

PRINCIPIUL CONSULTARII CETATENILOR IN SOLUTIONAREA PROBLEMELOR DE INTERES DEOSEBIT

Lector univ. dr. Madalina Voican

Studiul analizeaza principiul consultarii cetatenilor sintetizand modalitatile prin care se realizeaza principiul consultarii in functie de gradul de implicare a cetatenilor, cadrul legislativ specific, precum si incadrarea si interferentele dintre principiul consultarii si celelalte principii ale administratiei publice. L'étude analyse le principe de la consultation des citoyens en synthetisant les modalités par lesquelles on réalise ce principe ayant en vue le degré de l'implication des citoyens, le cadre législatif spécifique ainsi que la coordination et les interférences entre le principe de la consultation et les autres principes de l'administration publique.

1. Definiere. *Principiul consultarii cetatenilor presupune implicarea cetatenilor in managementul deciziilor si al ofertei de servicii¹. Democratia participativa urmareste aducerea deciziilor cat mai aproape de beneficiari, care sunt informati si consultati asupra modului cu de gestionare a autoritatii si resurselor publice. In urma dialogului dintre autoritati si cetateni, in masura posibilitatilor, sugestiile acestora din urma sunt integrate in interventiile guvernamentale urmarindu-se astfel satisfacerea nevoilor comunitatilor locale. Principiul consultarii cetatenilor este un principiu de baza al administratiei publice pe care democratiile occidentale pun mare pret astfel ca in jurul sau s-au dezvoltat o serie de studii, comentarii si bune practici. In ultimii ani, si in Romania accentuandu-se procesul de*

¹ *Există participare publică în România?*, Studiul realizat la inițiativa Centrului de Resurse pentru Participare Publică (CeRe), septembrie 2006, p. 10. La elaborarea studiului au fost consultate, în principal: Institutul de Politici Publice (IPP), *Participare publica si acces la informatii de interes public in comunitatile locale din Romania*, <http://www.ipp.ro/plus.php?cod=info>; The World Bank, *Consultation with Civil Society Organizations, General Guidelines for World Bank Staff*, Washington, DC, 2000; Centrul de Resurse Juridice (CRJ), *Raport Performanta Institutuilor anticoruptie in cadrul progeamului "Dezvoltarea si aplicarea mecanismelor de monitorizare a institutiilor anticoruptie"*, Phare Societatea Civila 2003/005-551.01.05/04/16, Bucuresti, 2006; Centrul de Resurse pentru participare publica (CeRe), *Exista participare publica in Romania?*, Bucuresti, 2006; Centrul de Resurse pentru participare publica (CeRe), *Reglementarea participarii publice in Romania si Uniunea Europeana*, Bucuresti, 2006; *Evaluating Socio-Economic Development*, www.evaled.com; OECD, *Construirea Parteneriatului Pentru Dezvoltare Sociala, Economica si de Ocupare, programul LEED*, seminarului organizat de OECD si MMSSF Bucuresti, Noiembrie 2006; OECD, *Engaging Citizens in Policy-Making: Information, Consultation and Public Participation*, Paris, France: July 2001. <http://www.oecd.org/dataoecd/24/34/2384040.pdf>; UNDP, *How to make local development work*, UNDP, Bratislava, 2002; Unitatea de Politici Publice, *Manual pentru elaborarea Propunerii de Politici Publice*, www.sgg.ro; Andersson, M., in colectiv, *On the Art of Developing Partnerships*, Arbetslivinstitutet, The Swedish ESF Council, Stockholm, 2006; Camera Deputatilor, *Modalitatile formale si informale de asociere a societatii civile la elaborarea legilor in Romania*, <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?den=14a>; Danisor, D.C., *Drept Constitutional si Institutii Politice*, Editura Stiintifica, Bucuresti 1997; Fisher, R., Ury, W., *Getting to Yes*, Penguin Books Inc USA, 1991; Manda C., *Dreptul colectivitatilor locale*, Lumina Lex, 2005; Prisacaru, V., *Tratat de Drept Administrativ Roman, Partea Generala*, Lumina lex, Bucuresti, 2002; Programul de Acreditare a ONG la Camera Deputatilor, http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?den=ong_intr2

democratizare prin participarea cetățenilor, experiența vechilor democrații a fost preluată și adaptată prin diferite programe și studii, de obicei cu finanțare externă. Astfel ca o serie de termeni, preluați din traduceri și adaptări, au pătruns în limbajul de specialitate.

