

DEPARTAMENTUL DE STUDII PARLAMENTARE ȘI POLITICI UE
DIRECȚIA STUDII ȘI DOCUMENTARE LEGISLATIVĂ

**REGLEMENTAREA ȘI
IMPLEMENTAREA
CONSULTĂRILOR PUBLICE ÎN
STATE MEMBRE ALE UNIUNII
EUROPENE**

studiu documentar

decembrie 2025

Lucrările elaborate în cadrul Direcției studii și documentare legislativă au caracter documentar și nu reprezintă punctul de vedere al Camerei Deputaților. Documentele legislative oficiale au fost consultate în limba de origine, iar traducerea informațiilor relevante selectate nu reprezintă o traducere oficială, fiind furnizată ca un mijloc de înțelegere a unui document original, scris în altă limbă. Baza de date cuprinzând totalitatea studiilor elaborate de Direcția studii și documentare legislativă poate fi accesată prin intermediul paginii de Intranet a Camerei Deputaților la adresa:
<http://www.cdep.ro/infoparl/dip.studii?par1=2021>

Documentare și sinteză: Aurora Trănescu
consilier parlamentar, Direcția studii și documentare legislativă
Palatul Parlamentului, str. Izvor nr.2-4, sect.5, București
Tel: 021.316.03.65; 021.414.13.50/ 51, Interior 1350/1349, camera 5070
E-mail: doc@cdep.ro

CUPRINS

INTRODUCERE.....	4
CROAȚIA.....	7
FINLANDA.....	9
FRANȚA	11
GERMANIA.....	13
IRLANDA	16
ITALIA.....	18
ROMÂNIA	20
SLOVACIA.....	22
SPANIA.....	24
SUEDIA.....	26

INTRODUCERE

Legislația Uniunii Europene (UE) privind consultările publice nu este cuprinsă într-un singur act normativ, ci este parte integrantă a politicii pentru o legiferare mai bună (Better Regulation¹) a Comisiei Europene și se bazează pe principiile de transparență și participare, principii înscrise în tratatele UE.

Cadrul general este stabilit în principal de:

Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE): Articolul 10 prevede că procesul decizional se desfășoară "cât mai aproape posibil de cetățean", iar Articolul 11 subliniază că persoanele fizice și asociațiile reprezentative ar trebui să aibă posibilitatea de a-și face cunoscute punctele de vedere și de a face schimb de opinii în mod public în toate domeniile de acțiune ale Uniunii.

Agenda pentru legiferare mai bună a Comisiei Europene²: Aceasta stabilește standarde ridicate pentru consultările publice și le face o parte obligatorie a ciclului de elaborare a politicilor și legislației UE. Consultările sunt folosite pentru:

- pregătirea de noi inițiative legislative;
- evaluarea legislației existente (verificări ale adecvării);
- evaluarea impactului propunerilor.

Portalul "Exprimați-vă opinia" ([Have Your Say](#)): Acesta este platforma principală a Comisiei Europene care asigură accesul cetățenilor și părților interesate la documentele de lucru și permite contribuția lor la diferite etape ale procesului decizional (de la foile de parcurs/evaluările inițiale de impact până la propunerile finale de acte legislative).

Comisia Europeană aplică reguli și standarde de **transparență** și **calitate** pentru consultările publice, printre care:

Tipuri de consultări:

- feedback pe foile de parcurs/evaluările inițiale de impact (la începutul procesului);
- consultări publice deschise (chestionare detaliate, de obicei pe o perioadă de 12 săptămâni);
- feedback pe propunerile legislative concrete (la finalul procesului).

Comisia publică, în general, contribuțiile primite, asigurând astfel transparența procesului.

Organizațiile și grupurile de interes sunt încurajate să se înscrie în [Registrul de transparență al UE](#) înainte de a trimite contribuții, pentru a face vizibil cine le reprezintă.

¹ [Better regulation - European Commission](#)

Pe scurt, nu există o lege unică a consultărilor publice, ci un set de **norme, principii și proceduri** care asigură că elaborarea legislației la nivelul UE este un proces **deschis, transparent și participativ**.

Rezultatele obținute în urma consultărilor publice în UE sunt importante, deoarece ele influențează direct modul în care sunt elaborate, revizuite și aplicate politicile și legislația europeană.

Pentru fiecare consultare publică majoră, Comisia Europeană are **obligția** de a publica un **Raport de Sinteză**³. Acest raport prezintă o sinteză a tuturor contribuțiilor primite (de la cetățeni, organizații, întreprinderi, autorități publice etc.), analizează tendințele și punctele de vedere principale și explică modul în care Comisia le-a luat în considerare la elaborarea propunerii sale legislative finale. Acestea asigură **transparența** și arată publicului că opinia lor nu a fost ignorată, ci analizată în mod serios. Toate contribuțiile și rapoartele de sinteză sunt publicate pe portalul **"Exprimați-vă opinia"** ([Have Your Say](#)) la secțiunea dedicată inițiativei respective, după încheierea consultării.

Cel mai important rezultat este **impactul** asupra textului legislativ. Contribuțiile publice pot duce la:

- modificarea domeniului de aplicare: de exemplu, excluderea sau includerea anumitor sectoare sau întreprinderi (cum ar fi imm-urile) dintr-o nouă normă;
- ajustarea obligațiilor: schimbarea termenelor, simplificarea procedurilor sau ajustarea cerințelor administrative pentru a reduce birocrăția;
- identificarea de riscuri și efecte neintenționate: părțile interesate pot semnală comisiei riscuri sau costuri neprevăzute, ceea ce poate determina comisia să modifice propunerea. de exemplu, consultările privind directivele de achiziții publice sau legislația fiscală (precum accizele pe tutun) sunt menite să alinieze normele la realitățile pieței;
- fundamentarea evaluării de impact (impact assessment): rezultatele consultărilor sunt o componentă cheie a evaluării de impact, care stă la baza oricărei propuneri legislative, ajutând la alegerea celei mai eficiente opțiuni de reglementare.

Consultările publice nu se fac doar pentru acte legislative noi, ci și pentru evaluarea⁴ și revizuirea celor existente. Feedback-ul de la cetățeni și întreprinderi ajută Comisia să identifice dacă o lege mai este adecvată scopului său (de exemplu, evaluarea Directivelor privind achizițiile publice) și dacă generează sarcini inutile. Aceste evaluări pot duce fie la abrogarea unei legi, fie la modificarea ei semnificativă (simplificare, modernizare).

Dincolo de aspectul tehnic, rezultatul consultărilor este și unul de natură democratică, în sensul că actele legislative care beneficiază de o participare largă sunt considerate a avea o legitimitate mai mare în rândul cetățenilor și al statelor membre. De asemenea, implică o

³ Engl.: *feedback statement*

⁴ Engl.: *fitness check*

responsabilitate sporită a Comisiei Europene deoarece este obligată să explice cum a ținut cont (sau nu) de contribuțiile primite.

Pe scurt, rezultatele consultărilor publice sunt **contribuții esențiale și formalizate** care devin parte a dosarului legislativ și justifică deciziile luate la nivelul UE, fiind publicate ca **Rapoarte de Sinteză** pe portalul Comisiei Europene.

Există numeroase **exemple semnificative** de schimbări intervenite în legislația și politicile UE ca rezultat direct al consultărilor publice și al feedback-ului primit de la cetățeni și părți interesate. Aceste schimbări se încadrează în general în trei categorii majore:

- retragerea/modificarea radicală a unei propuneri,
- ajustarea detaliilor tehnice și simplificarea
- evaluarea legislației existente (fitness check).

