asociația pro democrația

Hanns Seidel Stiftung



Consultarea publică în Parlamentul României

Ghidul unui dialog constructiv între parlamentari şi cetăţeni

Consultarea publică în Parlamentul României

Ghidul unui dialog constructiv între parlamentari şi cetăţeni

Materialul de faţă este produs de Asociaţia Pro Democraţia în cadrul proiectului „Un Parlament Deschis” sprijinit de Fundaţia Hanns Seidel. Opiniile prezentate în acest material nu reflectă poziţia finanţatorului.

La realizarea acestui material au contribuit:

Corina Dragomirescu, **Academia de Advocacy**
Irina Bujder, **Asociaţia Pro Democraţia**
Ana-Maria Moşneagu, **Asociaţia Pro Democraţia**
Ioana Popa, **Centrul de Resurse pentru participare publică - CeRe**
Oana Preda, **Centrul de Resurse pentru participare publică - CeRe**

Grafică şi DTP: Mihai Buravic, **Asociaţia Pro Democraţia**

Cuprins

I. Introducere 5

II. Beneficii şi beneficiari ai consultării 7

III. Pe cine trebuie să consultăm? 11

IV. Metode de consultare 17

V. Cetăţenii preiau iniţiativa 31

VI. Concluzie 33

Bibliografie 34

Parlamentul joacă rolul central în spaţiul democratic, dar pentru a păstra încrederea cetăţenilor care au votat, această instituţie trebuie să fie cu adevărat transparentă, accesibilă şi eficientă în îndeplinirea funcţiilor sale. În acest context, consultarea publică este un ingredient cheie în adoptarea iniţiativelor legislative eficiente şi viabile şi în crearea unor politici publice de succes.

În acest ghid, consultarea este privită ca un dialog activ între cetăţeni şi reprezentanţii lor în Parlament. Atunci când spunem consultare publică, nu ne referim doar la „colectarea" părerilor, opiniilor şi sugestiilor, ci la un proces constructiv, participativ şi dinamic, care generează eficienţă. Consultarea publică în adevăratul ei sens este o modalitate necesară de a întări democraţia reprezentativă.

Reprezentanţii aleşi au mandatul de a lua decizii în numele cetăţenilor şi pentru cetăţeni. Calitatea unei decizii poate să depindă, însă, foarte mult de relaţia dintre cetăţean şi legiuitor şi de modul în care legiuitorul reuşeşte să cunoască opiniile, percepţiile şi nevoile reale ale oamenilor. Scopul acestui ghid este de a oferi metode practice prin care membrii Parlamentului pot face ca această relaţie să fie una constructivă, prin care consultarea să devină o practică eficientă în procesul de luare a deciziilor.

Consultarea publică nu este un moft al societăţii civile, ci un proces care are ca beneficiari principali chiar instituţiile publice. Demnitarii aleşi câştigă încredere, iar experţii angajaţi primesc informaţii suplimentare utile în munca lor.

II.1. Beneficiarii direcţi ai consultării publice

Parlamentarii sunt persoane legitimate de alegerile democratice, având mandate de patru ani. Ei susţin platformele electorale ale partidului din care fac parte. Rolul lor este de a identifica cele mai potrivite compromisuri partinice, în funcţie de platformele proprii şi domeniile de interes. În consecinţă, consultările publice eficiente le oferă posibilitatea de a îşi adapta, argumenta şi susţine iniţiativele de reglementare, în funcţie de capacitatea electoratului de a accepta, asimila şi susţine acele propuneri. De asemenea, vizibilitatea, transparentizarea, punerea în discuţie a preocupărilor lor de reglementare contribuie la legitimarea intenţiilor parlamentarilor, pregătind electoratul în vederea realegerii lor pe aceste funcţii.

Experţii parlamentari sunt cei care asigură motivaţia suport a intenţiilor de reglementare ale parlamentarilor şi analizează proiectele legislative provenite de la Guvern. Capacitatea lor de a asigura o expertiză complexă este limitată de resursele pe care le au la dispoziţie. Consultarea factorilor interesaţi oferă informaţii şi perspective noi pe care experţii parlamentari le pot procesa şi formula în vederea susţinerii argumentate a unei poziţii parlamentare.

Cetăţenii şi grupurile relevante, vizaţi de reglementările şi proiectele de legi, pot să îşi exprime opiniile încă din fază incipientă. Ei pot semnala, ca beneficiari, disfuncţionalităţile şi posibilele neconcordanţe. Prin implicarea lor în consultări publice se vor formula politici şi acte legislative mai eficiente şi mai viabile, care au sprijinul părţilor implicate în elaborarea lor şi, nu în ultimul rând, în implementarea acestora.

II.2. Beneficiile generale ale consultării publice

Consultarea publică le permite cetăţenilor să înţeleagă cum funcţionează structurile Parlamentului prin experienţe

concrete şi pozitive. Prin participare, cetăţenii vor înţelege că decizia parlamentară nu are în vedere interesul distinct şi singular al unei persoane, ci interesul general al unui sector, care trebuie reglementat şi relaţionat cu alte segmente ale societăţii civile.

Pe termen mai lung, consultarea contribuie la realizarea unui dialog matur între politicieni şi cetăţeni, oferind o experienţă pozitivă prin angajarea oamenilor în procesul legislativ. Această experienţă contribuie la clădirea unei imagini mai bune a Parlamentului şi la creşterea încrederii în această instituţie.

Consultarea publică asigură, de asemenea, o mai uşoară implementare a legilor, prin creşterea capacităţii de avertizare şi intervenţie şi prin creşterea acceptării la nivelul cetăţeanului, dată fiind implicarea sa în procesul de elaborare a politicilor publice şi a reglementărilor aferente.

II.3. Potenţiale piedici în calea consultării şi depăşirea lor

Atunci când se discută despre consultarea publicului, de cele mai multe ori reprezentanţii instituţiilor publice prezintă câteva bariere:

"Publicul larg este apatic şi deci nu poate fi implicat în luarea deciziilor."

Cu toţii suntem mai interesaţi de acele lucruri care ne afectează în mod direct şi imediat. Însă, stimularea interesului pentru aspecte mai vaste sau mai abstracte nu este imposibilă. Este totuşi necesară mai multă muncă, un aport educaţional şi folosirea de metode care fac legătura între chestiunea aflată în dezbatere şi vieţile de zi cu zi ale oamenilor. Totodată, trebuie avut în vedere faptul că, de cele mai multe ori, este indicată implicarea grupurilor relevante de factori interesaţi şi nu a publicului larg. Practica ne-a arătat că atunci când sunt implicate persoane direct interesate de subiectul sau tema de dezbatere, participarea este mult mai largă, mai activă şi mai eficientă.

"Unele probleme sunt prea tehnice. Oamenii nu înţeleg ce se discută."

Practica participativă trebuie să includă şi un element educativ, altfel accesul la procesul de luare a deciziilor este şi mai limitat. Nu ar trebui să subestimăm capacitatea oamenilor de a înţelege probleme complexe dacă le sunt explicate în mod clar, iar anumite metode prezentate în acest ghid se referă tocmai la situaţiile în care aspectele sunt foarte tehnice (de exemplu atelierele de scenarii sau simpozioanele cetăţeneşti).

satisfăcute."
Dacă contextul şi parametrii în care se face consultarea sunt prezentaţi clar şi onest, aşteptările nu vor fi exagerate. Majoritatea oamenilor înţeleg că opiniile lor nu vor fi transformate în politici publice peste noapte. Mai mult decât atât, participând la consultări, oamenii pot să înţeleagă de ce aşteptările lor nu pot fi satisfăcute imediat şi în întregime.

"Nu trebuie să organizăm consultări pentru că cetăţenii i-au investit pe parlamentari cu putere de decizie."