2. Terminologia folosită în sfera *Principiului consultării cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit*, are o largă arie de cuprindere și include diverse formulări precum:

• Principiul consultării cetățenilor
• Dreptul de a obține informații de interes public
• Consultarea cu beneficiarii; consultare colectivă
• Consultarea detinatorilor de interese / stakeholderilor / beneficiarilor
• Consultarea beneficiarilor direcți / imediați / cheie
• Accesul cetățenilor la informațiile de interes public
• Dialogul cu cetățenii; dialogul civil
• Participarea cetățenilor la luarea deciziilor
• Participarea publicului la procesul decizional
• Dezbateri publice
• Negocieri cu patronatele și sindicatele profesionale/ din industria...
• Referendum; Plebiscit
• Democratie participativă, etc.

Diagrama 1. Terminologia folosită în sfera Principiului consultării cetățenilor

Principiul, așa cum este formulat în art. 2 L. 215/2001, face referire numai la nivelul administrației locale: „Art. 2. - (1) Administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se organizează și funcționează în temeiul principiilor [...] *consultării cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit.*” Deși L.215 face referire numai la consultarea la nivel local, așa cum reiese din studiul legislației specifice care reglementează modalitățile concrete de realizare a principiului, obligativitatea și dreptul consultării cetățenilor revine atât autorităților administrative la toate nivelurile, locale, centrale, și în viitorul apropiat regionale. De aceea, dacă inițial în titlul articolului am preluat formularea dată de L. 215/2001, ulterior am renunțat la dimensiunea *locală* conferită de această lege. Întrucât principiul consultării este multidimensional și se aplică pentru toate nivelurile administrative, comentariile cuprinse în acest studiu trebuie apreciate în consecință.

3. Modalitatile de realizare a consultarii cetatenilor. Principiului consultarii cetatenilor are un continut foarte complex dat de diversele modalitati de realizare dispersate in cuprinsul unui numar de mai mult de noua acte normative. Numarul mare de acte normative a facut analiza noastra destul de dificil si a consumat mult de timp. In incercarea de a sintetiza modalitatile de consultare am pornit de la criteriul propus de Organizatia pentru Cooperare si Dezvoltare Economica (OECD)², care, in functie de gradul de implicare a cetatenilor, distinge trei tipuri de democratie participativa: informare, consultare si participare. Pentru fiecare dintre cele trei forme prezentate in studiul OECD am identificat si coorelat in mod corespunzator modalitatile concrete de consultare a cetatenilor asa cum sunt prevazute in legislatia romaneasca. In final cele noua modalitati de consultare a cetatenilor au fost sintetizate intr-o schema logica in forma de tabel.

4. Informarea cetatenilor - solicita cel mai mic grad de implicare a cetatenilor care sunt tinuti la curent despre activitatea institutiilor publice. Dar cetatenii raman in exteriorul proceselor administrative, la nivelul de simplu spectator sau analist-comentator. Totusi informare presupune ca procesul de guvernare este suficient de transparent pentru ca cetatenii sa obtina informatia necesara pentru a vedea in ce masura guvernul isi respecta promisiunile si pentru a fi capabili sa analizeze ce se intampla in diverse sectoare de politica. Informatiile pot sluji ulterior in organizarea diferitelor actiuni de presiune asupra guvernantilor. Pentru fiecare dintre cele trei forme prezentate in studiul OECD am identificat si coorelat modalitatile concrete de consultare a cetatenilor, asa cum sunt prevazute in legislatia romaneasca: Informatii din oficiu; inclusiv Raportul de activitate al institutiei; Informatii la cerere.

