ca autoritățile să fie responsabile în fața publicului în ceea ce privește procesele de consultare și să raporteze cu privire la rezultate;
- **nediscriminare, tratament egal și incluziune**, în special accesul egal al tuturor, inclusiv abordarea nevoilor minorităților, persoanelor defavorizate, vulnerabile sau marginalizate, sau al grupurilor care doresc să participe;

<sup>16</sup> Consiliul European, *Codul de bune practici privind participarea civilă la procesul decizional*.

<sup>17</sup> Recomandări privind sporirea participării asociațiilor la procesele de luare a deciziilor publice de la participanții la Forumul Societății Civile organizat pe marginea Reuniunii suplimentare privind dimensiunea umană pentru libertatea întrunirii pașnice și libertatea de asociere din 2015, aprilie 2015.

- **independența** asociațiilor, inclusiv abținerea de la obligarea ONG-urilor de a se angaja în procesele de luare a deciziilor sau de a apăra anumite poziții.

În plus, alte instituții și organizații din Europa au evidențiat o serie de principii adăugătoare, care ghidează procesul de participare civilă, inclusiv angajamentul, recunoașterea drepturilor și responsabilităților, resursele, alocarea de timp suficient, recunoașterea și legătura inversă, evaluarea etc.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Emina Nuredinoska (MCIC, „Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei”) și Katerina Hadzi-Miceva Evans (ECNL, Ungaria), *Transparency and Public Participation in Law Making Processes, Comparative overview and assessment of the situation in Macedonia*, 2010.



### III. MEDIUL PROPICE CA PREMISĂ PENTRU O PARTICIPARE SEMNIFICATIVĂ

*„Libertatea de întrunire și libertatea de asociere sunt indisolubil legate de libertatea de exprimare. Fiind exercitate împreună, acestea sprijină un sistem incluziv și eficient de control și de echilibru, în care puterea este obligată să fie responsabilă. Aplicarea garantată a acestor drepturi este o premisă pentru participarea activă a societății civile la procesul de luare a deciziilor la toate nivelurile de guvernare.”<sup>19</sup>*

După cum s-a arătat în concluziile din raportul Secretarului General pe 2015, există o legătură clară între posibilitatea persoanelor și organizațiilor de a participa la procesul de luare a deciziilor și condițiile care permit funcționarea ONG-urilor. Acest lucru este accentuat în mod deosebit în Comentariul general cu privire la articolul 25 din PIDCP:

*„Cetățenii iau parte, de asemenea, la realizarea afacerilor publice, prin exercitarea influenței, prin intermediul dezbaterilor publice și al dialogului cu reprezentanții acestora, sau prin capacitatea lor de a se organiza. Această participare este susținută prin asigurarea libertății de exprimare, de întrunire și de asociere”. (§8) „Dreptul la libertatea de asociere, inclusiv dreptul de a forma organizații și asociații și a se alătura organizațiilor și asociațiilor preocupate de afacerile politice și publice, este un factor adăugător esențial pentru drepturile protejate de articolul 25” (§26).*

Același lucru este recunoscut de către Raportorul special privind dreptul la libertatea de întrunire pașnică și la asociere, care a declarat că „atât persoanele implicate în asociere, cât și asociația în sine, trebuie să fie protejate de dreptul internațional al drepturilor omului și trebuie să poată participa la procesul de luare a deciziilor de către stat”.<sup>20</sup> Prin urmare, este important ca, atunci când țările își revăd cadrul de reglementare privind participarea, acestea să examineze, de asemenea, posibilitatea de a îmbunătăți condițiile care să permită persoanelor și organizațiilor să se implice și să contribuie la procesul decizional. O atare abordare va contribui la reușita modelelor participative și a practicii generale de participare.

<sup>19</sup> Secretarul General al Consiliului Europei, *Situația democrației, drepturilor omului și a statului de drept în Europa. O responsabilitate comună pentru securitatea democratică în Europa*, 2015, disponibil la <https://edoc.coe.int/en/overview/6455-state-of-democracy-human-rights-and-the-rule-of-law-in-europe.html>.

<sup>20</sup> Consiliul Drepturilor Omului al ONU, *Raport al Raportorului Special privind dreptul la libertatea de întrunire pașnică și de asociere*, 21 mai 2012, A/HRC/20/27, disponibil la [http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2013/10/A-HRC-20-27\\_en-annual-report-May-2012.pdf](http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2013/10/A-HRC-20-27_en-annual-report-May-2012.pdf).

Condițiile generale privind dezvoltarea ONG-urilor și participarea sunt considerate ca având un caracter de abilitare atunci când mediul (legile și practicile) respectă drepturile fundamentale la libertatea de asociere, libertatea de întrunire, libertatea de exprimare și protecția apărătorilor drepturilor omului.<sup>21</sup> Acest lucru atrage după sine drepturile persoanelor de a se organiza în grupuri sau asociații formale, de a avea libertatea de a decide cu privire la guvernarea internă a acestora într-un mod care le-ar ajuta cel mai eficient să-și atingă misiunea, iar când este necesar, de a implica, de asemenea, constituenții lor, fără teama de repercusiuni. Acest ultim factor este deosebit de important pentru acele cazuri în care ONG-urile reprezintă grupurile vulnerabile și marginalizate, care ar putea avea preocupări deosebite cu privire la pozițiile sau opiniile acestora. Libertatea de întrunire trebuie să fie, de asemenea, garantată, deoarece „întrunirile joacă un rol important în mobilizarea populației și formularea plângerilor și aspirațiilor, facilitând celebrarea evenimentelor și, mai important, influențarea politicilor publice”.<sup>22</sup> Libertatea de exprimare este strâns legată de participare și condiționează unele elemente importante ale procesului de abilitare a fiecăruia în a-și exprima opinia,<sup>23</sup> prin asigurarea accesului la informații sau furnizarea de documente în timpul consultărilor. În concluzie, un mediu legal de abilitare stabilește un cadru de protecție pentru activitățile ONG-urilor și limitează capacitatea guvernelor de a interfera cu drepturile de bază ale ONG-urilor, care trebuie să fie stabilite și să funcționeze în mod liber.<sup>24</sup>

În plus, o problemă centrală a participării este aspectul resurselor care ar permite ONG-urilor să participe activ la procesul de luare a deciziilor. ONG-urile au nevoie de resurse pentru a lua parte la procese, fie că este vorba despre achitarea costurilor legate de timpul de muncă al cadrelor pentru ca acestea să participe la reuniuni oficiale, să scrie comentarii, să comunice cu constituenții lor sau să solicite comentarii. În multe cazuri, ONG-urile se bazează pe propriile resurse pentru a achita asemenea costuri. Prin urmare, ONG-urile ar trebui să fie abilitate să strângă fonduri pentru a funcționa și a se angaja în procesele de luare a deciziilor, iar țările ar trebui încurajate să faciliteze cadrul de finanțare și de susținere a ONG-urilor. Legile care asigură abilitarea ar oferi posibilitatea ca ONG-urile să aibă acces la finanțarea internă și externă, fără nevoia de autorizare și fără constrângeri formale asupra procesului; ele ar oferi, de asemenea, facilități fiscale și posibilitatea de a colecta fonduri de la public, fără a impune poveri administrative.

<sup>21</sup> Consiliul Drepturilor Omului al ONU, *Factorii care împiedică participarea egală în politică și măsuri pentru a depăși aceste provocări: Raportul Oficiului Înalțului Comisar al Națiunilor Unite pentru Drepturile Omului*, 30 iunie 2014, A/HRC/27/29, disponibil la <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/069/52/PDF/G1406952.pdf?OpenElement>.

<sup>22</sup> Consiliul Drepturilor Omului al ONU, *Raport al Raportorului Special privind dreptul la libertatea de întrunire pașnică și de asociere*, 21 mai 2012, A/HRC/20/27.

<sup>23</sup> Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că statele trebuie să creeze un mediu care să permită participarea deplină la dezbateri deschise, care să îngăduie tuturor să-și exprime opiniile și ideile fără teamă. (Secretarul General al Consiliului Europei, *Situația democrației, drepturilor omului și a statului de drept în Europa. O responsabilitate comună pentru securitatea democratică în Europa*, 2015).

<sup>24</sup> Katerina Hadzi-Miceva, *A Supportive Financing Framework for Social Economy Organisations*. Document elaborat și prezentat în cadrul unei conferințe privind Economia Socială în Europa Centrală și de Est: Tendințe Emergente ale Inovării Sociale și Dezvoltării Locale, organizate de Programul OECD și LEED (2005).



În cele din urmă, implicarea în procesul de luare a deciziilor ar trebui să fie activată nu numai la nivel de țară, ci și în instituțiile multilaterale, în care sunt aprobate standarde și decizii care afectează, de asemenea, condițiile naționale. În acest scop, Raportorul Special privind dreptul la libertatea de întrunire pașnică și de asociere enumeră în mod special angajamentele pentru țări, necesare ca acestea să se asigure că adoptă și pun în aplicare legi și politici concrete, pentru a-i proteja în mod eficient pe cei ce se implică sau doresc să se implice în activitatea instituțiilor multilaterale.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Adunarea Generală a ONU, *Dreptul la libertatea de întrunire pașnică și de asociere*, 16 octombrie 2014, A/69/365, disponibil la <http://freemassembly.net/reports/report-multilaterals/>.



# IV. STANDARDE PENTRU O PARTICIPARE CIVILĂ SEMNIFICATIVĂ

„...fiecăre cetățean trebuie să aibă dreptul și posibilitatea de a lua parte la conducerea afacerilor publice”<sup>26</sup>

Cadrul internațional și european pentru participarea publicului la procesul de luare a deciziilor continuă să evolueze. Numai în ultimii doi ani au fost adoptate mai multe rezoluții ale Consiliului ONU pentru Drepturile Omului cu scopul consolidării garanțiilor de participare la viața politică. În acest compartiment se oferă o prezentare generală a modului în care este reglementată și promovată participarea prin prezentarea normelor și standardelor existente, cu accent pe documentele și mecanismele adoptate de organismele ONU, Consiliul European, OSCE și Uniunea Europeană.

## 1. Nivelul internațional

*PIDCP*<sup>27</sup> recunoaște și oferă garanții pentru participarea publicului la procesul de luare a deciziilor pentru fiecare cetățean. Articolul 25 prevede că fiecare cetățean trebuie să aibă dreptul și posibilitatea de a lua parte la conducerea afacerilor publice, dreptul de vot și dreptul de a avea acces la serviciul public. Comentariul general<sup>28</sup> la articolul 25, adoptat de Comitetul pentru Drepturile Omului, clarifică în continuare că persoanelor fizice, precum și adunărilor organizate ale cetățenilor trebuie să li se acorde protecție.

Abordarea participativă în procesele de politici și cele de luare a deciziilor a fost susținută masiv de CDO al ONU. Pe parcursul ultimilor ani, CDO al ONU a adoptat trei rezoluții privind participarea egală la desfășurarea vieții publice. *Rezoluția privind participarea politică egală adoptată în 2013*<sup>29</sup> subliniază „importanța esențială a participării politice egale pentru democrație, statul de drept, incluziunea socială și dezvoltarea economică, precum și pentru promovarea egalității de gen, și pentru realizarea tuturor drepturilor și libertăților fundamentale ale omului”. Cu acest scop, în Rezoluție se reafirmă obligația statelor de a lua toate măsurile necesare pentru a asigura dreptul de a participa la afacerile politice și publice, în condiții de egalitate.

---

<sup>26</sup> PIDCP, articolul 25.

<sup>27</sup> Adunarea Generală a ONU, *Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice*, 16 decembrie 1966, Organizația Națiunilor Unite, Seria Tratatate, vol. 999, p. 171, disponibil la <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>.

<sup>28</sup> *Culegerea ONU de comentarii și recomandări generale adoptate de organismele tratatelor privind drepturile omului* HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I), 27 mai 2008, disponibilă la <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/TBGeneralComments.aspx>.

<sup>29</sup> Consiliul Drepturilor Omului al ONU, *Participarea egală în politică*: Rezoluție adoptată de Consiliul Drepturilor Omului, 8 octombrie 2013, A/HRC/RES/24/8, disponibilă la [http://dag.un.org/bitstream/handle/11176/305484/A\\_HRC\\_RES\\_24\\_8-EN.pdf?sequence=3&isAllowed=y](http://dag.un.org/bitstream/handle/11176/305484/A_HRC_RES_24_8-EN.pdf?sequence=3&isAllowed=y).

Rezoluția CDO al ONU privind Participarea egală la afacerile politice și publice din 2014<sup>50</sup> subliniază din nou importanța esențială a participării egale și efective la afacerile politice și publice pentru o guvernare democratică. Ulterior, în *Rezoluția privind egalitatea de participare la afacerile politice și publice adoptată în 2015*<sup>51</sup> adoptată de CDO al ONU se constată apariția unor noi forme de participare și se îndeamnă statele să asigure participarea deplină, eficace și egală a tuturor cetățenilor la afacerile politice și publice:

„h.) Explorarea unor noi forme de participare și a oportunităților generate de noile tehnologii informaționale și de comunicare și de mass-media sociale ca un mijloc de îmbunătăți și largi, on-line și off-line, exercitarea dreptului de a participa la afacerile publice, precum și a altor drepturi care susțin și asigură acest drept.”

Dreptul la participare sau importanța participării au fost subliniate și în alte documente ale CDO al ONU. De exemplu, *Rezoluția privind protecția apărătorilor drepturilor omului*, adoptată în 2013,<sup>52</sup> recunoaște importanța activității apărătorilor drepturilor omului în monitorizarea legislației existente și în oferirea de contribuții pentru elaborarea proiectelor de legi. De asemenea, în rezoluție statele sunt îndemnate să creeze un mediu propice pentru funcționarea apărătorilor drepturilor omului.<sup>53</sup>

*Rezoluția CDO al ONU privind spațiul civic* din 2013<sup>54</sup> prevede că, în afară de alte măsuri, trebuie să se acorde o importanță deosebită participării reale și eficace a persoanelor la procesele de luare a deciziilor. Rezoluția îndeamnă în continuare țările să recunoască rolul esențial al ONG-urilor în promovarea drepturilor omului, a democrației și a statului de drept și le invită să abiliteze participarea lor la dezbateri publice privind problemele asociate. Acest lucru a fost subliniat din nou în *Rezoluția ulterioară privind spațiul civic* din 2014.<sup>55</sup>

*Declarația cu privire la dreptul și responsabilitatea persoanelor, grupurilor și a organelor societății de a promova și de a proteja drepturile și libertățile fundamentale ale omului universal recunoscute*<sup>56</sup> adoptată de Adunarea Generală a ONU din 1999 recunoaște dreptul „tuturor”, de a participa la procesul de luare a deciziilor. Articolul 8 din această Declarație prevede că:

<sup>50</sup> A/HRC/RES/24/8.

<sup>51</sup> Consiliul Drepturilor Omului al ONU, *Participarea egală la afacerile politice și publice*: Rezoluție adoptată de Consiliul Drepturilor Omului, 12 octombrie 2015, A/HRC/RES/30/9, disponibilă la <http://docbox.un.org/DocBox/docbox.nsf/GetFile?OpenAgent&DS=A/HRC/RES/30/9&Lang=E&Type=DOC>.

<sup>52</sup> O nouă rezoluție privind protecția apărătorilor drepturilor omului, care abordează drepturile economice, sociale și culturale și care recunoaște, de asemenea, importanța participării publicului, este în prezent supusă dezbaterilor în cadrul Consiliului Drepturilor Omului.

<sup>53</sup> Consiliul Drepturilor Omului al ONU, *Protecția apărătorilor drepturilor omului*: Rezoluție adoptată de Consiliul Drepturilor Omului, 12 aprilie 2013, A/HRC/RES/22/6, disponibilă la [http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/RES/22/6](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/22/6).

<sup>54</sup> Consiliul Drepturilor Omului al ONU, *Spațiul societății civile: crearea și menținerea, în drept și în practică, a unui mediu sigur și propice pentru societatea civilă*: Rezoluție adoptată de Consiliul Drepturilor Omului, 9 octombrie 2013, A/HRC/RES/24/21, disponibilă la <https://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/HRC/RES/22/6&Lang=E>.

<sup>55</sup> Consiliul Drepturilor Omului al ONU, *Spațiul societății civile*: Rezoluție adoptată de Consiliul Drepturilor Omului A/HRC/RES/27/31, disponibilă la [http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/RES/27/31](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/27/31).

<sup>56</sup> Adunarea Generală a ONU, *Declarația privind dreptul și responsabilitatea indivizilor, grupurilor și organelor societății de a promova și a proteja drepturile omului și libertățile fundamentale universal recunoscute*: Rezoluție adoptată de Adunarea Generală, 8 martie 1999, A/RES/53/144, disponibilă la <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration.pdf>.

„1. Orice persoană are dreptul, individual sau în asociere cu alte persoane, să aibă acces efectiv, în mod nediscriminatoriu, la participarea la autoritatea publică a țării sale și la desfășurarea afacerilor publice.”

Există, de asemenea, alte documente tematice ale ONU care pun accentul pe dreptul la participare, cum ar fi, de exemplu, Convenția ONU privind drepturile persoanelor cu dizabilități<sup>37</sup>. Articolul 9 din Convenție face referire la accesibilitatea fizică și, printre altele, se referă la participarea la reuniuni și accesibilitatea consultării documentelor. Convenția stipulează:

„9 ... să permită persoanelor cu dizabilități să trăiască independent și să participe pe deplin la toate aspectele vieții, statele părți vor lua măsuri potrivite pentru a asigura accesul persoanelor cu dizabilități, în condiții de egalitate cu ceilalți, la mediul fizic, la transport, la informare și comunicare, inclusiv la tehnologii și sisteme informaționale și de comunicare, precum și la alte facilități și servicii deschise pentru public sau oferite publicului, atât în mediul urban, cât și în zonele rurale.”

Unul dintre cele mai importante documente adoptate la nivel internațional este *Convenția de la Aarhus*,<sup>38</sup> semnată de 46 de țări și de Uniunea Europeană. Convenția stabilește cerințe minime pentru participarea publicului la luarea deciziilor de mediu, în special prin accesarea informațiilor și oferirea de comentarii cu privire la documentele de mediu.<sup>39</sup>

## 2. Consiliul Europei

Documentul principal care oferă garanții legate de participare este *Convenția pentru protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului*.<sup>40</sup> Articolul 10 al Convenției protejează **libertatea de exprimare**, iar Articolul 11 – **libertatea de întrunire și de asociere**. „Exercitate împreună, acestea sprijină un sistem cuprinzător și eficient de control și de echilibru, în care puterii i se cere răspundere. Exercitarea garantată a acestor drepturi este o condiție prealabilă pentru participarea activă a societății civile la procesul de luare a deciziilor la toate nivelurile de guvernare”.<sup>41</sup>

**Dreptul de a avea acces la informații relevante deținute de organismele publice**, în special pentru cei care acționează în interes public, este o condiție prealabilă pentru

<sup>37</sup> Adunarea Generală a ONU, *Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități*: Rezoluție adoptată de Adunarea Generală, 24 ianuarie 2007, A/RES/61/106, disponibilă la <http://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-e.pdf>.

<sup>38</sup> Comisia Economică a ONU pentru Europa (CEE-ONU), *Convenția privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în probleme de mediu* („Convenția de la Aarhus”), 1998, disponibilă la <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/>.

<sup>39</sup> Crearea Comitetului de conformitate cu Convenția de la Aarhus a fost prevăzută în Articolul 15 din Convenția de la Aarhus. Mai multe informații despre acest Comitet sunt disponibile la <http://www.unece.org/env/pp/ccbackground.html>.

<sup>40</sup> Consiliul Europei, *Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale*, disponibilă la [http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf).

<sup>41</sup> Secretarul General al Consiliului Europei, *Situația democrației, drepturilor omului și a statului de drept în Europa. O responsabilitate comună pentru securitatea democratică în Europa*, 2015, disponibil la <https://edoc.coe.int/en/overview/6455-state-of-democracy-human-rights-and-the-rule-of-law-in-europe.html>.

participarea efectivă.<sup>42</sup> Convenția din 2009 privind accesul la documente oficiale<sup>43</sup> oferă detalii privind dreptul de acces la documentele oficiale deținute de către autoritățile publice. Convenția introduce standarde minime care trebuie aplicate în momentul procesării cererilor de acces la documente oficiale și asigură flexibilitatea semnatarilor de a introduce drepturi chiar mai mari de acces la aceste documente. Articolul 10 din Convenție prevede că: „Din proprie inițiativă și în cazurile potrivite, o autoritate publică trebuie să ia măsurile necesare pentru a face publice documentele oficiale pe care le deține, în interesul promovării transparenței și al eficienței administrației publice și pentru a încuraja participarea informată a publicului în chestiuni de interes general”.

**Democrația electronică** este un mijloc de participare. *Recomandarea CM/Rec(2009)1 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind democrația electronică (e-democrația)* recunoaște că tehnologiile informaționale și de comunicare (TIC) facilitează participarea democratică mai largă de către persoane individuale și grupuri, precum și o transparență și responsabilitate mai mare în instituțiile și procesele democratice și conține orientări concrete pentru introducerea și dezvoltarea e-democrației.

**Importanța participării publicului** a fost recunoscută prin numeroase instrumente ale Consiliului Europei, multe dintre care se referă **la nivelul local**.

*Recomandarea CM/Rec(2001)19 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind participarea cetățenilor la viața publică locală*<sup>44</sup> a fost primul instrument în acest domeniu. Aceasta recomandă guvernelor statelor membre să elaboreze o politică de promovare a participării publicului la viața publică locală și să abiliteze autoritățile locale să folosească diverse instrumente de participare într-un cadru juridic național.

*Recomandarea CM/Rec(2009)2 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind evaluarea, auditarea și monitorizarea participării și a politicilor de participare la nivel local și regional*<sup>45</sup> include un instrument de autoevaluare a participării cetățenilor la nivel local.

**Dreptul de a participa** la afacerile autorităților locale a fost introdus prin *Protocolul adițional la Carta europeană a autonomiei locale*.<sup>46</sup> Protocolul reglementează dreptul de a participa la afacerile autorităților locale, stabilește măsuri de realizare în practică a acestui drept și determină autoritățile și teritoriile cărora li se aplică protocolul. Articolul 1 prevede introducerea unor garanții cu caracter obligatoriu din punct de vedere legal pentru dreptul la participare locală:

<sup>42</sup> Curtea Europeană a Drepturilor Omului a recunoscut în mod constant că publicul are dreptul să primească informații de interes general.

<sup>43</sup> Consiliul Europei, *Convenția privind accesul la documentele oficiale*, 2009 (CETS No. 205), disponibilă la <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680084826>.

<sup>44</sup> Consiliul Europei: Comitetul de Miniștri, *Recomandarea CM/Rec (2001)19 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind participarea cetățenilor la viața publică locală*, disponibilă la [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016804f513c](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804f513c).

<sup>45</sup> Consiliul Europei: Comitetul de Miniștri, *Recomandarea CM/Rec(2009)2 a Comitetului de Miniștri către statele membre cu privire la evaluarea, auditarea și monitorizarea participării și politicilor de participare la nivel local și regional*, disponibilă la [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec\(2009\)2&Language=lanEnglish&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec(2009)2&Language=lanEnglish&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864).

<sup>46</sup> Consiliul Europei, *Protocolul adițional la Carta Europeană a Autonomiei Locale privind dreptul de a participa la afacerile autorităților locale*, CETS 207 – Autonomia Locală (Protocol), 16.11.2009, disponibil la <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168008482a>.

„1(1) Statele părți vor asigura pentru fiecare persoană aflată sub jurisdicția sa dreptul de a participa la afacerile autorităților locale”.

**Participarea ONG-urilor la procesul democratic de luare a deciziilor** se abordează în două documente ale Consiliului Europei.

Primul instrument este Recomandarea CM(2007)14 privind statutul juridic al ONG-urilor,<sup>47</sup> care evidențiază „contribuția esențială adusă de ONG-uri la dezvoltarea și realizarea democrației și a drepturilor omului, în special prin promovarea conștientizării publicului, participarea la viața publică și asigurarea transparenței și responsabilității autorităților publice”. Recomandarea oferă mai multe detalii cu privire la obligațiile statelor:

„76. Mecanismele guvernamentale și cvasi-guvernamentale de toate nivelurile trebuie să asigure **participarea efectivă a ONG-urilor, fără discriminare, la dialog și consultare** cu privire la obiectivele și deciziile politicilor publice. O astfel de participare trebuie să asigure libera exprimare a diversității opiniilor oamenilor cu privire la funcționarea societății. Această participare și cooperare trebuie facilitată prin asigurarea unei dezvoltări corespunzătoare sau prin acces la informațiile oficiale.

77. ONG-urile trebuie să fie consultate **în timpul elaborării legislației primare și secundare** care afectează statutul, finanțarea sau domeniile de aplicare ale acestora”.

Al doilea document este *Codul de bune practici privind participarea civilă la procesul decizional (2009)*, elaborat de Conferința ONG-urilor internaționale. Codul definește principiile generale, liniile directoare, instrumentele și mecanismele pentru participarea activă a ONG-urilor în procesul de luare a deciziilor, pe baza experienței reale a ONG-urilor din toată Europa. Chiar dacă acest cod al ONG-urilor internaționale privind participarea nu este obligatoriu din punct de vedere juridic, în el se oferă orientări detaliate pentru dezvoltarea proceselor de luare a deciziilor participative la toate nivelurile. Pentru a încuraja punerea în aplicare a Codului, Comitetul de Miniștri a adoptat o *Declarație*,<sup>48</sup> prin care face apel la autoritățile naționale ca acestea să ia în considerație în mod corespunzător acest Cod atunci când întreprind acțiuni pentru a încuraja participarea ONG-urilor la procesele de luare a deciziilor.

Importanța participării ONG-urilor la procesele de luare a deciziilor la toate nivelurile a fost, de asemenea, recunoscută de către *Ghidul Comisiei de la Veneția privind libertatea de asociere din 2015 al OSCE-ODIHR*.<sup>49</sup> În Ghid se oferă un set de principii pentru o participare semnificativă și se dau exemple privind modalitatea prin care trebuie să fie facilitată o astfel de participare.