Implicarea publicului în procesul de luare a deciziilor nu înseamnă că decizia este luată de către public, ci înseamnă că opiniile, sugestiile şi comentariile factorilor interesaţi sunt luate în considerare de către Parlament. Consultarea nu înseamnă decât că opiniile cetăţenilor contează mai des decât o data la patru ani. De asemenea, încrederea pe care cetăţenii o exprimă prin vot în capacitatea parlamentarilor de a lua decizii corecte nu este echivalentă cu ideea că membrii Parlamentului cunosc şi pot observa toate aspectele unei probleme. Consultarea urmăreşte să ofere reprezentanţilor din Parlament datele şi opiniile din societate necesare pentru a decide informat şi responsabil.

Pentru ca procesul legislativ să fie unul coerent şi rezultatele lui să acopere cât mai bine nevoile reale, este necesar ca toţi cei interesaţi, cei care au experienţă sau care sunt vizaţi de problema în discuţie să fie luaţi în seamă şi incluşi în procesul de consultare. Există trei categorii de persoane sau instituţii care pot să fie consultate în procesul legislativ: experţii, factorii interesaţi şi publicul larg.

Când vine vorba de experţi, contribuţia lor la calitatea procesului legislativ este evidentă. Ei sunt cei care asigură temeinicia legală, ştiinţifică sau practică a deciziei. Instituţiile publice româneşti beneficiază deja de experţi proprii şi pot apela şi la experţi externi.

În ceea ce priveşte publicul larg, se argumentează uneori că este prea numeros, dezinteresat şi prea divers pentru a putea fi angajat în procesele de consultare organizate de Parlament. În foarte multe dintre cazuri, acest argument este corect. Publicul larg nu poate fi implicat în procesul legislativ, decât în cazuri excepţionale, pentru că procesul legislativ ar fi îngreunat şi s-ar consuma foarte multe resurse. Există, însă, decizii cu privire la care şi publicul larg poate să aibă un cuvânt de spus. Un exemplu în acest sens ne este oferit chiar de către Camera Deputaţilor prin Forumul Constituţional organizat cu ocazia revizuirii Constituţiei României, în 2003. Acesta a fost un exerciţiu prin care publicul larg şi-a putut spune opinia pe marginea unei decizii majore. De asemenea, consultarea publicului larg se poate desfăşura mai degrabă în cadrul circumscripţiilor sau al colegiilor uninominale, decât la nivel naţional.

Factorii interesaţi sunt persoanele sau instituţiile ale căror interese sunt afectate de o anumită iniţiativă legislativă sau politică publică. Factori relevanţi sunt şi cei care ar putea afecta actul legislativ sau politica publică în cauză. Acestora trebuie sa li se acorde o atenţie deosebită atunci când vorbim despre consultare.

În cazul comisiilor parlamentare, este esenţial pentru membrii acestora să înţeleagă care sunt factorii interesaţi în proiectele legislative şi care este nivelul de implicare al acestora. O bună identificare a opiniilor şi dorinţelor factorilor interesaţi într-un stadiu timpuriu al dezvoltării unui proiect de lege permite o mai eficientă formulare a

acesteia şi asigură, de asemenea, o implementare fără obstacole. Contribuţiile aduse de factorii interesaţi se pot dovedi a fi resurse importante, iar comunicarea frecventă şi stabilă cu aceştia aduce înţelegerea deplină a obiectivelor respectivului act normativ. Prin intermediul consultării se elimină obstacole, mai ales în faza de implementare, obstacole altfel inerente în lipsa unui dialog constant şi activ.

III.1. Analiza factorilor interesaţi

Analiza factorilor interesaţi urmăreşte identificarea tuturor persoanelor, instituţiilor, grupurilor de persoane şi de instituţii afectate, preocupate sau implicate în problema în discuţie şi ia în calcul presupusa poziţie a factorilor de interes faţă de decizia publică respectivă (sprijin, opoziţie, rezervă).

Diverşii factori interesaţi pot avea opinii şi interese diferite faţă de tema supusă dezbaterii, fapt care poate genera conflicte. Astfel, este important ca dialogul dintre aceştia să fie facilitat de cei care organizează procesul de consultare. Organizatorii trebuie să afle opiniile şi argumentele tuturor şi, în cele din urmă, să ia decizia care comportă cele mai multe avantaje şi cele mai puţine dezavantaje. Astfel de consultări pot să reconcilieze grupuri cu interese diferite, pot să uşureze implementarea actelor normative şi oferă, de asemenea, Parlamentului legitimitatea de care are nevoie.

Primul pas este, aşadar, identificarea şi analiza diferitelor categorii de factori interesaţi. În identificarea factorilor interesaţi trebuie să avem în vedere:

- Beneficiarii politicii publice sau ai propunerii legislative;
- Instituţiile şi organizaţiile care sunt afectate de problematica discutată;
- Instituţiile şi organizaţiile cu rol important în implementarea viitoarei politici publice sau legislaţii;
- Factorii interesaţi care vor trebui să aplice şi să respecte măsurile luate;
- Factorii interesaţi care vor trebui să sprijine măsurile luate.

Primul rezultat obţinut în analiza factorilor interesaţi va fi o listă completă de instituţii şi persoane. Este important să se delimiteze cât mai clar importanţa şi ponderea pe care trebuie să o aibă fiecare dintre aceşti factori în formularea şi aplicarea actului legislativ în discuţie. Mai mult decât sprijinul sau opoziţia pentru subiectul respectiv, este important să se cunoască motivaţiile şi aşteptările fiecărui factor interesat, astfel încât să se evidenţieze diferenţele sau chiar divergenţele, apoi punctele comune şi beneficiile pe care actul legislativ sau politica publică le aduce fiecăruia.

Factorii interesaţi se analizează în funcţie de:

- Caracteristici (membrii grupului respectiv, statut social, aspecte culturale), statutul grupului (formal, informal, altele) şi structură (organizaţie, lideri etc.);
- Problemele principale pe care grupul le are (economice, ecologice, culturale etc.);
- Principalele nevoi şi aspiraţii, interese (exprimate deschis sau ascunse), motivaţii (speranţe, aşteptări, temeri) şi atitudini (prietenos/neutru/ostil faţă de iniţiatorul legii) ale grupului;
- Contribuţia pe care o pot avea (informaţii despre problemă, posibile soluţii etc);
- Legături ce indică principalele conflicte de interese, cooperarea sau dependenţa de alte grupuri;
- Resursele publice care le sunt diminuate sau completate de respectiva propunere de reglementare;
- Resursele pe care le au la dispoziţie ca sector distinct şi capacitatea de mobilizare a acestora.

Pentru a avea o imagine cât mai clară a ceea ce presupune identificarea şi analiza factorilor interesaţi vom privi mai întâi un exemplu concret.

Dacă vom lua ca exemplu un act legislativ în domeniul sănătăţii privind protecţia şi promovarea drepturilor persoanelor cu dizabilităţi putem să identificăm cu uşurinţă o serie considerabilă de factori interesaţi. O listă a acestora se alcătuieşte după cum urmează:

Ministerul Sănătăţii este un factor interesat foarte important prin prisma atribuţiilor pe care le are, a programului de guvernare şi, nu în ultimul rând, a expertizei pe care o deţine.

Agenţia Naţională pentru Persoanele cu Handicap este organul de specialitate al administraţiei publice centrale care coordonează la nivel central activităţile de protecţie şi promovare a drepturilor persoanelor cu handicap, elaborează politicile, strategiile şi standardele în domeniul promovării drepturilor persoanelor cu dizabilităţi, asigură urmărirea aplicării reglementărilor din domeniul propriu şi controlul activităţilor de protecţie specială a persoanelor cu dizabilităţi.

Direcţiile de sănătate publică (direcţii locale care corespund judeţelor) sunt o resursă foarte importantă deoarece evaluează starea de sănătate a cetăţenilor din teritoriul arondat, identifică principalele probleme de sănătate publică şi administrează instituţiile de sănătate la nivel local.