5. Consultarea cetatenilor implica un grad sporit de implicare a cetatenilor care nu numai ca citesc si se informeaza dar au prilejul de a-si exprima punctele de vedere in cadrul consultarilor. Consultarea cetatenilor se face atat in problemele de interes national cat si local prin: Consultarea cetatenilor (ex.: dezbateri publice); Participarea cetatenilor la sedintele forurilor legislative si decizionale nationale si locale; Referendum.

6. Participarea activa implica maximul de participare din partea cetatenilor care trebuie sa dea dovada de initiativa, maturitate si dedicatie devenind co-participanti ai procesului de guvernare. Participarea activa necesita o forma structurata de organizare a cetatenilor, de exemplu in cadrul ONG-urilor, organizatiilor profesionale, etc. Participarea activa a societatii civile se poate manifesta prin: Initiativa legislativa Participare in cadrul parteneriatului.

Tabelul de mai jos sintetizeaza formele concrete de consultare a cetatenilor in functie de gradul lor de implicare:

Grad implicare cetateni	Clasificare	Forme concrete de realizare	Reglementare
-------------------------	-------------	-----------------------------	--------------

² OECD. "Engaging Citizens in Policy-Making: Information, Consultation and Public Participation." Paris, France: July 2001. <http://www.oecd.org/dataoecd/24/34/2384040.pdf>

Mic sau deloc	Informarea cetatenilor	Informatii din oficiu	Constitutie art. 31 L. 544/2001
		Informatii la cere	Constitutie art. 31 L. 544/2001
Mediu si mare	Consultarea cetatenilor	Dezbateri publice	L. 52/2003
		Sedinte publice	Constitutie art. 68 L. 215/2001 L. 141/2004
		Referendum	L. 3/2000
Foarte mare	Participarea activa	Initiativa legislativa	Constitutie art. 74 L. 189 /1999 L. 215/2001
		Parteneriat	Regulamentul 1081/2006 FSE

Diagrama 2. Modalitatile de realizare a principiului consultarii cetatenilor si cadrul legislativ corespunzator

3. Cadrul legislativ. Dupa prezentarea formelor concrete de consultare a cetatenilor, analiza, chiar si numai in rezumat, cadrului legislativ specific este de natura sa completeze tabloul democratiei participative. Se cuvine sa incepem prezentarea cu cea mai importanta conventie internationala in materie de administratie publica, *Carta europene a autonomiei locale* adoptata la Strasbourg la 15 octombrie 1985 si ratificata de Romania in 1997. Principiul consultarii este prevazut in art. 3, care face vorbire despre faptul ca drepturile ce revin autoritatilor administratiei publice locale nu pot limita exercitarea principiului consultarii cetatenilor. În ordine cronologica a adoptarii lor, actele normative care cuprind dispozitii referitoare la consultarea cetatenilor cu privire la probleme de interes local dar si national sunt:

1	Constitutia Romaniei
2	Legea 199 /1997 pentru ratificarea Cartei europene a autonomiei locale, adoptata la Strasbourg la 15 octombrie 1985
3	Legea 189/1998 privind finantele publice locale
4	Legea 189 /1999 privind exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni
5	Legea 215/2001 privind administratia publica locala (cu modf. prin L. 141/2004 si L. 286/2006)
6	Legea 3/ 2000 privind organizarea si desfasurarea referendumului [abroga Decretul-Lege 29 /1990 privind instituirea referendumului national]
7	Legea 544/2001 privind liberul acces la informatia de interes public [& H.G. 123 /2002 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare]
8	Legea 52/2003 privind transparenta actului decizional in administratia publica
9	H.G. 775/2005 care cuprinde Regulamentul privind procedurile de elaborare, monitorizare si evaluare a politicilor publice la nivel central.