<sup>47</sup> Consiliul Europei: Comitetul de Miniștri, Recomandarea CM/Rec(2007)14 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind statutul juridic al organizațiilor non-guvernamentale în Europa, disponibilă la <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1194609>.

<sup>48</sup> Declarația Comitetului de Miniștri cu privire la Codul de bune practici privind participarea civilă la procesul decizional, adoptată la 21 octombrie 2009 la cea de-a 1068-a reuniune a Delegaților Miniștrilor, disponibilă la <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1525009&Site=CM>.

<sup>49</sup> OSCE-ODIHR – Comisia de la Veneția, *Liniile directoare privind libertatea de asociere*, 2015, disponibil la <http://www.osce.org/odihr/132371?download=true>.

Raportul Secretarului General al Consiliului Europei din 2015, de asemenea, se referă la faptul că „statele trebuie să creeze un mediu propice, inclusiv un cadru juridic favorabil, pentru funcționarea organizațiilor non-guvernamentale (ONG-uri), precum și mecanisme durabile pentru dialog, consultare și cooperare între ONG-uri și autorități.” În continuare, în Capitolul 4 al Raportului, se prezintă o serie de criterii de măsurare privind buna guvernare, care ar trebui să fie aplicate de către autoritățile publice:

**„Deschidere și transparență:** deciziile sunt luate și executate în conformitate cu norme și reglementări; publicul are acces la toate informațiile care nu sunt confidențiale din motive bine determinate; informațiile cu privire la decizii, politici, realizare și rezultate sunt făcute publice. **Inovare și deschidere spre schimbare:** se caută soluții noi, eficiente, la probleme și se urmărește îmbunătățirea rezultatelor; se testează și se aplică metode moderne de prestare a serviciilor; și se creează un climat favorabil schimbării. **Responsabilitate:** toți factorii de decizie își asumă responsabilitatea pentru deciziile lor; deciziile sunt motivate, supuse controlului și pot fi sancționate; există căi de atac pentru administrarea defectuoasă sau deciziile greșite.”

Aduarea Parlamentară (APCE) reamintește cu regularitate importanța participării pentru democrație: Rezoluția 1746 (2010) privind „Democrația în Europa: Criza și perspective”<sup>50</sup> face apel la state membre ale Consiliului Europei ca acestea să creeze structuri și procese participative și deliberative deschise tuturor celor ce trăiesc în țară, să înființeze instituții independente de supraveghere, care ar face ca factorii de decizie să fie responsabili și să îmbunătățească educația și formarea politică. Rezoluția (2096) „Cum pot fi prevenite restricțiile inadecvate cu privire la activitățile ONG-urilor din Europa?”<sup>51</sup> cere statelor membre „să se asigure că ONG-urile sunt implicate efectiv în procesul de consultare cu privire la legislația nouă, care le vizează și cu privire la alte probleme de importanță deosebită pentru societate”. Rezoluția 2095 (2016) privind „Consolidarea protecției și rolului apărătorilor drepturilor omului în statele membre ale Consiliului Europei”<sup>52</sup> cere statelor membre „să se asigure că apărătorii drepturilor omului sunt incluși, acolo unde este posibil, în procesul legislativ în ceea ce privește drepturile și valorile fundamentale ale omului”.

Congresul Autorităților Locale și Regionale arată un interes special pentru participarea cetățenilor prin intermediul ONG-urilor. Rezoluția 385 (2015) privind „încurajarea cetățeniei active prin construirea de parteneriate cu societatea civilă”<sup>53</sup> se axează pe aplicarea

<sup>50</sup> Consiliul Europei, APCE, Rezoluția 1746 (2010) *Democrația în Europa: criză și perspective*, disponibilă la: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=17882&lang=en>.

<sup>51</sup> Consiliul Europei, APCE, Rezoluția (2096) „Cum pot fi prevenite restricțiile inadecvate cu privire la activitățile ONG-urilor din Europa”, disponibilă la <http://semantic-pace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbmVncveG1sL1hSZWYvWDJlURXlRlVWV4dHluYXNwP2ZpbGVpZD0yMjUwMjZsYW5nPUVO&xsl=aHR0cDovL3NlbWFWdGljcGFjZS5uZXQvWHNSdC9QZG9vWFJlZi1XRC1BVC1YTUwYUERGlnhzbA==&xsltparams=ZmlsZWlkPTlyNTAy>.

<sup>52</sup> Consiliul Europei, APCE, Rezoluția 2095 (2016) „Consolidarea protecției și rolului apărătorilor drepturilor omului în statele membre ale Consiliului Europei”, disponibilă la <http://semantic-pace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbmVncveG1sL1hSZWYvWDJlURXlRlVWV4dHluYXNwP2ZpbGVpZD0yMjUwMjZsYW5nPUVO&xsl=aHR0cDovL3NlbWFWdGljcGFjZS5uZXQvWHNSdC9QZG9vWFJlZi1XRC1BVC1YTUwYUERGlnhzbA==&xsltparams=ZmlsZWlkPTlyNTAy>.

<sup>53</sup> Consiliul Europei, Congresul puterilor locale și regionale, Rezoluția 385 (2015) privind „încurajarea cetățeniei active prin construirea de parteneriate cu societatea civilă”, disponibilă la <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2376591&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C&direct=true>.



și actualizarea Codului menționat mai sus de bune practici privind participarea civilă al Conferinței ONG-urilor internaționale.

Consiliul Europei a elaborat standarde pentru **participarea anumitor categorii de persoane la viața publică**. Unele se referă la nivelul local de guvernare, iar altele la toate nivelurile.

*Recomandarea CM/Rec(2001)19* sus menționată către statele membre privind participarea cetățenilor la viața publică locală prevede pași concreți și măsuri specifice de încurajare a participării categoriilor de persoane care au dificultăți mai mari de a participa, cu un accent special pe femei și tineri. În mod similar, Protocolul adițional la Carta europeană a autonomiei locale din 2009 stipulează că:

„1(3) Fără a face discriminări nedrepte împotriva oricărei persoane sau oricărui grup, legea (privind dreptul de a participa la treburile comunității locale) poate să prevadă măsuri speciale pentru diferite situații sau categorii de persoane”.

### Străinii

Convenția europeană privind participarea străinilor la viața publică la nivel local<sup>54</sup> obligă părțile să garanteze rezidenților străini, în aceleași condiții ca și pentru propriii cetățeni, dreptul la libertatea de exprimare, la întrunire și la asociere. În plus, părțile se pot angaja să aplice capitolele B și C din partea I. a Convenției și să instituie organisme consultative, care să-i reprezinte la nivel local pe rezidenții străini și care le-ar garanta acestora dreptul de vot la alegerile locale. Toate părțile trebuie să se asigure că toate informațiile cu privire la drepturile și obligațiile rezidenților străini legate de viața lor publică locală sunt disponibile pentru aceștia.

### Femeile

Importanța reprezentării echitabile a femeilor în cadrul organelor de luare a deciziilor este subliniată în câteva dintre documentele Consiliului Europei, de exemplu, în *Declarația privind egalitatea dintre femei și bărbați ca criteriu fundamental al democrației*<sup>55</sup> și în mai sus-menționata *Recomandare CM/Rec(2001)19 privind participarea cetățenilor la viața publică locală*. Pentru a asigura acest lucru, în ultimul dintre documente se sugerează introducerea unor sisteme obligatorii sau recomandate de cote pentru numărul minim de candidați de același sex în consiliile locale, organele executive locale și în diferite comitete și consilii formate de organismele locale<sup>56</sup>.

### Persoanele cu dizabilități

*Recomandarea CM/Rec (2011) 14 a Comitetului de Miniștri către statele membre cu privire la participarea persoanelor cu dizabilități la viața politică și publică* încurajează guvernele să își continue eforturile în acest domeniu prin adoptarea unei legislații adecvate, dezvoltarea

<sup>54</sup> Consiliul Europei, *Convenția europeană privind participarea străinilor la viața publică la nivel local*, disponibilă la <http://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007bd26>.

<sup>55</sup> Consiliul Europei, *Declarația privind egalitatea dintre femei și bărbați ca criteriu fundamental al democrației* MEG-4(1997)018.

<sup>56</sup> Anexa la *Recomandarea CM/Rec (2001)19 privind participarea cetățenilor la viața publică locală*, punctul D, Articolul 3 ii.

serviciilor de sprijin, astfel încât persoanele cu dizabilități să poată participa la viața politică în calitate de cetățeni care dețin drepturi și obligații politice egale.

### *Tinerii*

Comitetul de Miniștri a adoptat numeroase recomandări pentru susținerea participării efective a tinerilor în viața publică. Prima *Recomandare CM/Rec (97) 3 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind participarea tinerilor și viitorul societății civile*<sup>57</sup> datează din 1997 și reafirmă rolul esențial al tinerilor în dezvoltarea societății civile și recomandă promovarea parteneriatului între autoritățile publice și organizațiile de tineret.

*Recomandarea CM/Rec (2004) 13 a Comitetului de Miniștri către statele membre cu privire la participarea tinerilor la viața locală și regională*<sup>58</sup> reamintește că principiile de participare a tinerilor sunt aplicabile, de asemenea, la nivel local. *Carta europeană revizuită privind participarea tinerilor la viața locală și regională* este anexată la prezenta recomandare. Ea reglementează participarea tinerilor și participarea instituțională a tinerilor la problemele locale și regionale. Instrumentele includ training-uri pentru participarea tinerilor, furnizarea de informații tinerilor, promovarea participării tinerilor prin intermediul tehnologiilor de informare și comunicare și mass-media, încurajarea muncii de voluntariat pentru tineri și alte persoane. Participarea instituțională prevede crearea consiliilor de tineret, parlamentelor și forumurilor tinerilor.

*Recomandarea CM/Rec (2006) 1 a Comitetului de Miniștri către statele membre cu privire la rolul consiliilor naționale de tineret în elaborarea politicilor de tineret*<sup>59</sup> recunoaște valoarea consiliilor de tineret în elaborarea politicilor publice pentru tineri și invită statele membre să faciliteze crearea și susținerea activității acestora. În plus, documentul recomandă guvernelor statelor membre de a „(g) lua în considerare implicarea consiliilor naționale de tineret în definirea procedurilor și a mecanismelor utilizate de către autoritățile publice pentru a consulta tinerii în general”.

*Recomandarea Rec (2006) 14 a Comitetului de Miniștri către statele membre cu privire la cetățenia și participarea tinerilor la viața publică*<sup>60</sup> reiterează recomandarea de a crea consilii de tineret și invită statele membre să dezvolte un mediu favorabil pentru participarea efectivă a tinerilor, inclusiv prin furnizarea de informații în conformitate cu principiile stabilite. Accesul efectiv la informare pentru tineri este încurajat și de *Recomandarea CM/Rec(2010)8 a Comitetului de Miniștri către statele membre cu privire la informarea tinerilor*.<sup>61</sup>

<sup>57</sup> Consiliul European: Comitetul de Miniștri, *Recomandarea CM/Rec (97)3 privind participarea tinerilor și viitorul societății civile*, disponibilă la [http://pjp-eu.coe.int/documents/1017981/1663182/Rec3\\_1997\\_Coe\\_youth-participation-and-the-future-of-civil-society.pdf/f0c6f2b7-1369-47ac-bb1b-adf8428e4ba1](http://pjp-eu.coe.int/documents/1017981/1663182/Rec3_1997_Coe_youth-participation-and-the-future-of-civil-society.pdf/f0c6f2b7-1369-47ac-bb1b-adf8428e4ba1).

<sup>58</sup> Consiliul European: Comitetul de Miniștri, *Recomandarea CM/Rec (2004)13 cu privire la participarea tinerilor la viața locală și regională*, disponibilă la [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805dbd33](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805dbd33).

<sup>59</sup> Consiliul European: Comitetul de Miniștri, *Recomandarea CM/Rec (2006)1 cu privire la rolul consiliilor naționale de tineret în elaborarea politicilor de tineret*, disponibilă la [https://www.coe.int/t/dg4/youth/Source/IG\\_Coop/Documents/CM\\_Rec\\_06\\_national\\_youth\\_councils\\_en.pdf](https://www.coe.int/t/dg4/youth/Source/IG_Coop/Documents/CM_Rec_06_national_youth_councils_en.pdf).

<sup>60</sup> Consiliul European: Comitetul de Miniștri, *Recomandarea CM/Rec (2006)14 cu privire la cetățenia și participarea tinerilor la viața publică*, disponibilă la [https://www.coe.int/t/dg4/youth/Source/IG\\_Coop/Documents/CM\\_Rec\\_06\\_youth\\_participation\\_public\\_life\\_en.pdf](https://www.coe.int/t/dg4/youth/Source/IG_Coop/Documents/CM_Rec_06_youth_participation_public_life_en.pdf).

<sup>61</sup> Consiliul European: Comitetul de Miniștri, *Recomandarea CM/Rec (2010)8 cu privire la informarea tinerilor*, disponibilă la [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805cecd8](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805cecd8).

Recomandarea CM/Rec (2012)2 a Comitetului de Miniștri către statele membre cu privire la participarea copiilor și tinerilor cu vârsta mai mică de 18 ani<sup>62</sup> recunoaște valoarea contribuțiilor lor ca „resurse unice pentru consolidarea drepturilor omului, a democrației și a coeziunii sociale în societățile europene”. Recomandarea face apel la statele membre ca acestea să protejeze drepturile copiilor și tinerilor la participare, prin adoptarea unor garanții juridice revizuite periodic de aplicare a acestor drepturi și asigurare a căilor de atac și remedierii efective în caz de încălcări.

În plus, Comitetul de Miniștri recunoaște importanța de a oferi oportunități și programe autentice de participare tinerilor din cartierele defavorizate. În *Recomandarea CM/Rec(2015)3 privind accesul tinerilor din cartierele defavorizate la drepturile sociale*,<sup>63</sup> Comitetul recomandă implicarea tinerilor din cartierele defavorizate în procesul de luare a deciziilor publice, în special în planificarea și gestionarea mediului lor de viață.

### Minoritățile

Instrumentele Consiliului Europei pentru protecția minorităților includ, de asemenea, norme pentru participarea lor la afacerile publice.

*Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale*<sup>64</sup> obligă părțile să:

„15. ...creeze condițiile necesare pentru participarea efectivă a persoanelor ce aparțin minorităților naționale la viața culturală, socială și economică și la afacerile publice, în special cele care le afectează”.

*Carta europeană a limbilor regionale sau minoritare*<sup>65</sup> oferă un cadru general pentru protecția dreptului de a utiliza o limbă regională sau minoritară în viața privată și publică și un set de măsuri concrete pentru a promova utilizarea acestor limbi în diferite domenii ale vieții publice.

## 3. Uniunea Europeană

Abordarea participativă a proceselor de elaborare a politicilor și a legislației, la nivelul UE, este garantată în Tratatul de la Lisabona.<sup>66</sup> În special, Articolul 8 A prevede că: „Orice cetățean are dreptul de a participa la viața democratică a Uniunii. Deciziile se iau în mod cât mai deschis și la un nivel cât mai apropiat posibil de cetățean”. În plus, articolul 8 B prevede că „1. Instituțiile acordă cetățenilor și asociațiilor reprezentative, prin mijloace corespunzătoare, posibilitatea de a-și face cunoscute opiniile și de a face schimb de opinii în mod public, în toate domeniile de acțiune ale Uniunii.

<sup>62</sup> Consiliul Europei: Comitetul de Miniștri, *Recomandarea CM/Rec(2012)2 cu privire la participarea copiilor și tinerilor cu vârsta mai mică de 18 ani*, disponibilă la <http://www.refworld.org/docid/506981802.html>.

<sup>63</sup> Consiliul Europei: Comitetul de Miniștri, *Recomandarea CM/Rec(2015)3 privind accesul tinerilor din cartierele defavorizate la drepturile sociale*, disponibilă la [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805c46f7](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c46f7).

<sup>64</sup> Consiliul Europei: *Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale*, disponibilă la <http://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007cdac>.

<sup>65</sup> Consiliul Europei: *Carta europeană a limbilor regionale sau minoritare*, disponibilă la <http://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007bf4b>.

<sup>66</sup> Uniunea Europeană, *Tratatul de la Lisabona de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană și Tratatul de instituire a Comunității Europene*, 13 decembrie 2007, 2007/C 306/01, disponibil la <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTEXT>.

2. *Instituțiile Uniunii mențin un dialog deschis, transparent și constant cu asociațiile reprezentative și cu societatea civilă*”. Mai mult, documentul obligă Comisia Europeană să efectueze consultări cu părțile interesate și reglementează dreptul cetățenilor UE de a invita Comisia Europeană să prezinte o propunere privind aspectele necesare pentru punerea în aplicare a tratatului.

Înainte de adoptarea Tratatului de la Lisabona, Comisia Europeană a elaborat o serie de documente care subliniază importanța participării publicului și asigurarea unor principii directe pentru punerea în aplicare a acestuia. În special, este vorba de *Cartea albă privind guvernanta europeană*,<sup>67</sup> adoptată în 2001, care pune în evidență cinci principii ale „bunei guvernări”, în vederea sporirii legitimității proceselor de luare a deciziilor. Cartea albă a solicitat Comisiei Europene să asigure punerea în aplicare a acestuia, ceea ce a dus la adoptarea *Principiilor generale și standardelor minime pentru consultarea părților interesate de către Comisie (Principiilor și standardelor minime ale CE)*<sup>68</sup> în 2002. Standardele sunt structurate pe cinci domenii: furnizarea unui conținut clar al procesului de consultare, definirea grupurilor-țintă de consultare, organizarea campaniilor de publicitate pentru sporirea conștientizării și publicarea consultărilor on-line, stabilirea termenelor-limită pentru primirea răspunsurilor și recunoașterea și furnizarea feedback-ului la contribuțiile primite.

Participarea publicului la procesul de luare a deciziilor reprezintă, de asemenea, unul dintre domeniile prioritare ale sprijinului UE pentru dezvoltarea ONG-urilor din țările candidate, precum și o cerință de calificare pentru aderarea la UE. Conform *Liniilor directe privind sprijinul UE acordat ONG-urilor din țările în curs de aderare (2014–2020)*:<sup>69</sup> „Participarea ONG-urilor reprezintă un factor-cheie în asigurarea unei legislații cuprinzătoare de bună calitate și în elaborarea unor politici durabile, care să reflecte nevoile oamenilor și să fie acceptate de cele mai interesate persoane”. Liniile directe reflectă concluzia că mecanismele de cooperare între ONG-uri și instituțiile publice și accesul la informațiile de interes public au o importanță majoră.

## 4. OSCE ODIHR

Orientările comune ale OSCE/ODIHR și ale Comisiei de la Veneția privind libertatea de asociere din 2015 au fost deja menționate în capitolul IV.2.

Participanții la Forumul ONG-urilor care a avut loc la Viena în aprilie 2015 au elaborat *Recomandările privind sporirea participării asociațiilor la procesul de luare a deciziilor publice în calitate de contribuție pentru Reuniunea suplimentară privind dimensiunea umană pentru libertatea întrunirii pașnice și libertatea de asociere, organizată de OSCE /ODIHR*.<sup>70</sup>

<sup>67</sup> Uniunea Europeană, Comisia Comunităților Europene COM(2001) 428, *Cartea albă privind guvernanta europeană*, disponibilă la [http://europa.eu/rapid/press-release\\_DOC-01-10\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-10_en.htm).

<sup>68</sup> Comunicarea Comisiei – *Pentru o cultură consolidată a consultării și a dialogului - Principii generale și standarde minime pentru consultarea părților interesate de către Comisie*; COM/2002/0704, disponibilă la <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52002DC0704>.

<sup>69</sup> Uniunea Europeană, DG Extindere, *Orientări privind sprijinul UE pentru ONG-urile din țările în curs de aderare (2014–2020)*, disponibilă la [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/civil\\_society/doc\\_guidelines\\_cs\\_support.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/civil_society/doc_guidelines_cs_support.pdf).

<sup>70</sup> Recomandări privind sporirea participării asociațiilor la procesele de luare a deciziilor publice de la participanții la Forumul Societății Civile organizat pe marginea Reuniunii suplimentare privind dimensiunea umană pentru libertatea întrunirii pașnice și libertatea de asociere din 2015, aprilie 2015.

# V. CADRUL PENTRU O PARTICIPARE CIVILĂ SEMNIFICATIVĂ

*„Calitatea politicilor UE depinde de asigurarea unei participări largi pe tot parcursul lanțului de politici – de la concepere până la realizare.”<sup>71</sup>*

În acest compartiment se vor detalia și discuta diferite niveluri de participare (accesul la informație, consultarea, implicarea activă) și relația lor cu ciclul de politici pentru a evidenția modul în care se poate asigura participarea semnificativă. Pentru a perfecționa și dezvolta în continuare realizarea participării, materialul din acest compartiment se bazează pe un cadru existent privitor la descrierea nivelurilor și ciclurilor de politici, având în vedere Codul OING al bunelor practici<sup>72</sup> ca bază, precum și abordările și practicile contemporane. Ar trebui de subliniat că, în practică, toate nivelurile de participare se pot atinge la toate etapele de politici.

## 1. Etapele ciclului de politici

În general, ciclul de politici se referă la un proces de (1) elaborarea legilor și politicilor, (2) realizare a acestora, și (3) monitorizare a impactului acestora pe teren.<sup>73</sup> Acesta este un proces continuu, care poate fi structurat în jurul a trei faze principale: formularea politicilor, realizarea de politici și învățarea din politici. Comisia Europeană recunoaște importanța participării la toate etapele afirmând: „calitatea politicilor UE depinde de asigurarea unei participări largi pe tot parcursul lanțului de politici – de la concepere până la realizare”.<sup>74</sup>

Pe parcursul întregului ciclu de politici, este o bună practică de a asigura următoarele:

1. A informa publicul, a oferi informații actualizate în mod regulat și accesibile despre procesul de elaborare a politicilor și conținutul acestora;
2. A elabora și respecta proceduri transparente, ușor de utilizat în procesul de luare a deciziilor, pentru a încuraja participarea civilă;

<sup>71</sup> Comunicarea Comisiei – Pentru o cultură consolidată a consultării și a dialogului - Principii generale și standarde minime pentru consultarea părților interesate de către Comisie; COM/2002/0704, disponibil la <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52002DC0704>.

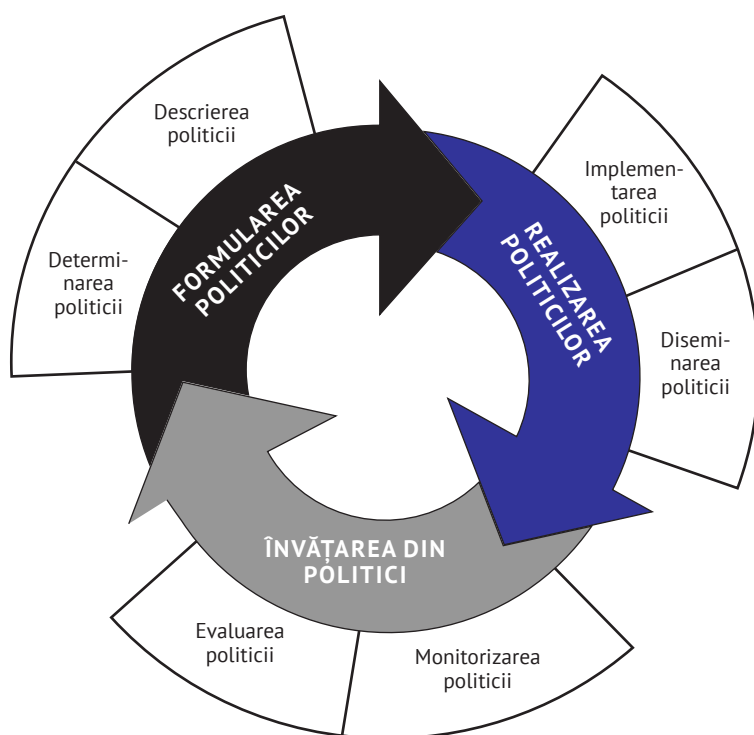
<sup>72</sup> Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process; Civil Dialogue, Making It Work Better, Fazi Elodie și Smith Jeremy, NGOs Contact Group, 2006; How to establish an effective dialogue between the EU and NGOs, European Social Platform. 2009; Policy Dialogue Manual, Capacity building of civil society to take part in policy dialogue, Bosnia și Herzegovina (Cidi), 2011.

<sup>73</sup> Fazi Elodie și Smith Jeremy, Civil Dialogue, Making It Work Better, NGOs Contact Group, 2006, disponibil la <http://act4europe.horus.be/module/FileLib/Civil%20dialogue,%20making%20it%20work%20better.pdf>.

<sup>74</sup> Comunicarea Comisiei – Pentru o cultură consolidată a consultării și a dialogului – Principii generale și standarde minime pentru consultarea de către Comisie a părților interesate; COM/2002/0704, disponibilă la <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52002DC0704>.

3. A implica în mod activ participanții la dialog prin ascultarea sugestiilor, fiind receptivi la opiniile lor și la oferirea de reacții;
4. A oferi resurse suplimentare (de exemplu, subvenții, servicii administrative și alte bunuri sau servicii), astfel încât participanții să se poată implica în mod semnificativ.

Etapete sunt ilustrate în schema de mai jos:<sup>75</sup>



### 1.1 Formularea politicilor (stabilirea agendei, elaborarea proiectului, decizia)

Faza de formulare a politicilor începe, de obicei, cu decizia de a introduce o nouă politică (sau regulament), sau de a o modifica pe cea existentă. Acest lucru poate fi reflectat prin stabilirea priorităților de politici, precum și prin agenda politică a autorităților publice, în general, sau în cadrul unui tip de proces de planificare strategică pentru anumite sectoare. În toate cazurile, formularea de politici poate fi și ar trebui să fie influențată de alte sectoare ale societății, cum ar fi sectorul de afaceri și ONG-urile. Mai mult decât atât, autoritățile publice ar putea solicita în mod activ opiniile ONG-urilor privind agenda lor, pentru a-și perfecționa ideile și a afla despre nevoile diferitor segmente ale societății. În plus, în timpul procesului de elaborare concretă a politicii sau a regulamentelor, autoritățile publice ar putea include contribuții din procesul de participare, culese prin diferite metode de participare (cum ar fi consultarea, dialogul, referendumul etc.).