Administratori, publici sau privaţi (de exemplu organizaţii neguvernamentale), de servicii pentru persoane cu dizabilităţi, aflându-se în permanent contact cu grupul

ţintă vizat de politica publică, cunosc cel mai bine problematica şi perspectiva beneficiarilor.

Directori de spitale/reprezentanţi ai instituţiilor sanitare deoarece personalul medical din aceste instituţii intră în contact frecvent cu persoane cu dizabilităţi şi poate oferi informaţii importante asupra nevoilor reale ale acestora.

Organizaţii ale persoanelor afectate care au ca obiectiv modelarea agendei publice prin intervenţia în formularea politicilor publice, astfel încât să includă aspectele pentru care acestea luptă. Ele au în spate experienţa şi expertiza necesare formulării unor politici coerente şi eficiente. Organizaţiile pot oferi informaţii relevante şi pot reprezenta vocea beneficiarilor lor. Interesul lor pentru promovarea unui act legislativ adaptat nevoilor beneficiarilor este major. Consultarea cu acest grup de factori interesaţi poate să îmbunătăţească şi relaţia parlamentar – cetăţean şi să uşureze, ulterior, implementarea politicii publice elaborate.

Alte organizaţii neguvernamentale, precum cele pentru drepturile omului şi promovarea egalităţii de şanse. Ele reprezintă un factor interesat prin prisma misiunii şi obiectivelor lor şi pot oferi expertiză valoroasă.

Consiliul Naţional pentru Combaterea Discriminării este o instituţie specializată care protejează inclusiv drepturile persoanelor cu dizabilităţi şi care poate aduce o contribuţie însemnată în găsirea soluţiilor privind protecţia drepturilor persoanelor cu dizabilităţi. Totodată, poate definitiva un mecanism instituţional de sancţionare a încălcării drepturilor persoanelor cu dizabilităţi.

Patronatele reprezintă, de asemenea, un factor interesat care trebuie luat în considerare. De exemplu, obligativitatea instalării rampelor pentru a permite accesul persoanelor în scaune cu rotile în clădiri poate afecta cheltuielile diverselor companii şi trebuie găsite modalităţi de a cointeresa aceste firme să sprijine măsurile prevăzute în actul legislativ.

Instituţiile europene impun un standard în ceea ce priveşte protecţia drepturilor persoanelor cu dizabilităţi. Bunele practici din statele membre UE pot contribui la elaborarea unei legislaţii autohtone cât mai eficiente.

...şi lista poate continua

III.2. Matricea pentru analiza factorilor interesaţi

Matricea pentru analiza factorilor interesaţi este un instrument ce compilează într-un singur tabel lista

persoanelor/grupurilor/instituţiilor interesate, rolul lor, potenţialul impact al iniţiativei legislative/al politicii asupra factorilor interesaţi şi influenţa acestora asupra iniţiativei/politicii propuse. Este un instrument uşor de realizat şi ale cărui rezultate se interpretează rapid. Pentru exemplul de mai sus, matricea factorilor interesaţi arată astfel:

Factori interesaţi	Rolul lor în elaborarea şi implementarea legislaţiei	Impactul legii/politicii asupra lor	Influenţa lor asupra legii/politicii
Ministerul Sănătăţii	Elaborarea documentului Coordonare cu alte politici publice conexe Finanţare Implementare	5	5
Agenţia Naţionala pentru Persoanele cu Handicap	Sprijin în implementare Monitorizare	5	5
Direcţiile de sănătate publică	Implementare	4	1
Directori de spitale/ reprezentanţi ai instituţiilor sanitare	Implementare	3	1
Organizaţii ale persoanelor afectate	Beneficiari	5	3
Alte organizaţii neguvernamentale	Sprijin în implementare Monitorizare	2	1
Consiliul Naţional pentru Combaterea Discriminării	Sprijin în implementare Monitorizare	3	3
Patronatele	Implementare Respectarea măsurilor luate	2	0
Instituţiile europene	Finanţare Monitorizare	1	4

Impactul şi influenţa se evaluează pe o scală de la 1 la 5

Odată ce au fost identificaţi factorii interesaţi, ei trebuie incluşi în procesul deliberativ prin interviuri, focus grupuri, sondaje de opinie şi alte metode de consultare ce vor fi folosite, astfel încât ideile şi opiniile lor să fie integrate în procesul de planificare.

Este foarte important să fie luate în considerare şi acele grupuri mai puţin vizibile, mai puţin puternice, dar care sunt relevante pentru subiectul în discuţie. De cele mai multe ori pentru astfel de grupuri este nevoie de mai mult decât o simplă invitaţie, ele trebuie încurajate şi chiar ajutate să participe.

Analiza factorilor interesaţi trebuie reluată periodic pe parcursul procesului decizional. Pe măsură ce politica publică se conturează, pot să apară şi alţi factori interesaţi care pot avea o contribuţie importantă.

IV.1. Audierile publice

O audiere publica este, în esenţă, un mecanism prin care membrii Parlamentului pot colecta opinii ale factorilor interesaţi pe un anumit subiect cu scop de reglementare. Prin utilizarea acestui instrument, orice persoană interesată îşi poate aduce contribuţia la elaborarea politicii publice în domeniul vizat.

Audierea publică înregistrează un număr relativ mare de puncte de vedere, atent pregătite şi bine articulate şi le concretizează într-un raport sinteză, oferind legiuitorului un set de recomandări, care să îl sprijine în decizia sa.

Organizarea unei audieri publice poate fi efectuată de autorităţi alese, autorităţi publice centrale şi locale sau de organizaţii ale societăţii civile, singular sau în parteneriat. Procesul de organizare a audierii publice implică mai mulţi actori şi mai multe elemente:

O comisie de iniţiere este înfiinţată de instituţia sau organizaţia iniţiatoare, comisia având rolul de a identifica tema supusă audierii publice şi de a gestiona procesul de organizare, implementare şi evaluare a acesteia. Comisia de iniţiere poate fi formată din trei-cinci membrii, aceştia fiind reprezentanţi ai structurii iniţiatoare sau persoane neutre, aleşi de iniţiator, dar cu vizibilitate, reputaţie şi legitimitate (experţi, profesori universitari, personalităţi, jurnalişti, lideri de opinie etc.). Pe parcursul audierii publice, rolul acestei comisii este de a se asigura de respectarea procedurilor mecanismului de audiere publică şi de a „audia" martorii, ascultându-le „depoziţiile" şi adresându-le întrebări. În cazul Parlamentului, comisia de iniţiere poate fi reprezentată de preşedintele şi vicepreşedinţii comisiei de specialitate. Aceştia pot solicita sprijinul personalului de specialitate din cadrul comisiei pentru organizarea evenimentului.

Pentru asigurarea imparţialităţii şi echidistanţei, procedura recomandă ca iniţiatorul (autoritatea aleasă, autoritatea publică, ONG) să înfiinţeze o comisie de experţi, care are rolul de a recepţiona „depoziţiile" depuse de factorii implicaţi, de a le analiza şi de a elabora raportul sinteză cu recomandările necesare pentru decizia publică.

Comisia de iniţiere contactează factorii interesaţi, care în procedura de audiere publică poartă numele de martori. Rolul lor este de a îşi exprima opinia argumentată faţă de tema pusă în discuţie. Calitatea de martor se câştigă doar dacă persoana interesată îşi va expune punctul de vedere în scris şi îl va transmite comisiei de iniţiere, în termenul alocat, la adresa indicată de aceasta din urmă.

Evenimentul de audiere este momentul la care martorul îşi poate susţine verbal, poziţia, dacă doreşte. În cadrul evenimentului de audiere, martorii pot fi organizaţi în paneluri, în funcţie de tipul de opinie exprimată prealabil în scris. Pe baza depoziţiilor scrise şi verbale comisia de iniţiere realizează raportul sinteză.