Diagrama 3 Cadrul Legislativ al Principiului Consultarii Cetatenilor

Cu toate ca implicarea cetatenilor in procesele decizionale genereaza o serie de beneficii, guvernanti sunt si ei oameni si in lipsa unor prevederi legale exprese probabil ca nu ar percepe acest principiu ca pe o sursa de beneficii si mai degraba ca pe o obligatie. Asadar in continuare vom sintetiza textele legislative care impun edililor obligativitatea consultarii cetatenilor:

-> *Constitutia Romaniei* in art. 31 impune autoritatilor publice obligatia de a pune la dispozitia cetatenilor informatiile de interes public:

Dreptul la informație Art. 31

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

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

In continuare, art.68 permite participarea cetatenilor la dezbaterile parlamentare, statuand in alin.(1): „Sedintele celor doua Camere sunt publice”.

In Constitutie, participarea cetatenilor sub forma initiativei legislative este prevazuta de art.74, ale carui prevederi au fost modificate prin *L. 429/2003 de revizuire a Constitutiei Romaniei*, la art. art. 74, in sensul relaxarii conditiilor pentru propunere legislativa cetateneasca prin reducerea numarului cetatenilor care pot exercita dreptul la initiativa legislativa la 100 000 :

Art. 74 (1) Initiativa legislativa apartine, dupa caz, Guvernului, deputatilor, senatorilor sau unui numar de cel putin 100.000 de cetateni cu drept de vot. Cetatenii care isi manifesta dreptul la initiativa legislativa trebuie sa provina din cel putin un sfert din judetele tarii, iar in fiecare din aceste judete, respectiv in municipiul Bucuresti, trebuie sa fie inregistrate cel putin 5.000 de semnaturi in sprijinul acestei initiative.

Modul concret în care se exercită, de către cetățeni, dreptul la inițiativa legislativă, este prevăzut de L. 189/1999.

-> L. 109/1997 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social (CES) prevede posibilitatea Guvernului de a include în CES reprezentanți ai „asociațiilor profesionale, organizațiilor neguvernamentale și ai altor asemenea organizații ale societății civile” oferind astfel un mecanism de consultare cu societatea civilă. Regulamentul de ordine interioară al CES stabilește domeniile din care pot proveni reprezentanții societății civile: asociații academice profesionale, organizații Camerale pentru protecția consumatorilor, organizații din domeniul drepturilor omului (inclusiv drepturile femeilor, tineretului și copiilor), domeniul sănătății și ale persoanelor cu dizabilități, servicii sociale și eradicarea sărăciei, mediu și pentru problemele legate de mediul rural.

-> Din interpretarea art. 21 L. 189/1998 privind finanțele publice locale reiese obligația consiliilor locale, primăriilor și consiliilor județene de a-i informa pe cetățeni asupra proiectelor bugetelor locale cu 15 zile înainte de dezbateri în plenul consiliilor. În acest fel cetățenii au la dispoziție un interval de timp rezonabil pentru a putea formula contestații la proiectele respective.

-> L. 189/1999 privind exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni vine să detalieze prevederile articolului intitulat *Inițiativa legislativă*, art. 74 din Constituție. Legea reglementează procedura de exercitare a inițiativei legislative cu referire la semnăturile susținătorilor, atestarea listelor de susținători, înregistrarea propunerii legislative, verificarea îndeplinirii condițiilor.

-> Așa cum am amintit deja L. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului, față de predecesorul său Decretul-Lege. 29/1990 introduce posibilitatea organizării referendumului și la nivel local, nu numai la nivel național. Legea precizează situațiile care necesită consultarea prin referendum, procedurile și termenii ce trebuie respectate.

-> L. 215/2001 privind administrația publică locală stabilește și ea cu privire la publicitatea ședințelor de consiliu, astfel:

În privința consiliilor locale: Art. 43. alin. (1) „Ședințele consiliului local sunt publice, cu excepția cazurilor în care consilierii decid, cu majoritate de voturi, ca acestea să se desfășoare cu ușile închise.”

În privința consiliilor județene: Art. 110. – „Dispozițiile art. 43, art. 45-54 și art. 56 se aplică în mod corespunzător”.