<sup>75</sup> Imagine preluată din *Policy Dialogue Manual, Capacity building of civil society to take part in policy dialogue*, Bosnia și Herțegovina (Cidi), 2011.

### **1.2 Realizarea politicilor (punerea în aplicare, diseminarea)**

Această fază ar include punerea în aplicare și diseminarea politicii adoptate. Participarea civilă poate avea mai multe roluri importante în această fază, dar mai ales ONG-urile și alți actori pot participa activ la punerea în aplicare a politicii sau a regulamentelor prin activități proprii. Autoritățile publice le pot, de asemenea, selecta pe acestea pentru a fi parteneri la realizarea unei legi sau a unei politici printr-un proces transparent. Participarea la această fază poate fi dezvoltată printr-un dialog activ sau prin crearea de parteneriate cu ONG-urile. Trebuie să existe o procedură clară și eficientă de selectare a celor care vor participa la punerea în aplicare formală a politicilor și reglementărilor, pentru a se asigura o abordare transparentă și imparțială din partea autorităților.

### **1.3 Învățarea din politici (monitorizarea, evaluarea)**

În timpul acestei etape, se monitorizează și evaluează eficacitatea și impactul unei politici. Acest lucru poate furniza informațiile necesare pentru a porni un nou ciclu de politici. Evaluarea eficacității politicilor sau a regulamentelor, după o anumită perioadă de timp, este un element esențial al monitorizării. ONG-urile pot juca un rol important în această fază, deoarece acestea pot oferi, uneori, un impact rapid și mai eficient de monitorizare, ele având, probabil, un acces direct la beneficiari. Autoritățile publice pot, de asemenea, să se angajeze împreună cu ONG-urile în procese oficiale de monitorizare și evaluare în cadrul dialogului activ sau să creeze parteneriate cu ONG-urile, sau să le selecteze pe acestea în calitate de prestatori oficiali de servicii. Și în acest caz, autoritatea publică trebuie să asigure proceduri clare și eficiente de selectare a celor care vor participa la monitorizare și evaluare în cazul în care aceste procese sunt conduse de către autoritatea publică.

## **2. Niveluri de participare**

Majoritatea documentelor de politici<sup>76</sup> consideră participarea drept un proces continuu de interacțiune între diferite niveluri ale autorității publice cu publicul, care variază de la informare și ascultare până la implementarea unor soluții convenite în comun. Având în vedere fazele diverse ale ciclului de politici, intensitatea și forma de participare vor varia în funcție de etapă și de rezultatul scontat. Documentele Consiliului Europei, cadrele legale și practicile specifice ale mai multor țări recunosc următoarele niveluri de participare: (1) accesul la informație, (2) consultările, (3) implicarea activă (parteneriatul). În plus, ca o dimensiune globală a participării și a angajamentului, se evidențiază dialogul, care este o formă esențială de colaborare. Aceste niveluri sunt discutate în detaliu mai jos.

### **2.1 Accesul la informație**

Aceasta este o condiție prealabilă esențială pentru participare, în care autoritățile informează publicul cu privire la acest proces, tipurile de documente pe care doresc să le adopte

<sup>76</sup> Emina Nuredinoska (MCIC, „Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei”) și Katerina Hadzi-Miceva Evans (ECNL, Ungaria), *Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision Making Process, Transparency and Public Participation in Law Making Processes: Comparative overview and assessment of the situation in Macedonia*, 2010.



sau alte activități prevăzute. Accesul la informație este un drept fundamental și important, care stă la baza întregului proces de participare. Aceasta include dreptul publicului de a avea acces la toate informațiile (de exemplu, proiecte de documente, comentarii și argumentări) de-a lungul întregului ciclu de politici. Acest nivel nu necesită o interacțiune intensă între autoritatea publică și public; cu toate acestea, autoritatea publică trebuie să se asigure că publicul primește informații în timp util, exacte și relevante pentru proces, pe parcursul tuturor etapelor pe care le parcurge o politică. Instrumentele utile și mecanismele de aplicare pot include:

- accesul la informații relevante, exacte și în timp util, cu privire la proces, proiecte de documente, documentele de fond și factorii de decizie politici;
- publicarea cercetărilor pentru a înțelege o problemă și a elabora soluții pentru recomandări;
- publicarea online sau prin alte canale a întrebărilor frecvente pentru a oferi informațiile prezentate sub formă de întrebări și răspunsuri;
- site-uri web ale organismelor publice cu acces cuprinzător la documentele-cheie și anunțarea evenimentelor publice și oportunităților de participare care includ, uneori, posibilitatea de a monitoriza cheltuielile autorității publice și impactul politicilor;
- alerte prin e-mail, prin care se anunță oportunități de participare viitoare;
- campanii de sensibilizare, pentru a promova posibilitățile de participare;
- translări pe web de la audieri, întâlniri și dezbateri, care să permită oamenilor să se informeze în timp real.

*Exemplul nr. 1:*

<b>Țara</b>	Franța
<b>Denumirea/titlul</b>	“DATA.ASSEMBLEE-NATIONALE.FR” <sup>77</sup>
<b>Nivelul de participare</b>	Acces la informație, consultare
<b>Nivelul instituțional</b>	Adunarea națională
<b>Obiectivul specific</b>	Are ca scop (1) Consolidarea transparenței procesului legislativ și a funcționării Adunării Naționale; (2) Consolidarea legăturilor dintre cetățeni și reprezentanții acestora; (3) Solicitarea avizelor și expertizei cetățenilor.
<b>Caracteristicile principale/inovative</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oferă cetățenilor o mai bună înțelegere a întregului proces legislativ;</li> <li>• Le permite acestora să elaboreze instrumente sau aplicații din datele furnizate și să contribuie la dezbaterile democratice;</li> <li>• Mai mult de 800.000 de documente ale Adunării Naționale au fost puse la dispoziția publicului până la sfârșitul anului 2015.</li> </ul>

<sup>77</sup> Data.Assemblee-Nationale.Fr, disponibil la <http://data.assemblee-nationale.fr/>.



În octombrie 2014, președintele Adunării Naționale a Franței, Claude Bartolone, a anunțat un program de digitalizare și dezvăluire a datelor Adunării, ca parte a Planului de Acțiuni „Pentru un Parteneriat Deschis cu Guvernul”. Adăugător la dezvăluirea datelor, programul introduce măsuri de monitorizare a activității parlamentare și a elaborării proiectelor de legi.

Prevederile programului sunt puse în practică prin intermediul unei platforme web, <http://data.assemblee-nationale.fr/>. Pe lângă datele generale cu privire la dosarele legislative, ședințele de lucru și modificările propuse, platforma conține, de asemenea, informații cu privire la modul în care fiecare deputat a votat pe parcursul ultimilor ani. În plus, fiecare cetățean poate contribui la studiile de impact, elaborate de raportori responsabili de acte legislative concrete, care pot fi anexate la rapoartele lor.<sup>78</sup> Site-ul oferă o „licență deschisă” pentru toată lumea, facilitând și încurajând reutilizarea datelor disponibile.

Programul a fost însoțit de o foaie de parcurs pentru a facilita punerea în aplicare a acestuia. Foaia de parcurs a prevăzut colectarea continuă de resurse juridice și legislative, dar și de alte documente referitoare la lucrările Adunării. În foaia de parcurs au fost planificate evenimente deschise pentru diverse părți interesate, cu scopul de a aduce soluții inovatoare suplimentare în lucrările și dezbaterile parlamentare.

Elemente-cheie:

- Elaborarea unui mecanism de colectare a datelor și de digitalizare a documentelor;
- Elaborarea unei foi de parcurs pentru a facilita realizarea și monitorizarea progreselor;
- Organizarea evenimentelor de sensibilizare și colectare ideilor noi de îmbunătățire.

### Exemplul nr. 2:

<b>Țara</b>	Țările de Jos
<b>Denumirea/titlul</b>	<b>Informație municipală deschisă (Statul deschis)<sup>79</sup></b>
<b>Nivelul de participare</b>	Informare, implicare activă (parteneriat) <sup>80</sup>
<b>Nivelul instituțional</b>	Autoritate publică locală
<b>Obiectivul specific</b>	A introduce o „democrație în acțiune”, în care cetățenii să poată aborda ei înșiși problemele sociale, fără intervenția unei autorități publice, prin acces la toate datele din sectorul public.

<sup>78</sup> Pentru mai multe informații despre măsurile introduse și cele planificate, consultați <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/National%20Assembly%E2%80%99s%20Action%20Plan.pdf>.

<sup>79</sup> Informații despre Guvernare Deschisă, disponibil la <http://zoek.openraadsinformatie.nl/#/>.

<sup>80</sup> Mai multe informații despre Informația municipală deschisă: <http://www.openraadsinformatie.nl/>; <http://www.openstate.eu/en/projects/political-transparency/open-municipal-information/>.

**Caracteristicile principale/inovative**

- Permite accesul la informații detaliate cu privire la documentele de luare a deciziilor, inclusiv cheltuielile municipalității/regiunii;
- Permite experimentarea pe terenul democrației la nivel local: cetățenii pot propune alternative cu privire la modul în care se vor aborda probleme concrete.

În 2013, Parlamentul European și Consiliul au adoptat Directiva 2013/37/UE<sup>81</sup> privind reutilizarea informațiilor din sectorul public, pusă în aplicare în cadrul legal olandez în iunie 2015 ca „Lege privind reutilizarea informațiilor din sectorul public”.<sup>82</sup> În conformitate cu această lege, ministerele, municipalitățile, provinciile, muzeele, bibliotecile și arhivele sunt obligate să ofere pentru reutilizare toate informațiile din sectorul public și să răspundă la cererile de reutilizare.

Până în prezent, șase municipalități olandeze au dezvăluit date publice detaliate, inclusiv informații privind veniturile și cheltuielile, ca date deschise. Scopul Informației Municipale Deschise este de a colecta date publice și a le publica într-un mod uniform și integrat ca o sursă deschisă. Apoi cetățenii sunt abilitați să creeze aplicații inovatoare, vizualizări, site-uri și analize și să propună soluții noi pentru municipalitățile lor. Informația Municipală Deschisă poate fi găsită printr-un motor de căutare. Există câteva site-uri care oferă îndrumări cu privire la modul de utilizare și de lucru cu datele, cum ar fi, de exemplu, Github<sup>83</sup> și API-docs.<sup>84</sup> Succesul Informației Deschise este condiționat de angajamentul tuturor autorităților responsabile de a publica datele și de a le face disponibile pentru reutilizare. Este esențial să se dezvolte un motor de căutare eficient, pentru a permite accesul la informații nesortate anterior și a furniza orientări detaliate cu privire la utilizarea datelor. Pentru durabilitatea mecanismului și o valoare adăugată a acestuia, datele ar trebui să fie actualizate în mod continuu.

Elemente-cheie:

- Se va constitui un angajament al autorităților publice de a pune la dispoziție toate informațiile din sectorul public;
- Se vor colecta toate datele publice, care vor fi organizate în jurul mai multor elemente-cheie în cadrul unui motor de căutare ușor manevrabil;
- Se vor elabora orientări detaliate pentru cetățeni/ se vor organiza cursuri de instruire privind utilizarea mecanismului;
- Se va realiza sensibilizarea publicului cu privire la valoarea potențială și adăugată a datelor deschise și a reutilizării acestora.

<sup>81</sup> Directiva 2013/37/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 de modificare a Directivei 2003/98/CE privind reutilizarea informațiilor din sectorul public, disponibilă la <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:175:0001:0008:EN:PDF>.

<sup>82</sup> *Legea privind reutilizarea informațiilor din sectorul public*, Legea nr. 596 din 24 iunie 2015, disponibilă la <http://wetten.overheid.nl/BWBR0036795/2015-07-18>.

<sup>83</sup> Github, Informații despre Guvernare Deschisă, disponibil la <https://github.com/openstate/open-raadsinformatie>.

<sup>84</sup> Informații despre Guvernare Deschisă API, disponibil la <http://docs.openraadsinformatie.nl/>.

## 2.2 Consultările

Acest nivel include invitarea publicului să trimită avize, comentarii, opinii și răspunsuri cu privire la un document sau ordinea de zi. În timp ce autoritatea publică ar defini în mod obișnuit problemele pentru consultare, procesul ar trebui să permită, de asemenea, contribuții cu privire la alte aspecte cuprinse în proiectul de document. Consultările pot fi organizate prin mai multe metode diferite, dar ar trebui să se caracterizeze prin: un proces clar definit, incluziunea tuturor celor afectați de proiectul de document și rezervarea unui timp suficient pentru trimiterea de comentarii și a reacțiilor autorității publice la acestea. Aceasta este o modalitate reactivă de participare, deoarece publicul se implică la solicitarea autorității publice. Consultarea este deosebit de relevantă pentru formularea politicilor și în faza de învățare din politici. Instrumentele și mecanismele utile pot include:

- consultarea, on-line (de exemplu, platforme web) sau întâlniri personale (de exemplu, grupuri focale, grupuri de lucru, dezbateri publice, seminare de experți etc.), pentru a discuta cu publicul formularea, implementarea și evaluarea politicii;
- mecanisme pentru a urmări progresele înregistrate, cum ar fi sondajele de opinii, sondajele sau chestionarele online, pentru a colecta oferte și sugestii din partea părților interesate;
- sesiuni plenare deschise sau ședințe deschise ale comisiilor pentru a asigura dezbateri în timpul luării deciziilor.

În general, atunci când se organizează consultări cu privire la un anumit document (de exemplu, un proiect de lege sau un regulament), este recomandabil să se pună la dispoziția publicului toate documentele însoțitoare care sunt în legătură cu proiectul (de exemplu, evaluările de impact relevante, studii de punere în aplicare etc.). Drept o bună practică, publicul ar trebui să poată avea acces la aceste documente și proiecte la cea mai timpurie etapă de elaborare a acestora, pentru a facilita contribuții semnificative. În cazul în care nu este posibilă dezvăluirea versiunilor timpurii ale unor anumite documente, autoritățile ar putea oferi rezumate și aborda problemele pe care intenționează să le includă în proiectul de document. O astfel de abordare poate economisi timp și reduce potențialele dezacorduri în etapele ulterioare. În plus, publicul va trebui să fie consultat, de asemenea, cu privire la toate proiectele de documente ulterioare.

Atunci când se planifică o consultare, este important să se ia în considerare cât de mult timp se va oferi publicului pentru contribuții semnificative, deoarece orarul consultărilor va depinde de tipul de document și problemele ridicate. Este bine să se mențină posibilitatea de a extinde durata consultărilor, de exemplu, în cazul în care publicul are nevoie de mai mult timp pentru a absorbi următoarele probleme abordate în proiectul de document.

Oferirea de reacții cu privire la opiniile primite este un element esențial în creșterea încrederii și consolidarea cooperării. Participanții știu că opinia lor este într-adevăr examinată și inclusă în proiectul de document, atunci când este cazul. Reacția la opinii nu trebuie să fie numai decît individualizată; mai degrabă ea ar putea conține un rezumat al tuturor răspunsurilor și acțiunile întreprinse sub forma unui raport scurt.

Evaluarea cu privire la modul în care s-a desfășurat procesul de consultări poate contribui la îmbunătățirea unor astfel de procese în viitor. În plus, evaluarea poate ajuta la transferul de experiență, corecta orice obstacole și ajuta la înregistrarea metodelor și instrumentelor inovatoare care au fost folosite. O astfel de evaluare poate fi, de asemenea, realizată în colaborare cu participanții la proces.

*Exemplul nr. 3:*

<b>Țara</b>	Malta
<b>Denumirea/titlul</b>	<b>Consultări publice (e-Autoritate publică)<sup>85</sup></b>
<b>Nivelul de participare</b>	Consultări
<b>Nivelul instituțional</b>	Autoritate Publică Națională/Locală
<b>Obiectivul specific</b>	A îmbunătăți eficiența, transparența și implicarea publicului în realizarea proiectelor, adoptarea legilor și formularea politicilor noi.
<b>Caracteristicile principale/inovative</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oferă posibilitatea de abonare pentru informare privitor la următoarea consultare publică on-line;</li> <li>• Oferă live streaming de la întâlniri oficiale ale consiliilor locale și, de asemenea, posibilitatea de a participa personal, deoarece acestea sunt deschise publicului;</li> <li>• Conform rapoartelor pe 2014 și 2015<sup>86</sup> ale e-Autoritate publică a Comisiei Europene, care măsoară prestația și performanța serviciilor e-Autoritate publică, Malta se clasează pe primul loc între 33 de țări (cele 28 de state ale Uniunii Europene, împreună cu Islanda, Norvegia, Serbia, Elveția și Turcia).</li> </ul>
<p>Consultările publice online fac parte din inițiativa e-Autoritate publică a Maltei. Această inițiativă largă include, de asemenea, prestarea de e-servicii ale e-Autoritate publică, inclusiv e-Formulare (permite crearea de formulare electronice on-line); MyBills (soluția de facturare on-line a autorității publice) și e-Achiziții (permite urmărirea licitațiilor publice).</p> <p>Consultările publice online sunt împărțite în patru etape: (1) <i>Consultare deschisă</i>: atunci când se solicită comentarii din partea publicului; (2) <i>Consultare închisă</i>: atunci când toate comentariile primite sunt filtrate printr-un proces de moderare; (3) <i>Publicarea reacțiilor</i>: atunci când reacțiile selectate în timpul procesului de moderare sunt publicate;</p>	

<sup>85</sup> Consultări Publice Online, disponibil la: [http://socialdialogue.gov.mt/en/Public\\_Consultations/Pages/Home.aspx](http://socialdialogue.gov.mt/en/Public_Consultations/Pages/Home.aspx).

<sup>86</sup> Raportul UE privind e-guvernarea 2015 demonstrează că serviciile publice online în Europa sunt inteligente, dar ar putea fi mai inteligente. Publicat în data de 23 iunie 2015, Comisia Europeană, Piața unică digitală, disponibil la <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eu-egovernment-report-2015-shows-online-public-services-europe-are-smart-could-be-smarter>.

(4) *Rezultate ale consultărilor*: atunci când se elaborează un raport detaliat cu privire la rezultatele consultărilor, care este pus la dispoziția publicului. Trimiterea comentariilor e posibilă printr-un simplu formular online, prin e-mail sau prin telefon. Pentru a asigura reușita maximă a mecanismului, este esențial să se asigure implicarea cetățenilor și ca aceștia să fie instruiți cum să folosească instrumentele e-Autoritate publică. În acest sens, au fost organizate cursuri TIC gratuite la nivel elementar pentru a familiariza cetățenii cu utilizarea internetului și a computerelor, în general. Din partea autorității publice, este extrem de important să se asigure că toate ministerele folosesc instrumentul on-line și actualizează permanent platforma cu documente noi pentru consultări.

Elemente-cheie:

- Proiectarea unei platforme web ușor de utilizat și ușor accesibile pentru toți;
- Organizarea cursurilor de instruire pentru cetățeni privind utilizarea instrumentelor;
- Asigurarea angajamentului ministerelor de a publica toate documentele în timp util.

*Exemplul nr. 4:*

<b>Țara</b>	Austria
<b>Denumirea/titlul</b>	<b>Standarde de participare publică</b> <sup>87</sup>
<b>Nivelul de participare</b>	Informare, consultări, implicare activă (parteneriat)
<b>Nivelul instituțional</b>	Autoritatea publică federală/toate sectoarele administrației publice
<b>Obiectivul specific</b>	A maximiza eficiența participării publice.
<b>Caracteristicile principale/inovative</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Design inovator al documentului: lista de întrebări, care servește ca listă de verificare pentru evaluarea dacă au fost respectate standardele;</li> <li>• Include standarde de performanță pentru ca politica și administrația să realizeze implicarea cetățenilor și a grupurilor de interese, precum și standarde de calitate pentru participanți, pentru a evalua calitatea participării;</li> <li>• Standardele sunt tot mai frecvent folosite de către toate nivelurile administrației publice și este depășită ideea inițială de a fi aplicate numai la nivel federal.</li> </ul>

<sup>87</sup> Bundeskanzleramt Österreich, *Standarde de participare publică. Recomandare de bune practici*, 2008, disponibilă la: [http://www.participation.at/fileadmin/media\\_data/Downloads/Standards\\_OeB/oebs\\_standards\\_engl\\_finale\\_web.pdf](http://www.participation.at/fileadmin/media_data/Downloads/Standards_OeB/oebs_standards_engl_finale_web.pdf).

„Standardele de participare publică” au fost adoptate de Consiliul de Miniștri al Austriei la 2 iulie 2008 și s-a recomandat inițial că trebuie să fie aplicate de către administrația federală austriacă. Documentul a fost elaborat de un grup de lucru interministerial cu participarea autorităților și agențiilor, ONG-urilor din Austria și a experților externi. El provine din opinia că politica și administrația pot beneficia din implicarea publicului în cazul în care participarea este de o calitate înaltă. Această calitate poate fi garantată prin aplicarea standardelor, care au ca scop maximizarea eficienței participării publicului.

Standardele se împart în trei secțiuni: (1) standarde pentru pregătirea procesului de participare; (2) standarde pentru realizarea procesului de participare; (3) standarde de monitorizare și evaluare după procesul de participare. Ele sunt formulate ca o listă de întrebări, la care se caută răspuns pentru fiecare proces de luare a deciziilor. În cazul în care răspunsul la toate întrebările este afirmativ, se consideră că participarea publicului a fost de o calitate înaltă. În prezent, se recomandă ca standardele să fie aplicate în toate domeniile administrației publice.

Funcționalitatea mecanismului depinde, în mare măsură, de capacitățile funcționarilor publici și de angajamentul lor de a aplica standardele. Datorită elaborării participative a documentului, standardele sunt deja comunicate pe larg și acceptate de către mulți actori-cheie din domeniul administrației publice. Pentru a asigura aplicarea standardelor în mod uniform, se recomandă să se organizeze cursuri de formare pentru funcționarii publici care le aplică în practică.

Elemente-cheie:

- Asigurarea procesului participativ în elaborarea documentelor, cu implicarea tuturor actorilor-cheie pentru a garanta angajamentul acestora de implementare a lor;
- Organizarea cursurilor de instruire pentru funcționarii publici în aplicarea practică a standardelor;
- Solicitarea susținerii din partea autorității publice, pentru a asigura aplicarea în practică a standardelor.

### **2.3 Implicarea activă (parteneriatul)**

Acest nivel se referă la colaborare și la responsabilități asumate în comun la toate etapele procesului decizional, ca cea mai înaltă formă de participare (de exemplu, stabilirea agendei, identificarea problemei, elaborarea proiectului de document, luarea deciziei și realizarea ei, delegarea unor sarcini specifice ONG-urilor). Acest nivel implică reprezentanții populației, care participă la discuții în mod egal cu reprezentanții autorităților publice. Inițiativa poate veni din ambele părți. În timp ce ar trebui să existe un acord cu privire la obiectivele comune ale procesului, persoanele implicate din partea publicului ar trebui să-și poată păstra independența, precum și să susțină și să pledeze pentru soluțiile pe care le doresc adoptate. Parteneriatul poate avea loc la toate etapele ciclului politic, dar este deosebit de

relevant la formularea politicii (stabilirea agendei) sau la realizarea politicilor și învățare. Instrumentele și mecanismele utile pot include:

- Un grup de lucru sau un comitet format ca grup de experți permanent sau ad-hoc pentru a consilia cu privire la preferințele politicii;
- Elaborarea în comun a proiectelor de documente: implicarea activă în elaborarea unor părți ale procesului legislativ;
- Luarea în comun a deciziilor, cum ar fi bugetarea participativă;
- Parteneriat strategic, în care ONG-urile și autoritățile publice formează un parteneriat pentru realizarea unei politici.

Una dintre problemele cele mai discutate în cazul unui parteneriat activ este modul de selectare a ONG-urilor și a părților interesate care ar lua parte la acest proces. În acest scop, țările au adoptat o serie de modele și abordări. De exemplu, atunci când reprezentanții publicului sunt invitați să participe la grupuri de lucru, ei pot fi selectați printr-un apel deschis. Codul Croației cu privire la consultare enumeră criterii concrete, care ar putea fi luate în considerație, cum ar fi: expertiza, contribuțiile publice anterioare cu privire la subiectul abordat, calificări relevante pentru aspectele reglementate de lege sau alte acte normative, sau stabilite printr-un act al unei structuri de stat.<sup>88</sup>

*Exemplul nr. 5:*

<b>Țara</b>	Letonia
<b>Denumirea/titulul</b>	<b>Memorandum de cooperare între organizațiile non-guvernamentale și Cabinetul de Miniștri (Memorandum)</b>
<b>Nivelul de participare</b>	Implicare activă (parteneriat)
<b>Nivelul instituțional</b>	Autoritate publică națională
<b>Obiectivul specific</b>	A asigura implicarea activă a organizațiilor non-guvernamentale și posibilitatea participării lor eficiente la procesele decizionale.
<b>Caracteristicile principale/inovative</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizarea Acordului este monitorizată de <i>Consiliul pentru Realizarea Acordului de Cooperare dintre Organizațiile Non-guvernamentale și Cabinetul de Miniștri (Consiliul)</i>.<sup>89</sup></li> <li>• Tot mai multe ONG-uri semnează Acordul de cooperare; din 2008 până în 2013 numărul de semnatori a crescut de la 429 la 709. Prin semnarea Acordului, organizațiile demonstrează disponibilitatea de a coopera cu autoritatea publică.<sup>90</sup></li> </ul>

<sup>88</sup> Croația, *Codul privind consultarea cu publicul interesat de procedurile de adoptare a legilor, a altor reglementări și acte* (2009).