Cele mai vizibile succese ale consultărilor sunt cazurile în care o propunere inițială este **modificată major sau chiar retrasă** din cauza opoziției sau preocupărilor exprimate de public. Un caz ilustrativ este **Cazul Drepturilor de Autor (Copyright) pe Piața Unică Digitală (Directiva DSM)**. Propunerea inițială (Articolele 11 și 13, devenite Articolele 15 și 17) a generat o mobilizare publică masivă, în special din partea utilizatorilor individuali de internet, a creatorilor de conținut și a organizațiilor de drepturi digitale. Deși directiva a fost adoptată în cele din urmă, textul final a fost puternic modificat pentru a introduce excepții și garanții clare pentru utilizatorii individuali, inclusiv pentru scopuri de citare, critică, parodie și *meme-uri*. Această intervenție directă a cetățenilor a forțat instituțiile UE să găsească un echilibru între protecția creatorilor și libertatea de exprimare online.

Un alt exemplu este **Inițiativa privind Produsele de Tutun Noi (Accize)**. Consultările pe tema revizuirii [Directivei privind accizele la tutun \(TED\)](#) au avut loc frecvent pentru a se alinia la evoluțiile pieței (precum țigările electronice și tutunul încălzit) și sunt deschise și în prezent. Feedback-ul din partea industriei și a sănătății publice a ajutat Comisia să recunoască necesitatea de a crea categorii fiscale și de reglementare separate pentru produsele alternative fără ardere (cum ar fi țigărele electronice și tutunul încălzit), în loc să le trateze identic cu țigările tradiționale, influențând astfel obiectivele de politică sanitară și fiscală.

Ajustările tehnice și simplificările administrative sunt cea de-a doua categorie de schimbări înregistrate în urma consultărilor publice. Consultările sunt vitale pentru a asigura că legislația nu impune sarcini inutile asupra întreprinderilor, în special asupra IMM-urilor.

În cazul **Normelor privind TVA-ul**⁵ (Măsuri pentru IMM-uri), au avut loc consultări publice extinse pe tema reformei cotelor de TVA și a sistemului definitiv de TVA pentru tranzacțiile transfrontaliere (B2B). Răspunsurile primite au condus la propuneri concrete pentru

⁵ **Directiva 2006/112/CE** privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată (Versiunea consolidată) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:02006L0112-20220701>

simplificarea regimului special pentru IMM-uri, având ca scop reducerea costurilor de conformare și eliminarea birocrăției, încurajând astfel comerțul transfrontalier pentru afacerile mici.

Un alt exemplu sunt **Propunerile pentru Cadrul Financiar Multianual (CFM⁶)**. De fiecare dată când se negociază noul buget pe termen lung al UE (CFM), au loc consultări ample cu privire la modul în care ar trebui cheltuite fondurile. Consultările publice au subliniat cererea coplesitoare pentru un buget mai simplu, mai flexibil și mai strategic, cu o valoare adăugată europeană clară. Acest feedback a influențat Comisia să propună alocări mai mari pentru priorități precum tranziția verde, digitalizarea și coeziunea economică, socială și teritorială.

În al treilea rând, consultările sunt folosite pentru a **evalua eficacitatea legislației existente** și a decide dacă aceasta mai este *adecvată scopului*, așa-numitele verificări ale adecvare.

De exemplu, în domeniul transporturilor și siguranței rutiere, feedback-ul constant de la părțile interesate (asociații de transportatori, cetățeni, experți) a fost crucial pentru evaluarea programelor de acțiune anterioare, ducând la stabilirea de obiective mai ambițioase în materie de siguranță rutieră și la strategii integrate care au ca scop reducerea la zero a deceselor rutiere (viziunea zero).

În concluzie, deși nu toate sugestiile sunt preluate, consultările publice sunt un instrument democratic esențial al UE. Ele asigură că propunerile legislative sunt fezabile, echilibrate și legitim acceptate, generând în mod regulat ajustări critice în favoarea IMM-urilor, a cetățenilor sau a obiectivelor de sănătate publică.

CROAȚIA

Cadrul legislativ pentru consultările publice și participarea cetățenilor în **Croația** este reglementat de o serie de legi care pun accentul pe **transparență, comunicare bidirecțională și obligativitatea consultării** în faza de elaborare a actelor normative.

Croația, ca stat membru al UE, a adoptat o abordare care formalizează procesul de consultare, bazându-se pe un portal centralizat de consultare.

Cadrul Legislativ Cheie cuprinde două legi principale:

1. [Legea privind Dreptul la Informații](#) este legea fundamentală care guvernează transparența și accesul la documentele oficiale, având o importanță directă în cadrul consultărilor publice: instituie **obligăția de transparență prin care** instituțiile publice au obligația de a publica documente și informații din oficiu. Legea obligă autoritățile să organizeze consultări publice cu părțile interesate cu privire la proiectele de reglementări (legi, strategii și alte acte) care au impact asupra intereselor cetățenilor și organizațiilor.

⁶ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027_ro

Legea prevede adoptarea de *Ghiduri de Consultare* care oferă instrucțiuni detaliate privind procedurile și standardele de calitate pentru consultări.

2. [Legea privind Procedura Administrativă Generală](#) reglementează modul în care administrația publică desfășoară procedurile, inclusiv aspectele legate de participarea cetățenilor și dreptul de a fi audiat.

Obligațiile de consultare prevăzute în Legea privind Dreptul la Informații sunt puse în practică prin utilizarea unui instrument digital centralizat, anume Portalul de Consultare Electronică [e-Savjetovanja](#). Toate organele administrației de stat, ministerele și agențiile sunt obligate să publice proiectele de acte normative și strategiile pe acest portal înainte de adoptarea lor. Portalul asigură că toate contribuțiile, sugestiile și comentariile primite de la public și de la părțile interesate sunt vizibile și urmăribile.

Cadrul croat impune o serie de pași formali, asigurând calitatea consultării, conform legii și ghidurilor:

- publicarea proiectului: ministerul/organismul responsabil publică proiectul de act normativ pe platforma *e-Savjetovanja*;
- termenul: perioada de consultare publică trebuie să fie de minimum 30 de zile,
- elaborarea raportului înseamnă că după încheierea consultării, autoritatea este obligată să întocmească un *Raport privind Consultarea Desfășurată*. Acest raport este vital;
- justificarea: raportul trebuie să indice ce comentarii au fost acceptate, care au fost respinse și, cel mai important, să ofere o justificare detaliată pentru fiecare decizie de respingere.

Rezultatele obținute din consultările publice în Croația sunt strict formalizate prin Legea privind Dreptul la Informații și prin utilizarea obligatorie a portalului centralizat *e-Savjetovanja*. Aceste rezultate se concentrează pe responsabilitatea administrației, transparența justificării și îmbunătățirea calității normative.

Cel mai important rezultat formal este obligativitatea întocmirii și publicării **Raportului privind Consultarea Desfășurată**⁷.

Tabelul de Răspunsuri este un tabel detaliat care conține toate contribuțiile primite în timpul consultării. Pentru fiecare comentariu sau sugestie, autoritatea publică trebuie să indice clar:

- textul exact al sugestiei;
- statutul: dacă sugestia este acceptată, parțial acceptată sau respinsă;
- justificarea: o motivare detaliată și publică pentru decizia luată, în special în cazul respingerii.

⁷ Lb. croată: *Izvešće o provedenom savjetovanju*

Acest raport forțează administrația să își asume responsabilitatea pentru deciziile sale și previne ignorarea pur și simplu a feedback-ului public.