Publicul poate participa la audierile publice, astfel încât oricine este interesat poate să ia parte la evenimentul de audiere, fie că s-a înscris cu depunerea unei depoziţii scrise, fie doar ca observator interesat asupra temei puse în discuţie. Publicul are rol de observator şi nu poate interveni în timpul procesului de audiere. Beneficiile sale sunt familiarizarea cu subiectul, cu procedura şi cu opiniile audiate. Astfel, participanţii pot să îşi formuleze o opinie proprie, pentru un demers viitor.

Mass-media are rol de observator în cadrul evenimentului audierii, însă, ulterior acestuia, poate lua interviuri martorilor, comisiei de iniţiere, experţilor sau politicienilor. Este de dorit ca mass-media să mediatizeze tema dezbătută, multiplicând efortul organizării audierii publice, prin colectarea de noi opinii.

IV.1.2. Avantajele audierii publice:

Comisia de iniţiere poate să colecteze un număr larg de opinii, eliminând obstacolul geografic al posibililor participanţi la proces, deoarece ia în considerare toate opiniile scrise transmise în termenul anunţat, nu doar pe cele exprimate în cadrul evenimentului.

Persoanele care intenţionează să îşi crească vizibilitatea şi notorietatea şi să îşi întărească poziţia pot să o facă prin înscrierea cu opţiunea verbală (pe lângă cea în scris) şi participarea la evenimentul de audiere publică.

Audierea publică oferă legitimitatea deciziei pentru legiuitor prin diversitatea factorilor implicaţi, mediatizarea procesului şi a evenimentului de audiere şi distribuirea raportului sinteză către decidenţi şi alţi actori interesaţi.

De asemenea, cetăţeanul capătă încrederea că opinia sa a fost luată în considerare, chiar dacă se regăseşte în capitolul minoritar al raportului, pentru că raportul sinteză include şi

opiniile minoritare şi este distribuit către decidenţi.
Astfel, se creează cadrul de predictibilitate temporală şi de progres al deciziei în elaborarea unei politici publice sau reglementări, minimizându-se perioadele de regres sau reveniri la fazele incipiente ale iniţiativei legislative.

IV.1.3. Etapele unei audieri publice de succes

Etapa pregătitoare

Într-o primă fază este constituită comisia de iniţiere şi este organizată audierea publică prin alegerea temei supuse dezbaterii, organizarea logistică a audierii publice, gestionarea comunicării interne şi externe a întregului proces de audiere publică, organizarea logistică a colectării opiniilor, a documentelor atrase şi rezultate prin procedura audierii publice.

Tema aleasă este procesată şi cercetarea domeniului este supusă dezbaterii. Această etapă are două scopuri:

· sprijină Comisia de iniţiere să elaboreze o motivaţie. Motivaţia va reprezenta cadrul de dezbatere, în care orice cetăţean se va încadra cu opinia sa;

· asigură documentarea bibliografică a oricărui cetăţean care intenţionează să îşi formuleze o opinie, în raport cu tema aleasă spre dezbatere. În consecinţă se vor căuta modele ale altor ţări, analize comparative, variante de soluţii în abordarea temei respective, sondaje şi rapoarte de impact asupra problemei etc.

În cea de-a treia fază este elaborat un îndrumar de desfăşurare a audierii publice şi de elaborare a opiniei. Este decis numărul de pagini maxim pe care îl au la dispoziţie participanţii pentru elaborarea opiniei lor scrise, numărul de minute alocate pentru vorbitori, termenul de colectare şi modul de transmitere a opiniilor scrise, condiţiile specifice pentru cei care vor avea şi opţiuni verbale, formatul documentului de înscriere (cu opţiunile permise: scris, scris şi verbal, participare pasivă), data şi locul de desfăşurare a evenimentului, agenda orientativă (cu explicitarea panelurilor).

Toate informaţiile necesare pentru participanţi şi anunţul public sunt postate pe website. De asemenea, informaţiile complete despre eveniment sunt transmise către factorii interesaţi şi dacă este cazul este acordată şi asistenţă tehnică. Opiniile sunt colectare şi inventariate şi are loc selectarea participanţilor vorbitori pentru evenimentul public şi segmentarea lor pe paneluri.

Desfăşurarea evenimentului de audiere publică

Acest palier presupune organizarea evenimentului de audiere publică în formatul elaborat. Pe parcursul

evenimentului audierii publice, martorii îşi expun poziţia lor, faţă de tema supusă dezbaterii, în faţa comisiei de iniţiere şi răspund la eventualele întrebări din partea acesteia. Toate opiniile colectate, în scris (pe suport de hârtie şi electronic) sau înregistrate audio sunt puse la dispoziţia comisiei de iniţiere şi a experţilor săi pentru a fi procesate şi sintetizate într-un interval de maxim două săptămâni de la evenimentul audierii publice.

Mediatizarea şi diseminarea rezultatelor audierii publice

Comisia de iniţiere pune la dispoziţia experţilor săi toate informaţiile, bibliografia identificată şi opiniile culese prin audierea publică, urmând ca în interval de două săptămâni să elaboreze sinteza raport a audierii publice. Odată redactat raportul, comisia de iniţiere organizează o conferinţă de presă în care se prezintă rezultatele audierii publice. În urma conferinţei de presă va fi diseminat raportul către toţi participanţii la proces. Acesta va fi postat pe website şi va fi transmis tuturor decidenţilor politici identificaţi pentru subiectul în cauză.

Evaluarea şi monitorizarea impactului produs de audierea publică

Impactul audierii publice este evaluat şi monitorizat prin identificarea sincopelor şi îmbunătăţirea documentelor procedurale, prin realizarea dosarului de presă şi monitorizarea impactului mediatic şi decizional.

Succesul şi eficienţa unei audieri publice depinde esenţial de modul în care se organizează etapa de pregătire.

În continuare este prezentată secvenţialitatea pe care o are un eveniment de audiere publică:

a. Preşedintele comisiei de iniţiere va conduce lucrările audierii publice;

b. Preşedintele deschide audierea cu câteva remarci introductive, în care explică scopul audierii publice şi toate procedurile de desfăşurare a audierii publice;

c. După remarcile introductive se trece la prezentarea martorilor. Preşedintele invită martorii să ia loc la masa martorilor în faţa comisiei de iniţiere. Aceştia se prezintă, iau cuvântul şi au la dispoziţie un timp limitat, prestabilit, pentru a-şi susţine depoziţia;

d. După prezentările martorilor urmează chestionarea acestora. Începând cu Preşedintele, fiecare dintre membrii comisiei are la dispoziţie un timp limitat, prestabilit, pentru a adresa întrebări martorilor şi pentru a le asculta răspunsurile;

e. Preşedintele poate permite o a doua rundă de întrebări din partea fiecăruia dintre membrii comisiei de iniţiere;

f. Dacă audierea este organizată pe paneluri, după ce se încheie audierea primului panel, aceasta se repetă pentru cel de-al doilea panel;

g. După încheierea rundelor de întrebări pentru toate panelurile, preşedintele poate începe partea finală a audierii publice: „discursul de încheiere", oferind cuvântul fiecăruia dintre membri comisiei de iniţiere.

Audierea publică oferă un cadru larg pentru consultare publică, ceea ce reprezintă un avantaj important al metodei. Această consultare largă este eficientă şi poate fi uşor sistematizată pentru că are loc într-un format riguros şi disciplinat. Parlamentul primeşte semnale, opinii şi expertiză care pot fi integrate în decizia ulterioară. În plus, legitimitatea sa creşte.

IV.2. Dezbaterile publice

Dezbaterile publice se remarcă printre alte modalităţi de consultare publică prin flexibilitatea lor şi prin capacitatea pe care o au de a pune faţă în faţă poziţii divergente într-un cadru simplu. Virtutea principală a dezbaterilor publice este dialogul liber.