<sup>89</sup> Consiliul pentru punerea în aplicare a Memorandumului de cooperare dintre organizațiile non-guvernamentale și Cabinetul de Miniștri, disponibil (în letonă) la <http://likumi.lv/doc.php?id=263733>.

<sup>90</sup> Pentru mai multe informații, consultați (în letonă) <http://www.lvportals.lv/visi/likumi-prakse/261524-nvo-un-ministru-kabineta-sadarbibas-memorands-aplicinajums-valdibas-un-sabiedribas-sadarbibai/>.

Legea privind Administrația Publică<sup>91</sup> și Regulamentele de funcționare ale Cabinetului de Miniștri,<sup>92</sup> precum și alte documente legislative, oferă garanții juridice pentru participarea publicului la administrația publică și la luarea deciziilor. În acest scop, ONG-urile sunt eligibile pentru a participa la diferite grupuri de lucru și consilii consultative ale organelor administrației publice. Acordul de cooperare confirmă dorința ONG-urilor și a Cabinetului de Miniștri de a coopera pentru îmbunătățirea administrației publice.

Pentru a monitoriza realizarea Acordului, în 2006, a fost creat *Consiliul pentru Realizarea Acordului de Cooperare dintre Organizațiile Non-guvernamentale și Cabinetul de Miniștri (Consiliul)*. Consiliul stabilește prioritățile bugetului de stat și pregătește recomandări cu privire la actele juridice necesare și documentele de planificare a politicilor legate de realizarea cooperării între instituțiile administrației publice și ONG-uri. Membrii Consiliului sunt directorul Cancelariei de Stat, un reprezentant al Biroului Primului Ministru, secretarii de stat ai ministerelor și șapte reprezentanți ai ONG-urilor, care au semnat Acordul. Consiliul se întrunește în mod regulat, în baza unui plan anual detaliat de lucru.

Piatra de temelie a acestui mecanism de cooperare este Consiliul. Pentru succesul cooperării dintre ONG-uri și Cabinetul de Miniștri este esențial de a asigura funcționalitatea continuă a Consiliului și ca acesta să aibă un mandat puternic.

Elemente-cheie:

- Asigurarea angajamentului politic pentru realizarea documentului și participarea autorităților publice în cadrul Consiliului comun;
- Organizarea unor întâlniri periodice ale reprezentanților ONG-urilor pentru a discuta prioritățile sectorului, urmând ca acestea să fie prezentate și realizate de către Consiliu;
- Asigurarea de resurse financiare suficiente pentru menținerea funcționalității Consiliului;
- Asigurarea că Consiliul are un mandat puternic, iar deciziile / documentele adoptate de acesta sunt respectate și realizate.

#### *Exemplul nr. 6:*

<b>Țara</b>	Wroclaw (Polonia)
<b>Denumirea/titlul</b>	<b>Bugetarea participativă</b> <sup>93</sup>
<b>Nivelul de participare</b>	Implicarea activă (parteneriat)
<b>Nivelul instituțional</b>	Local

<sup>91</sup> Legea Administrației Publice, disponibil la: <http://likumi.lv/doc.php?id=63545>.

<sup>92</sup> Cabinetul de Miniștri, Regulamentul nr. 300 din 7 aprilie 2009, disponibil la <http://m.likumi.lv/doc.php?id=190612>.

<sup>93</sup> Principiile bugetării participative în Wroclaw: <http://www.wroclaw.pl/wroclawski-budzet-obywatelski-2016-zasady>; Mai multe informații despre bugetarea participativă în Wroclaw: <http://www.wroclaw.pl/wroclawski-budzet-obywatelski-2016-zasady>.



<b>Obiectivul specific</b>	A stimula cetățenii din Wrocław să fie mai activi în una dintre politicile orașului, numită, de asemenea, „a oferi cetățenilor dreptul la oraș”.
<b>Caracteristicile principale/inovative</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoritățile locale au o șansă de a identifica nevoile cetățenilor și pot realiza măsuri pentru a le satisface;</li> <li>• Cetățenilor li se permite să se implice activ în dezvoltarea orașului și în îmbunătățirea condițiilor de trai;</li> <li>• Valoarea fondurilor alocate în cadrul bugetului municipal al orașului Wrocław pentru 2016 constituie 25 de milioane de zlotți polonezi (circa 5.87 milioane de euro).</li> </ul>

Bugetarea participativă este un proces special, prin care pot fi implicați cetățenii unui anumit oraș, în mod individual sau prin intermediul unei organizații, în alocarea fondurilor publice. Primul oraș care a introdus bugetarea participativă în Polonia a fost Sopot (2011). De atunci, numărul orașelor implicate în bugetarea participativă a fost în creștere cu fiecare an. Trebuie de subliniat că nu există un model unic și fiecare oraș creează propriul model de elaborare participativă a bugetului în funcție de nevoile sale.

Bugetarea participativă a fost introdusă în Wrocław în 2013 și, conform statisticilor, este unul dintre cele mai bune exemple din Polonia.<sup>94</sup> Autoritățile locale alocă o parte din fonduri din bugetul orașului, care ar putea fi oferite pentru scopurile bugetului participativ. Cetățenii sunt invitați să-și prezinte propriile idei de proiecte, care ar putea fi realizate în oraș și care sunt apoi examinate și aprobate de autoritățile locale. Proiectele finale sunt selectate printr-un sistem de vot de către cetățeni și sunt realizate în conformitate cu foaia de parcurs / programul elaborat anterior.

Procesul de elaborare participativă a bugetului este compus din mai multe forme de implicare activă a cetățenilor, inclusiv elaborarea de proiecte și propunerea lor, participarea la discuții în grupuri de lucru, posibilitatea de a urmări întreaga procedură pe internet, votul final asupra proiectelor și altele.<sup>95</sup> Pentru examinarea finală, înainte de vot, Primăria orașului Wrocław trebuie să organizeze consultări cu liderii de proiect și angajații Primăriei în cel puțin 14 cartiere din Wrocław. Autoritățile organizează, de asemenea, întâlniri speciale cu privire la proiecte și pentru evaluarea proiectelor realizate.<sup>96</sup>

Elemente-cheie:

- Sporirea interesului autorităților locale pentru bugetarea participativă prin prezentarea beneficiilor pe care aceasta le aduce orașului, precum și factorilor de decizie;
- Alocarea de fonduri suficiente pentru realizarea proiectelor;

<sup>94</sup> W. Kłębowski, Budżet partycypacyjny. Ewaluacja., Wașovia, 2014, p. 20.

<sup>95</sup> Pentru mai multe informații despre bugetarea participativă consultați <http://budzet-partycypacyjny.pl/>.

<sup>96</sup> Exemple de proiecte de succes din 2015, disponibile la <https://www.wroclaw.pl/budzet-obywatelski-wroclaw/wyniki-glosowania-wbo-2015>.

- Sensibilizarea cetățenilor, crearea de stimulente pentru implicarea activă a acestora;
- Asigurarea că procedura stabilită este urmată în practică, îndeosebi efectuarea tuturor consultărilor;
- Organizarea unor întâlniri periodice ale tuturor părților interesate, deschise publicului.

## 2.4 Dialogul

Acesta este o formă globală instituționalizată de participare, care este de lungă durată și este cea mai durabilă atunci când e dezvoltată într-un mod structurat (de exemplu, consilii comune). Este nevoie de „o comunicare cu două sensuri construită pe interese și obiective potențial comune, pentru a asigura un schimb periodic de opinii”.<sup>97</sup> Dialogul este o formă de bază de colaborare și ar trebui să conducă la rezultate stabilite de comun acord. Dialogul este foarte apreciat în toate fazele ciclului de politici, dar este esențial pentru reformularea politicilor. Instrumentele și mecanismele utile pot include:

- audieri publice continue și forumuri publice cu părțile interesate (mai degrabă decât pe probleme concrete);
- consilii multisectoriale cu participanți din partea ONG-urilor cu privire la aspecte concrete;
- contacte-cheie cu autoritatea publică pentru legătura cu ONG-urile;
- evenimente de consolidare a capacităților pentru a spori nivelul de cunoștințe și capacitățile relevante pentru participarea publicului.

Este important să se recunoască aceste faze diferite ale ciclului politicilor și nivelurile de participare, precum și relațiile lor reciproce, atunci când se intenționează reglementarea participării sau elaborarea unor mecanisme noi.

### *Exemplul nr. 7:*

<b>Țara</b>	Muntenegru
<b>Denumirea/titlul</b>	<b>Consiliul de cooperare între autoritățile publice din Muntenegru și organizațiile non-guvernamentale</b>
<b>Nivelul de participare</b>	Implicare activă (parteneriat), dialog
<b>Nivelul instituțional</b>	Autoritate publică națională
<b>Obiectivul specific</b>	Dezvoltarea în continuare a mecanismelor instituționale de cooperare și participare a ONG-urilor, monitorizarea implementării Strategiei și îmbunătățirea relațiilor dintre autoritatea publică și ONG-uri.
<b>Caracteristicile principale/inovative</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compoziție egală: 11 reprezentanți ai autorităților publice și 11 reprezentanți ai ONG-urilor;</li> <li>• Se monitorizează realizarea Strategiei de Dezvoltare a ONG-urilor.</li> </ul>

<sup>97</sup> OING, Codul de bune practici privind participarea civilă la procesul decizional.

Principalele obiective ale Consiliului sunt de a dezvolta în continuare mecanismele instituționale de cooperare și participare a ONG-urilor, de a monitoriza realizarea strategiei de cooperare cu ONG-urile și sprijini dezvoltarea relațiilor dintre Guvern și ONG-uri. Consiliul este format din reprezentanți ai ministerelor, șeful Oficiului pentru Cooperarea cu ONG-urile și reprezentanți ai ONG-urilor. Președintele Consiliului este un reprezentant din partea Guvernului. Președintele și membrii Consiliului sunt numiți de Guvern, cu un mandat de 3 ani. ONG-urile sunt alese printr-un anunț public. Sarcina principală a Consiliului este de a:

- monitoriza realizarea Strategiei de Dezvoltare a ONG-urilor din Muntenegru, cu planul său de acțiuni pentru implementare, pentru perioada 2014-2016; precum și a pune în aplicare planul de acțiuni din capitolul 23, Drepturi legale și fundamentale, cu referire la cooperarea cu ONG-urile;
- emite avize cu privire la proiecte de legi, adică documentele strategice și de altă natură referitoare la funcționarea și dezvoltarea ONG-urilor din Muntenegru, pentru a crea un mediu stimulativ pentru activitatea acestora;
- inițiază adoptarea unei noi legislații sau unor amendamente la cea existentă, pentru a crea un mediu stimulativ pentru funcționarea și dezvoltarea organizațiilor non-guvernamentale;
- propune autorității publice a Muntenegrului domenii prioritare de interes public și volumul de finanțare pentru proiecte sau programe ale organizațiilor non-guvernamentale din bugetul de stat;
- încuraja și de a îmbunătăți cooperarea dintre autoritatea publică și administrația publică cu organizațiile non-guvernamentale din țară și din străinătate, precum și cu entități relevante din comunitatea internațională etc.

Elemente-cheie:

- Asigurarea participării în Consiliul comun atât a autorităților publice, cât și a ONG-urilor;
- Alocarea unor resurse adecvate pentru funcționarea eficientă a Consiliului, în special a biroului său de sprijin;
- Asigurarea că mandatul Consiliului permite o contribuție semnificativă la dezvoltarea societății civile.

*Exemplul nr. 8:*

<b>Țara</b>	Danemarca
<b>Denumirea/titlul</b>	eDem
<b>Nivelul de participare</b>	Transversal - Dialog
<b>Nivelul instituțional</b>	Autoritate publică națională/locală

<b>Obiectivul specific</b>	A susține și completa democrația (în special în ceea ce privește nivelul local) prin intermediul aplicațiilor și dispozitivelor tehnice.
<b>Caracteristicile principale/inovative</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Câteva straturi/forme de participare, atât la nivel național (Orașul inteligent, Strategia inovațională a datelor deschise, incluziune...), cât și la nivel local (panouri digitale pentru cetățeni, Consiliul Statutar al Seniorilor Aleși...);</li> <li>• Utilizarea diferitor instrumente TIC pentru a implica toți cetățenii, inclusiv prin programe de incluziune pentru persoanele cu dizabilități și implicarea mass-media sociale;</li> <li>• Câștigător al Premiului Parteneriat Deschis cu Guvernul – numai Consiliul Statutar al Seniorilor Aleși;</li> <li>• În 2015, cea mai mare parte a sectorului public era deja digitalizată.<sup>98</sup></li> </ul>

Danemarca s-a implicat în adoptarea unor soluții de e-democrație pentru o perioadă de peste 15 ani.<sup>99</sup> Mecanismul actual eDem este compus din mai multe inițiative atât la nivel național, cât și local, care evoluează în mod independent, fără o strategie uniformă la nivel local/de stat. În continuare urmează câteva exemple:

Nivel de stat:

- **Date deschise:** Această inițiativă face parte din planul de acțiuni OGP și este proiectată pentru a oferi acces la datele publice și pentru a permite reutilizarea lor. Accesul la datele publice poate servi unor scopuri diferite, inclusiv, de exemplu, ca bază pentru crearea de noi servicii, documente și aplicații analitice. Acesta oferă noi informații și o mai bună înțelegere atât în beneficiul cetățenilor, cât și al sectorului privat.
- **Implicarea în mass-media socială:** Multe instituții de stat folosesc din ce în ce mai mult mass-media socială pentru a informa publicul și a se angaja în dezbateri cu el. Ca răspuns, Biroul Primului Ministru a elaborat un ghid privind aspectele juridice ale utilizării de către autoritatea publică și miniștri a mass-media sociale. În plus, a fost elaborată o listă completă a miniștrilor care au link-uri la conturi de pe Facebook și Twitter.<sup>100</sup>

Nivel local:

- **Consiliile cetățenilor seniori:** Câștigătorul Premiului OGP 2015, Consiliul Cetățenilor Seniori, este o inițiativă socială inovatoare, care sprijină participarea cetățenilor seniori în procesul de luare a deciziilor la nivel local. Obiectivul Consiliului

<sup>98</sup> Mai multe informații despre eDem: Michala Høg Daimar: *eDem in Denmark- contribution to CDDG*, 2015, disponibil la <http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/CDDG/Budapest/Contribution-Denmark.pdf>.

<sup>99</sup> Potrivit lui Michala Høg Daimar: *eDem in Denmark- contribution to CDDG*, 2015, eDem reprezintă o serie de activități democratice sprijinite prin mijloace electronice. Acestea includ, dar nu se limitează la metode bazate pe TIC pentru implicarea cetățenilor.

<sup>100</sup> Guvernul despre social media, disponibil la <http://digitalkommunikation.net/politikere-og-partier/regeringen-paa-de-sociale-medier/>.

este de a servi ca intermediar între consiliile locale și cetățenii seniori locali. Cetățenii seniori sunt aleși pentru patru ani prin alegeri directe din mediul cetățenilor cu vârsta de peste 60 de ani și de către aceștia, locurile fiind împărțite egal între bărbați și femei. Consiliile locale sunt obligate prin lege să se consulte cu Consiliul Local al Cetățenilor Seniori cu privire la luarea deciziilor pe orice subiect relevant pentru populația în etate, care, de obicei, include asistența medicală, standardele de servicii publice pentru persoanele în etate și cu dizabilități și politicile culturale.<sup>101</sup>

- **Panouri digitale pentru cetățeni:** Panourile sunt un canal alternativ de consultare, care vine să completeze inițiativele eDem ale municipalităților. Cetățenii, pur și simplu, se înregistrează pe site-ul municipalității și își exprimă opinia privind problemele abordate. Panourile sunt folosite parțial și ca sondaj dar și pentru a genera contribuții pentru procesele de planificare și strategie din municipalități.<sup>102</sup>

Elemente-cheie:

- Organizarea diverselor evenimente de sensibilizare, atât pentru cetățeni, cât și pentru autoritățile publice, pentru a învăța despre diferite abordări participative;
- Proiectarea unui mecanism transversal de participare a publicului, inclusiv diferite niveluri de participare și instrumente utilizate;
- Introducerea de politici eficace de incluziune, care ar permite tuturor să participe la procesele de luare a deciziilor, cum ar fi persoanele cu dizabilități sau persoanele în etate.

<sup>101</sup> Pentru mai multe informații, consultați: Consiliile Statutare ale Seniorilor Aleși în Danemarca, Comisia Europeană, Joinup, <https://joinup.ec.europa.eu/community/opengov/case/statutory-elected-senior-citizens%E2%80%99-councils-denmark>.

<sup>102</sup> *eDem in Denmark - contribution to CDDG*, Public Renewal and Welfare Policy Unit, 2015: <http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/CDDG/Budapest/Contribution-Denmark.pdf>.



# VI. ASIGURAREA UNEI PARTICIPĂRI CIVILE SEMNIFICATIVE ÎN PRACTICĂ

Este important de menționat că participarea nu este un efort unic și nu poate fi realizată pe deplin dacă nu este susținută în continuu. Există mai multe modele practice care pot asigura o participare sustenabilă și durabilă, având la bază un cadru legislativ sau instrumente practice. Prin urmare, această secțiune va analiza modul de funcționare a modelelor sus-menționate, precum și lecțiile învățate în urma implementării acestora. Un alt subiect de discuție în cadrul acestei secțiuni vor fi mecanismele practice de asigurare a respectării principiilor și normelor de participare civilă.

## 1. Integrarea garanțiilor de participare în cadrul legislativ național

Documentele internaționale în domeniul drepturilor omului recunosc dreptul tuturor persoanelor la participare semnificativă în procesul participativ, precum și necesitatea de stabilire, prin lege, a mecanismelor participative.<sup>103</sup>

Mai mult ca atât, studiul Înalțului Comisar al ONU pentru Drepturile Omului (UN OHCHR) cu privire la promovarea, protejarea și implementarea dreptului la participare în afaceri publice recomandă ca: „...Dreptul de participare la afaceri politice și publice trebuie să fie aplicabil prin lege, iar nerespectarea acestuia poate face obiectul unei acțiuni în justiție. În cazul în care se constată o încălcare, ar trebui să fie disponibile măsuri corective adecvate”.<sup>104</sup>

În Europa, diferite tipuri de documente prevăd norme și reglementări în domeniul participării la procesele de politici și de luare a deciziilor, care pot fi reglementate prin diferite legi specializate. Principala diferență a documentelor care reglementează participarea vizează natura lor juridică: unele țări au inclus procedurile și normele în documente obligatorii din punct de vedere juridic (legi, regulamente). De exemplu, documente obligatorii din punct de vedere juridic au fost adoptate în Bosnia și Herțegovina (hotărâri de guvern), Croația (în cadrul legii cu privire la accesul la informații și în hotărâri de guvern) și România (lege aparte). Alte țări, cum ar fi, Austria, Croația și Regatul Unit, au adoptat documente fără măsuri obligatorii (coduri, standarde, instrucțiuni).

Natura juridică a documentului este determinantă, deoarece are efect asupra gradului de aplicare a acestora în practică și a tipului de măsuri de asigurare a conformității. Documentele

---

<sup>103</sup> Comitetul ONU pentru Drepturile Omului, Comentariul general nr. 25, para. 5.

<sup>104</sup> Consiliul Drepturilor Omului al ONU, *Studiu privind cele mai bune practici, experiențe și provocări și modalitățile de depășire a acestora în ceea ce privește promovarea, apărarea și punerea în aplicare a dreptului de a participa la treburile publice, în contextul legislației în vigoare a drepturilor omului*, A/HRC/30/26, disponibil la <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/EqualParticipation.aspx>.

obligatorii din punct de vedere juridic pot consolida importanța participării, asigura o recunoaștere clară a dreptului de participare și consolida garanțiile de implementare. Documentele obligatorii din punct de vedere juridic ar putea include următoarele:<sup>105</sup>

- obligația juridică de a publica proiectele de lege, documentele și informațiile specializate;
- principiile de participare;
- consultarea celor afectați de o anumită decizie, care ar trebui să fie parte a procesului și ar trebui acordată o atenție specială accesului grupurilor vulnerabile;
- includerea reprezentanților societății civile în diferite organe consultative și grupuri de lucru;
- documentele care trebuie consultate (legi, reglementări, politici);
- publicarea anunțurilor privind începerea procesului decizional și consultațiilor pe marginea proiectelor la etapa timpurie și ulterioară;
- termenele-limită minime pentru consultațiile publice (recunoscând că, în conformitate cu bunele practici, trebuie prevăzute cel puțin 10 zile pentru consultații per proiect );
- recomandarea cu privire la aplicarea diferitor metode de consultații;
- excepții de la normele generale, atunci când normele privind participarea ar putea avea nevoie de ajustare la condiții sau situații locale specifice (de ex., situații excepționale);
- modul de oferire a feedback-ului privind procesul și aspectele consultate;
- existența unui organ guvernamental responsabil de monitorizarea implementării consultației publice;
- respectarea în practică a regulilor de consultare.

Pe lângă legislație, multe țări au elaborat documente de politici care stabilesc clar bazele de colaborare și facilitează dialogul continuu și înțelegerea între ONG-uri și autoritățile publice. Acestea pot fi sub formă de acorduri bilaterale între ONG-uri, parlament și/sau autoritatea publică și să enumere sarcinile comune sau pot fi documente strategice unilaterale, care stabilesc angajamentele specifice ale autorității publice de sprijinire a dezvoltării ONG-urilor. În timp ce aceste documente abordează numeroase aspecte ce vizează ONG-urile, acestea, de obicei, conțin capitole care urmăresc, în special, promovarea participării.

Însă reglementarea prin lege sau politică a participării nu este suficientă în sine. Uneori, participarea poate fi dificil de implementat din mai multe considerente. De exemplu, ar putea exista termene limită urgente pentru adoptarea anumitor legi. Autoritățile publice ar putea să nu fie sigure pe cine să consulte ori să implice, sau cum să procedeze. Cei care

<sup>105</sup> Emina Nuredinowska (MCIC, „Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei”) and Katerina Hadzi-Miceva Evans (ECNL, Ungaria), *Transparency and Public Participation in Law Making Processes, Comparative overview and assessment of the situation in Macedonia*, 2010.



participă ar putea să nu aibă suficientă înțelegere a problemelor discutate. Pe lângă aceasta, procesul de participare solicită timp și resurse, organizare și feedback. În cele din urmă, contextul politic ar putea să nu fie propice angajamentului public.

Experiența altor state arată că este important de a elabora un set de măsuri care să contribuie la asigurarea conformității și participării depline și să asigure o implementare efectivă a garanțiilor legale. În vederea abordării problemelor legate de implementare, țările ar putea:

- Planifica resursele umane și financiare necesare pentru asigurarea unor procese participative efective. Acest lucru presupune numirea anumitor persoane care vor coordona procesul, alocarea de finanțări suficiente, inclusiv, când este posibil, a fondurilor pentru asigurarea unei informări mai ample a publicului interesat. O evaluare a legii din România a constatat că: „nealocarea de resurse necesare reprezintă o dificultate practică, în măsura în care implementarea Legii privind Transparența decizională era vizată”.<sup>106</sup> Mai multe țări au propus numirea unor funcționari concreți în fiecare organ al autorității publice pentru coordonarea și monitorizarea procesului de consultare (de ex., Austria, Bosnia și Herțegovina, Croația, Regatul Unit);
- Introduce regulamente/ reglementări interne de implementare adiționale pentru a spori garanțiile de punere în aplicare. De exemplu, în Bosnia și Herțegovina, Ministerul Justiției a adoptat un cadru de reglementare care conține dispoziții detaliate cu privire la implementarea Regulamentului privind consultarea în procesul de legiferare în cadrul Ministerului Justiției;<sup>107</sup>
- Elabora instrucțiuni, broșuri sau instrumente online care sunt ușor de utilizat, precum și organiza ateliere de lucru pentru explicarea, în continuare, a documentului, sporirea gradului de înțelegere și, de asemenea, de a asigura implementarea armonizată de către diferite organe. În Austria, de exemplu, au fost elaborate fișe de lucru pe diferite subiecte, inclusiv liste de verificare pentru facilitarea procesului de participare.<sup>108</sup> Oficiul croat pentru relația Guvern – ONG-uri a elaborat instrucțiuni pentru funcționarii publici, responsabili de aplicarea Codului privind consultările;<sup>109</sup>
- Elabora planuri de consultări pentru clarificarea obiectivelor procesului, identificarea celei mai bune metode, evaluarea resurselor financiare necesare și planificarea acestora, înainte de a începe procesul de elaborare a legilor;
- Elabora liste ale persoanelor și organizațiilor active din sector sau părților potențial interesate de a participa la proces (de ex., astfel de liste există în Bosnia

<sup>106</sup> Stan, V., *The Transparency of Governance and the Participation to the Decision-Making Process - Concept, Legislation, Restrictions In A Democratic Society*, 2009.

<sup>107</sup> Bosnia și Herțegovina, Ministerul Justiției, *Regulamentul pentru aplicarea normelor referitoare la consultare în procesul de elaborare a actelor normative în cadrul Ministerului Justiției*, 2008.

<sup>108</sup> *Partizipation & nachhaltige Entwicklung in Europa*, disponibil la <http://www.partizipation.at>.

<sup>109</sup> Vlada Republike Hrvatske, Ured za Udruge, *Smjernice za primjenu kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata*, 2010, disponibil la [https://savjetovanja.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/kopija/Savjetovanja/Smjernice\\_PDF.pdf](https://savjetovanja.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/kopija/Savjetovanja/Smjernice_PDF.pdf).

și Herțegovina). Astfel de liste contribuie la identificarea celor care vor fi implicați; totuși, acestea ar trebui să nu împiedice alte părți să se implice în proces;

- Întocmi liste cu procesele consultative în desfășurare, inclusiv o listă a organizațiilor reprezentate în diferite grupuri de lucru (de ex., Oficiul pentru relația Guvern – ONG-uri al Croației a elaborat astfel de liste).