-> L. 544/2001 privind liberul acces la informația de interes public, extinde sfera autorităților publice care au obligația de a furniza informații³ și introduce distincția între informațiile care sunt furnizate „din oficiu” art. 5 (1) și informațiile care sunt disponibile „la cerere”. Legea stabilește de asemenea procedura detaliată și termenii în care autoritățile trebuie să răspundă la cererile de informații.

-> Prin modificările aduse legii privind administrația publică locală de L. 141/2004, art. 46(5) și 109, se recunoaște cetățenilor dreptul de a propune proiecte de hotărâri de consiliu local, respectiv județean. Numărul cetățenilor care trebuie să susțină propunerea de proiect este de 5% din populația cu drept de vot din respectiva unitate administrativ-teritorială.

³ prin definiția extinsă a noțiunilor de „autoritate” sau „instituție publică”, astfel „prin autoritate sau instituție publică se înțelege orice autoritate sau instituție publică, precum și orice regiune autonomă care utilizează resurse financiare publice și care își desfășoară activitatea pe teritoriul României, potrivit Constituției”.

Drept public

Art. 46(5) Proiectele de hotarare pot fi propuse de consilieri, de primar sau de **cetateni**.

-> *Legea 52/2003 privind transparenta decizionala in administratia publica* in art. 2⁴ subliniaza inca o data principiul obligativitatii informarii prealabile a cetatenilor si stabileste procedura detaliata a procesului de informare din oficiu asupra initiativelor guvernamentale la nivel central si local.

Prin art. 6, legea introduce in activitatea administratiei publice conceptul de *dezbatere publica* si prevede obligativitatea organizarii unui astfel de eveniment in conditii date.

In vederea realizarii unei informari din oficiu cat mai complete, legea prevede in sarcina autoritatilor administratiei publice obligatia intocmirii unui *Raport anual privind transparenta decizionala*, precizand elementele ce trebuie sa fie cuprinse in continutul raportului precum si obligativitatea afisarii lui pe un site propriu (art. 12).

Meritoriu pentru aceasta lege este inscrierea in normalitate cu o structura completa a normelor juridice care pe langa ipoteza si dispozitie cuprind si sanctiuni. Astfel art.14 statueaza ca nerespectarea prevederilor referitoare la dezbaterile publice constituie abatere disciplinara si se sanctioneaza conform prevederilor L. 188/1999 privind Statutul functionarilor publici.

-> *Desi H.G. 775/2005 Regulamentul privind procedurile de elaborare, monitorizare si evaluare a politicilor publice la nivel central* vizeaza procesul de elaborare al politicilor publice la nivel central este un act normativ ce se cere mentionat pentru a avea un tablou complet al legislatiei romanesti in domeniul democratiei participative. Hotararea traseaza in sarcina ministerelor si organe de specialitate ale administratiei publice centrale care initiaza proiecte de acte normative si politici publice obligativitatea includerii in documentul denumit Propunere de Politici Publice, pe langa rezultatele studiilor si analizelor, si rezultatele activitatii de consultare a societatii civile cu privire la diferitele variante de solutionare identificate.(art.10)

Alaturi de actele normative sintetizate mai sus, trebuie mentionate doua alte initiative si importante si foarte recente din august 2006 care sustin dezvoltarea democratiei participative in Romania:

-> initiativa Primului-ministru privind constituirea *Colegiului pentru Consultarea Asociatiilor si Fundatiilor* - organism consultativ, care va asigura participarea societatii civile la elaborarea politicilor publice, initiativa care se inscrie in linia consultarii societatii civile in elaborarea politicilor publice; si

-> *Initiativa Presedintelui Camerei Deputatilor* care vine sa sprijine si sa largeasca dreptul de participare la activitatea parlamentarilor prin *Programul de Acreditare a ONG-urilor la Camera Deputatilor* care da dreptul „de acces permanent al reprezentantilor delegati ai societatii civile la activitatea Comisiilor de specialitate ale institutiei ”⁵.