Rezultatul direct al procesului de consultare este integrarea feedback-ului în textul final al actului normativ. Contribuțiile primite de la experți, organizații profesionale și public ajută la identificarea incoerențelor legale, a impactului neprevăzut sau a erorilor de formulare. În cazul proiectelor de acte normative majore (strategii, legi care afectează drepturile cetățenilor), consultarea poate duce la ajustarea scopului, domeniului de aplicare sau la introducerea de măsuri alternative propuse de public.

Actul normativ final care intră în procedura guvernamentală sau parlamentară este o versiune revizuită și îmbunătățită, care reflectă, cel puțin parțial, sugestiile venite din mediul extern.

Utilizarea platformei **e-Savjetovanja** ca instrument unic de consultare asigură un grad ridicat de transparență. Toate documentele consultării (proiectul inițial, contribuțiile primite și Raportul Final) sunt publicate pe portal. Acest lucru permite societății civile, presei și partidelor de opoziție să verifice cu ușurință dacă și cum au fost luate în considerare sugestiile depuse, asigurând un control public constant asupra procesului legislativ.

În concluzie, în Croația, rezultatul consultărilor publice este o **trasabilitate documentată** a feedback-ului public, culminând cu un raport oficial care demonstrează responsabilitatea autorităților față de contribuțiile cetățenilor și organizațiilor.

FINLANDA

Cadrul legislativ pentru consultările publice și participarea cetățenilor în Finlanda este similar cu cel din Suedia, fiind profund influențat de tradiția nordică a transparenței (julkisuusperiaate) și a utilizării grupurilor de experți în faza preliminară de elaborare a legilor.

Deși nu există o lege unică a consultării, obligația de a consulta este integrată în legi de bază și proceduri administrative standard.

Constituția Finlandei prevede principiul participării: Constituția (Cap. 2, Art. 14) stabilește drepturile fundamentale de participare și influențare a deciziilor. De asemenea, oferă baza pentru inițiativa cetățenească (kansalaisaloite), care permite unui număr suficient de cetățeni (50.000) să propună legi Parlamentului.

[Legea Administrației Publice](#) guvernează modul în care administrația interacționează cu cetățenii și include cerințe generale de audiere a părților înainte de luarea deciziilor care le afectează drepturile și interesele.

[Legea privind Publicitatea și Caracterul Deschis al Activității Guvernamentale](#) pune în aplicare principiul transparenței, garantând dreptul cetățenilor de a avea acces la documentele oficiale, inclusiv la cele legate de consultări și la propunerile legislative.

Mecanismul de consultare publică în Finlanda urmează un proces bine definit, bazat pe expertiză, similar cu sistemul suedez (*remiss*).

Guvernul finlandez se bazează puternic pe comisii și grupuri de lucru inter-ministeriale sau formate din experți externi pentru a pregăti propunerile legislative. Acestea elaborează rapoarte și propuneri detaliate. Administrația utilizează platforme centralizate (precum [Lausuntopalvelu.fi](https://lausuntopalvelu.fi)) pentru a gestiona solicitările de opinii și pentru a asigura un acces ușor la documentele supuse consultării.

Odată ce un proiect de lege sau un raport preliminar este gata, ministerul responsabil îl trimite oficial la o gamă largă de părți interesate: autorități și agenții de stat, municipalități și organizații regionale, organizații ale societății civile, syndicate și grupuri de interese. Publicul larg are, de asemenea, posibilitatea de a contribui.

Administrația este obligată să demonstreze modul în care a luat în considerare contribuțiile primite în timpul elaborării actului normativ final. Scopul procesului este de a asigura că legislația este bine fundamentată, legală și acceptată de principalele părți interesate înainte de a fi prezentată Parlamentului.

În concluzie, cadrul finlandez combină drepturi constituționale de participare, obligații procedurale de audiere și un sistem robust de consultare bazat pe expertiză, toate susținute de principiul fundamental al transparenței.

Rezultatele obținute din consultările publice în Finlanda, integrate în procesul numit trimiterea spre opinie, sunt similare cu cele din Suedia, punând accentul pe expertiză, coerență legală și transparența justificării deciziilor. Aceste rezultate se materializează în principal prin rafinarea și validarea tehnică a propunerilor legislative.

Rezultatul primar al consultării este o colecție de opinii scrise din partea instituțiilor și organizațiilor. Toate răspunsurile (opiniile) primite de ministerul responsabil sunt documente publice, conform Legii Transparenței⁸. Opiniile de la agențiile de stat, autoritățile locale și experții juridici oferă o analiză aprofundată a impactului propunerii asupra sistemului existent și a compatibilității cu legislația națională și UE. Consultarea ajută la identificarea potențialelor conflicte între noua reglementare și legile existente, permițând corecții înainte ca textul să ajungă în Parlament.

Ministerul responsabil are obligația de a lua în considerare *opiniile* primite și de a integra feedback-ul în textul final al proiectului de lege. Contrar unor sisteme unde consultarea este doar o formalitate, în Finlanda, ministerul trebuie să pregătească un document de justificare (Memorandum explicativ) pentru Parlament. Acest document explică cum au fost luate în considerare opiniile primite, ce modificări au fost aduse textului original ca urmare a consultării și, la fel de important, de ce anumite sugestii au fost respinse. Proiectul de lege

⁸ Legea privind Publicitatea și Caracterul Deschis al Activității Guvernamentale

final este considerat mai solid și mai rezistent la contestațiile legale sau politice ulterioare, deoarece a trecut prin filiere de expertiză extinse.

Sistemul finlandez încurajează și o formă de participare directă care poate avea rezultate legislative imediate, anume aducerea subiectelor pe agenda parlamentului. Inițiativa Cetățenească permite ca, odată ce a strâns 50.000 de semnături, o propunere de lege să fie trimisă automat spre dezbateră în Parlament. Aceasta este o formă de "consultare publică de jos în sus" care forțează discuția la cel mai înalt nivel legislativ, rezultând fie în adoptarea legii, fie în lansarea unei noi anchete guvernamentale.

În esență, consultările publice în Finlanda duc la un proces legislativ extrem de transparent și bazat pe dovezi (expertiză), unde Guvernul nu doar colectează opinii, ci este obligat să demonstreze modul în care a acționat pe baza acestor opinii în documentele trimise Parlamentului.

FRANȚA

Cadrul legislativ pentru consultările publice și participarea cetățenilor în Franța este complex, fiind guvernat de Constituție și de mai multe acte legislative și administrative care definesc procedurile de transparență, dialog și consultare la nivel național și local.

Deși nu este o lege generală de consultare, [Carta Mediului](#) din 2005, integrată în preambulul Constituției franceze, are un impact fundamental asupra participării. Articolul 7 - Principiul Participării stabilește dreptul oricărui cetățean de a participa la elaborarea deciziilor publice care au un impact asupra mediului. Acest principiu a extins obligația de consultare și la alte domenii ale politicii publice, dincolo de mediu.

[Legea Relațiilor dintre Public și Administrație](#) stabilește reguli generale privind accesul public la documente și dialogul cu administrația. Administrația publică are obligația de a fi transparentă și de a publica informațiile esențiale.

Cadrul francez definește clar ce tip de procedură trebuie urmată în funcție de natura deciziei.

Dezbateră Publică Națională⁹ este procedura cea mai formalizată și este aplicată proiectelor majore de infrastructură sau amenajare a teritoriului care au un impact economic, social și de mediu semnificativ. Este guvernată de [Codul Mediului](#) (inspirat de Carta Mediului). Autoritatea cheie este [Comisia Națională pentru Dezbateră Publică](#) (CNDP). Această autoritate independentă decide dacă un proiect este suficient de important pentru a necesita o dezbateră publică de amploare și supraveghează desfășurarea acesteia. Dezbateră publică durează, în general, patru luni și implică întâlniri, reuniuni, și o platformă online.