*Exemplul nr. 9:*

<b>Țara</b>	Lituania
<b>Denumirea/titlul</b>	<b>Cadrul normativ pentru participare</b> <sup>110</sup>
<b>Nivelul de participare</b>	Informare, consultare, implicare activă (parteneriat)
<b>Nivelul instituțional</b>	Național, local
<b>Obiectivul specific</b>	Asigurarea unei deschideri legislative, a transparenței, aflarea opiniei publice asupra problemelor de reglementare și a soluțiilor, și oferirea publicului a posibilității de a influența conținutul proiectelor de lege.
<b>Caracteristicile principale/inovative</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• introduce garanții legale pentru trei niveluri de participare la procesul de luare a deciziilor;</li> <li>• garantează dreptul de participare inclusiv persoanelor cu dizabilități, prin participarea într-un organ consultativ: Consiliul pentru problemele persoanelor cu dizabilități.</li> </ul>
<p>Cadrul legal pentru participarea publică la procesul de luare a deciziilor în Lituania oferă garanții pentru trei niveluri de participare:</p> <p><i>Informare:</i></p> <p>Obligația de a publica propunerile legislative este prevăzută de Hotărârea autorității publice a Republicii Lituania nr. 480 din 18 aprilie 2003<sup>111</sup> și legea cu privire la cadrul legislativ al Republicii Lituania din 18 septembrie 2012 nr. XI-2220.<sup>112</sup> Hotărârea obligă toate instituțiile publice de stat responsabile să mențină o pagină web specială, pune la dispoziție un set de cerințe cu privire la modul de întreținere și proiectul tehnic general. Legea prevede o listă de documente pentru publicarea obligatorie. Accesul la aceste documente este asigurat prin pagina „My Public authority”, care clasifică sub-paginile web în baza instituției responsabile.<sup>115</sup></p>	

<sup>110</sup> Platforma online pentru consultare, disponibilă la <http://rv.lt/lt/>.

<sup>111</sup> Hotărârea Guvernului Republicii Lituania nr. 480 din 18 aprilie 2003, disponibilă la: [http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=474365&p\\_tr2=2](http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=474365&p_tr2=2).

<sup>112</sup> Legea cu privire la cadrul legislativ al Republicii Lituania din 18 septembrie 2012, Nr. XI-2220, disponibilă la: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.B4FA4C56B8D5>.

<sup>115</sup> Autoritatea mea publică, disponibil la: <http://rv.lt/lt/aktuali-informacija/teises-aktu-paieska/teises-aktu-projektai-1>.

Consultare:

Standardele minime de participare publică sunt reglementate în art. 7 din Legea cu privire la cadrul legislativ, art. 4 din Legea nr. XII-717 cu privire la dezvoltarea organizațiilor neguvernamentale din 19 decembrie 2012,<sup>114</sup> și art. 2 din Programul de îmbunătățire a administrației publice 2012-2020. Legea cu privire la cadrul legislativ stabilește obiectivele consultațiilor și prevede că „Publicul trebuie să fie consultat în timp util și pe subiecte-cheie (eficiența consultării) precum și în măsura necesității (proporționalitatea consultării)”. Legea cu privire la dezvoltarea organizațiilor neguvernamentale prevede obligația pentru Ministerul Asigurării Sociale și Muncii să consulte Consiliul Organizațiilor Neguvernamentale la implementarea politicilor de dezvoltare a ONG-urilor.

Implicarea activă:

Prevederi generale cu privire la includerea ONG-urilor în organele consultative sunt incluse în art. 7 din Legea nr. VIII -123 cu privire la administrația publică din 17 iunie 1999,<sup>115</sup> și art. 4 din Legea cu privire la dezvoltarea organizațiilor neguvernamentale. Cel din urmă document reglementează în continuare instituirea Consiliului Organizațiilor Neguvernamentale și a consiliilor organizațiilor neguvernamentale municipale și componența lor.

## Elemente-cheie:

- Introducerea unui cadru legal de participare obligatoriu;
- Asigurarea implementării, de către instituțiile responsabile, a garanțiilor legale;
- Crearea unei platforme online pentru e-participare;
- Familiarizarea cetățenilor cu instrumentele TIC de participare.

Exemplul nr. 10:

<b>Țara</b>	Flandra (Belgia)
<b>Denumirea/titlul</b>	<b>Cadrul normativ privind participarea</b>
<b>Nivelul de participare</b>	Consultare, implicare activă (parteneriat)
<b>Nivelul instituțional</b>	Autoritate publică regională, locală
<b>Obiectivul specific</b>	Elaborarea unui sistem comprehensiv de instrumente guvernamentale deschise pasive și active pentru toate agențiile autorităților publice care intră în competența comunității flamande și regiunii flamande, aceleași norme privind procedura pentru toate nivelurile autorității publice.

<sup>114</sup> Legea privind Dezvoltarea Organizațiilor Neguvernamentale, Legea nr. XII-717 din 19 decembrie 2012, disponibilă la [http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc?p\\_id=478626](http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc?p_id=478626).

<sup>115</sup> Legea Administrației Publice, Legea nr. VIII-123 din 17 iunie 1999, disponibilă la <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.OBDFFD850A66>.

<b>Caracteristicile principale/inovative</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• creează un sistem complex „Guvern Deschis” (Open Government) pentru toate agențiile autorităților publice din comunitatea flamandă și regiunea flamandă;</li> <li>• stabilește un organ special responsabil de resursele aferente garanțiilor guvernului deschis.</li> </ul>
<p>Guvernul flamand a adoptat mai multe documente juridice care oferă garanții de participare publică în procesele de luare a deciziilor, recunoscând două niveluri de participare:</p> <p><i>Consultare:</i></p> <p>Hotărârea privind guvernul deschis din 26 martie 2004<sup>116</sup> prevede că toate proiectele de lege trebuie să fie consultate cu cetățenii Flandrei. În afară de aceasta, există un cod de consultări (Consultatiecode),<sup>117</sup> care reglementează standardele minime și instrucțiunile pentru consultări. Codul servește drept instrument practic care ajută funcționarii publici la planificarea, organizarea, executarea, analiza, comunicarea și evaluarea consultărilor publice.</p> <p><i>Implicarea activă:</i></p> <p>Potrivit publicației recente „Participarea publică la procesul de luare a deciziilor” elaborate de Centrul de informare, cooperare și dezvoltare a ONG-urilor, a fost adoptat un document privind organele consultative strategice, care prevede obligația de instituire a unui consiliu consultativ strategic pentru fiecare sector.<sup>118</sup> Unul din ele a fost, de exemplu, Consiliul consultativ strategic pentru afaceri externe, compus din 20 de membri: 10 experți independenți și 10 reprezentanți ai ONG-urilor. Până în iunie 2015, consiliul a oferit consiliere autorității publice flamande la realizarea politicii externe, politicii privind antreprenoriatul internațional, turism și cooperarea internațională.<sup>119</sup></p> <p>Elemente-cheie:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adoptă garanții obligatorii din punct de vedere juridic de participare publică la procesul de luare a deciziilor;</li> <li>• Elaborează o foaie de parcurs pentru implementarea standardelor minime de participare pentru facilitarea organizării, de către funcționarii publici, a consultărilor publice.</li> </ul>	

<sup>116</sup> Hotărârea din 26 martie 2004 privind “Guvernul Deschis” (Open Government), disponibil la <http://openbaarheid.vlaanderen.be/nlapps/docs/default.asp?id=15&order=>.

<sup>117</sup> Codul privind consultarea - foaie de parcurs pentru consultare publică în procesul de elaborare a actelor normative, disponibil la <http://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/consultatiecode>.

<sup>118</sup> Divjak, Tina; Forbic Goran: *Public Participation in Decision-Making Process: International Analysis of the legal framework with a collection of good practices*, CNVOS, decembrie 2014.

<sup>119</sup> Recomandările Consiliului de Afaceri Externe Flamand (SARiV), disponibile la <http://www.sariv.be/NL/algadviezen/1/>.

## 2. Instrumente și practici generale care oferă garanții pentru o participare semnificativă și de succes

Mai multe țări europene dispun de anumite instrumente și mecanisme care sprijină transversal participarea civilă pe parcursul întregului proces decizional. Acestea includ, de exemplu, oferirea unor soluții de autoritate publică electronică, sporirea gradului de înțelegere a funcționarilor publici și oferirea de instrumente de încurajare a participării, monitorizare îmbunătățită a participării civile etc.

### 2.1 E-participarea

E-participarea devine un standard pentru îmbunătățirea practicilor democratice și de participare a ONG-urilor. Aceste instrumente, inclusiv portalurile electronice centrale, platformele electronice pentru consultări, instrumentele online de petiționare și altele similare pot contribui la transparența, responsabilizarea și deschiderea instituțiilor, precum și la promovarea angajamentului. Pentru a profita pe deplin de aceste instrumente, este necesar ca atât autoritățile, cât și utilizatorii finali, să le integreze în procesul de luare a deciziilor la toate etapele.

În prezent, cele mai frecvent folosite instrumente în multe țări sunt **portalurile electronice centrale** care oferă multe caracteristici diferite, inclusiv furnizarea de informații, platformă de consultare și servicii electronice. În Estonia au fost implementate mai multe sisteme al căror scop este facilitarea consultărilor electronice, având următoarele caracteristici, aplicabile și altor instrumente similare:<sup>120</sup>

- Portalul publică proiecte de legi, amendamente și planuri de dezvoltare. Proiectele sunt publicate la etapa incipientă de elaborare;
- Portalul permite utilizatorilor înregistrați (înregistrarea nu este restricționată) să-și expună opinia și să vină cu sugestii pe marginea proiectului publicat în perioada de timp anunțată. Nu se oferă un feedback individual, însă toate comentariile sunt analizate de autorii documentului. Toate comentariile, sugestiile și ideile primesc un răspuns în ceea ce privește modul de tratare a sugestiei: incorporată în document, a doua modificare etc.), sau ignorată (se justifică fiecare excludere). Rezultatele sunt reflectate într-un raport și publicate pe pagina web. După încheierea acestui proces, în scopul consultării, proiectul este trimis spre discuții la nivel interministerial, iar procesul poate fi urmărit pe pagina web e-legislație;<sup>121</sup>
- Portalul facilitează crearea grupurilor de interes pentru sprijinirea sau comentarea pe marginea unui anumit proiect de lege, a unei politici etc. ca o acțiune unică; părțile interesate pot aduna semnături, de exemplu. De asemenea, pot fi lansate inițiative, prezentate idei și depuse petiții.

<sup>120</sup> Descrierea site-ului este preluată din Mandel-Madise, Marie, *Participation Web Site Estonia, Study on Stakeholders' Involvement in the Implementation of the Open Method of Coordination in Social Protection and Social Inclusion*, realizat de INBAS GmbH și ENGENDER în numele Comisiei Europene, DG pentru ocuparea forței de muncă, afaceri sociale și egalitate de șanse, 2009; precum și E-Practice.eu, disponibil la <https://joinup.ec.europa.eu/community/epractice/case/awards-osale-estonian-eparticipation-tool>.

<sup>121</sup> <http://eelnoud.valitsus.ee/main#tZiVarHk>.

*Exemplul nr. 11:*

<b>Țara</b>	Finlanda
<b>Denumirea/titlul</b>	<b>Proiectul „Mediu de participare electronică la nivel național”</b>
<b>Nivelul de participare</b>	Consultare, implicare activă (parteneriat), dialog
<b>Nivelul instituțional</b>	Autoritatea publică națională/locală
<b>Obiectivul specific</b>	Îmbunătățirea serviciilor acordate cetățenilor și promovarea unei administrări eficiente.
<b>Caracteristicile principale/inovative</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proiectul a elaborat șase servicii diferite, care permit diverse forme de participare, toate fiind ușor accesibile pentru oricine.</li> <li>• Promovează abordarea proactivă față de democrație și facilitează interacțiunea între cetățeni, organizațiile neguvernamentale, factorii de decizie ai autorităților publice centrale și locale și administrația publică;</li> <li>• În primii doi ani ai inițiativei <b>Kansalaisaloite.fi</b> – un instrument online pentru depunerea inițiativelor cetățenilor (2012 – 2014) - în total, au fost lansate 279 de inițiative. Din ele, opt au acumulat 50 000 de semnături necesare pentru a intra în parlament.<sup>122</sup></li> </ul>

Finlanda are un cadru complex pentru e-participarea publică, compusă din numeroase inițiative, atât la nivel național, cât și la cel local. În cele ce urmează sunt prezentate exemple ale unor inițiative recente:

*Kansalaisaloite.fi – platforma online pentru prezentarea inițiativelor cetățenilor:*<sup>123</sup> Este un sistem care permite cetățenilor să lanseze inițiative și să adune declarații de sprijin pentru aceste inițiative. Toți cetățenii finlandezi cu drept de vot au dreptul să prezinte inițiative cetățenești. Există trei tipuri de inițiative cetățenești: (1) propunere de noi legi; (2) propunere de modificare a legislației existente sau (3) propunere de retragere a legislației existente. Baza legală pentru această inițiativă poate fi găsită în Legea cu privire la inițiativa cetățenească din 2012.

*Kuntalaisaloite.fi – platforma online pentru prezentarea inițiativelor cetățenești autorităților municipale:*<sup>124</sup> La fel ca și platforma anterioară, Kuntalaisaloite.fi este un sistem online de colectare și sprijinire a inițiativelor cetățenilor, însă doar la nivel local. Potrivit Legii cu privire la autoritatea publică locală, rezidenții municipalității au dreptul să prezinte inițiative cu privire la activitățile municipalității. Platforma permite trei tipuri de inițiative: (1) normale, prezentate de rezidenții municipali; (2) inițiative pe subiecte care țin de competența consiliului municipal, prezentate de cel puțin 2% din persoanele cu drept

<sup>122</sup> <http://www.demokratia.fi/2015/11/?type=post>.

<sup>123</sup> Platformă online pentru prezentarea inițiativelor cetățenilor, disponibilă la <https://www.kansalaisaloite.fi/fi>.

<sup>124</sup> Platformă online pentru prezentarea inițiativelor cetățenilor autorităților municipale, disponibilă la <https://www.kuntalaisaloite.fi/fi>.

de vot; (3) inițiative privind referendumul municipal, prezentate de cel puțin 5% din cetățenii cu drept de vot. Platforma oferă instrucțiuni detaliate pentru utilizatori.

*Otakantaa.fi – platforma online pentru dialog:*<sup>125</sup> Platforma online permite diferite forme de consultări publice și participare: de la elaborarea de legi, planificarea de strategii și programe, evaluarea de servicii și politici, până la cartografierea nevoilor și ideilor cetățenilor. Platforma este destinată ministerelor, municipalităților, instituțiilor, ONG-urilor și cetățenilor pentru discuții deschise pe diverse subiecte.

*Lausuntopalvelu.fi – platforma online pentru comentarii:*<sup>126</sup> Această platformă permite autorităților publice, atât la nivel național, cât și local, să ceară comentarii și să faciliteze și monitorizeze consultările publice. Prin intermediul acestei platforme, ONG-urile și cetățenii pot prezenta comentarii și declarații, precum și căuta declarațiile prezentate de către alte persoane.<sup>127</sup>

Toate serviciile finlandeze pentru e-participare sunt întreținute online prin platforme web separate. Funcționalitatea este menținută grație actualizărilor continue făcute de autoritățile responsabile de fiecare platformă.

Elemente-cheie:

- Creează un sistem pentru participare electronică, constând din diverse straturi ale participării publice;
- Sporește gradul de informare și educare a cetățenilor cu privire la utilizarea serviciilor de e-participare;
- Numește funcționari publici responsabili de actualizarea continuă a fiecărei platforme;
- Prevede obligații legale și asigură voința politică pentru a putea beneficia de instrumentele e-platformei.

*Exemplul nr. 12:*

<b>Țara</b>	Georgia
<b>Denumirea/titul</b>	<b>Strategia e-Georgia</b> <sup>128</sup>
<b>Nivelul de participare</b>	Instrument general
<b>Nivelul instituțional</b>	Național
<b>Obiectivul specific</b>	Eficiențizarea și optimizarea sectorului public prin prestarea de servicii electronice integrate, sigure și de înaltă calitate. Asigurarea creșterii economice și schimbărilor societale, acționate de TIC.

<sup>125</sup> Platformă online pentru dialog, disponibilă la <https://www.otakantaa.fi/fi/>.

<sup>126</sup> Platformă online pentru comentarii, disponibilă la <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI>.

<sup>127</sup> Sami Demirbas: *Finnish e-democracy: new online services for civic consultation and participation*, Budapeșt workshop, 7-8 mai 2015.

<sup>128</sup> E-Guvernarea mea: <https://www.my.gov.ge/public/home/index?id=22&type=Main&index=0&p1=22>.

<b>Caracteristicile principale/inovative</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementarea mecanismului include 11 priorități tematice, fiecare abordând diferite probleme care necesită a fi soluționate pentru a se asigura o funcționare corespunzătoare a proiectului e-Georgia;</li> <li>• Potrivit sondajului e-guvernanta din 2014 al Organizației Națiunilor Unite, din 2010 (anul fondării Agenției pentru schimbul de date), poziția Georgiei s-a îmbunătățit, astfel, din 193 de țări, Georgia a avansat de pe locul 100 pe locul 56).</li> </ul>
<p>Dezvoltarea e-Guvernării în Georgia este condusă de Agenția pentru schimbul de date, creată în 2010 pe lângă Ministerul Justiției. Agenția a dezvoltat infrastructura pentru schimbul de date care permite colectarea de date pe anumite subiecte și gestionarea acestora dintr-un centru consolidat. Infrastructura a servit drept prim pas pentru crearea sistemului complex e-Georgia.</p> <p>Implementarea Strategiei e-Georgia combină 11 priorități tematice, de la e-Servicii, e-Participare și Guvern Deschis, Competențe (Skills) și e-Incluziune până la Sensibilizare. Cel din urmă pune accent pe nevoia îmbunătățirii gradului de sensibilizare a cetățenilor și mediului de afaceri cu privire la e-Servicii al sectorului public și beneficiile pe care le oferă. Fără utilizarea cu succes a serviciilor electronice (e-Servicii) de către cetățeni, mediul de afaceri, autoritatea publică și ONG-uri, nu va putea fi atinsă rentabilitatea investițiilor în infrastructură, securitate și sisteme back-end, făcute de autorități. Prioritatea Competențe și e-Incluziune recunoaște că georgienii pot beneficia de potențialul TIC, doar dacă știu cum să le folosească. În acest scop, vor fi luate o serie de măsuri, inclusiv instruire de formare cu grupuri-țintă speciale, cum ar fi vârstnicii, persoanele cu venituri mici, defavorizate, sau persoanele din zonele rurale.</p> <p>Elemente-cheie:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborează un mecanism de colectare de date inițiale pentru elaborarea unei baze de date pentru crearea unui sistem e-guvern complex;</li> <li>• Dezvoltă un document de politici care expune în mod clar misiunea, viziunea și obiectivele de realizat;</li> <li>• Formulează prioritățile-cheie care să ghideze implementarea cu succes a documentului de politici;</li> <li>• Dezvoltă un mecanism de monitorizare a implementării documentului de politici.</li> </ul>	

*Exemplul nr. 13:*

<b>Țara</b>	Franța
<b>Denumirea/titlul</b>	“Data.gouv.fr” <sup>129</sup>
<b>Nivelul de participare</b>	Informare, implicare activă (parteneriat)
<b>Nivelul instituțional</b>	Național



<b>Obiectivul specific</b>	Încurajarea folosirii repetate a datelor, după prima lor utilizare de către administrație pentru: (1) a răspunde la întrebări; (b) a lua decizii; (3) a beneficia de serviciile utile în viața cotidiană; (4) a încuraja democrația transparentă a instituțiilor și persoanelor alese.
<b>Caracteristicile principale/inovative</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permite patru niveluri de utilizare: ca cetățean, ca producător de seturi de date, ca utilizator de seturi de date și ca dezvoltator al conținutului paginii web;</li> <li>• Combină disponibilitatea rapidă a datelor publice și încurajarea implicării active a cetățenilor;</li> <li>• Din martie 2016, a inclus 22 996 de seturi de date, 98 739 de resurse, 1 438 de utilizări repetate, 13 660 de utilizatori și 677 de organizații înregistrate.<sup>130</sup></li> </ul>
<p>Data.gouv.fr este o platformă online de colectare de date publice franceze, dezvoltată sub autoritatea primului ministru. Platforma colectează diverse informații, cum ar fi, de ex., impozitele, bugetele, subvențiile, cheltuielile, folosirea terenurilor, șomajul, renovarea locuințelor, măsurile de asigurare a calității aerului, adresele serviciilor publice, statistica delinvențelor și infracțiunilor, turismul, rezultatele alegerilor, cheltuielile pentru asigurările sociale etc. Platforma, de asemenea, servește drept un instrument accesibil cetățenilor, care le permite să producă, consolideze sau să completeze datele sau să distribuie date de interes public.</p> <p>Platforma oferă patru niveluri de utilizare: (1) ca cetățean pentru accesarea datelor publice; (2) ca producător pentru a lua inițiativa și a crea seturi de date inovative; (3) ca utilizator pentru a transforma și vizualiza seturile de date disponibile și (4) ca dezvoltator pentru a folosi datele pe pagina web proprie. Pentru a asigura funcționalitatea mecanismului, este important de a actualiza continuu platforma cu noi date din toate domeniile sectorului public.</p> <p>Elemente-cheie:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Colectează date din toate domeniile sectorului public;</li> <li>• Creează un mecanism simplu care permite accesul la date și utilizarea repetată a acestora;</li> <li>• Dezvoltă orientări/instrucțiuni detaliate de utilizare a platformei.</li> </ul>	

*Exemplul nr. 13:*

<b>Țara</b>	Italia
<b>Denumirea/titlul</b>	<b>Platformele online Opencoesione-Monithon</b>
<b>Nivelul de participare</b>	Acces la informații, consultare
<b>Nivelul instituțional</b>	Național, regional

<sup>129</sup> Platformă deschisă pentru date publice franceze, disponibilă la <https://www.data.gouv.fr/fr/>.

<sup>130</sup> Platformă deschisă pentru date publice franceze, disponibilă la <https://www.data.gouv.fr/en/dashboard/>.

<b>Obiectivul specific</b>	A permite cetățitor să urmărească cheltuielile publice și să monitorizeze impactul lor asupra comunității.
<b>Caracteristicile principale/inovative</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Încurajează o implicare mai activă a cetățenilor în procesul de urmărire a cheltuielilor publice și a eficacității lor;</li> <li>• Contribuie la consolidarea încrederii oamenilor în gestionarea fondurilor publice;</li> <li>• Conține informații cu privire la cheltuielile din fondurile publice pe 92 636 de subiecte și aproape 800 000 de proiecte, disponibile oricui. Peste 50 de rapoarte de proiect ale cetățenilor au fost elaborate până în august 2015 în baza datelor disponibile și investigațiilor suplimentare.</li> </ul>

Platforma Opencoesione-Monithon a fost creată pentru a aborda problema legată de implementarea lentă a politicii de coeziune și lipsa de înțelegere a faptului dacă proiectele de investiții corespund cererii locale. Platforma are drept scop îmbunătățirea transparenței și responsabilizării în cheltuirea fondurilor publice, precum și să permită cetățenilor să monitorizeze agențiile responsabile de fonduri.

Mecanismul constă din două platforme web la nivel național: Opencoesione<sup>131</sup> și Monithon.<sup>132</sup> Datele sunt publicate pe Opencoesione pentru a promova o mai mare participare a publicului și a permite cetățenilor să evalueze dacă resursele au fost utilizate în mod eficient. Datele publicate sunt ulterior preluate de Monithon, o platformă care încurajează cetățenii să se implice activ în monitorizarea politicii de coeziune. Platforma oferă o gamă largă de posibilități, de la analiza istoricului proiectul selectat, analizând progresul acestuia, scrierea unui raport pe baza datelor disponibile, până la organizarea unui grup de prieteni care ar fi interesați să monitorizeze cheltuielile fondului UE într-o anumită regiune. Monithon, de asemenea, se realizează în cadrul proiectului Opencoesione School,<sup>133</sup> care are drept scop să implice elevii din clasele liceale în această inițiativă.

Sustenabilitatea mecanismului se bazează pe disponibilitatea unor date de calitate și a instrumentelor existente de promovare a implicării active a cetățenilor, de exemplu, prin implicarea elevilor în cadrul proiectelor școlare<sup>134</sup>.

Elemente-cheie:

- Introduce un mecanism de colaborare instituțională pentru schimbul de date;
- Asigură calitatea datelor colectate și conformarea cu standardele convenite;
- Organizează campanii promoționale pentru a asigura participarea cetățenilor.

<sup>131</sup> Opencoesione, disponibil la <http://www.opencoesione.gov.it/>.

<sup>132</sup> Monithon disponibil la <http://www.monithon.it/>.

<sup>133</sup> Proiectul Opencoesione School, disponibil la <http://www.ascuoladiopencoesione.it>.

<sup>134</sup> Mai multe informații despre Opencoesione-Monithon: <https://joinup.ec.europa.eu/community/opengov/case/opencoesione-monithon-italy>.

## 2.2 Îmbunătățirea înțelegerii și monitorizarea implementării

Trebuie depuse eforturi în vederea dezvoltării capacității și abilităților autorităților publice, astfel încât acestea să fie implicate activ în formularea de politici, elaborarea de proiecte și participare. Consolidarea capacităților poate include sesiuni de instruire cu scopul de îmbunătățire a înțelegerii rolurilor reciproce ale ONG-urilor și autorităților publice în acest angajament, precum și programe de schimb pentru facilitarea înțelegerii realității fiecărei părți.

Mai mult ca atât, țările pot organiza monitorizarea procesului de implementare a regulamentului privind participarea pentru a evalua cât este de utilă și practică implementarea unor astfel de măsuri. Aceste instrumente de monitorizare pot, de asemenea, contribui la sporirea gradului de conștientizare a funcționarilor publici cu privire la importanța și esența implementării măsurilor existente.