Spre deosebire de alte instrumente de participare cetăţenească, dezbaterile publice nu sunt atât de „consistente" şi de eficiente din punctul de vedere al calităţii rezultatelor pe care le pot produce. Avantajul lor este că pot fi utilizate frecvent pentru promovarea, atât de către Parlament, cât şi de către societatea civilă, a unor idei, proiecte, soluţii etc. Succesul acestor dezbateri stă în capacitatea lor de a atrage participanţi şi interesul presei. Totodată, ele reprezintă mijloace excelente prin care reprezentanţii aleşi din cadrul Parlamentului pot dialoga în mod direct cu cetăţenii.

Dezbaterile au de obicei următoarele etape:

a. Prezentarea problemei ce urmează a fi discutată: cinci-zece minute, pentru subiecte mai largi, prezentarea poate depăşi această lungime, dar nu mai mult de 30 de minute;

b. Exprimarea punctelor de vedere, atât ale iniţiatorilor cât şi ale participanţilor (de obicei două-cinci minute per vorbitor);

c. Adresarea de întrebări din sală, la care iniţiatorii răspund pe scurt;

d. Întocmirea unui raport preliminar privind cele discutate imediat după încheierea dezbaterii;

e. Prezentarea raportului factorilor de decizie care adoptă măsuri şi care vor pune în aplicare recomandările dezbaterii;

f. Realizarea unui raport final, care conţine şi deciziile factorilor de răspundere trebuie redactat, de asemenea, într-un timp cât mai scurt;

g. Raportul este pus la dispoziţia publicului şi a presei.

Pentru ca o dezbatere publică să fie eficientă trebuie avute în vedere mai multe elemente:

- Momentul ales pentru desfăşurarea dezbaterii trebuie să fie convenabil în primul rând invitaţilor;
- Alegerea unei locaţii corespunzătoare;
- Transmiterea de invitaţii atât la modul general, către publicul larg, cât şi către „factorii interesaţi", în funcţie de subiect.

Sugestii în organizarea dezbaterii publice reuşite:

- Este important să se asigure participarea, în primul rând, a celor afectaţi de problema ce urmează a fi discutată;
- Este bine ca anunţurile să fie promovate în locurile frecventate de cei pe care subiectul dezbaterii îi priveşte în mod direct.
- Este bine ca oamenii să participe în cunoştinţă de cauză. Prin urmare trebuie comunicat foarte clar programul întâlnirii, subiectul discuţiilor, propunerile deja existente asupra subiectului, procedurile şi regulile întâlnirii (reguli de înscriere şi de luare a cuvântului). Pentru ca o dezbatere să fie reuşită trebuie să beneficieze de o moderare profesionistă.

Dezbaterea publică are mai multe avantaje:

- Evidenţiază sincopele şi disfuncţionalităţile apărute în reglementarea unei teme publice;
- Evidenţiază posibilul impact după reglementare;
- Evidenţiază grupurile de factori interesaţi, aliaţi sau opozanţi, demersului de reglementare;
- Oferă semnalele de acceptare sau respingere a reglementării, dar nu oferă soluţii corective sau alternative consistente, date fiind limitarea geografică a participării, bazele de date reduse ale organizatorilor şi faptul că nu se oferă o bibliografie pentru pregătirea opiniei participanţilor;
- Oferă vizibilitate organizatorilor, dar prin colectarea limitată a opiniilor procedura are un pronunţat caracter de vulnerabilitate.

O dezbatere publică este un eveniment la care pot participa membri ai Parlamentului, experţi parlamentari şi factori interesaţi (inclusiv reprezentanţi ai instituţiilor guvernamentale), pentru a realiza un schimb de opinii pe marginea unui anumit subiect. Spre deosebire de audierile publice, într-o dezbatere publică participanţii au posibilitatea să intre în dialog direct şi să se exprime în acord sau în dezacord cu ceilalţi participanţi. Un aspect care trebuie menţionat este acela că, aşa cum sugerează şi denumirea, o dezbatere publică este deschisă participării oricărei persoane interesate. Dezbaterea publică se

recomandă în faza de concept a unei reglementări şi în faza de elaborare a unei prezentări a motivelor pentru o soluţie dată.

IV.3. Sondajele de opinie

Sondajul reprezintă un instrument de identificare a opiniilor unei anumite populaţii. Sondajul se bazează pe interogarea unui eşantion reprezentativ din populaţia ţintă. Datorită respectării unor proceduri şi parametrii statistici, rezultatele sondajului pot fi extrapolate la nivelul întregii populaţii.

Sondajul are în vedere şi componenta cantitativă, luând în calcul o paletă largă de cetăţeni. De cele mai multe ori populaţia de bază pe care un sondaj o ia în calcul este întreaga populaţie a ţării sau a unei zone geografice, fără discriminare în funcţie de posibilităţile de acţiune sau de interesul pe tema dată a sondajului. Prin această incluziune a tuturor cetăţenilor sondajul se deosebeşte de alte instrumente care sunt legate mai mult de latura calitativă a procesului de consultare şi care, de regulă, implică participarea acelor grupuri potenţial interesate de iniţiativa în discuţie.

Sondajul oferă posibilitatea identificării nevoilor sau/şi a opiniei publicului larg, într-un anumit domeniu sau legat de o anumită chestiune. Astfel sondajul are meritul de a oferi instituţiei justificarea şi legitimitatea demersurilor pe care doreşte să le întreprindă, cu condiţia ca sondajul să fie realizat în mod profesionist. Orice abatere de la regulile stricte ale realizării sondajului şi orice improvizaţie alterează corectitudinea rezultatelor finale. Există câteva elemente cheie care trebuie tratate cu maximum de atenţie pentru ca un sondaj să fie bine făcut, iar rezultatele sale să reflecte cu adevărat situaţia reală.
Eşantionul trebuie constituit luând în considerare împărţirea populaţiei pe categorii după diferite criterii, unele dintre ele relevante pentru orice temă care face obiectul sondajului (cum ar fi sexul, vârstă, pregătirea, zona de reşedinţă), altele relevante numai în anumite cazuri (ocupaţia, nivelul veniturilor ş.a.m.d.).

Structura şi conţinutul chestionarului pe baza căruia urmează a fi intervievaţi subiecţii din eşantion. Întrebările trebuie să fie simple şi foarte clare, astfel încât subiecţilor să le fie uşor să dea răspunsuri simple şi clare. De cele mai multe ori, se recomandă folosirea întrebărilor cu variante de răspuns, această soluţie oferind şi posibilitatea de prelucrare rapidă a răspunsurilor obţinute.

Interviurile pot fi realizate atât în cadrul întâlnirilor directe pe care operatorii de interviuri le au cu subiecţii, cât şi prin telefon. În general, întâlnirile directe sunt recomandate

datorită credibilităţii crescute şi a reducerii timpului necesar pentru furnizarea răspunsurilor. Mai mult, atunci când interviurile se realizează prin întâlniri directe cu subiecţii se poate asigura o rată de răspuns de 100%, dat fiind faptul că inclusiv în situaţiile în care un subiect din cadrul eşantionului refuză întâlnirea cu operatorul, el poate fi înlocuit într-un timp relativ scurt.

Pregătirea operatorilor de interviuri trebuie realizată astfel încât aceştia să fie capabili să le insufle celor pe care îi intervievează sentimentul că participă la o activitate utilă pentru comunitate, precum şi siguranţa că nu vor avea de suferit de pe urma opiniilor exprimate. De asemenea, prin atitudinea sa, operatorul nu trebuie să inducă răspunsurile la întrebările pe care le adresează şi să influenţeze opiniile exprimate de către cei intervievaţi.