CNDP publică un raport final (*bilan*) care sintetizează toate punctele de vedere, întrebările și alternativele ridicate în timpul dezbaterii. Pe baza acestui bilanț, promotorul proiectului

⁹ Lb. franceză: *débat public*

(statul sau o companie publică) are obligația de a lua o **decizie motivată** (*décision motivée*), publică, în care:

- confirmă proiectul: acceptă să continue, dar adesea cu modificări substanțiale (de exemplu, schimbarea traseului unei linii de tren, a tipului de tehnologie, sau implementarea de măsuri de atenuare suplimentare);
- amână/reexaminează: decid reexaminarea totală a opțiunilor, sau
- abandonează proiectul: deși rar, se poate întâmpla dacă dezbaterea publică scoate la iveală riscuri sau costuri neașteptate majore.

De exemplu, dezbaterile privind proiecte TGV sau centrale nucleare au dus adesea la modificări de traseu sau la înlocuirea soluțiilor tehnice pentru a minimiza impactul local.

Consultările publice¹⁰ sunt proceduri de investigație publică, obligatorii pentru proiecte care necesită o autorizație administrativă. Ele permit publicului să ia cunoștință de un proiect (de exemplu, construcția unei clădiri, o instalație clasificată) și să-și exprime obiecțiile sau observațiile înainte de decizia finală a autorității. Sunt conduse de un comisar-anchetator independent, care finalizează procesul cu un raport și o concluzie motivată.

La sfârșitul anchetei, comisarul-anchetor, o persoană independentă, întocmește un raport detaliat și emite o **concluzie motivată** (*avis motivé*). Autoritatea administrativă (de exemplu, prefectura) care ia decizia finală (autorizarea sau refuzul proiectului) trebuie să motiveze de ce a ținut cont sau nu de obiecțiile ridicate în raportul comisarului-anchetor. Rezultatul determină adesea impunerea de condiții suplimentare (de exemplu, condiții stricte de mediu, orare de funcționare, sau obligații de consultare permanentă) pentru a obține autorizația.

Procedura de consultare a publicului¹¹ se organizează pentru proiectele de acte normative (legislație, ordonanțe) sau deciziile mai puțin impactante decât cele reglementate de CNDP, ministerele și autoritățile utilizează platforme online (cum ar fi [Consultations publiques](#)). Procedura se aplică actelor administrative specifice care impun publicarea proiectelor de texte legislative cu un termen de minimum trei săptămâni pentru primirea observațiilor. Rezultatul consultării se concretizează în publicarea de către ministere a unei sinteze a contribuțiilor primite pe platformele de consultare online; pe baza acestei sinteze, textul proiectului de lege este adesea ajustat pentru a clarifica anumite obligații, pentru a include noi excepții sau pentru a îmbunătăți coerența juridică. În documentele care însoțesc textul final trimis spre adoptare, guvernul francez trebuie să justifice modul în care a ținut cont de observațiile formulate de public și de organismele consultative.

În Franța, sistemul este conceput să facă participarea cetățenilor **obligatorie** pentru anumite tipuri de decizii, iar rezultatul este un **document formal (bilanț sau raport)** care obligă autoritatea decizională să răspundă public la preocupările ridicate.

¹⁰ Lb. franceză: *enquêtes publiques*

¹¹ Lb. franceză: *consultation du public*

O particularitate a administrației franceze este utilizarea unei multitudini de consilii, comitete și foruri consultative (de exemplu, Consiliul Economic, Social și de Mediu – CESE) care reprezintă sindicatele, patronatul, ONG-urile și alte corpuri sociale. Consultarea acestor organisme este o etapă obligatorie în elaborarea anumitor legi.

Rezultatele obținute în urma consultărilor publice în Franța se manifestă prin ajustări concrete ale proiectelor, fie la nivel de infrastructură (schimbarea amplasamentului, măsuri de compensare), fie la nivel normativ (modificarea textului de lege), asigurând că deciziile majore beneficiază de o legitimitate sporită și iau în considerare interesele cetățenilor. Spre deosebire de alte sisteme, rezultatele sunt formalizate prin organisme și proceduri dedicate.

În concluzie, cadrul francez îmbină obligațiile de **transparență** din dreptul administrativ cu proceduri de **participare formală și obligatorie** (CNDP, Enquêtes Publiques) pentru marile proiecte de infrastructură, fiind structurat în jurul ideii de a garanta informarea și exprimarea cetățenilor, în special în ceea ce privește impactul asupra mediului.

GERMANIA

Cadrul legislativ și procedural pentru consultările publice și implicarea părților interesate în **Germania** la nivel federal este **mai mult procedural și regulamentar** decât bazat pe o singură lege dedicată, similar cu abordarea UE. Acesta este integrat în regulamentele interne de lucru ale Guvernului Federal și ale ministerelor.

Instrumentul principal care obligă și standardizează consultările publice la nivelul ministerelor federale este [Regulamentul Comun al Ministerelor Federale](#) (GGO)¹². Acesta este regulamentul intern care guvernează modul de lucru și tehnicile legislative utilizate de ministerele federale germane. El cuprinde prevederi clare privind implicarea părților interesate și a asociațiilor în procesul de elaborare a legislației (proiecte de legi și ordonanțe). Conform GGO, ministerele sunt obligate să consulte grupurile de interese relevante și experții în fazele incipiente ale elaborării proiectelor legislative. Deși nu întotdeauna impune o consultare publică deschisă pentru toate actele, el stabilește obligația de a solicita puncte de vedere de la cei afectați. Consultarea asociațiilor (de exemplu, cele din industrie, sindicate, ONG-uri) este o etapă standard și necesară în procesul legislativ federal.

Guvernul Federal German utilizează platforme online pentru a asigura transparența și pentru a primi feedback direct de la cetățeni, similar cu portalul "Have Your Say" al UE. Există portaluri dedicate unde proiectele de legi sunt publicate pentru o perioadă de consultare publică deschisă, permițând oricărui cetățean sau organizație să trimită contribuții. Portalul [GESETZGEBUNG.DE](#) oferă o perspectivă asupra întregului proces legislativ federal, de la inițiativă la adoptare.

¹² Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien – GGO

Deși nu se referă direct la consultările de tip "chestionar public", Legea Fundamentală (Constituția Germaniei) garantează: dreptul de petiție prin Articolul 17 care garantează dreptul cetățenilor de a adresa petiții autorităților. Principiul statului social-democratic (Articolul 20) implică, de asemenea, participarea publică la decizii, un concept extins în legislația Landurilor (statele federale) și în legislația care reglementează achizițiile publice sau mediul înconjurător.

Pentru consultările la nivel local și regional, cadrul este reglementat de **legile specifice ale celor 16 Landuri**, care adesea conțin prevederi mai detaliate și mai deschise privind participarea cetățenilor, în special în planificarea urbană și deciziile administrative.

În concluzie, cadrul legislativ german pentru consultări este mai puțin centralizat într-o singură lege dedicată (precum Legea 52/2003 din România, de exemplu), fiind încorporat în Regulamentul Comun al Ministerelor Federale (GGO) și fiind susținut de **practica transparentă** de consultare a asociațiilor și de utilizarea platformelor online.

Rezultatele obținute în urma consultărilor publice la nivel federal, sunt integrate în procesul legislativ și se concretizează în principal prin ajustări ale detaliilor tehnice și administrative ale proiectelor de lege, în special ca urmare a dialogului cu asociațiile și grupurile de interese.