### *Exemplul nr. 14:*

<b>Țara</b>	Croația
<b>Denumirea/titlul</b>	<b>Monitorizarea Codului de consultări cu publicul interesat de procedurile de adoptare a legilor, altor reglementări și acte (2009)</b>
<b>Nivelul de participare</b>	Informare, consultare
<b>Nivelul instituțional</b>	Autoritatea publică națională
<b>Obiectivul specific</b>	Eficientizarea consultărilor cu organizațiile neguvernamentale și publice pe proceduri de adoptare a legilor și altor regulamente.
<b>Caracteristicile principale/inovative</b>	Instrument general pentru participare sustenabilă – monitorizare și educare sistematică. Creșterea nivelului de consultări ale autorității publice din 2011-2014 cu 1,033%.

#### *Sistemul de monitorizare sistematică a implementării Codului de consultări*

În baza Codului de consultări și a documentelor orientative relevante, fiecare minister inclus în procesul de legiferare trebuie să numească o persoană în calitate de coordonator al consultărilor. Acești coordonatori sunt responsabili de organizarea, desfășurarea și raportarea pe marginea consultărilor pentru instituțiile pe care le reprezintă. O instituție – Oficiul guvernului pentru cooperare cu ONG-urile – are, de asemenea, sarcina de a publica un raport anual privind implementarea consultărilor cu publicul interesat. Acest oficiu colectează și procesează rapoartele ministerelor, oficiilor autorităților publice și organizațiilor administrației de stat, agențiilor privind procesul consultărilor desfășurate pe parcursul anului, în conformitate cu Codul de consultări. Raportul include identificarea provocărilor și recomandărilor de îmbunătățire a consultărilor implementate. Pentru 2014, au fost organizate 544 de consultări publice privind proiectele de legi și alte reglementări.

Aceasta este cu 45% mai multe consultări în comparație cu anul 2013, când au avut loc 374 de consultări. În comparație cu 2012, când organele de stat au organizat 144 de consultări publice, aceasta reprezintă o creștere de 277%, iar în comparație cu 2011, când au fost organizate 48 de consultații, este o creștere cu 1,033%. Raportul estimează că creșterea numărului de consultări organizate, precum și interesul mai mare din partea publicului de a participa la procesul de definitivare a politicilor publice este rezultatul promovării cu succes a Codului privind consultările și al instruirii sistematice a oficialilor din autoritățile publice relevante privind implementarea codului.

*Modulul de instruire pentru coordonatori sau funcționarii publici privind aplicarea eficientă a Codului de consultări*

Oficiul guvernamental pentru cooperare cu ONG-urile a elaborat un modul de instruire de o zi privind implementarea unei consultări efective cu publicul interesat de procedurile de adoptare a legilor și altor regulamente. Modulul este inclus în curriculumul școlii naționale a administrației publice. Pe lângă aceasta, în 2015, Oficiul guvernamental pentru cooperare cu ONG-urile a organizat circa 40 de ateliere de lucru pentru instruirea funcționarilor publici privind utilizarea eficientă a e-consultărilor.

Persistența structurilor existente, cum ar fi coordonatorii desemnați pentru consultare în cadrul instituțiilor relevante, monitorizarea și instruirea sistematică au contribuit la practici de consultare durabile. Consultarea a devenit „o activitate obișnuită” la nivel de autoritate publică națională, mai puțin dependentă de schimbările de pe agenda autorităților.

Elemente-cheie:

- Asigură decizia politică pentru a stabili o structură permanentă și sustenabilă pentru consultări;
- Furnizează un feedback în timp util publicului și organizațiilor care prezintă online comentarii pentru a facilita interesul lor și a aprofunda în continuare angajamentul lor;
- Adoptă cadrul legislativ pentru a contribui la implementarea modelului;
- Repartizează instituțiilor specifice sarcini de implementare și monitorizare a tuturor pașilor;
- Desemnează anumite persoane din cadrul instituțiilor relevante, având o fișă de post clară cu privire la cerințele față de consultare;
- Investește timp în sporirea gradului de înțelegere a persoanelor care vor realiza în practică consultările.

### **2.3 Structurile de cooperare**

În scopul facilitării relațiilor dintre autoritățile publice și ONG-uri, mai multe țări au elaborat diferite organe de coordonare. Acestea pot include organe ale autorităților publice, cum ar fi persoana de contact pentru ONG-uri în fiecare minister sau organ central

de coordonare, coordonatori sau facilitatori pe aspecte de participare în fiecare minister, structuri comune ONG–autoritate publică, cum ar fi consilii sau comitete cu implicarea tuturor părților interesate, grupuri de lucru comune ale experților și altor organe de consiliere la diferite niveluri ale autorității publice. Principalul lor avantaj este oferirea unui dialog continuu, mai aprofundat și angajator, între diferite părți interesate, oferindu-le sentimentul de apartenență și sporind dorința de a implementa sau facilita implementarea măsurilor adoptate. În Bosnia, fiecare instituție trebuie să desemneze un coordonator pentru consultări, responsabil de coordonarea tuturor proceselor consultative în cadrul instituției, și, în afară de aceasta, un alt funcționar ar putea fi desemnat pentru un anumit proces de consultare.

*Exemplul nr. 16:*

<b>Țara</b>	Regatul Unit
<b>Denumirea/titlul</b>	<b>Planificarea de vecinătate</b>
<b>Nivelul de participare</b>	Implicare activă (parteneriat), dialog
<b>Nivelul instituțional</b>	Nivel local
<b>Obiectivul specific</b>	Sprijinirea publicului la elaborarea de politici de planificare și modelare a comunităților lor prin planificarea de vecinătate.
<b>Scurt rezumat</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stimularea unei identități consolidate a vecinătății;</li> <li>• Stimularea participării și consolidării capitalului social local;</li> <li>• La sfârșitul anului 2015, în jur de 270 de comunități au publicat proiectele planurilor complete de vecinătate și au fost organizate cu succes peste 100 de referendumuri pentru planificarea de vecinătate cu participarea a peste 198.430 de oameni la vot.</li> </ul>
<p>Planificarea de vecinătate<sup>155</sup> este un instrument care oferă comunităților acordul local din partea publicului de a planifica ce și unde urmează a fi construit, în conformitate cu reglementările juridice.<sup>156</sup> Pentru a demonstra că angajamentul publicului a fost îndeplinit într-un mod corect și pertinent, este nevoie de un raport privind consultarea organizată care să însoțească Planul completat de dezvoltare a vecinătății.<sup>157</sup> Comunitățile sunt sfătuite să elaboreze o strategie de angajare – o listă de activități și rezultate scontate</p>	

<sup>155</sup> Forumul pentru planificarea de vecinătate, disponibil la <http://www.ourneighbourhoodplanning.org.uk>.

<sup>156</sup> Planificarea se bazează pe *Legea localismului*, care a obligat autoritățile locale de planificare să ofere consiliere și asistență comunităților care elaborează planuri de vecinătate. După aprobarea prin referendum și intrarea în vigoare a planurilor de vecinătate, ele devin o parte a planului de dezvoltare. Comunitățile care au un plan de vecinătate beneficiază de 25 la sută din fondurile colectate de la dezvoltatori, care pot fi utilizate pentru finanțarea priorităților selectate.

<sup>157</sup> Declarația trebuie să includă: (1) detalii despre persoanele și organismele consultate cu privire la proiectul planului de dezvoltare a vecinătății; (2) explicația modalității de consultare a acestora; (3) rezumatul principalelor probleme și preocupări abordate de persoanele consultate; (4) descrierea modalității de examinare a acestor probleme și preocupări și, dacă este cazul, de abordare a acestora în proiectul planului de dezvoltare a vecinătății.

pentru fiecare eveniment, cu obiective clare, auditoriul-țintă, metode de înregistrare (sau captare) a datelor, perioada de timp etc. În afară de aceasta, ele sunt încurajate să invite organizații din sectorul de voluntariat pentru a oferi acces grupurilor greu accesibile, care interacționează rar cu autoritățile. Publicul poate să-și exprime opinia și să discute opțiuni în cadrul mai multor ateliere de lucru, organizate de către consiliile lor locale sau să participe în grupurile de coordonare sau comitetele de planificare locale pentru planificarea de vecinătate. Acest lucru le permite să ia decizii cu privire la tipul de dezvoltare necesar, precum și despre infrastructura asigurată.

Fiecare consiliu trebuie să decidă asupra modului de implicare a publicului, fie prin stabilirea unor comitete locale de planificare sau grupuri de coordonare (ca structuri mai stabile), fie prin ateliere neformale de consultare. În plus, este nevoie de sprijin tehnic pentru grupurile de planificare a vecinătății care poate fi obținut prin Planning Aid England. Angajații consiliului local trebuie să participe la pregătirea și desfășurarea procesului de planificare. Resurse privind modul de organizare a planificării, modul de atragere a publicului, rapoarte și multe alte documente sunt disponibile pe portalul online dezvoltat de Planning Aid England.<sup>138</sup> Foiaia de parcurs pentru planificarea de vecinătate a fost elaborată de Locality (o rețea de organizații la nivel de comunitate). De asemenea, Departamentul pentru comunități al autorității publice naționale și autoritatea publică locală au pus la dispoziție fonduri pentru acordarea de sprijin și subvenții pentru comunități și grupuri care doresc să angajeze publicul. Cadrul legal existent în combinație cu stimulentele financiare, schimbul de experiență și resursele online și campaniile de promovare au contribuit la practici sustenabile.

Elemente-cheie:

- Investește resurse financiare și timpul angajaților pentru a desfășura cu succes procesul de planificare cu participarea publică;
- Introduce stimulente financiare pentru încurajarea angajamentului comunității și asumarea responsabilității;
- Organizează o campanie de mobilizare care va crește gradul de conștientizare a procesului;
- Asigură un efort bine coordonat al autorităților, asociațiilor și comunităților la nivel național și local;
- Asigură respectarea deplină a cerințelor legale;
- Asigură decizia autorității naționale de sprijinire a structurii pentru consultările la nivel local.

### 3. Măsurile corective în caz de nerespectare a principiilor de participare

Feedback-ul din partea autorităților publice și măsurile corective în cazul în care garanțiile pentru participare nu sunt respectate sau aplicate reprezintă unul din

<sup>138</sup> Cele mai recente resurse. Forumul pentru planificarea de vecinătate, disponibil la <http://www.ourneighbourhoodplanning.org.uk/resources>.

elementele-cheie care asigură încrederea în sistemul participativ. Documentele care stabilesc instrucțiuni și un cadru clar cu privire la modalitatea de furnizare a feedback-ului și măsurile corective pentru neconformare pot contribui la sprijinirea mediului legal și facilita practica de participare. Într-adevăr, ca o practică bună, țările prescriu măsuri în cazul în care autoritățile nu respectă procedurile. De exemplu, Normele pentru consultări la elaborarea regulamentelor legale ale Bosniei și Herțegovinei prevăd că Consiliul de Miniștri poate întoarce proiectul de lege instituției pentru a se conforma cu normele privind consultările, în cazul în care acest lucru nu s-a făcut înainte de prezentarea proiectului de lege. În mod similar, Regulamentul autorității publice a Croației prevede o explicație cu privire la procesul de consultări pentru fiecare proiect de lege prezentat spre examinare autorității publice.<sup>139</sup> În România, orice persoană poate da curs plângerii în conformitate cu procedura administrativă; în caz de încălcare a drepturilor prevăzute de lege, plângerea sau recursul sunt examinate în procedură de urgență și sunt scutite de taxe. Funcționarul public poate fi sancționat dacă „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”.<sup>140</sup>

*Exemplul nr. 17:*

<b>Țara</b>	Albania
<b>Denumirea/titulul</b>	<b>Consultări publice în conformitate cu Legea cu privire la notificări și consultări publice</b> <sup>141</sup>
<b>Nivelul de participare</b>	Informare, consultare
<b>Nivelul instituțional</b>	Național, local
<b>Obiectivul specific</b>	Îmbunătățirea calității politicilor și actelor normative în general, prin consultări publice ale proiectelor de legi, strategiilor naționale și locale, precum și politicilor de mare interes public. Articolul 1(3) al legii: „Prezenta lege are drept scop promovarea transparenței, responsabilizării și integrității autorităților publice.”
<b>Caracteristicile principale/inovative</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Introduce un proces transparent al consultărilor, unde toate opiniile colectate sunt făcute publice;</li> <li>• Oferă posibilități de remediere, în cazul în care nu sunt respectate reglementările legale cu privire la consultări;</li> <li>• Legea a fost adoptată recent și impactul real încă urmează a fi determinat.</li> </ul>

<sup>139</sup> Art. 30.4, Regulamentul Guvernului croat.

<sup>140</sup> Art. 14, Legea 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică.

<sup>141</sup> Legea nr. 146/2014 privind notificarea și consultarea publică, disponibilă la [www.elbasani.gov.al/previewdoc.php?file\\_id=5701](http://www.elbasani.gov.al/previewdoc.php?file_id=5701).

În 2014, Legea cu privire la notificare și consultări a fost adoptată de Parlamentul Albaniei, reglementând obligația de a consulta proiectele de lege, strategii și politici cu grupurile de interes definite. În conformitate cu articolul 9 al legii, toate părțile interesate (organele publice, cetățenii albanezi și străinii persoane fizice cu domiciliul în Albania) au dreptul să: (1) solicite informații privind consultările publice – aceasta include accesul la proiectul de lege; (2) propună autorităților publice să inițieze procedura de elaborare și adoptare a unui nou act normativ și (3) prezinte comentarii și recomandări pe marginea proiectului. Toate acestea sunt accesibile pe platforma online, menținută de Ministerul Administrației Publice și Inovării.<sup>142</sup>

Legea reglementează modul de notificare și recepționare a comentariilor și recomandărilor, precum și termenele limită. În cazul încălcării dispozițiilor legale, legea stabilește și procedura de contestare. Articolul 21 prevede că, în cazul în care părțile interesate consideră că autoritățile publice au încălcat dreptul lor la notificare și consultare publică, ele pot depune o plângere conducerii autorității publice responsabile de notificarea și/sau consultările specifice înainte de aprobarea proiectului sau comisariatului pentru Protecția Datelor și Libertatea Informației, în termen de 30 de zile de la adoptarea actului normativ.

Cât privește punerea în aplicare a dispozițiilor legale, legea introduce obligația pentru fiecare organ public să desemneze un coordonator al notificării publice și procedurilor de consultare care este responsabil de coordonarea generală și munca administrativă aferentă procesului.

Elemente-cheie:

- Introduce garanții legale obligatorii pentru notificarea publică (informare) și consultări;
- Creează o platformă online care funcționează bine și este menținută;
- Desemnează funcționari publici responsabili de coordonarea procesului de notificare și consultări;
- Elaborează procedura de contestare în cazul când drepturile la notificare și consultări nu sunt implementate în modul cuvenit.

### *Exemplul nr. 18:*

<b>Țara</b>	România
<b>Denumirea/titlul</b>	<b>Transparența decizională în administrația publică</b> <sup>143</sup>
<b>Nivelul de participare</b>	Informare
<b>Nivelul instituțional</b>	Național, administrația locală

<sup>142</sup> Consultare Publică. Ministerul Inovării și Administrației Publice, disponibil la <http://www.inovacioni.gov.al/al/legislacioni/konsultim-publik>.

<sup>143</sup> Legea 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, disponibilă la [http://www.euroavocatura.ro/legislatie/1125/Legea\\_52\\_2003\\_Republicata\\_2013\\_privind\\_transparența\\_decizionala\\_in\\_administratia\\_publica](http://www.euroavocatura.ro/legislatie/1125/Legea_52_2003_Republicata_2013_privind_transparența_decizionala_in_administratia_publica).



<b>Obiectivul specific</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Îmbunătățirea gradului de responsabilitate a administrației publice față de cetățeni și beneficiari ai deciziilor administrative;</li> <li>(b) stimularea participării active a cetățenilor la procesul de luare a deciziilor și la procesul de elaborare a actelor normative;</li> <li>(c) sporirea gradului de transparență la nivelul întregii administrații publice.</li> </ul>
<b>Caracteristicile principale/inovative</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asigură un cadru solid pentru transparența decizională în administrația publică.</li> </ul>

Legea României privind transparența decizională în administrația publică stabilește standarde minime pentru procedurile administrative pentru asigurarea transparenței decizionale la nivel național și local.<sup>144</sup> Articolul 2 stabilește principiile legii: (1) informarea în prealabil asupra problemelor de interes public care urmează să fie dezbătute de autoritățile administrației publice centrale și locale, precum și asupra proiectelor de acte normative; (2) consultarea cetățenilor și a asociațiilor legal constituite, în legătură cu procesul decizional; (3) participarea activă a cetățenilor la luarea deciziilor administrative și la procesul de elaborare a proiectelor de acte normative.

În conformitate cu Capitolul III al legii, orice persoană poate da curs plângerii în conformitate cu procedura administrativă; în caz de încălcare a drepturilor prevăzute de lege, plângerea sau recursul sunt examinate în procedură de urgență și sunt scutite de taxe. Funcționarul public poate fi sancționat dacă „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.” Sancțiunile se aplică în conformitate cu Legea nr. 188/1999 cu privire la statutul funcționarilor publici.

Elemente-cheie:

- Asigură un cadru legal solid care garantează transparența decizională în administrația publică;
- Asigură respectarea garanțiilor prin oferirea unui mecanism de recurs.

*Exemplul nr. 19:*

<b>Țara</b>	Republica Moldova
<b>Denumirea/titlul</b>	<b>Transparența în procesul decizional</b> <sup>145</sup>
<b>Nivelul de participare</b>	Informare, consultare
<b>Nivelul instituțional</b>	Național, local

<sup>144</sup> Alte reglementări referitoare la transparența instituțiilor publice din România includ: *Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public* și Hotărârea Guvernului nr. 775/2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central.

<sup>145</sup> *Legea privind transparența în procesul decizional în Republica Moldova*, 13 noiembrie 2008, Nr. 239, disponibilă la <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=329849&lang=1>.

<b>Obiectivul specific</b>	Asigurarea transparenței în procesul decizional din cadrul autorităților administrațiilor publice centrale și locale, alor autorități publice.
<b>Caracteristicile principale/inovative</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sancțiuni legale aplicabile autorităților în caz de neaplicare a normelor privind transparența.</li> </ul>
<p>Legea RM privind transparența în procesul decizional reglementează dreptul cetăților, asociațiilor cu personalitate juridică și altor părți interesate să participe la procesele decizionale și relațiile lor cu autoritățile publice. Legea enumeră principalele etape pentru asigurarea transparenței, inclusiv furnizarea de informații și accesul la documente a publicului în legătură cu procesul decizional; consultarea și examinarea recomandărilor lor.</p> <p>Legea, de asemenea, prevede obligația pentru autoritățile publice de a elabora rapoarte anuale privind transparența decizională și publicarea acestora. Rapoartele ar trebui să conțină numărul deciziilor luate de autoritățile respective, numărul recomandărilor, ședințele consultative, dezbaterile publice și cazurile când autoritățile publice au încălcat dispozițiile legii, iar părțile interesate le-au contestat. Potrivit articolului 16<sup>1</sup> din Legea privind transparența în procesul decizional din Republica Moldova (2008), neaplicarea normelor de transparență constituie o încălcare disciplinară și este sancționată în conformitate cu Codul Muncii și Legea nr. 158 privind funcția publică și statutul funcționarilor publici.</p> <p>Elemente-cheie:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Asigură oferirea de către cadrul legal a garanțiilor pentru transparență și consultări;</li> <li>• Include în cadrul legal dispoziții pentru mecanismul de contestare în caz de încălcări.</li> </ul>	

## VII. CONSTATĂRI ȘI CONCLUZII GENERALE

Standardele internaționale și europene pentru participarea civilă în procesele decizionale au evoluat considerabil în ultimii ani, având drept scop consolidarea garanțiilor de participare. Dreptul la participare a fost menționat în numeroase documente obligatorii și neobligatorii, iar standardele internaționale consolidează, în mod clar, ideea că participarea este un drept care trebuie reglementat și implementat, și nu lăsat la bunul plac al factorilor de decizie. Mai mult ca atât, documentele prevăd un număr mare de probleme care trebuie abordate de țări pentru a facilita participarea: de ex., accesul la informații, egalitatea tuturor persoanelor, recunoașterea rolului esențial al ONG-urilor în participare, asigurarea participării grupurilor dezavantajate, specificul participării în procesul de luare a deciziilor privind mediul și cadrul legal favorabil pentru participare semnificativă.

Mai mult, la nivel global, și în special la nivel european, dreptul de a lua parte în afaceri publice, adică, de participare, este prevăzut în mod clar pentru *fiecare*, fără distincții sau restricții nejustificate. Mai mult ca atât, orice persoană fizică interesată, direct sau prin intermediul unei organizații, trebuie să poată contribui la dezvoltarea de politici și a legislației.

Participarea persoanelor fizice și a ONG-urilor la procesele politice și decizionale nu este similară cu participarea la activitățile politice. Ele trebuie diferențiate în lege, limitând astfel orice situație când participarea la procesul decizional va fi restricționată în baza definiției activităților politice.

Cele mai relevante principii cu privire la participare, abordate în documentele relevante, sunt după cum urmează:

- Participarea, din punct de vedere al colectării și canalizării opiniilor diferitor membri și cetățeni vizați prin intermediul ONG-urilor, pentru a contribui la procesul decizional politic;
- Încrederea și deschiderea, ca o interacțiune onestă între actori și sector;
- Responsabilitatea și transparența atât a ONG-urilor, cât și a autorităților publice la toate etapele;
- Independența și imparțialitatea ONG-urilor, libere să-și urmărească obiectivele, deciziile și activitățile;
- Nediscriminarea, tratamentul egal al tuturor persoanelor, inclusiv al minorităților, persoanelor dezavantajate, vulnerabile sau marginalizate sau al grupurilor care doresc să participe.

Există o legătură clară între posibilitatea oamenilor și a organizațiilor de a participa la procesul decizional și condițiile favorabile pentru funcționarea ONG-urilor. Legile și practicile oferă un mediu favorabil pentru ONG-uri (și, respectiv, participare), când acestea

respectă drepturile fundamentale la libertatea de asociere, libertatea de reuniune, libertatea de exprimare și protecția apărătorilor drepturilor omului. Un mediu legal favorabil limitează capacitatea autorităților publice de a interfera în drepturile de bază ale persoanelor fizice, de a se constitui și de a funcționa în mod liber sau de a restricționa accesul la resurse. De asemenea, el sprijină participarea atât la nivel de țară, cât și în instituțiile multilaterale.

Prezentarea generală abordează diferite etape ale proceselor politice, deoarece intensitatea și nivelul de participare variază în funcție de etapă. Aceste trei niveluri de participare sunt scoase în evidență: (1) accesul la informații, (2) consultarea și (3) implicarea activă prin dialog și parteneriat. „Dialogul” subliniază toate nivelurile ca o formă activă a participării și o condiție pentru o relație de colaborare. Instrumentele și mecanismele adoptate de către țări pentru implementarea și încurajarea participării diferă în funcție de nivelul de angajament.

Mai mult ca atât, țările reglementează și implementează o serie largă de aspecte relevante pentru participarea la procesele decizionale. Ele creează un cadru pentru a include publicul și a introduce norme care să ajute la creșterea transparenței și accesului mai larg. Normele și principiile sunt incluse în diferite tipuri de documente, deoarece unele sunt obligatorii din punct de vedere juridic, altele – nu. Cu toate acestea, prezentarea succintă și exemplele țărilor arată că pentru a asigura o implementare de succes și eficientă, este important să existe garanții pentru participare obligatorii din punct de vedere juridic.

Revizuirea legilor țărilor europene care au fost analizate arată că există un cadru general privind participarea, ceea ce subliniază elemente importante care pot fi folosite ca recomandări pentru alte țări:

1. Fiecare trebuie să fie informat și consultat în cadrul procesului decizional. Participarea trebuie să fie deschisă diferitor grupuri (minorități, oameni cu dizabilități, femei, vârstnici etc.). Trebuie alese metode corespunzătoare pentru a contribui la facilitarea și încurajarea implicării în astfel de grupuri. Unele țări au politici eficiente de incluziune pentru a permite participarea la procesele decizionale fiecărei persoane, cum ar fi persoanele cu dizabilități sau cetățenii vârstnici.
2. ONG-urile joacă un rol important în proces; ele pot facilita participarea publică, reprezintă interesele membrilor și părților interesate și informează regulat despre proces și rezultate.
3. Unele țări consideră că furnizarea de informații clare, concise și în timp oportun contribuie la asigurarea unei înțelegeri mai bune a problemei de către participanți și le permite să aducă contribuții semnificative. Din aceleași considerente, fiecare trebuie să aibă acces la proiectele de documente la etapa timpurie de elaborare și la etapele ulterioare.
4. Termenul limită acordat pentru participare trebuie să fie unul determinat, pentru a permite consultări adecvate; abordările țărilor oferă o perioadă de cel puțin 10 zile pentru proiect.