Sondajul poate fi folosit de către Parlament atunci când se doreşte identificarea subiectelor de pe „agenda cetăţeanului" şi aflarea opiniei cetăţenilor cu privire la o problemă de interes major. Acest instrument poate fi folosit şi atunci când există o iniţiativă legislativă şi se urmăreşte mai întâi aflarea opiniei cetăţenilor în legătură cu aspecte legate de respectiva iniţiativă. Sondajele de opinie evidenţiază dacă populaţia este pregătită să accepte o nouă reglementare, grupurile aliate şi opozante reglementării, accesibilitatea unei soluţii de reglementare.

IV.4. Focus grupul

Consultarea realizată prin metoda focus grupului presupune o serie de discuţi planificate cu atenţie, menite să adune păreri sau idei noi în legătură cu o arie de interes bine definită, într-un mediu primitor. Fiecare grup este organizat cu şase până la douăsprezece persoane, fiind moderat de o persoana bine pregătită. Membrii grupului se influenţează unii pe alţii, reacţionând la ideile şi comentariile celorlalţi.

Un avantaj foarte important al focus grupului este că formatul flexibil al discuţiei permite apariţia unor elemente noi, neaşteptate, pierdute din vedere anterior, dar de mare importanţă pentru subiectul în discuţie. Pe de altă parte focus grupul oferă rezultate mult mai concrete şi uşor de folosit decât dezbaterea publică, prin caracterul său de metodă cu reguli stricte de organizare. Printre acestea menţionăm numărul limitat de participanţi şi rolul foarte important al moderatorului. Pentru a obţine rezultate care să includă o paletă cât mai mare de opinii se recomandă organizarea unei serii de focus grupuri, pe aceeaşi temă, cu participanţi diferiţi.

Focus grupul poate fi util Parlamentului într-o multitudine de situaţii, cum ar fi:

- Identificarea nevoilor anumitor segmente ale populaţiei;

■ Legiferarea unei problematici complexe - pentru a testa propunerile sau soluţiile înainte ca acestea să fie definitiv adoptate;

■ Dezbaterea unei iniţiative legislative;

■ Planificarea unui sondaj de opinie pe care urmează să îl realizeze în comunitate: focus grupul se foloseşte pentru testarea chestionarului pe baza căruia urmează a fi realizat sondajul.

În pregătirea şi organizarea culegerii de informaţii prin focus grupuri, trebuie acordată atenţie următoarelor aspecte:

a. Selecţia celor care urmează a participa la focus grupuri (cinci-zece persoane, iar în cazuri deosebite patru-douăsprezece persoane). Grupul trebuie sa fie suficient de mic pentru ca toată lumea să aibă ocazia să îşi împărtăşească ideile şi totuşi suficient de mare pentru a asigura diversitatea punctelor de vedere. Este important ca participanţii să nu se cunoască dinainte.

b. Chestionarul care îl ghidează pe moderator ar trebui să cuprindă între şapte şi zece întrebări deschise, să înceapă cu întrebări generale şi să „evolueze" către întrebări cât mai concrete şi specifice. Deseori, ultima întrebare este şi cea mai importantă, însă, formatul focus grupului oferă posibilitatea ca informaţii importante să poată rezulta din răspunsul la oricare dintre întrebări. De multe ori răspunsul la ultimele întrebări este anticipat de răspunsurile la întrebările anterioare. Un format flexibil şi neoficial permite moderatorului să descopere motive, credinţe şi valori care subliniază atitudinile participanţilor.

c. Moderatorul focus grupului trebuie să ţină atenţia grupului concentrată, asigurându-se că fiecare participant are posibilitatea să se exprime. Moderatorul trebuie să se asigure că discuţiile nu sunt dominate de o singură persoană şi că toate persoanele din grup au avut ocazia să îşi aducă propria contribuţie la discuţii. Este recomandat ca moderatorul să lucreze în echipă cu un asistent.

d. Raportul focus grupului cade tot în sarcina moderatorului şi ar trebui întocmit imediat după terminarea fiecărei sesiuni de focus grup, de preferat înainte de începerea următoarei sesiuni. Există, în acest mod, şanse mai mari ca din raport să nu fie omise aspecte importante. Uneori raportul include transcrierea discuţiilor, care sunt întotdeauna înregistrate.

Focus grupurile pot fi utilizate cu succes în situaţii în care s-a identificat o problemă publică, dar nu este încă foarte bine conturată. În cazul instituţiilor publice, focus grupurile s-au dovedit a fi o modalitate foarte bună pentru a obţine informaţii despre punctele de vedere ale publicului asupra

unui proiect care urmează a fi iniţiat sau asupra unei iniţiative care vizează o anumită politică publică. Prin faptul că modul de organizare şi desfăşurare presupune intervievarea grupului asupra subiectului în discuţie prin adresarea mai multor întrebări referitoare la subiectul respectiv, focus grupul reprezintă o tehnică eficientă de analiză în detaliu a reacţiei anumitor factori interesaţi faţă de o iniţiativă a instituţiei publice (în cazul de faţă a Parlamentului). De asemenea, focus grupul poate oferi informaţii utile, menite să completeze şi să îmbunătăţească iniţiativa.

Cele patru metode de consultare descrise mai sus sunt metode de consultare publică cu care opinia publică este familiarizată, deja experimentate în România, atât de către organizaţii neguvernamentale cât şi de către instituţii publice. Indiferent de metoda aplicată, este necesar să subliniem că succesul aplicării depinde, în mod esenţial, de echipa responsabilă de organizarea consultării publice.

Propunem în cele ce urmează şi câteva metode încă neexplorate în România, dar care sunt din ce în ce mai folosite în alte ţări.

IV.5. Simpozioane cetăţeneşti - Consensus Conferences

Simpozioanele cetăţeneşti sunt întâlniri publice pentru dezbaterea politicilor publice cu teme tehnice (deşeurile radioactive, poluarea, energia nucleară etc.). Acest gen de politici sunt formulate în cele mai multe cazuri de către experţi şi sunt impuse publicului care trebuie să se conformeze, fără a înţelege motivul unei astfel de politici şi efectele ei. Efectul acestor politici este, în cele din urmă, resimţit de publicul neavizat. Dar perspectiva acestuia asupra alternativelor şi impactului fiecăreia dintre ele este necesară şi benefică. Simpozioanele publice au fost pentru prima dată folosite în Danemarca când au fost supuse dezbaterii publicului neavizat teme tehnice, subiecte ale politicilor publice.

Simpozioanele se desfăşoară cu participarea activă a 10-15 persoane neavizate, numite câteodată juriu sau panel, şi a unui număr egal de experţi. Experţii pot fi din discipline diferite şi/sau scoli diferite din cadrul aceleiaşi discipline. Resursele pe care publicul neavizat le poate aduce în formularea unei politici pe teme tehnice sunt surprinzătoare, aşa cum dovedesc simpozioanele cetăţeneşti folosite deja pe scară largă atât în Europa cât şi în SUA. Scopul simpozionului public este dezbaterea informată asupra unui subiect clar, prezentat sub forma a şase sau şapte întrebări de dezbătut în cadrul simpozionului.

În etapa pregătitoare, membrii panelului citesc materiale

despre problema în discuţie şi îşi stabilesc întrebări pentru experţi. Un grup de experţi, egal ca număr cu cel al panelului neavizat, va răspunde întrebărilor în timpul unui simpozion. Simpozionul este anunţat public prin invitarea mass-media, a factorilor de decizie şi a cetăţenilor interesaţi. În prima zi a simpozionului fiecare expert îşi expune punctul de vedere, apoi răspunde întrebărilor panelului neavizat şi, în limita timpului disponibil, întrebărilor din sală. După sesiunea publică, panelul se retrage pentru a dezbate ceea ce s-a discutat. În a doua zi a simpozionului, panelul revine cu noi întrebări adresate grupului de experţi. În a treia şi prima jumătate a celei de-a patra zile, panelul neavizat deliberează şi redactează un raport care sumarizează punctele lor de consens şi divergenţele asupra situaţiei în cauză. Raportul este apoi dat publicităţii şi conţinutul său integrat în procesul de luare a deciziilor.