Deși sistemul german pune un accent puternic pe consultarea formală a asociațiilor profesionale în temeiul Regulamentului Comun al Ministerelor Federale (GGO), impactul direct al *consultărilor publice deschise* (adresate cetățenilor individuali) este mai puțin vizibil și mediatizat decât în cazul UE.

Cea mai importantă particularitate în Germania este accentul pus pe **consultarea formală a asociațiilor (Verbände)**. Regulamentul Comun al Ministerelor Federale (GGO) impune ministerelor să consulte organizațiile și asociațiile relevante (sindicate, camere de comerț, asociații patronale, ONG-uri) care sunt afectate de proiectul legislativ. Această consultare a *Verbände* este adesea considerată **mai importantă** din punct de vedere procedural și are loc mai devreme în proces decât consultarea publică deschisă adresată cetățenilor individuali. Scopul principal este obținerea de **expertiză tehnică** și evaluarea **impactului economic** (în special asupra IMM-urilor), asigurând că legislația este fezabilă și echilibrată.

Deși se folosesc platforme online pentru consultări deschise (precum *Online-Konsultationen*), sistemul german tinde să distingă între:

participarea formală a asociațiilor (consultate conform GGO, cu drept de răspuns formal).

participarea informală a cetățenilor individuali (cu feedback publicat, dar a cărui preluare nu este întotdeauna la fel de explicit justificată ca în cazul *Verbände*).

În sinteză, consultările publice în Germania sunt profund integrate în structura birocratică și politică, fiind dominate de dialogul formal cu asociațiile și de procedura obligatorie

Bundesrat, punând un accent puternic pe fezabilitatea tehnică și reducerea costurilor administrative.

Impactul consultărilor în Germania se poate clasifica astfel:

1. Modificări aduse detaliilor tehnice și administrative sunt cel mai frecvent rezultat. Feedback-ul, în special cel primit de la camerele de comerț, sindicate și asociațiile din industrie, influențează:

- evaluarea impactului - ministerele trebuie să evalueze impactul normelor propuse. Punctele de vedere primite de la asociații sunt cruciale pentru a stabili dacă o lege impune sarcini birocratice excesive asupra companiilor (în special IMM-urilor);
- fezabilitate: asociațiile oferă expertiză tehnică, determinând modificări ale termenelor de implementare, cerințelor de raportare sau definirii termenilor tehnici dintr-o lege.

2. În domeniile care necesită o planificare extinsă și decizii la nivel regional, cum ar fi proiectele de infrastructură, amenajarea teritoriului sau gestionarea deșeurilor, participarea publică este adesea obligatorie prin lege (de exemplu, conform Legii privind evaluarea impactului asupra mediului). Deși nu duc la retragerea proiectelor majore, consultările (sau procedurile de audiție publică) pot duce la modificări ale amplasamentului, la introducerea de măsuri de compensare ecologică sau la ajustarea cerințelor de emisii/zgomot pentru a răspunde preocupărilor locale.

3. Asigurarea Consistenței Juridice constă în verificarea coerenței noilor propuneri cu multitudinea de legi și ordonanțe existente (Codul Civil, Codul Penal, etc.). Feedback-ul ajută la identificarea conflictelor de reglementare, asigurând că noua lege se aliniază cu Regulamentul Comun al Ministerelor Federale (GGO) și cu Manualul de Tehnică Legislativă.

Similar cu UE, și în Germania se pune accent pe publicarea rezultatelor, deși nu la fel de standardizat ca Raportul de Sinteză al Comisiei Europene:

Contribuțiile scrise (în special cele ale *Verbände*) sunt adesea publicate online pe platformele ministerelor sau în documentația parlamentară, oferind o bază pentru urmărirea modului în care au fost luate în considerare.

Proiectele legislative și dezbaterile aferente sunt urmărite în sistemele de informare parlamentară, cum ar fi [DIP - Sistemul de Documentare și Informare pentru Proceduri Parlamentare](#), care arată progresul și modificările introduse.

În esență, consultările publice în Germania consolidează expertiza tehnică, asigură alinierea la realitățile pieței (mai ales în fața IMM-urilor) și adaugă legitimitate procesului, forțând ajustări detaliate, chiar dacă rareori duc la schimbări radicale de direcție politică.

IRLANDA

Cadrul legislativ și procedural pentru consultările publice și participarea cetățenilor în Irlanda se bazează pe o combinație de legislație primară (legi), reglementări (statutory instruments) și linii directoare guvernamentale (guidelines) care pun un accent deosebit pe transparență, incluziune și acces la informații.

Sistemul irlandez este descentralizat procedural, fiecare minister având o anumită flexibilitate, dar este guvernat de principii obligatorii.

Cadrul legislativ cheie constă din trei legi principale:

1. [Legea privind libertatea informațiilor](#) este fundamentală pentru garantarea accesului la informațiile deținute de autoritățile publice și susține transparența generală a procesului de consultare. Asigură dreptul oricărui cetățean de a solicita documente și înregistrări, inclusiv cele legate de procesul de elaborare a politicilor și de rezultatele consultărilor. Obligă organismele publice să publice anumite categorii de informații din oficiu.
2. [Legea privind administrația publică, 1997](#) nu se concentrează exclusiv pe consultări, dar această lege pune bazele pentru responsabilitate și buna guvernare în administrația publică, cerând ministerelor să demonstreze că au luat decizii bazate pe o planificare și o evaluare adecvată, incluzând consultarea.
3. [Legea privind guvernarea locală](#) impune obligații specifice la nivel local consiliilor de a consulta publicul cu privire la planurile de dezvoltare, bugetele și serviciile locale. De exemplu: în planificarea locală consultarea publică obligatorie este cerută pentru adoptarea sau modificarea Planurilor de Dezvoltare (Development Plans).

Cadrul procedural constă în **liniile directoare guvernamentale/** standarde guvernamentale, care deși nu sunt legi primare, stabilesc standardul de facto pentru consultările publice.

Departamentul primului-ministru și Departamentul cheltuielilor publice și reformei emit ghiduri care stabilesc **bune practici și cerințe minime** pentru toate ministerele, anume:

- obligația de consultare: ministerele sunt obligate să efectueze consultări publice *timpurii și semnificative* asupra propunerilor de politici și legislație;
- termen limită: perioada standard de consultare este recomandată să fie de cel puțin 8-12 săptămâni, în funcție de complexitate, pentru a permite timp adecvat pentru răspuns.
- grupuri țintă: consultarea trebuie să vizeze nu doar grupuri de interese organizate, ci și publicul larg și grupurile subreprezentate.

Evaluarea Impactului Regulamentului (RIA)¹³: toate propunerile legislative majore trebuie să includă un RIA, iar consultarea publică este o sursă esențială de date pentru această evaluare.

Instrumentele de implementare constau în:

- platforme ministeriale: consultările sunt adesea găzduite pe site-urile web ale ministerelor și sunt promovate prin [Portalul de Guvernare Deschisă](#) al Irlandei;
- raportare: fiecare minister trebuie să publice un rezumat al rezultatelor consultării și să indice modul în care feedback-ul a influențat decizia finală.

În concluzie, cadrul irlandez este un amestec de obligații legale de transparență și standarde procedurale guvernamentale care asigură că consultările sunt un pas obligatoriu și documentat în procesul de elaborare a politicilor și a legislației.

Rezultatele obținute din consultările publice în Irlanda sunt orientate spre îmbunătățirea calității politicilor și a legislației, fundamentarea deciziilor (bazate pe Evaluarea Impactului Regulamentului - RIA) și creșterea încrederii publice prin asigurarea responsabilității ministerelor.