7. Interferenta principiului consultarii cu celelalte principii. Fiind unul dintre cele cinci principii de baza ale administratiei publice, urmatorul demers in analiza principiului consultarii cetatenilor este in mod firesc plasarea lui in cadrul sistemului principiilor care guverneaza administratia publica si analiza interferentelor cu celelalte principii, acolo unde este cazul. Principiile administratiei publice reprezinta un ansamblu unitar de reguli care determina in mod esential organizarea si functionarea sistemului

⁴ Art. 2. - Principiile care stau la baza prezentei legi sunt următoarele:

a) informarea în prealabil, din oficiu, a persoanelor asupra problemelor de interes public care urmează să fie dezbătute de autoritățile administrației publice centrale și locale, precum și asupra proiectelor de acte normative; [...]

⁵ http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?den=ong_intr2

autoritatilor administratiei publice⁶. In ceea ce priveste administratia publica locala, principiile care o guverneaza sunt clar enumerate in Legea 215/ 2001 privind administratia publica locala:

Art. 2. - (1) Administratia publica in unitatile administrativ-teritoriale se organizeaza si functioneaza in temeiul principiilor autonomiei locale, descentralizarii serviciilor publice, eligibilitatii autoritatilor administratiei publice locale, legalitatii si al consultarii cetatenilor in solutionarea problemelor locale de interes deosebit.

Desi unii autori⁷ sustin ca "principiul autonomiei locale absoarbe si principiul consultarii cetatenilor in problemele de interes local" consideram ca principiul consultarii este un principiu de sine statator si apreciem ca acesta interactioneaza si se completeaza reciproc cu celelalte principii dupa cum urmeaza:

8. Cu principiul autonomiei locale. Art 3 din *Carta Europeana a Autonomiei Locale* stabileste ca drepturile ce revin autoritatilor administratiei publice locale nu pot limita exercitarea principiul consultarii cetatenilor:

Art. 3: Conceptul de autonomie locala

1. Prin autonomie locala se intelege dreptul si capacitatea efectiva ale autoritatilor administratiei publice locale de a solutiona si de a gestiona, in cadrul legii, in nume propriu si in interesul populatiei locale, o parte importanta a treburilor publice.

2. Acest drept se exercita de consilii sau adunari, compuse din membri alesi prin vot liber, secret, egal, direct si universal, care pot dispune de organe executive si deliberative care raspund in fata lor. Aceasta dispozitie nu aduce atingere, in nici un fel, posibilitatii de a recurge la adunari cetatenesti, referendum sau orice alta forma de participare directa a cetatenilor, acolo unde aceasta este permisa de lege.

Autonomia locala consta in puterea administratiei publice de a lua singura deciziile cu privire la serviciile furnizate pentru comunitatii locale, respectiv calitatea si cantitatea precum si costul si modul de plata. Astfel sta in puterea autoritatilor locale, si nu a Guvernului (ministerului de resort) sa decida daca sa sacrifice calitatea transportului public local in favoarea incalzirii locuintelor pe timp de iarna. Adica consiliul local hotaraste daca sa aloce mai putini bani pentru transport cu consecinta reducerii numarului de autobuze iar diferenta sa o redirectioneze pentru pacura necesara centralelor termice ce furnizeaza caldura la cartierele de blocuri.

Art. 3 din Carta subliniaza tocmai ca acest drept de decizie pe care il au autoritatile locale trebuie sa tina seama de parerea cetatenilor, de consultarea lor prealabila adoptarii deciziilor majore. Carta ingradeste gestiunea resurselor comunitare dupa bunul plac al edililor locali obligandu-i pe acestia sa dialogheze permanent cu cetatenii si reamintind ca autonomia trebuie sa aibe ca ultima finalitate satisfacerea intereselor comunitatilor locale. Iar prioritatile locale pot fi cunoscute si servite cel mai bine intrebându-i direct pe cetateni in cadrul procesului de consultare. Asadar, consideram ca cele doua principii nu se afla in raport de subordonare. Iar exercitarea lor asigura echilibrul actului de guvernare asigurand colaborarea dintre guvernanti si guvernati permitand controlul cetatenilor asupra autoritatilor locale, control ce contribuie la mentinerea echilibrului institutional.