Consiliul Tehnologiei din Danemarca (Denmark Board of Technology) foloseşte simpozioanele cetăţeneşti ca o metodă permanentă de a afla opiniile populaţiei despre problemele tehnologice. În 1999, un astfel de simpozion a discutat problema alimentelor modificate genetic. Colegiul Regal al Medicilor din Marea Britanie organizează simpozioane cetăţeneşti pentru discutarea unor multitudini de probleme legate de sănătatea publică (cel mai recent pe tema Hepatitei C). Pe wesite-ul lor, www.rcpe.ac.uk există rapoartele tuturor acestor simpozioane.

În mod similar, Societatea Cardiovasculară Canadiană pune probleme medicale în discuţia publică prin organizarea de simpozioane cetăţeneşti. În SUA, simpozioane cetăţeneşti s-au folosit pentru a dezbate subiectul "Telecomunicaţiile şi Viitorul Democraţiei".

IV.6. Ateliere de scenarii – Scenario Workshops

Un atelier de scenarii are ca punct de pornire o problemă de natură tehnică. Un atelier de scenarii este o întâlnire care se bazează pe dialogul între patru categorii de actori: reprezentanţii instituţiilor publice, sectorul de afaceri, experţii şi reprezentanţii diverselor grupuri de cetăţeni. Participanţii, între 25 şi 30, evaluează diverse soluţii pentru o anumită problemă şi creează viziuni pentru probleme viitoare şi propuneri pentru realizarea lor. Prin dialogul între grupuri cu roluri diferite în comunitate se concretizează viziuni care îmbină cunoştinţele, experienţa şi valorile acestor grupuri.

Înaintea desfăşurării atelierului, cu ajutorul reprezentanţilor instituţiilor publice, fie cu ajutorul experţilor şi/sau al partenerilor sociali) se realizează un set de scenarii, viziuni asupra problemei şi comunităţii după aplicarea unei anumite

soluţii. Ele trebuie să difere între ele atât prin soluţiile pe care se axează cât şi prin valorile sociale şi politice pe care acestea le subînţeleg. În timpul atelierului, scenariile sunt folosite ca sursă de inspiraţie pentru participanţi, care le critică şi comentează după care îşi dezvoltă propriile viziuni. Participanţii nu trebuie să aleagă între scenariile oferite, dar acestea le servesc ca bază consistentă de discuţie.

Atelierul, care durează o zi sau două, are următoarele etape:

- Comentarea şi criticarea scenariilor prin identificarea barierelor în calea viziunilor pe care acestea se bazează;
- Dezvoltarea viziunilor şi propunerilor participanţilor;
- Dezvoltarea de planuri locale de acţiune.

Atelierul este asistat de un facilitator profesionist şi se desfăşoară în sesiuni plenare şi în grupuri, stabilite în funcţie de rolurile participanţilor în comunitate şi/sau de temele din scenarii. Cheia atelierului este dialogul între participanţi cu vederi şi experienţe diferite. Rolul facilitatorului este deosebit de important. El asigură calitatea dialogului dintre participanţi şi concretizarea discuţiilor în viziuni. Nu este nevoie ca participanţii să cadă de acord asupra unei viziuni comune, raportul atelierului putând cuprinde un set de viziuni. Viziunile dezvoltate de către participanţi sunt apoi integrate în procesul de decizie.

Atelierele de scenarii sunt întâlniri în care reprezentanţii instituţiilor, inclusiv ai Parlamentului, interacţionează cu alţi factori interesaţi pentru a face schimb de cunoştinţe şi experienţe. În ateliere se dezvoltă viziuni comune şi se elaborează un plan de acţiune.

IV.7. Jurii cetăţeneşti – Citizens Jury

Juriul cetăţenesc este foarte folositor în a clarifica toate aspectele unei iniţiative legislative, înainte de adoptarea ei, contribuind la înţelegerea motivaţiilor şi acţiunilor factorilor interesaţi vis-à-vis de acea iniţiativă. Se apelează la jurii cetăţeneşti atunci când se explorează subiecte delicate, iar integrarea recomandărilor juriului în actul normativ îi dă o mai mare legitimitate.

Un juriu cetăţenesc este alcătuit din 12-50 persoane care ascultă „mărturii" şi decid pe subiecte complexe de interes public. Ca şi în cazul proceselor cu juraţi, membrii juriilor cetăţeneşti sunt selectaţi aleatoriu. În general, membrii juriului se întâlnesc în total 30-50 de ore pentru examinarea atentă a problemei. Ei audiază o serie de martori cu activitate şi experienţă în problema analizată şi deliberează apoi toate aspectele acesteia. În final, juriul adoptă un set de concluzii şi recomandări pentru viitor, care reflectă toate opiniile membrilor juriului. În juriile cetăţeneşti nu se caută unanimitatea de păreri. Opiniile juriului sunt apoi integrate

în procesul de decizie.

În Marea Britanie, Agenţia de Standarde în Alimentaţie (Food Standards Agency) a folosit jurii cetăţeneşti pentru a discuta tema alimentelor modificate genetic (informaţii, inlcusiv video, se găsesc pe website-ul Agenţiei, www.food.gov.uk). Tot în Marea Britanie, jurii cetăţeneşti au fost folosite pentru a dezbate subiecul folosirii nanotehnologiei. În India, juriile cetăţenesti au fost folosite pentru a dezbate programul World Bank şi DFID de strămutare a 20 de milioane de locuitori din sudul ţării în regiuni mai bogate. Website-ul Centrului Jefferson din SUA (www.jefferson-center.org) oferă resurse importante celor interesaţi de organizarea juriilor cetăţeneşti.

IV.8. Celula de planificare - Planning Cell

Celula de planificare funcţionează cel mai eficient în situaţii în care o problemă trebuie să fie rezolvată urgent sau atunci când există mai multe opţiuni, fiecare cu avantajele şi riscurile sale. Procesul este optim atunci când problema nu este foarte controversată şi nu a polarizat încă atitudinile populaţiei. Folosirea acestui procedeu permite „extragerea" rapidă de opinii, comentarii şi idei pentru soluţionarea unei probleme.

O celulă de planificare este constituită din aproximativ 25 de persoane care lucrează împreună pentru o perioadă limitată de timp, de obicei patru zile, pentru a oferi soluţii unei probleme de politică publică sau planificare. Membrii celulei strâng informaţii despre problema în discuţie din diverse surse (discuţii cu experţi, vizite, materiale), discută şi recomandă soluţii şi acţiuni. Aceştia lucrează în grupuri, care apoi se reunesc pentru dezbateri în plen şi pentru finalizarea recomandărilor. Lucrările celulei de planificare sunt asistate de doi facilitatori, ceea ce diminuează riscul influenţării grupului de către un facilitator. Celula de planificare elaborează un raport asupra recomandărilor sale care este dat publicităţii şi integrat în procesul de decizie.

IV.9. Cafeneaua publică – World Cafe

Cafeneaua publică este o metodă de dialog activ, schimb de informaţii şi găsire de soluţii creative de acţiune de către factorii interesaţi. Atmosfera relaxată a unei cafenele stimulează gândirea liberă şi creatoare şi implicarea în dialog a tuturor participanţilor. Oportunitatea de a-i cunoaşte pe cei care au un cuvânt de spus pe un anumit subiect, posibilitatea de a interacţiona şi generarea de idei noi sunt avantaje evidente ale folosirii acestei metode.