Sistemul irlandez pune un accent mare pe transparența procedurală și pe justificarea modului în care feedback-ul a fost integrat.

Unul dintre cele mai importante rezultate este utilizarea contribuțiilor publice pentru a fundamenta **Evaluarea Impactului Regulamentului (RIA)**. Contribuțiile scrise (cunoscute sub numele de *submissions*) oferă date calitative și, uneori, cantitative despre impactul propunerilor asupra întreprinderilor, societății civile și cetățenilor. Consultarea ajută la identificarea **riscurilor neprevăzute** și a **costurilor administrative** pe care propunerea le-ar putea genera. Ministrul (sau Departamentul) poate ajusta sau modifica proiectul pe baza analizei de impact îmbunătățite, rezultată din feedback-ul public.

Deși nu este reglementat de o singură lege, practica Guvernului irlandez impune obligativitatea publicării unui sumar al rezultatelor. În general, contribuțiile primite în cadrul consultării sunt publicate (cu excepția datelor cu caracter personal sau a informațiilor confidențiale). Raportul de Sinteză (*Consultation Report/Summary of Submissions*) este publicat de Ministere și rezumă principalele teme, puncte de vedere și preocupări ridicate de public. Departamentul responsabil trebuie să indice modul în care feedback-ul a fost luat în considerare și ce modificări au fost aduse textului final al politicii sau legislației ca urmare a consultării. Dacă o sugestie majoră este respinsă, trebuie oferită o justificare argumentată. Procesul final asigură o trasabilitate clară de la propunerea inițială la decizia finală, crescând responsabilitatea ministerului față de public.

Rezultatul cel mai direct al consultării este **modificarea conținutului** propunerii.

¹³ Lb. engleză: *Regulatory Impact Assessment - RIA*

În cazurile de consultare extinsă (de exemplu, planuri naționale, strategii de mediu, legi sociale majore), feedback-ul public poate duce la ajustări substanțiale ale propunerii inițiale. De exemplu, consultările privind strategiile naționale sau planurile de dezvoltare locală au dus adesea la modificarea limitelor de zonare, a priorităților de investiții sau a calendarului de implementare a noilor măsuri. Se obține astfel o legislație și o politică care sunt mai fezabile, mai eficiente și care se bucură de o mai mare acceptare socială.

În concluzie, consultările publice în Irlanda duc la un proces de evaluare și justificare documentat, unde administrația este așteptată să demonstreze public că nu doar a ascultat, ci și a acționat pe baza (sau a oferit o justificare solidă pentru respingerea) feedback-ului primit.

ITALIA

Cadrul legislativ pentru consultările publice și participarea cetățenilor în Italia este relativ eterogen și s-a dezvoltat recent, concentrându-se pe principiile de transparență, simplificare administrativă și digitalizare.

În Italia, nu există o singură lege-cadru echivalentă cu cele din Franța sau Germania care să guverneze toate formele de consultare, dar procesul este reglementat de următoarele acte principale:

Cadrul național constă din trei acte normative principale:

1. [Legea privind Procedura Administrativă nr. 241/1990](#) este textul fundamental care guvernează relațiile dintre cetățeni și administrația publică. Legea garantează dreptul de intervenție (*diritto di intervento*) în procedurile administrative pentru orice persoană care ar putea fi prejudiciată de decizia finală și stabilește regulile de bază privind accesul la documentele administrative.
2. [Decretul Legislativ nr. 33/2013 privind transparența și publicitatea](#), cunoscut sub numele de Legea privind Transparența, acest decret impune obligații extinse de publicare a informațiilor de către administrațiile publice. Administrațiile trebuie să publice date despre organizare, cheltuieli, documente de planificare și rezultatele anumitor proceduri, inclusiv, implicit, cele legate de consultări.
3. [Codul Administrației Digitale](#) încurajează utilizarea instrumentelor digitale pentru a facilita participarea cetățenilor, sprijină utilizarea platformelor online (de exemplu, [Partecipa.gov.it](#)) pentru consultări și dialog.

Procedurile practice de consultare în faza de elaborare a legislației și a politicilor sunt adesea dictate de directive și orientări emise de Președinția Consiliului de Miniștri sau de Departamentul pentru Funcția Publică. Acestea stabilesc că consultarea publică ar trebui să fie o etapă obișnuită a procesului de elaborare a politicilor (*policy making*), în special pentru a evalua impactul reglementărilor (similar cu evaluarea de impact a UE).

Ministerele italiene utilizează platforme online dedicate pentru a lansa consultări deschise asupra proiectelor de legi, decretelor sau planurilor strategice. Deși nu sunt întotdeauna obligatorii, rezultatele acestor consultări online sunt utilizate pentru a ajusta textele normative și pentru a le face mai eficiente și mai acceptate.

Similar Franței, pentru proiectele mari de infrastructură, consultarea este obligatorie, dar guvernată de legi specifice.

[Codul Achizițiilor Publice](#) conține prevederi privind dezbaterea publică pentru lucrările de infrastructură de mare amploare, asigurând participarea cetățenilor înainte ca proiectele să fie aprobate definitiv.

În concluzie, cadrul italian se bazează pe o combinație de drept administrativ (Legea 241/1990), obligații de transparență și reguli de digitalizare, completate de instrucțiuni guvernamentale care încurajează consultarea publică deschisă, în special prin mijloace electronice.

Rezultatele obținute în urma consultărilor publice în Italia se concentrează pe îmbunătățirea calității actelor normative, simplificarea administrativă și legitimitatea sporită a deciziilor majore, integrând feedback-ul în principal prin mecanisme de *Evaluare a Impactului Regulamentelor* și proceduri de *Dezbatere Publică (Dibattito Pubblico)*.

Instrumentul principal pentru colectarea feedback-ului cetățenilor și al experților este consultarea online, gestionată de ministere și de Departamentul pentru Funcția Publică.

Ministerele utilizează contribuțiile primite pentru a ajusta și rafina proiectele de legi, decrete sau linii directe înainte de adoptarea lor finală de către Consiliul de Miniștri. Ajustările se concentrează adesea pe: eliminarea ambiguităților, asigurarea faptului că normele pot fi aplicate de către administrațiile locale și întreprinderi, acoperirea lacunelor.

Deși nu este întotdeauna un document separat la fel de formal ca în UE, ministerele au obligația de a justifica modul în care consultarea a influențat proiectul legislativ, acest lucru fiind integrat în Analiza de Impact a Regulamentului (AIR).

Rezultatele consultărilor sunt esențiale pentru a identifica și reduce sarcinile birocratice. Feedback-ul din partea întreprinderilor, sindicatelor și asociațiilor ajută la identificarea **procedurilor administrative inutile sau excesiv de costisitoare**. Pe baza acestor constatări, se elaborează propuneri de **simplificare**, adesea prin eliminarea unor autorizații sau prin introducerea de proceduri online, un rezultat direct al accentului pus de Italia pe **digitalizare** în administrația publică.

Conform [Codului Achizițiilor Publice](#), pentru proiectele mari de infrastructură, rezultatul consultării este foarte formalizat. Dezbaterea publică (*dibattito pubblico*) garantează că cetățenii sunt implicați în deciziile privind lucrările mari de infrastructură (linii de tren, autostrăzi, porturi). Consultarea se încheie cu un document final care conține toate contribuțiile și recomandările publicului. Pe baza acestui document, promotorul proiectului trebuie să publice un raport final (relazione conclusiva) în care motivează în detaliu ce

obiecții au fost acceptate (ducând la modificarea traseului sau a soluțiilor tehnice) și de ce anumite obiecții nu pot fi implementate. Scopul este de a crește acceptarea socială a proiectului.