9. Cu principiul descentralizarii. Descentralizarea este procesul care vizeaza obtinerea autonomiei decizionale si financiare a autoritatilor locale, proces care consta in transferul de autoritate si responsabilitate de la autoritatile centrale catre autoritatile locale.

⁶ Santai I., *Drept Administrativ si stiinta administratiei*, vol. I, Risoprint, Cluj-Napoca, 2004, p. 51

⁷ Iona Vida citat de Manda C.in *Dreptul colectivitatilor locale*, Lumina Lex, 2005, p. 140-141

Drept public

Acest transfer opreaza sectorial si poate fi total sau partial⁸ asa cum se incearca in cadrul programului pilot "Managementul administrativ si financiar al scolii intr-un mediu descentralizat"⁹. Prin procesul de descentralizare, se transfera autoritatilor locale o arie largita de responsabilitati care cer cu necesitate acompanierea de instrumentele necesare exercitarii efective. Unul dintre aceste instrumente il constituie introducerea prin L. 3/2000 a posibilitatii de organizare a referendumului local. Referendumul local permite consultarea cetatenilor in probleme majore ale colectivitatii din care fac parte, aducand astfel decizia mai aproape de beneficiarii directi si totodata conferind legitimitate interventiilor edililor locali. Pe parcursul procesului de reforma prin descentralizare, deseori edilii locali sunt confruntati cu sarcini si responsabilitati noi pentru care nu sunt intotdeauna pregatiti ori nu au experienta, fiind astfel sub o marea tensiune generata de povara luarii unor decizii care pot antrena diferite forme de raspundere. Consultarea cetatenilor poate deveni o mare usurare si sprijin fiind un excelent instrument de a reduce presiunea luarii deciziilor prin legitimizarea lor in cadrul unui referendum local. Mai ales ca legea permite alocarea de resurse financiare de la bugetele locale pentru consultarea cetatenilor.

10. Cu principiul eligibilitatii. In cadrul alegerilor generale si locale, prin vot, cetatenii transfera alesilor un mandat care cuprinde o sfera largita de obligatii dar si vaste prerogative de a uza de puterea publica, forta coercitiva a statului. Dupa acordarea votului cetatenii nemultumiti de prestatia alesilor au la dispozitie un numar limitat de modalitati de sanctionare. Una dintre ele este ca la urmatoarele alegeri sa-si schimbe optiunea electorala si sa nu mai acorde votul. Dar pentru ca intervalul de timp dintre alegeri este destul de lung, 4 ani, grupurile de interese si cetateni grupati in cadrul organizatiilor neguvernamentale pot exercita diferite forme de presiune. Organizarea unor campanii de lobby sau advocacy necesita insa o documentare temeinica care in cea mai mare masura se bazeaza pe informatii detinute de institutiile publice. Informatiile necesare realizarii fie a drepturilor individuale fie a unor campanii de presiune, monitorizare si evaluare a interventiilor guvernamentale pot fi obtinute uzand de dreptul cetatenilor la informatiile de interes public, drept ce intra in componenta principiului consultarii. Asadar, principiul consultarii cetatenilor functioneaza ca un instrument de control si monitorizare care securizeaza intervalul de timp dintre alegeri. Accesul cetatenilor la informatiile de interes public asigura transparenta actului de guvernare si permite monitorizarea si supravegherea din partea societatii civile¹⁰.

11. Cu principiul legalitatii. În afara de reglementarea sa expresa in L. 215 / 2001, continutul principiului legalitatii este reglementat de Constitutia Romaniei care stabileste ca respectarea Constitutiei, a suprematiei sale si a legilor este obligatorie.

Pentru administratie publica principiul legalitatii prezinta un interes deosebit deoarece activitatea de legiferare/ normare constituie o componenta de baza a activitatii autoritatilor administratiei publice locale si centrale. Asadar, actele administrative trebuie sa

⁸ Transferul total inseamna cedarea autoritatii si responsabilitatii in competenta exclusiva a autoritatilor locale, in timp ce transferul partial implica exercitarea in parteneriat de catre autoritatile centrale si locale a autoritatii si responsabilitatii.