Participanţii la cafenea, un grup de peste 12 persoane, vor sta aşezaţi la mese de câte patru persoane, la fiecare masă dezbătându-se un aspect al problemei în discuţie. Subiectele

de discuţie de la fiecare masă rămân aceleaşi pe toată durata cafenelei. La fiecare masă unul dintre participanţi este „gazda” mesei. După o primă rundă de 20-30 de minute, participanţii se mută la alte mese, unde vor dezbate subiectele meselor respective, în timp ce gazdele rămân la mesele iniţiale pe toată durata cafenelei. Gazda introduce noii veniţi în conversaţie şi are grijă ca dialogul să se desfăşoare în mod logic şi constructiv. Numărul de runde depinde de mărimea grupului, dar astfel încât întregul proces să nu dureze mai mult de trei-patru ore. În final, se poate organiza o sesiune de dezbatere cu întregul grup pentru a împărtăşi concluziile şi a ajunge la un plan de acţiune comun.

Cetăţenii pot oferi informaţii sau îşi pot exprima punctele de vedere, individual sau prin grupurile şi organizaţiile reprezentative, din proprie iniţiativă, ori atunci când li se cere de către instituţiile publice. Parlamentul ocupă un loc aparte între aceste instituţii, relaţia sa cu cetăţenii fiind una mai strânsă, datorită votului. Din acest motiv se presupune că accesul cetăţenilor la Parlament este mai mare decât în cazul altor instituţii publice.

Atât atunci când iniţiativa consultării aparţine instituţiei, cât şi atunci când iniţiativa vine de la cetăţeni, trebuie să existe un mecanism eficient de preluare a sesizărilor şi propunerilor primite de la cetăţeni şi de „procesare" a acestor date, astfel încât niciun demers al cetăţenilor să nu rămână fără răspuns, fie el favorabil sau nefavorabil.

V.1. Iniţiativa legislativă

O posibilă formă de implicare a cetăţenilor în activitatea legislativă este iniţiativa legislativă cetăţenească prevăzută în Constituţie. Conform modificării aduse Constituţiei în toamna anului 2003, o iniţiativă legislativă cetăţenească poate să aparţină „...unui număr de cel puţin 100.000 de cetăţeni cu drept de vot. Cetăţenii care îşi manifestă dreptul la iniţiativă legislativă trebuie să provină din cel puţin un sfert din judeţele ţării, iar în fiecare din aceste judeţe, respectiv în municipiul Bucureşti, trebuie să fie înregistrate cel puţin 5.000 de semnături în sprijinul acestei iniţiative" (art. 74). Modul concret în care se exercită, de către cetăţeni, dreptul la iniţiativă legislativă este prevăzut de Legea 189/1999 privind exercitarea iniţiativei legislative de către cetăţeni. Propunerea legislativă trebuie înregistrată de către una dintre cele două Camere ale Parlamentului, dar nu este obligatorie înscrierea pe ordinea de zi şi dezbaterea proiectului iniţiat de cetăţeni.

Parlamentul trebuie să încurajeze organizaţiile neguvernamentale sau grupurile de cetăţeni să îi prezinte astfel de iniţiative, pentru că practicarea acestei metode poate promova soluţii viabile la probleme care trebuie reglementate. În efortul lor de a-şi îndeplini misiunea şi a-şi realiza obiectivele, multe organizaţii acumulează experienţă şi capătă expertiza. În mod evident, organizaţiile şi grupurile de cetăţeni au interesul să îşi folosească experienţa şi

expertiza acumulate şi să promoveze la nivelul Parlamentului iniţiative legislative, acesta fiind un mod foarte eficient de a-şi urmări obiectivele.

Acceptând să lucreze pe iniţiative avansate de societatea civilă, Parlamentul are o serie de avantaje. Dincolo de faptul că, în acest mod, dovedeşte că vine în întâmpinarea unor nevoi semnalate de cetăţeni,, Legislativul devine şi beneficiarul unor resurse externe cum sunt experienţa şi expertiza reprezentanţilor societăţii civile.

V.2. Petiţiile

Petiţiile reprezintă un bun mijloc la îndemâna cetăţenilor de a-şi promova sugestiile şi propunerile. În art. 51 din Constituţia României se prevede: „(1) Cetăţenii au dreptul să se adreseze autorităţilor publice prin petiţii formulate numai în numele semnatarilor. ş…ţ. (4) Autorităţile publice au obligaţia să răspundă la petiţii în termenele şi în condiţiile stabilite potrivit legii.”

În cazul petiţiilor adresate Camerei Deputaţilor sau Senatului, acestea se înscriu într-un registru, în ordinea primirii, consemnându-se numărul de înregistrare, numele, prenumele, domiciliul petiţionarului şi obiectul cererii. Petiţiile înregistrate se transmit Comisiei pentru cercetarea abuzurilor, corupţiei şi pentru petiţii şi altor comisii permanente, spre dezbatere şi soluţionare. Oricare membru al Camerei Deputaţilor sau Senatului poate lua cunoştinţă de conţinutul unei petiţii, adresându-se în acest sens preşedintelui comisiei sesizate. Comisia sesizată va decide, în termen de cel mult zece zile, dacă va trimite petiţia unei autorităţi publice competente sau o va clasa. Petiţionarului i se aduce la cunoştinţă soluţia adoptată.

VI. Concluzie

Participarea publică şi consulatarea publică în procesul decizional sunt cel mai adesea asociate cu reguli de bună practică la nivlul administraţiilor publice locale şi în relaţia acestora cu comunităţile locale. Guvernarea locală întră în contact direct cu cetăţenii şi cu problemele de zi cu zi ale oamenilor. La nivelul acesta s-au dezvoltat teorii şi instrumente specifice de interacţiune între responsabilii politici şi administrativi şi comunităţile de cetateni.

În ultimele decenii în Uniunea Europeana şi procesul legislativ a devenit un domeniu de participare publică. Ideii de democraţie reprezentativă i s-a alăturat aceea de democraţie participativă şi la nivelul Parlamentului. Consultările publice şi participarea democratică între momentele electorale când cetăţenii îşi deleagă reprezentanţi întăresc legitimitatea acestora şi legătura dintre parlamentari şi opinia publică interesată şi avizată.

Metodele prezentate şi-au demonstrat eficienţa de-a lungul timpului în Uniunea Europeană, dar şi în România, fiind intens practicate de organizaţiile neguvernamentale şi uneori de instituţiile publice în parteneriat cu sectorul ONG. Acest material se doreşte aşadar a fi o invitaţie la acţiune în interes public.

Bibliografie

- Decizia Publică în Secolul XXI. Ghid practic de implicare a cetăţeanului în procesul de luare a deciziei publice, Centrul de Resurse pentru participare publică (CeRe), Bucureşti, 2008.

- Citizens as Partners. Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making, Organizaţia pentru Cooperare şi Dezvoltare Economică (OECD), 2001.

- Carta Albă a Bunei Guvernări – Comisia Europeană, Bruxelles, 2001.

- www.ce-re.ro

Cu toții facem lucruri trăznite...
Noi mușcăm!



Îţi plac proiectele
Asociaţiei Pro Democraţia?
Dacă da, ajută-ne să dezvoltăm altele noi!

Poţi oricând să ne sprijini financiar făcând o donaţie sau direcţionând 2% din impozitul tău pe venit datorat statului folosind următoarele date fiscale:

Denumire entitate nonprofit: Asociaţia Pro Democraţia
Cod de Identificare Fiscală: 10211579
Cont bancar IBAN: RO15 RNCB 0072 0496 7871 0004
Banca: BCR Sector 1, Agenţia Ion Mihalache

Acest material este produs de Asociaţia Pro Democraţia în cadrul proiectului “Un Parlament Deschis”, sprijinit de Fundaţia Hanns Seidel. Opiniile prezentate în acest material nu reflectă poziţia finanţatorului.

Material editat de către Asociaţia Pro Democraţia

©Publicat la Bucureşti, mai 2009

www.apd.ro