În esență, consultările publice în Italia servesc ca o sursă de informații tehnice și de legitimitate democratică, forțând administrația să ia decizii mai bine informate și să ofere răspunsuri motivate publicului.

ROMÂNIA

Legislația privind consultările publice în România este asigurată de [Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică](#), republicată, cu modificările și completările ulterioare. Această lege stabilește regulile procedurale minimale pentru a asigura transparența în luarea deciziilor la nivelul autorităților administrației publice centrale și locale.

Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică asigură informarea prealabilă a cetățenilor și a asociațiilor legal constituite cu privire la problemele de interes public și proiectele de acte normative, precum și consultarea acestora.

Obligațiile cheie pentru autoritățile publice prevăzute de lege sunt:

Publicarea proiectelor de acte normative cu cel puțin 30 de zile înainte de supunerea spre adoptare, alături de nota de fundamentare/ expunerea de motive și celelalte documente relevante. Publicarea se face pe site-ul instituției, la sediu și, după caz, prin alte mijloace.

Primirea de propuneri de la cetățenii și asociațiile interesate care pot trimite în scris propuneri, sugestii și opinii în termenul de 30 de zile. Autoritățile publice au obligația de a menționa, într-un document, propunerile primite și de a arăta dacă acestea au fost sau nu luate în considerare, motivând respingerea lor.

Dezbaterea publică se organizează dacă se solicită în scris de către o asociație sau dacă actul normativ are un impact deosebit, autoritatea publică este obligată să organizeze o dezbatere publică.

Alte reglementări relevante în acest sens sunt:

[Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative](#) care conține prevederi care completează procedura de elaborare și adoptare a actelor normative, inclusiv aspecte legate de consultare.

[Ordonanța de urgență a guvernului \(OUG\) nr. 66/2011](#) (și alte acte conexe) poate include prevederi specifice consultării publice în domenii precum utilizarea fondurilor europene.

Norme metodologice de aplicare a Legii nr. 52/2003 aprobate prin [HG nr. 831/2022](#) care detaliază modul în care se aplică procedurile de transparență și consultare.

Platforma e-consultare.gov.ro reprezintă un canal digital centralizat utilizat de autoritățile publice pentru a publica proiecte de acte normative și a primi feedback de la public.

De asemenea, autoritățile sunt obligate să întocmească și să publice un raport anual privind transparența decizională.

Rezultatele aplicării legislației privind consultările publice în România (în special Legea nr. 52/2003) prezintă un tablou cu progrese semnificative la nivel procedural, dar și cu provocări constante în ceea ce privește impactul real și calitatea participării.

Rezultatele pozitive și progresele la nivel procedural includ:

- creșterea numărului de consultări întrucât majoritatea autorităților publice respectă obligația formală de a publica proiectele de acte normative pe site-urile proprii și de a le menține în consultare pentru minimum 30 de zile și acest lucru a crescut semnificativ volumul de informații accesibile public;
- existența rapoartelor anuale privind transparența decizională ca obligație legală a autorităților (conform art. 12 din Ig. 52/2003) de a întocmi și publica un raport anual. aceste rapoarte oferă o imagine cantitativă asupra numărului de proiecte, consultări și propuneri primite.
- apariția platformelor centralizate: implementarea unor platforme precum e-consultare.gov.ro facilitează accesul cetățenilor la proiectele de acte normative ale autorităților centrale, îmbunătățind canalul de transmitere a propunerilor.
- desemnarea de personal responsabil: multe instituții au desemnat o persoană sau un compartiment responsabil cu aplicarea Legii 52/2003 și cu relația cu societatea civilă.

Chiar dacă există un cadru formal coerent, impactul consultărilor asupra deciziilor finale este adesea limitat, iar calitatea procesului mai comportă îmbunătățiri. Uneori, proiectele de acte normative sunt publicate fără toate documentele justificative necesare, precum notele de fundamentare sau studiile de impact complete, ceea ce face dificilă formularea unor propuneri pertinente.

Legea obligă la publicarea unui raport al consultărilor publice, dar acesta deseori prezintă doar sintetic propunerile primite și nu detaliază de ce anume o propunere validă a fost respinsă, sau folosește formulări generice. De asemenea, există diferențe mari între instituții în sensul disparităților mari în aplicarea legii. În timp ce unele autorități au procese de consultare mature și reactive, altele tratează consultarea ca pe o formalitate, publicând documentele, dar fără a le promova activ sau a le considera serios.

Autoritățile preferă metoda scrisă evitând să utilizeze instrumentul dezbaterii publice (și din cauza limitelor de timp). De asemenea, implicarea este adesea reactivă, adică se așteaptă feedback și nu proactivă cautând în mod activ părerea grupurilor afectate.

În concluzie, aplicarea Legii nr. 52/2003 a creat un cadru obligatoriu de transparență care forțează administrația publică să facă publice proiectele sale legislative. Rezultatul principal este că România are acum o infrastructură legală și digitală pentru consultare publică.

Cu toate acestea, rezultatele finale în sensul de impact asupra calității actelor normative, sunt încă preponderent formale. Societatea civilă și organismele de monitorizare continuă să sublinieze necesitatea de a trece de la transparența procedurală (publicarea) la transparența de substanță (ascultarea și integrarea feedback-ului).

SLOVACIA

Cadrul legislativ pentru consultările publice și participarea cetățenilor în Slovacia este destul de bine structurat, concentrându-se în principal pe transparența legislativă și pe o procedură formalizată de *trimitere spre comentarii*¹⁴ în timpul elaborării actelor normative.

Slovacia a integrat principiile participării și transparenței în legile sale fundamentale și în procedurile guvernamentale. Cadrul se bazează pe două acte normative principale care reglementează modul în care se elaborează actele normative și modul în care se desfășoară consultările:

1. [Legea nr. 400/2015 privind Elaborarea Actelor Normative](#) este legea fundamentală care stabilește procesul de elaborare a legislației și care formalizează procedura de consultare. Legea impune ca, în faza de pregătire a unui proiect de lege sau a unui regulament (atât legi naționale, cât și reglementări guvernamentale), proiectul să fie supus unei proceduri oficiale de consultare, numită *trimitere spre comentarii*. Are loc inițial o **consultare inter-departamentală**: proiectul este trimis inițial la toate ministerele și agențiile de stat relevante. În paralel, proiectul este supus **consultării publice**, la care participă în mod obligatoriu autoritățile publice locale (municipalități), asociațiile de întreprinderi și organizațiile care reprezintă interese semnificative. Poate participa și publicul larg, în sensul că orice cetățean sau organizație poate depune comentarii și obiecții la proiectul normativ.

Consultările sunt gestionate prin [Portalul Legislativ](#), care asigură transparența întregului proces.

2. [Legea nr. 211/2000 privind Liberul Acces la Informații](#) este similară legilor transparenței din alte țări, inclusiv România, asigură că cetățenii pot accesa informațiile deținute de autoritățile publice. Transparența procedurală susține procesul de consultare prin garantarea faptului că proiectele de legi, rapoartele de impact și, cel mai important, **toate comentariile primite** (cu excepția datelor cu caracter personal) sunt documente publice și accesibile.

¹⁴ Lb. slovacă: *pripomienkovanie*

Există și o serie de instrumente complementare utilizate în procesul consultărilor publice. Astfel, fiecare proiect de lege trebuie să includă o *clauză de impact*¹⁵, care evaluează efectele propunerii asupra bugetului, mediului, întreprinderilor, etc. Feedback-ul din consultarea publică este o sursă esențială de date pentru a fundamenta și ajusta această *clauză de impact*.