⁹ Ordinul Nr. 5004/1423 / 2006 emitent: Ministerul Educației și Cercetării - Nr. 5.004, Ministerul Administrației și Internelor - Nr. 1.423

¹⁰ ONG care au ca principal obiect de activitate elaborarea de studii de monitorizare prin care trag semnale de alarma cu privire la actele de guvernare sunt numiti "caini de paza" [watch dogs]. Si in Romania ultimilor ani cainii de paza precum : Societatea Academica din Romania [SAR], Centrul de Resurse Juridice [CRJ], Institutul de Politici Publice [IPP], Transparency International [TI] etc, au o activitate vizibila si eficienta.

se supuna cu strictete ierarhiei fortei juridice in varful careia sta constitutia, urmata de Legile organice, legile ordinare, actele guvernului¹¹ si la urma actele administratie publice centrale si locale¹².

Pe parcursul procesului de legiferare autoritatile administratiei publice sunt tinute sa respecte cerintele impuse de principiul consultarii privind informarea cetatenilor prin obligativitatea publicitatii proiectelor de acte normative. De exemplu, la nivel local, este obligatorie consultarea cetatenilor asupra proiectelor bugetelor local asa cum reiese din interpretarea art. 21 *L. 189/1998 privind finantele publice locale*, consiliile locale, primariile si consiliile judetene, au obligatia de a-i informa pe cetateni asupra proiectelor bugetelor locale prin afisarea la sediul institutiei si pe site-ul propriu, inainte ca acestea sa intre in dezbaterea plenului consiliilor si sa lase cetatenilor 15 zile la dispozitie pentru a putea formula contestatii la proiectele respective. La nivel central, de asemenea, art.10 *H.G. 775/2005 Regulamentul[...]* instituie obligativitatea includerii in documentul denumit Propunere de Politici Publice si rezultatele activitatii de consultare a societatii civile. Posibilitatea consultarii cetatenilor este prevazuta in Constitutie atunci cand lasa sedintele camerelor sa fie publice, ori in *L. 215/2001* care deschide publicului sedintele consiliilor locale ori judetene, dar si prin *L. 3/ 2000* care reglementeaza referendumul national dar si local. Concluziile asadar ca informarea si consultarea cetatenilor pe parcursul activitatii de normare atat la nivel local cat si central constituie o etapa obligatorie si asigura respectarea principiului consultarii cetatenilor.

Concluzionam ca, desi incepand cu anul 2000, asistam la dezvoltarea unui cadru legislativ comprehensiv de promovare a participarii publicului la procesul decizional si chiar daca putem aprecia ca exista o suprareglementare de texte in domeniul consultarii publice, legislatia legata de consultarea publica nu este suficient cunoscuta de cetateni nici de guvernanti. Iar in mediul rural consultarea publica este aproape inexistentă. Problematika participarii cetateanului este inca la inceput in democratia de tranzitie din Romania si este inca privita cu suspiciune si neincredere. De multe ori, pentru ca nu exista vointa politica in acest sens si se urmareste numai bifarea pe agenda administrativa, consultarile se rezuma la simple discutii, cu un caracter limitat si formalist neadecvat unui proces substantial de consultare. Asadar, aplicarea efectiva si eficienta a principiului consultarii necesita un efort concertat de mediatizare si de formare a unei culturi a participarii care sa rezulte in mai multa transparenta si deschidere din partea autoritatilor publice iar din partea cetatenilor, mai mult interes, implicare si angajament fata de asumarea co-deciziei si co-responsabilitatii in rezolvarea problemelor locale.

¹¹ Hotarari de Guvern, Ordonante de Guvern, Ordonante de urgenta

¹² Actele administratie publice centrale: Acte ale sefului statului: decretele presedintiale; Acte ale organelor centrale executive: instructiuni, ordine, regulamente ale ministrilor sau altor conducatori ai organelor centrale de specialitate; Acte ale organelor administratie publice locale: decizii, dispozitii ale primarului, hotarari ale consiliilor locale(HCL) sau judetene (HCJ);