5. Prin oferirea de feedback participanților, crește încrederea și se consolidează angajamentul. De asemenea, publicul este încurajat să devină mai angajat și să participe la viitoarele procese.
6. Unele țări folosesc evaluarea procesului de participare pentru îmbunătățirea viitoarelor procese și fac schimb de experiență privind modelele creative folosite.
7. Pot fi folosite diferite instrumente și mecanisme pentru a sprijini participarea la toate etapele procesului de politici. Decizia cu privire la mecanismul/instrumentul selectat trebuie să fie luată la începutul procesului, pentru a se asigura selectarea celui mai potrivit instrument.
8. Mai multe măsuri pot fi întreprinse pentru a contribui la pregătirea procesului și a se asigura că acesta va fi executat în mod eficient. De exemplu, unele țări desemnează coordonatori care vor facilita procesul și vor servi drept persoană de contact pentru public și alți oficiali. Altele prevăd stimulente financiare pentru a spori angajamentul comunității și a sprijini participarea.
9. Trebuie folosite diferite instrumente pentru a se asigura sensibilizarea publicului cu privire la procesul de participare (de ex., campanii, pagini web etc.).
10. Autoritățile folosesc instrumente de e-participare pentru a facilita procesul și angajamentul. În general, acestea sunt sub formă de platformă ușor de utilizat și cu mecanisme simple care să permită accesul la date și utilizarea repetată a acestora și includ opțiunea de e-consultare (cu informații despre procesul de elaborare a proiectelor de acte normative, spațiu pentru comentarii, persoană de contact și alte materiale aferente) și au echipe sau persoane desemnate, responsabile de actualizarea periodică.
11. Unele țări au elaborat instrucțiuni detaliate pentru cetățeni și/sau oficiali și organizează instruirea pentru sprijinirea implementării mecanismului de participare.
12. Unele țări atribuie unor instituții specifice sarcini de implementare și monitorizare a mecanismelor de participare, cum ar fi consultările publice.
13. Țările introduc garanții obligatorii din punct de vedere legal pentru evaluarea informației și consultării cu publicul interesat, prevăzând oferirea de feedback și mecanismul de contestare, în caz de încălcări.



# VIII. BIBLIOGRAFIE

## *Nivel internațional*

1. Adunarea Generală a ONU, Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități: Rezoluție adoptată de Adunarea Generală, 24 ianuarie 2007, A/RES/61/106, disponibilă la <http://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-e.pdf>.
2. Adunarea Generală a ONU, *Declarația privind dreptul și responsabilitatea indivizilor, grupurilor și organelor societății de a promova și a proteja drepturile omului și libertățile fundamentale universal recunoscute*: Rezoluție adoptată de Adunarea Generală, 8 martie 1999, A/RES/53/144, disponibilă la <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration.pdf>.
3. Adunarea Generală a ONU, *Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice*, 16 decembrie 1966, Organizația Națiunilor Unite, Seria Tratatelor, vol. 999, disponibil la <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>.
4. Adunarea Generală a ONU, *Dreptul la libertatea de întrunire pașnică și de asociere*, 16 octombrie 2014, A/69/365, disponibil la <http://freeassembly.net/reports/report-multilaterals/>.
5. Consiliul Drepturilor Omului al ONU, *Spațiul societății civile: crearea și menținerea, în drept și în practică, a unui mediu sigur și propice pentru societatea civilă: Rezoluție adoptată de Consiliul Drepturilor Omului*, 9 octombrie 2013, A/HRC/RES/24/21, disponibilă la <https://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/HRC/RES/22/6&Lang=E>.
6. Consiliul Drepturilor Omului al ONU, *Spațiul societății civile: Rezoluție adoptată de Consiliul Drepturilor Omului* A/HRC/RES/27/31, disponibilă la <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/179/53/PDF/G1417953.pdf?OpenElement>.
7. Consiliul Drepturilor Omului al ONU, *Participarea egală la afacerile politice și publice*: Rezoluție adoptată de Consiliul Drepturilor Omului, 12 octombrie 2015, A/HRC/RES/30/9, disponibilă la <http://docbox.un.org/DocBox/docbox.nsf/GetFile?OpenAgent&DS=A/HRC/RES/30/9&Lang=E&Type=DOC>.
8. Consiliul Drepturilor Omului al ONU, *Participarea egală în politică*: Rezoluție adoptată de Consiliul Drepturilor Omului, 8 octombrie 2013, A/HRC/RES/24/8, disponibilă la [http://dag.un.org/bitstream/handle/11176/305484/A\\_HRC\\_RES\\_24\\_8-EN.pdf?sequence=3&isAllowed=yn](http://dag.un.org/bitstream/handle/11176/305484/A_HRC_RES_24_8-EN.pdf?sequence=3&isAllowed=yn).
9. Consiliul Drepturilor Omului al ONU, *Factorii care împiedică participarea egală în politică și măsuri pentru a depăși aceste provocări: Raportul Oficiului Înaltului Comisar al Națiunilor Unite pentru Drepturile Omului*, 30 iunie 2014, A/HRC/27/29, disponibil la <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/069/52/PDF/G1406952.pdf?OpenElement>.

10. Consiliul Drepturilor Omului al ONU, *Protecția apărătorilor drepturilor omului*: Rezoluție adoptată de Consiliul Drepturilor Omului, 12 aprilie 2013, A/HRC/RES/22/6, disponibilă la [http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/RES/22/6](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/22/6).
11. Consiliul Drepturilor Omului al ONU, *Raport al raportorului special privind dreptul la libertatea de întrunire pașnică și de asociere*, 21 mai 2012, A/HRC/20/27, disponibil la [http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2013/10/A-HRC-20-27\\_en-annual-report-May-2012.pdf](http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2013/10/A-HRC-20-27_en-annual-report-May-2012.pdf).
12. Consiliul Drepturilor Omului al ONU, *Raport al raportorului special privind dreptul la libertatea de întrunire pașnică și de asociere*, 21 mai 2012, A/HRC/20/27.
13. Consiliul Drepturilor Omului al ONU, *Studiu privind cele mai bune practici, experiențe și provocări și modalitățile de depășire a acestora în ceea ce privește promovarea, apărarea și punerea în aplicare a dreptului de a participa la treburile publice, în contextul legislației în vigoare a drepturilor omului*, A/HRC/30/26, disponibil la <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/EqualParticipation.aspx>.
14. Consiliul Drepturilor Omului al ONU, *Studiu privind cele mai bune practici, experiențe și provocări și modalitățile de depășire a acestora în ceea ce privește promovarea, apărarea și punerea în aplicare a dreptului de a participa la treburile publice, în contextul legislației în vigoare a drepturilor omului*, A/HRC/30/26.
15. Comitetul ONU pentru Drepturile Omului, Comentariul general nr. 25: *Drepturile de a participa la afacerile publice, drepturile de vot și dreptul de acces egal la serviciile publice* (Art. 25) CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 27 august 1996, disponibil la [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.7&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.7&Lang=en).
16. Comisia Economică a ONU pentru Europa (CEE-ONU), *Convenția privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în probleme de mediu* („Convenția de la Aarhus”) 1998, disponibilă la <http://ec.europa.eu/environment/aarhus>.
17. *Culegerea ONU de comentarii și recomandări generale adoptate de organismele tratatelor privind drepturile omului* HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I) din 27 mai 2008, disponibilă la <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/TBGeneralComments.aspx>.
18. Banca Mondială, *A Call for Participatory Decision-Making: Discussion Paper on World Bank-Civil Society Engagement*, 2005.

### **Consiliul European**

1. Consiliul European, *Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale*, disponibilă la [http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf).
2. Consiliul European, *Convenția privind accesul la documentele oficiale* 2009 (CETS No. 205), disponibilă la <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680084826>.



3. Consiliul Europei, APCE, Rezoluția 1746 (2010) *Democrația în Europa: criză și perspective*, disponibilă la <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=17882&lang=en>.
4. Consiliul Europei, Comitetul de Miniștri, Rezoluția Res(2003)8 *privind statutul participativ pentru organizațiile internaționale neguvernamentale cu Consiliul Europei*, disponibil la [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805de70b](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805de70b).
5. Consiliul Europei, Comitetul de Miniștri, Recomandarea CM/Rec(2007)14 a Comitetului de Miniștri către statele membre *privind statutul juridic al organizațiilor non-guvernamentale în Europa*, disponibilă la <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1194609>.
6. Consiliul Europei, Comitetul de Miniștri, Recomandarea CM/Rec(2009)2 a Comitetului de Miniștri către statele membre *cu privire la evaluarea, auditarea și monitorizarea participării și politicilor de participare la nivel local și regional*, disponibilă la [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec\(2009\)2&Language=lanEnglish&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec(2009)2&Language=lanEnglish&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864).
7. Consiliul Europei, Comitetul de Miniștri, *Declarația cu privire la Codul de bune practici pentru participarea civilă la procesul decizional*, adoptată la 21 octombrie 2009 la cea de-a 1068-a reuniune a Delegațiilor Miniștrilor, disponibilă la <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1525009&Site=CM>.
8. Consiliul Europei, Comitetul de Miniștri, *Recomandarea CM/Rec(2010)5 a Comitetului de Miniștri către statele membre cu privire la măsurile de combatere a discriminării pe motive de orientare sexuală sau identitate de gen*, 31 martie 2010.
9. Consiliul Europei, Comitetul de Miniștri, *Recomandarea Rec(2001)19 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind participarea cetățenilor la viața publică locală*, 6 decembrie 2001.
10. Consiliul de experți al Consiliului Europei privind dreptul ONG, *Reglementarea activităților politice ale organizațiilor non-guvernamentale*, INGO Conf/Exp (2014) 2.
11. Conferința OING a Consiliului Europei, *Organizațiile non-guvernamentale: Analiza evoluției standardelor, mecanismelor și jurisprudenței*, 2013-2015, disponibilă la <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680492965>.
12. Conferința OING a Consiliului Europei, *Consiliul de experți privind dreptul ONG, Reglementarea activităților politice ale organizațiilor non-guvernamentale*, 2015, disponibilă la <http://www.coe.int/en/web/ingo/expert-council>.
13. Conferința OING a Consiliului Europei, *Codul de bune practici pentru participarea civilă la procesul decizional*, CONF/PLE(2009)CODE1, adoptat la 1 octombrie 2009, disponibil la <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802eed5c>.

14. Secretarul General al Consiliului Europei, Thorbjørn Jagland, *Situația democrației, drepturilor omului și a statului de drept în Europa. O responsabilitate comună pentru securitatea democratică în Europa*, 2015, disponibil la <https://edoc.coe.int/en/overview/6455-state-of-democracy-human-rights-and-the-rule-of-law-in-europe.html>.
15. Consiliul Europei, Secretariatul General, *Codul de bune practici privind participarea civilă*. Document de referință elaborat de Secretariat pentru reuniunea grupului „Societatea civilă și democrația”, 2008.

### **Uniunea Europeană**

16. Uniunea Europeană, *Tratatul de la Lisabona de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană și Tratatul de instituire a Comunității Europene*, 13 decembrie 2007, 2007/C 306/01, disponibil la <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTXT>.
17. Directiva 2013/37/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 de modificare a Directivei 2003/98/CE privind reutilizarea informațiilor din sectorul public, disponibilă la <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:175:0001:0008:EN:PDF>.
18. Uniunea Europeană, DG Extindere, *Orientări privind sprijinul UE pentru ONG-urile din țările în curs de aderare (2014-2020)*, disponibil la [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/civil\\_society/doc\\_guidelines\\_cs\\_support.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/civil_society/doc_guidelines_cs_support.pdf).
19. Uniunea Europeană, Comisia Comunităților Europene COM(2001) 428, *Cartea albă privind guvernarea europeană*, disponibilă la [http://europa.eu/rapid/press-release\\_DOC-01-10\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-10_en.htm).
20. Parlamentul European, „Raport privind perspectivele de dezvoltare a dialogului civil în cadrul Tratatului de la Lisabona”, (2008/2067(INI)), 4 decembrie 2008.
21. Comunicarea Comisiei – *Pentru o cultură consolidată a consultării și a dialogului – Principii generale și standarde minime pentru consultarea părților interesate de către Comisie*; COM/2002/0704, disponibilă la <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52002DC0704>.
22. Comunicarea Comisiei Europene - *Simplificarea și îmbunătățirea cadrului de reglementare*, COM(2002) 278, 5 iunie 2002.
23. Raportul UE privind e-guvernarea 2015 demonstrează că serviciile publice online în Europa sunt inteligente, dar ar putea fi și mai inteligente. Publicat în data de 23 iunie 2015, Comisia Europeană, Piața unică digitală, disponibil la <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eu-egovernment-report-2015-shows-online-public-services-europe-are-smart-could-be-smarter>.

## OSCE-ODIHR

1. OSCE-ODIHR – Comisia de la Veneția, *Liniile directoare privind libertatea de asociere*, 2015, disponibil la <http://www.osce.org/odihr/132371?download=true>.
2. OSCE-ODIHR, *Recomandări privind sporirea participării asociațiilor la procesele de luare a deciziilor publice* de la participanții la Forumul Societății Civile organizat pe marginea Reuniunii suplimentare privind dimensiunea umană pentru libertatea întrunirii pașnice și libertatea de asociere din 2015, aprilie 2015, disponibil la <http://www.osce.org/odihr/185841?download=true>.

## Legislația națională

### Albania

1. Legea nr. 146/2014 *privind notificarea și consultarea publică*, disponibilă la [www.elbasani.gov.al/previewdoc.php?file\\_id=5701](http://www.elbasani.gov.al/previewdoc.php?file_id=5701).

### Austria

2. Bundeskanzleramt Österreich, *Standarde de participare publică. Recomandare de bune practici* 2008, disponibilă la [http://www.partizipation.at/fileadmin/media\\_data/Downloads/Standards\\_OeB/oebs\\_standards\\_engl\\_finale\\_web.pdf](http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/Standards_OeB/oebs_standards_engl_finale_web.pdf).

### Belgia

3. Hotărârea din 26 martie 2004 privind “Guvernul Deschis” (Open Government), disponibilă la <http://openbaarheid.vlaanderen.be/nlapps/docs/default.asp?id=15&order=>.
4. Recomandările Consiliului de Afaceri Externe Flamand (SARIV) disponibilă la <http://www.sariv.be/NL/algadviezen/1/>.

### Bosnia și Herțegovina

5. Bosnia și Herțegovina, Ministerul Justiției, *Regulamentul pentru aplicarea normelor referitoare la consultarea în procesul de elaborare a actelor normative în cadrul Ministerului Justiției*, 2008.

### Croația

6. Art. 14, Legea 52/2003 *privind transparența decizională în administrația publică*.
7. Art. 30.4, Regulamentul Guvernului croat.
8. *Codul privind consultarea cu publicul interesat de procedurile de adoptare a legilor, a altor reglementări și acte* (2009).
9. Guvernul Republicii Croația, Oficiul pentru Asociație, *Smjernice za primjenu kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata*, 2010, disponibil la [https://savjetovanja.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/kopija/Savjetovanja/Smjernice\\_PDF.pdf](https://savjetovanja.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/kopija/Savjetovanja/Smjernice_PDF.pdf).

*Estonia*

10. Codul de bune practici privind participarea publică, disponibil la <http://www.ngo.ee/node/278>.

*Letonia*

11. Cabinetul de Miniștri, Regulamentul nr. 300 din 7 aprilie 2009, disponibil la <http://m.likumi.lv/doc.php?id=190612>.
12. Legea Administrației Publice, disponibil la <http://likumi.lv/doc.php?id=63545>.

*Lituania*

13. *Legea privind Dezvoltarea Organizațiilor Neguvernamentale*, Legea nr. XII-717 din 19 decembrie 2012, disponibilă la [http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=478626](http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=478626).
14. *Legea cu privire la cadrul legislativ al Republicii Lituania* din 18 septembrie 2012, Nr. XI-2220, disponibilă la <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.B4FA4C56B8D5>.
15. *Legea Administrației Publice*, Legea nr. VIII-123 din 17 iunie 1999, disponibilă la <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.0BDFFD850A66>.
16. Hotărârea Guvernului Republicii Lituania nr. 480 din 18 aprilie 2003, disponibilă la [http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=474365&p\\_tr2=2](http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=474365&p_tr2=2).

*Republica Moldova*

17. *Legea privind transparența în procesul decizional în Republica Moldova*, 13 noiembrie 2008, Nr. 239, disponibilă la <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=329849&lang=1>.

*România*

18. *Legea 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică*, disponibilă la [http://www.euroavocatura.ro/legislatie/1125/Legea\\_52\\_2003,\\_Republicata\\_2013,\\_privind\\_transparența\\_decizionala\\_in\\_administratia\\_publica](http://www.euroavocatura.ro/legislatie/1125/Legea_52_2003,_Republicata_2013,_privind_transparența_decizionala_in_administratia_publica).
19. *Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public și Hotărârea Guvernului nr. 775/2005*.

*Țările de Jos*

20. *Legea privind reutilizarea informațiilor din sectorul public*, Legea nr. 596 din 24 iunie 2015, disponibilă la <http://wetten.overheid.nl/BWBR0036795/2015-07-18>.
21. Codul privind consultarea – foaie de parcurs pentru consultarea publică în procesul de elaborare a actelor normative, disponibil la <http://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/consultatiecode>.

**Studii**

1. Demirbas, Sami: *Finnish e-democracy: new online services for civic consultation and participation*, Budapest workshop, 7-8 mai 2015.

2. Divjak, Tina; Forbici, Goran, *Public Participation in Decision-Making Process: International Analysis of the legal framework with a collection of good practices*, CNVOS, decembrie 2014.
3. Fazi, Elodie; Smith, Jeremy, *Civil Dialogue, Making It Work Better*, NGOs Contact Group, 2006, disponibil la <http://act4europe.horus.be/module/FileLib/Civil%20dialogue,%20making%20it%20work%20better.pdf>.
4. Hadzi-Miceva, Katerina, *A Supportive Financing Framework for Social Economy Organisations*. Paper developed for and presented at a conference on Social Economy in CEE: Emerging Trends of Social Innovation and Local Development, organized by OECD and LEED Program (2005).
5. Høg Daimar, Michala, *eDem in Denmark- contribution to CDDG*, 2015, disponibil la <http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/CDDG/Budapest/Contribution-Denmark.pdf>.
6. Kłębowski, W, *Budżet partycypacyjny. Ewaluacja.*, Warsaw, 2014, p. 20.
7. Mandel-Madise, Marie., *Participation Web Site Estonia, Study on Stakeholders' Involvement in the Implementation of the Open Method of Coordination in Social Protection and Social Inclusion*, realizat de INBAS GmbH și ENGENDER în numele Comisiei Europene, DG pentru ocuparea forței de muncă, afaceri sociale și egalitate de șanse, 2009.
8. Nahtigal, Neva, *Institutionalizing Civil Dialogue – Overview of Existing Policy Measures*, 2010.
9. Nuredinoska, Emina (MCIC); Hadzi-Miceva Evans, Katerina (ECNL), *Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision Making Process, Transparency and Public Participation in Law Making Processes: Comparative overview and assessment of the situation in Macedonia*, 2010.
10. Stan, V., *The Transparency of Governance and the Participation to the Decision-Making Process - Concept, Legislation, Restrictions In A Democratic Society*, 2009.
11. Centrul European pentru Drept Necomercial,, *Best Practices of Citizen Participation in the Western Balkan Countries and the EU Member States*, 2011.
12. Asociația Internațională pentru Participare Publică, *Core Values for Public Participation*, 2007.
13. *Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process; How to establish an effective dialogue between the EU and NGOs*, Platforma Socială Europeană, 2009.
14. *eDem in Denmark - contribution to CDDG*, Public Renewal and Welfare Policy Unit, 2015, disponibil la <http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/CDDG/Budapest/Contribution-Denmark.pdf>.
15. *Policy Dialogue Manual*, Capacity building of civil society to take part in policy dialogue, Bosnia și Herzegovina (proiectul Cidi), 2011.

### **Site-uri web și baze de date consultate**

1. Asociația Internațională pentru Participare Publică: <http://www.iap2.org>.
2. Comitetul de conformitate cu Convenția de la Aarhus: <http://www.unece.org/env/pp/ccbackground.html>.
3. Albania: Consultare Publică: <http://www.inovacioni.gov.al/al/legislacioni/konsultim-publik>.
4. Austria: Participare și dezvoltare durabilă în Europa: <http://www.partizipation.at>.
5. Danemarca: Consiliile Statutare ale Seniorilor Aleși în Danemarca, Comisia Europeană, Joinup: <https://joinup.ec.europa.eu/community/opengov/case/statutory-elected-senior-citizens%E2%80%99-councils-denmark>.
6. Danemarca: Guvernul despre social media: <http://digitalkommunikation.net/politikere-og-partier/regeringen-paa-de-sociale-medier/>.
7. Estonia: <http://eelnoud.valitsus.ee/main#tZiVarHk>.
8. Estonia: <https://joinup.ec.europa.eu/community/epractice/case/awards-osale-estonian-eparticipation-tool>.
9. Finlanda: Platforma online pentru dialog: <https://www.otakantaa.fi/fi/>.
10. Finlanda: Platforma online pentru comentarii: <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI>.
11. Finlanda: Platforma online pentru prezentarea inițiativelor cetățenilor autorităților municipale: <https://www.kuntalaisaloite.fi/fi>.
12. Finlanda: <http://www.demokratia.fi/2015/11/?type=post>.
13. Franța: <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Național%20Assembly%E2%80%99s%20Action%20Plan.pdf>.
14. Franța: Platforma deschisă pentru date publice franceze: <https://www.data.gouv.fr/en/dashboard/>.
15. FranceData.Assemblée-Nationale.Fr: <http://data.assemblee-nationale.fr/>.
16. Georgia: E-Guvernarea mea: <https://www.my.gov.ge/public/home/index?id=22&type=Main&index=0&p1=22>.
17. Italia: Proiectul Opencoesione School: <http://www.ascuoladiopencoesione.it>.
18. Italia: Opencoesione: <http://www.opencoesione.gov.it/>; <https://joinup.ec.europa.eu/community/opengov/case/opencoesione-monithon-italy>
19. Italia: Opencoesione; Monithon: <http://www.monithon.it/>.
20. Letonia: Consiliul pentru punerea în aplicare a Memorandumului de cooperare dintre organizațiile non-guvernamentale și Cabinetul de Miniștri: <http://likumi.lv/doc.php?id=26373>; mai multe informații: <http://www.lvportals.lv/visi/likumi->

[prakse/261524-nvo-un-ministru-kabineta-sadarbibas-memorands-apliecinajums-valdibas-un-sabiedribas-sadarbibai/](#).

21. Lituania: Autoritatea mea publică: <http://rv.lt/lt/aktuali-informacija/teises-aktu-paieska/teises-aktu-projektai-1>.
22. Lituania: Platforma online pentru consultare: <http://rv.lt/lt/>.
23. Malta: Consultări publice online: [http://socialdialogue.gov.mt/en/Public\\_Consultares/Pages/Home.aspx](http://socialdialogue.gov.mt/en/Public_Consultares/Pages/Home.aspx).
24. Polonia: exemple de proiecte de succes din 2015: <https://www.wroclaw.pl/budzet-obywatelski-wroclaw/wyniki-glosowania-wbo-2015>.
25. Polonia: mai multe informații despre bugetarea participativă: <http://budzet-partycypacyjny.pl/>; <http://www.wroclaw.pl/wroclawski-budzet-obywatelski-2016-zasady>.
26. Țările de Jos: Informație municipală deschisă: <http://www.openraadsinformatie.nl/>; <http://www.openstate.eu/en/projects/political-transparency/open-municipal-information/>.
27. Țările de Jos: Informații despre Guvernare Deschisă API: <http://docs.openraadsinformatie.nl/>; <http://zoek.openraadsinformatie.nl/#/>.
28. Țările de Jos: Github, Informații despre Guvernare Deschisă: <https://github.com/openstate/open-raadsinformatie>.
29. Regatul Unit: Forumul pentru planificarea de vecinătate: <http://www.ourneighbourhoodplanning.org.uk/resources>.





COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

# Linii directoare pentru participarea civilă la procesul de luare a deciziilor politice

Adoptate de Comitetul de Miniștri la 27 septembrie 2017  
la cea de-a 1295-a reuniune a delegațiilor miniștrilor

**Declinare a responsabilității:** Aceasta este o traducere neoficială în limba română, comandată de Centrul European pentru Drept Necomercial. Responsabilitatea pentru conținutul documentului aparține exclusiv autorilor. Consiliul Europei nu poartă nicio responsabilitate pentru aceasta. Traducerile oricăror materiale în alte limbi, comandate de ECNL, servesc doar în calitate de facilitare. În cazul în care apar întrebări în legătură cu exactitatea traducerii, vă rugăm să consultați versiunea oficială în limba originală a documentului.

*Această traducere a fost posibilă datorită ajutorului generos al poporului american oferit prin intermediul Agenției SUA pentru Dezvoltare Internațională (USAID). Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă neapărat poziția USAID sau a Guvernului SUA.*





# Linii directoare pentru participarea civilă la procesul de luare a deciziilor politice

*(Adoptate de Comitetul de Miniștri la 27 septembrie 2017*

*la cea de-a 1295-a reuniune a delegațiilor miniștrilor)*

---

Comitetul de Miniștri,

Având în vedere că participarea cetățenilor constituie esența conceptului de democrație;

Având în vedere că democrația reprezentativă, bazată pe dreptul cetățenilor de a-și alege în mod liber reprezentanții la intervale rezonabile, face parte din patrimoniul comun al statelor membre;

Având în vedere că democrația directă, bazată pe dreptul de a participa la alegeri și de a lansa și semna inițiative populare și cereri de referendum, reprezintă o tradiție de lungă durată în anumite state membre;

Având în vedere că democrația participativă, bazată pe dreptul de a încerca determinarea sau influențarea procesului de exercitare a competențelor și responsabilităților autorității publice, contribuie la democrația reprezentativă și directă și că dreptul la participarea civilă la luarea deciziilor politice trebuie să le fie asigurat persoanelor, organizațiilor non-guvernamentale (ONG) și societății civile în general;

Subliniind faptul că responsabilitatea și răspunderea pentru luarea deciziilor în cele din urmă revin autorității publice care are legitimitate democratică în acest sens;

Având în vedere următoarele texte ale Consiliului Europei, care contribuie la crearea unui mediu pentru participarea civilă:

- Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (ETS nr. 5) și protocoalele sale adiționale;
- Convenția Consiliului Europei privind accesul la documente oficiale (CETS nr. 205);
- Recomandarea [Rec\(2003\)3](#) a Comitetului de Miniștri către statele membre privind participarea echilibrată a femeilor și bărbaților la luarea deciziilor politice și publice;
- Recomandarea [CM/Rec\(2007\)14](#) a Comitetului de Miniștri către statele membre cu privire la statutul juridic al organizațiilor non-guvernamentale din Europa;
- Codul de bune practici pentru participarea civilă la procesul de luare a deciziilor din 2009;

Având în vedere și textele care definesc dreptul de participare:

- Protocolul adițional la Carta Europeană a Autonomiei Locale privind dreptul de a participa la afacerile unei autorități locale (CETS nr. 207);
- Recomandarea [Rec\(2001\)19](#) a Comitetului de Miniștri către statele membre privind participarea cetățenilor la viața publică locală;

Fiind conștient de necesitatea consolidării în continuare a încrederii și a credibilității instituțiilor noastre democratice și fiind încrezător că extinderea posibilităților de participare a cetățenilor la procesele decizionale reprezintă o modalitate de a atinge acest obiectiv;

Încurajând statele membre să se bazeze pe punctele de vedere, informațiile și cunoștințele oferite prin participare și să dezvolte o cultură a participării efective bazată pe respectarea drepturilor omului, democrație și statul de drept,

Adoptă următoarele linii directoare și invită statele membre să le utilizeze cât mai pe larg și să asigure difuzarea acestora, în special în rândul tuturor autorităților responsabile de participarea civilă la luarea deciziilor politice sau al celor implicate în acest proces.

## **I. Scop**

1. Scopul acestor linii directoare este de a consolida și a facilita participarea persoanelor, a ONG-urilor și a societății civile în general la luarea deciziilor politice.

## **II. Definiții**

2. În sensul prezentelor linii directoare, se utilizează următoarele definiții:

- a. „participare civilă”: implicarea persoanelor, a ONG-urilor și a societății civile în general în procesele de luare a deciziilor de către autoritățile publice. Participarea civilă la luarea deciziilor politice se deosebește de activitățile politice în sensul angajamentului direct față de partidele politice și se deosebește de lobby în sensul intereselor de afaceri;
- b. „procesul de luare a deciziilor”: elaborarea, adoptarea, punerea în aplicare, evaluarea și reformularea unui document de politică, a unei strategii, a unei legi sau a unui act normativ la nivel național, regional sau local, sau a oricărui proces în care se ia o decizie care afectează publicul sau un segment al acestuia, de către o autoritate publică investită cu competențele corespunzătoare;
- c. „organizații non-guvernamentale” (ONG): organisme sau organizații voluntare de autoguvernare înființate cu scopul de a urmări obiectivele în esență non-profit ale fondatorilor sau ale membrilor acestora, după cum este prevăzut în Recomandarea [CM/Rec\(2007\)14](#) a Comitetului de Miniștri către statele membre cu privire la statutul juridic al organizațiilor non-guvernamentale din Europa. Acestea pot include, de exemplu, grupuri de voluntari, organizații non-profit, asociații, fundații, organizații de caritate sau grupuri comunitare și de advocacy geografice sau de interese;
- d. „societatea civilă în general”: ansamblul de persoane și grupuri organizate, mai puțin organizate și informale, prin care acestea contribuie la societate sau exprimă punctele de vedere și opiniile lor, inclusiv atunci când abordează probleme legate de încălcarea drepturilor omului, corupție și alte comportamente deviante sau când exprimă comentarii critice. Astfel de grupuri organizate sau mai puțin organizate pot include organizații profesionale și organizații locale, universități și centre de cercetare, organizații religioase și non-confesionale și apărători ai drepturilor omului;

- e. „autoritate publică”: orice organ executiv, legislativ sau administrativ la nivel național, regional sau local, inclusiv persoanele care exercită funcții executive sau funcții administrative.

### III. Condiții și principii

#### *Condiții favorabile participării civile*

3. Participarea presupune ca toate părțile implicate să facă schimb de opinii în mod onest și sincer pentru a se asigura că pozițiile societății civile sunt luate în considerare în mod efectiv de autoritățile publice cu putere de decizie. Astfel, condițiile pentru participarea efectivă a cetățenilor includ:

- a. respectarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, statul de drept, respectarea principiilor democratice fundamentale, angajament politic, proceduri clare, spații comune pentru dialog și condiții generale bune pentru o societate civilă vitală, pluralistă și durabilă;
- b. crearea și menținerea de către statele membre a unui mediu favorabil, care să cuprindă un cadru politic, un cadru juridic (dacă este cazul) și un cadru practic, care să garanteze persoanelor, ONG-urilor și societății civile drepturi de liberă asociere, libertatea de întrunire, libertatea de exprimare și libertatea de informare;
- c. recunoașterea, apărarea și susținerea rolului societății civile într-o democrație pluralistă, a funcțiilor sale referitoare la advocacy și monitorizarea afacerilor publice și a contribuției sale la edificarea unei societăți diverse și dinamice.

#### *Principii*

4. Participarea civilă trebuie promovată și pusă în aplicare prin următoarele principii, care se aplică tuturor actorilor implicați în participarea civilă la luarea deciziilor politice:

- a. respect reciproc între toți actorii ca bază pentru interacțiune cinstită și încredere reciprocă;
- b. respectarea independenței ONG-urilor indiferent de corespunderea opiniilor lor cu cele ale autorităților publice;
- c. respectarea poziției autorităților publice care au responsabilitate și răspundere pentru luarea deciziilor;
- d. deschidere, transparență și răspundere;
- e. receptivitate, toți actorii fiind obligați să ofere un feedback adecvat;
- f. nediscriminare și incluziune, astfel încât toate vocile, inclusiv vocile celor mai puțin privilegiați și celor mai vulnerabili, să poată fi auzite și luate în considerare;
- g. egalitatea de gen și participarea egală a tuturor grupurilor, inclusiv a celor cu interese și nevoi speciale, cum ar fi tinerii, persoanele în vârstă, persoanele cu dizabilități sau minoritățile;
- h. accesibilitate prin utilizarea unui limbaj clar și a mijloacelor adecvate de participare, offline sau online, și pe orice tip de dispozitiv.

#### **IV. Fundamentele participării civile la luarea deciziilor politice**

5. Participarea civilă trebuie să aibă drept scop oferirea, colectarea și canalizarea opiniilor persoanelor, direct sau prin intermediul ONG-urilor și/sau reprezentanților societății civile, asigurând un schimb de informații și opinii care să informeze privind procesul de luare a deciziilor, în vederea satisfacerii necesităților populației.

6. Participarea civilă trebuie să fie garantată prin mijloace adecvate, structurate și transparente, inclusiv, dacă este necesar, prin măsuri legislative sau de reglementare care ar putea include dispoziții pentru soluționarea cererilor de recurs sau de despăgubire în caz de nerespectare. Orice limitări sau restricții ale participării trebuie definite în mod clar în acest cadru și trebuie să fie în conformitate cu Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și cu jurisprudența relevantă a Curții Europene a Drepturilor Omului.

7. Participarea civilă trebuie să fie posibilă la diferite etape ale procesului de luare a deciziilor întreprinse de autoritatea publică investită cu competențele corespunzătoare.

8. Informațiile trebuie să fie ușor accesibile, transparente și la dispoziția publicului, cu excepția informațiilor clasificate din motive clar definite prin lege sau a informațiilor restricționate din motive de protecție a datelor, în conformitate cu convențiile pertinente ale Consiliului Europei și cu alte obligații internaționale.

9. Informațiile adecvate trebuie furnizate în timp util pentru a permite o contribuție substanțială, atât timp cât deciziile sunt încă reversibile.

10. Autoritățile publice trebuie să planifice și să gestioneze participarea civilă și să definească în mod clar obiectivele, actorii, procesul, intervalul de timp și metodele utilizate.

11. Autoritățile publice trebuie să furnizeze informații complete și actualizate cu privire la procesul de luare a deciziilor și la procedurile de participare.

12. Autoritățile publice trebuie să depună eforturi pentru a evita împovărarea excesivă a persoanelor, ONG-urilor și a societății civile în general în procesul participării civile și pot întreprinde măsurile necesare pentru a facilita participarea.

13. În cazul în care autoritățile publice oferă un anumit sprijin persoanelor, ONG-urilor sau societății civile în general în procesul participării civile, acestea trebuie să facă acest lucru în așa fel ca să evite influențarea sub orice formă a rezultatului exercițiului de participare.

14. În caz de necesitate, trebuie să fie instituite sau dezvoltate organe de coordonare în vederea inițierii și gestionării proceselor de participare civilă, organismele necesare coordonării, cu condiția ca rolul lor să fie clar definit, evidențiat și susținut.

15. Autoritățile publice și ONG-urile ar putea încheia acorduri-cadru de cooperare pentru susținerea participării civile.

16. Intervalul de timp planificat trebuie să ofere, cu excepția circumstanțelor excepționale și bine definite, oportunități suficiente pentru a pregăti și a prezenta în mod corespunzător contribuții constructive. În mod similar, recurgerea la proceduri restrânse și/sau proceduri care

implică un număr limitat de actori trebuie să aibă loc numai în circumstanțe excepționale și din motive justificate.

17. Domeniul de aplicare și metoda participării civile trebuie să fie proporționale cu problema în cauză. Autoritățile publice trebuie să solicite o gamă cât mai largă de contribuții, inclusiv din partea grupurilor de persoane marginalizate, dezavantajate și vulnerabile.

18. Autoritățile publice nu trebuie să ia o decizie finală până la sfârșitul procesului de participare civilă pe care l-au lansat, cu excepția unor circumstanțe excepționale și cu condiția prezentării unor justificări clare.

## **V. Tipuri de participare civilă**

19. Participarea civilă la luarea deciziilor poate avea forme diferite, printre care: furnizarea de informații, consultare, dialog și implicare activă<sup>1</sup>.

### ***Furnizarea de informații***

20. În toate etapele procesului de luare a deciziilor, toate informațiile pertinente trebuie prezentate într-un limbaj clar și ușor de înțeles și într-un format adecvat și accesibil, fără anumite obstacole administrative nejustificate și, în principiu, gratuit, în conformitate cu principiile datelor deschise<sup>2</sup>.

21. Autoritățile publice trebuie să ofere acces cât mai larg, atât offline, cât și online, la documentele și informațiile cheie, fără restricții privind analiza și reutilizarea acestor informații.

### ***Consultare***

22. Consultarea permite autorităților publice să colecteze opiniile persoanelor, ONG-urilor și societății civile în general cu privire la o anumită politică sau un subiect în cadrul unei proceduri oficiale.

23. Consultarea poate fi efectuată prin diverse mijloace și instrumente, de exemplu, întruniri, audieri publice, focus grupuri, sondaje, chestionare și instrumente digitale.

24. Autoritățile publice trebuie să ofere un feedback public privind rezultatul consultărilor, în special informații care să motiveze orice decizie finală.

### ***Dialog***

25. Dialogul este un proces structurat, de lungă durată și bazat pe rezultate, întemeiat pe interesul reciproc în schimbul de opinii între autoritățile publice, persoane, ONG-uri și societatea civilă în general.

26. Autoritățile publice, ONG-urile și societatea civilă în general pot examina oportunitatea creării unor platforme diferite, ca spațiu permanent pentru dialog și participare. Aceste platforme pot include audieri publice regulate, forumuri publice, consilii consultative sau structuri similare.

### **Implicare activă**

27. Implicarea activă se referă la oportunitățile de participare civilă la procesul de luare a deciziilor oferite de autoritățile publice persoanelor, ONG-urilor și societății civile în general, care se extind dincolo de furnizarea de informații, consultare sau dialog. Aceasta poate include grupuri de lucru sau comitete pentru elaborarea în comun a documentelor, precum și a politicilor și a legilor, care pot fi adoptate, în cele din urmă, printr-o decizie a autorității publice competente.

28. În cazul în care există grupuri de lucru sau comitete mixte, autoritățile publice trebuie să adopte criterii și procese transparente pentru reprezentarea persoanelor, a ONG-urilor și a societății civile în general.

29. Diferite tipuri de parteneriate între autoritățile publice, ONG-uri și reprezentanții societății civile pot fi adecvate în diferite etape ale procesului decizional și pot include parteneriate legate de realizarea deciziilor.

## **VI. Măsurile de implementare**

30. Pentru a permite participarea civilă, statele membre trebuie să utilizeze cât mai pe larg aceste linii directoare și să asigure difuzarea acestora pentru ca autoritățile publice să poată realiza măsuri de sensibilizare și să difuzeze pe larg liniile directoare, dacă este necesar, în limba (limbile) lor oficială(e). Acestea pot conține ghiduri, broșuri sau alte instrumente accesibile, atât offline, cât și online, instruire pentru funcționarii publici și sprijin pentru măsurile de instruire pentru membrii societății civile.

31. Dacă este necesar, statele membre trebuie să adopte sau să adapteze orice norme și măsuri pentru ca autoritățile publice să poată utiliza aceste linii directoare.

32. Statele membre ar putea să examineze oportunitatea invitării societății civile:

- să comunice și să difuzeze informații despre oportunitățile de participare și să contribuie la facilitarea prezentării contribuțiilor de către segmentele largi ale societății civile în cauză;
- să contribuie la evaluarea implementării legilor și actelor normative privind participarea civilă.

33. Pentru a evalua experiența statelor membre în aplicarea practică a acestor linii directoare, Comitetul de Miniștri poate solicita de la Comitetul European pentru Democrație și Guvernare (CDDG) și de la Conferința Organizațiilor Internaționale Neguvernamentale (OING) a Consiliului Europei să asigure o monitorizare regulată și să ofere un feedback Comitetului de Miniștri.

34. Comitetul de Miniștri poate transmite aceste linii directoare Adunării Parlamentare, Comisarului pentru Drepturile Omului, Congresului Autorităților Locale și Regionale, Conferinței OING a Consiliului Europei și Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept („Comisia de la Veneția”) și invita aceste organisme să difuzeze și să utilizeze cât mai pe larg liniile directoare în propria lor activitate.



# ***ANEXĂ la Liniile directoare privind participarea civilă la luarea deciziilor politice***

## **TEXTE DE REFERINȚĂ**

### ***Consiliul Europei***

#### **Secretarul General**

Raportul anual al Secretarului General privind starea democrației, drepturile omului și statul de drept în Europa – Populism – Cât de puternic este sistemul european de controale și echilibre?  
[SG\(2017\)1](#)

Raportul anual al Secretarului General privind starea democrației, drepturile omului și statul de drept în Europa – imperativul pentru securitatea Europei  
[SG\(2016\)1](#)

Raportul anual al Secretarului General privind starea democrației, drepturile omului și statul de drept în Europa – responsabilitatea comună pentru securitatea democratică în Europa  
[SG\(2015\)1](#)

Raportul anual al Secretarului General privind starea democrației, drepturile omului și statul de drept în Europa – Raportul Secretarului General al Consiliului Europei  
[SG\(2014\)1](#)

#### **Convențiile Consiliului Europei**

Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale  
[ETS nr. 5](#)

Carta europeană a autonomiei locale  
[ETS nr. 122](#)

Protocolul adițional la Carta europeană a autonomiei locale privind dreptul de a participa la treburile unei autorități locale  
[CETS nr. 207](#)

Convenția europeană privind recunoașterea personalității juridice pentru organizațiile internaționale neguvernamentale  
[ETS nr. 124](#)

Convenția privind participarea străinilor la viața publică la nivel local  
[ETS nr. 144](#)

Carta europeană a limbilor regionale sau minoritare  
[ETS nr. 148](#)

Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale  
[ETS nr. 157](#)

Carta Socială Europeană (revizuită)

[ETS nr. 163](#)

Convenția Consiliului Europei privind accesul la documentele oficiale

[CETS nr. 205](#)

### **Comitetul de Miniștri**

#### **- Recomandări**

Recomandarea [CM/Rec\(2015\)3](#) privind accesul tinerilor din cartierele defavorizate la drepturile sociale  
[CM/Rec\(2015\)3](#)

Recomandarea [CM/Rec\(2014\)7](#) privind protecția avertizorilor  
[CM/Rec\(2014\)7](#)

Recomandarea [CM/Rec\(2014\)6](#) privind Ghidul drepturilor omului pentru utilizatorii de Internet  
[CM/Rec\(2014\)6](#)

Recomandarea [CM/Rec\(2012\)2](#) privind participarea copiilor și a tinerilor sub 18 ani  
[CM/Rec\(2012\)2](#)

Recomandarea [CM/Rec\(2011\)14](#) privind participarea persoanelor cu dizabilități la viața politică și publică  
[CM/Rec\(2011\)14](#)

Recomandarea [CM/Rec\(2010\)7](#) cu privire la Carta Consiliului Europei privind educația pentru cetățenie democratică și educația pentru drepturile omului  
[CM/Rec\(2010\)7](#)

Recomandarea [CM/Rec\(2010\)5](#) privind măsurile de combatere a discriminării pe motive de orientare sexuală sau identitate de gen  
[CM/Rec\(2010\)5](#)

Recomandarea [CM/Rec\(2009\)2](#) privind evaluarea, auditul și monitorizarea politicilor de participare la nivel local și regional  
[CM/Rec\(2009\)2](#)

Recomandarea [CM/Rec\(2009\)1](#) privind democrația electronică (e-democrația)  
[CM/Rec\(2009\)1](#)

Recomandarea [CM/Rec\(2007\)14](#) cu privire la statutul juridic al organizațiilor non-guvernamentale din Europa  
[CM/Rec\(2007\)14](#)

Recomandarea [CM/Rec\(2007\)2](#) privind pluralismul media și diversitatea conținutului mediatic  
[CM/Rec\(2007\)2](#)

Recomandarea [Rec\(2006\)14](#) privind cetățenia și participarea tinerilor la viața publică  
[Rec\(2006\)14](#)

Recomandarea [Rec\(2006\)1](#) privind rolul consiliilor naționale de tineret în elaborarea politicilor de tineret  
[Rec\(2006\)1](#)

Recomandarea [Rec\(2004\)15](#) privind guvernarea electronică ("e-guvernarea")  
[Rec\(2004\)15](#)

Recomandarea [Rec\(2004\)13](#) privind participarea tinerilor la viața locală și regională  
[Rec\(2004\)13](#)

Recomandarea [Rec\(2003\)3](#) privind participarea echilibrată a femeilor și bărbaților la luarea deciziilor politice și publice  
[Rec\(2003\)3](#)

Recomandarea [Rec\(2002\)2](#) privind accesul la documentele oficiale  
[Rec\(2002\)2](#)

Recomandarea [Rec\(2001\)19](#) privind participarea cetățenilor la viața publică locală  
[Rec\(2001\)19](#)

Recomandarea nr. R (98) 14 privind integrarea perspectivei de gen  
[Rec\(98\)14](#)

**- Rezoluții**

Rezoluția [CM/Res\(2016\)3](#) cu privire la statutul participativ al organizațiilor internaționale neguvernamentale pe lângă Consiliul Europei  
[CM/Res\(2016\)3](#)

**- Linii directoare**

Linii directoare ale Comitetului de Miniștri al statelor membre privind protecția și promovarea drepturilor omului în societățile cu diversitate culturală  
[CM/Del/Dec\(2016\)1249/4.6-app8](#)

**- Declarații**

Declarația privind Codul de bune practici pentru participarea civilă la procesul de luare a deciziilor  
[Decl\(21/10/2009\)](#)

Declarația privind rolul mass-mediei comunitare în promovarea coeziunii sociale și a dialogului intercultural  
[Decl\(11/02/2009\)](#)

Declarație: Transpunerea în realitate a egalității de gen  
[CM\(2009\)68-final](#)

Declarația privind acțiunea Consiliului Europei pentru consolidarea protecției apărătorilor drepturilor omului și promovarea activităților acestora  
[Decl\(06/02/2008\)](#)

**Cea de-a 15-a Conferință a miniștrilor europeni responsabili de colectivitățile locale și regionale (Valencia, 15-16 octombrie 2007)**

Declarația de la Valencia: Strategia pentru inovare și bună guvernare la nivel local (15-16 octombrie 2007)  
[CM\(2008\)14-add](#)

**Cea de-a 16-a Sesiune a Conferinței Consiliului Europei a Miniștrilor responsabili cu Amenajarea Teritoriului (CEMAT) (Nafplio, Grecia, 17 iunie 2014)**

Declarația de la Nafplio: Promovarea democrației teritoriale în amenajarea teritoriului  
[CM\(2014\)91](#)

**Adunarea Parlamentară**

**- Rezoluții**

Rezoluția 2096 (2016) „Cum pot fi prevenite restricțiile inadecvate ale activităților ONG-urilor din Europa?”

[Rezoluția 2096 \(2016\)](#)

Rezoluția 2095 (2016) privind consolidarea protecției și a rolului apărătorilor drepturilor omului în statele membre ale Consiliului Europei

[Rezoluția 2095 \(2016\)](#)

Rezoluția privind democrația în Europa: criza și perspectivele

[Rezoluția 1746 \(2010\)](#)

Rezoluția privind protecția „avertizorilor”

[Rezoluția 1729 \(2010\)](#)

Rezoluția 1589 (2017) privind cooperarea dintre Adunare și Conferința OING

[Rezoluția 1589 \(2007\)](#)

**- Recomandări**

Recomandarea 2086 (2016) „Cum pot fi prevenite restricțiile inadecvate ale activităților ONG-urilor din Europa?”

[Recomandarea 2086 \(2016\)](#)

Recomandarea 2085 (2016) privind consolidarea protecției și a rolului apărătorilor drepturilor omului în statele membre ale Consiliului Europei

[Recomandarea 2085 \(2016\)](#)

Recomandarea 1928 (2010) privind democrația în Europa: criza și perspectivele

[Recomandarea 1928 \(2010\)](#)

Recomandarea 1864 (2009) privind promovarea participării copiilor la deciziile care îi vizează

[Recomandarea 1864 \(2009\)E](#)

**Congresul puterilor locale și regionale**

Carta Urbană Europeană II a Congresului: manifest pentru o nouă urbanitate (2008)

[European Urban Charter II](#)

Carta europeană revizuită privind participarea tinerilor la viața locală și regională

[\(21 mai 2003\)](#)

**- Rezoluții**

Rezoluția 385 (2015) privind promovarea cetățeniei active prin crearea de parteneriate cu societatea civilă

[Rezoluția 385 \(2015\)](#)

### **Conferința OING**

Consiliul de experți privind dreptul ONG, revizuirea evoluției standardelor, mecanismelor și jurisprudenței 2013-2015

[OING Conf/Exp \(2015\) 2](#)

Consiliul de experți privind dreptul ONG, reglementarea activităților politice ale organizațiilor non-guvernamentale, 2015

[OING Conf/Exp \(2015\) 3](#)

Codul de bune practici pentru participarea civilă la procesul de luare a deciziilor

[CONF/PLE\(2009\)CODE1](#)

### **Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția)**

Linii directoare comune ale Comisiei de la Veneția și Biroului OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (OSCE/ODIHR) privind libertatea de asociere

[CDL-AD\(2014\)046E](#)

### **Comitetul European pentru Democrație și Guvernare (CDDG) – Grupul de lucru comun al CDDG și al Conferinței OING**

Participarea civilă la procesele de luare a deciziilor – o prezentare generală a standardelor și practicilor în statele membre ale Consiliului Europei (mai 2016)

[\[ECNL-COE\]](#)

## ***Textele altor organizații internaționale***

### **Uniunea Europeană**

Tratatul de la Lisabona de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului de instituire a Comunității Europene

[\(2007/C306/01\)](#)

Comunicarea Comisiei – Către o cultură consolidată de consultare și dialog – Principii generale și standarde minime pentru consultarea de către Comisie a părților interesate;

[COM/2002/0704](#)

Comisia Comunităților Europene COM (2001) 428, Cartea albă privind guvernarea europeană

[COM/2001/428](#)

### **Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE)**

Recomandări privind îmbunătățirea participării asociațiilor în procesele de luare a deciziilor publice de la participanții la Forumul Societății Civile organizat pe marginea Reuniunii suplimentare privind dimensiunea umană din 2015 referitoare la libertățile de întrunire pașnică și de asociere, aprilie 2015

[HDIM.NGO/0033/15](#)

### **Organizația Națiunilor Unite**

Pactul internațional privind drepturile civile și politice, semnat la 16 decembrie 1966, intrat în vigoare la 23 martie 1976, în conformitate cu articolul 49

[CCPR 16/12/1966](#)

Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități și Protocolul opțional

[Convention](#)

#### **- Consiliul ONU pentru Drepturile Omului**

Rezoluția privind promovarea și protecția tuturor drepturilor omului, drepturilor civile, politice, economice, sociale și culturale, inclusiv a dreptului la dezvoltare – Participarea egală la viața politică și publică

[A/HRC/33/L.28](#)

Recomandări practice pentru crearea și menținerea unui mediu sigur și favorabil pentru societatea civilă, pe baza bunelor practici și lecțiilor învățate, 11 aprilie 2016

[A/HRC/32/20](#)

Participarea egală la viața politică și publică: rezoluție adoptată de Consiliul pentru Drepturile Omului, 12 octombrie 2015

[A/HRC/RES/30/9](#)

Spațiul societății civile: rezoluție adoptată de Consiliul pentru Drepturile Omului, 3 octombrie 2014

[A/HRC/RES/27/31](#)

Spațiul societății civile: crearea și menținerea, în drept și în practică, a unui mediu sigur și favorabil: rezoluție adoptată de Consiliul pentru Drepturile Omului, 9 octombrie 2013

[A/HRC/RES/24/21](#)

#### **- Comitetul ONU pentru Drepturile Omului**

Comentariul general nr. 25: Dreptul de a participa la viața publică, dreptul de vot și dreptul de acces egal la serviciile publice (articolul 25), 27 august 1996

[CCPR/C/21/Rev.1/Add.7](#)

#### **- Comisia Economică a Organizației Națiunilor Unite pentru Europa**

Comisia Economică a Organizației Națiunilor Unite pentru Europa (UNECE), Convenția privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în probleme de mediu („Convenția de la Aarhus”), 1998

[Convenția de la Aarhus](#)

---

<sup>1</sup> În conformitate cu definiția din Codul de bune practici pentru participarea civilă la procesul de luare a deciziilor.

<sup>2</sup> Datele trebuie să fie complete, primare, furnizate în timp util, accesibile, procesabile la calculator, nediscriminatorii, fără drept de proprietate și fără licență, iar conformitatea trebuie să poată fi controlată.