Cadrul legislativ slovac face o distincție formală între comentariile simple și *Obiecțiile esențiale*¹⁶. Dacă un minister sau un subiect obligatoriu de consultare depune o Obiecție Esențială și aceasta nu este acceptată, Guvernul trebuie să inițieze o **Procedură de Aprobare Inter-Departamentală** pentru a rezolva conflictul, demonstrând astfel impactul formal pe care îl poate avea o consultare.

Cadrul slovac este unul procedural și obligatoriu, bazat pe un proces de comentarii scrise care trebuie gestionat transparent prin portalul guvernamental, oferind cetățenilor și organizațiilor o modalitate formală de a influența conținutul legilor. Rezultatele obținute din consultările publice în Slovacia sunt puternic formalizate de Legea privind Elaborarea Actelor Normative și de utilizarea intensivă a Portalului Legislativ. Aceste rezultate se concentrează pe rezolvarea obiecțiilor esențiale, îmbunătățirea calității normative și asigurarea transparenței procesului decizional.

Cel mai important rezultat formal este modul în care administrația gestionează contribuțiile primite. Astfel, după încheierea perioadei de consultare, ministerul promotor trebuie să elaboreze un document public detaliat (tabel de răspunsuri) care să rezume și să răspundă la toate comentariile (obiecțiile) primite. Acest tabel arată clar: cine a depus obiecția, care a fost conținutul obiecției, dacă obiecția a fost **acceptată, parțial acceptată sau respinsă** și **justificarea** ministerului pentru decizia luată.

Dacă o obiecție este catalogată drept **obiecție esențială** și nu este acceptată, aceasta declanșează o **procedură de conciliere**¹⁷ la nivel inter-departamental. Acest lucru forțează părțile să negocieze o soluție, iar dacă nu se ajunge la un acord, divergența trebuie adusă la cunoștința Guvernului pentru decizia finală. Acest proces asigură că nicio obiecție importantă nu poate fi ignorată fără o justificare publică și formală.

Rezultatul direct al consultării este integrarea feedback-ului în textul final al proiectului de lege. Comentariile primite de la experți, agenții de stat și grupuri de interese ajută la identificarea erorilor de formulare, a incoerențelor legale și a impactului neintenționat. Pe baza comentariilor, secțiunile care evaluează impactul (Clauza de Impact) pot fi ajustate pentru a reflecta mai realist costurile sau beneficiile propunerii. Prin urmare, proiectul de lege trimis Guvernului pentru aprobare este o versiune revizuită și îmbunătățită, care include modificările rezultate din consultare.

¹⁵ Lb. slovacă: *doložka*

¹⁶ Lb. slovacă: *Zásadné Pripomienky*

¹⁷ L. slovacă: *rozporové konanie*

Utilizarea obligatorie a **Portalului Legislativ** ca instrument central pentru consultări asigură un grad ridicat de deschidere. Pe portal, sunt vizibile publicului:

- proiectul de lege inițial;
- termenul de consultare;
- lista tuturor comentariilor;
- tabelul final de evaluare și răspuns al ministerului.

Această transparență le permite societății civile, presei și opoziției să urmărească dacă și cum au fost luate în considerare sugestiile, crescând responsabilitatea administrației.

În concluzie, consultările publice în Slovacia duc la un **proces de negociere și justificare formalizată**, unde fiecare comentariu primit trebuie să primească un răspuns public, iar obiecțiile serioase declanșează proceduri obligatorii de conciliere.

SPANIA

Cadrul legislativ pentru consultările publice și participarea cetățenilor în Spania este bine definit și se concentrează pe principiile de transparență, bună guvernare și deschidere administrativă.

Cadrul se bazează pe o combinație de legi fundamentale care stabilesc obligații procedurale pentru administrația de stat, ministere și regiuni autonome.

[Legea 39/2015 privind Procedura Administrativă Comună a Administrațiilor Publice](#) este pilonul principal care guvernează relațiile dintre cetățeni și toate nivelurile administrației publice (stat, comunități autonome și local). Legea impune ca, înainte de elaborarea unui proiect de lege sau de regulament, autoritatea promotoare să desfășoare o consultare publică preliminară pe pagina sa web. Scopul este de a obține opinia cetățenilor și a organizațiilor cu privire la necesitatea reglementării, la obiectivele acesteia și la soluțiile alternative posibile. Această consultare trebuie să aibă loc în faza incipientă, înainte de elaborarea textului normativ propriu-zis.

[Legea 40/2015 privind Regimul Juridic al Sectorului Public](#) este o lege complementară care stabilește principiile de funcționare și organizare ale administrației. Impune obligația de a elabora un Raport de Evaluare a Impactului Normativ (*Informe de Evaluación del Impacto Normativo - IEIN*) pentru toate propunerile legislative. Rezultatele consultării publice sunt o componentă cheie a acestui raport, ajutând la fundamentarea deciziilor.

[Legea 19/2013 privind Transparența, Accesul la Informațiile Publice și Buna Guvernare](#) consolidează drepturile cetățenilor de a fi informați și de a participa. Legea impune obligații de transparență activă: administrațiile publice sunt obligate să publice, în mod regulat și sistematic, informații relevante, inclusiv inițiativele legislative în curs de elaborare și rezultatele consultărilor. Totodată consolidează dreptul oricărui cetățean de a solicita informații de la administrație.

Administrația spaniolă utilizează platforme centralizate pentru a gestiona consultările publice. [Portalul de Transparență](#) este punctul unic de acces unde cetățenii pot găsi inițiativele în consultare publică preliminară. Multe ministere și regiuni autonome folosesc instrumente digitale pentru a facilita trimiterea de opinii și sugestii.

În concluzie, cadrul spaniol este extrem de procedural, obligând administrația să deschidă o consultare publică preliminară (*consulta pública previa*) înainte de a scrie efectiv textul normativ, asigurând astfel că feedback-ul influențează direct obiectivele propuse.

Rezultatele obținute din consultările publice în Spania se concentrează pe legitimarea, rafinarea și ajustarea preliminară a inițiativelor normative, asigurând că legislația este bine fundamentată și ține cont de diversele interese înainte de a fi redactată. Aceste rezultate sunt formalizate prin procesul de Evaluare a Impactului Normativ.

Cel mai important rezultat al consultării publice preliminare, impusă de Legea 39/2015, este influențarea fazei incipiente a procesului legislativ:

- feedback-ul primit confirmă dacă o nouă reglementare este într-adevăr necesară pentru a rezolva o problemă socială sau economică;
- definirea obiectivelor ajută la clarificarea și ajustarea obiectivelor pe care Guvernul intenționează să le atingă;
- explorarea alternativelor: contribuțiile pot scoate în evidență soluții alternative la reglementarea propusă, care pot fi mai eficiente sau mai puțin costisitoare;
- guvernul sau ministerul promotor trebuie să publice un rezumat al contribuțiilor primite (sau un raport detaliat) și să explice cum au fost luate în considerare la trecerea la etapa de redactare a textului.

Fiecare propunere de lege sau regulament în Spania trebuie să fie însoțită de un **Raport de Evaluare a Impactului Normativ (*Informe de Evaluación del Impacto Normativo - IEIN*)** conform Legii 40/2015. Rezultatele consultării publice devin o componentă obligatorie a IEIN. Acestea oferă date calitative și cantitative despre: impactul economic și administrativ estimat, opiniile celor direct afectați (întreprinderi, asociații, cetățeni). Prin includerea feedback-ului în acest raport oficial, inițiativa legislativă câștigă o **legitimătate** sporită, arătând că a fost supusă unui proces riguros de analiză publică.

Rezultatele consultărilor sunt esențiale pentru asigurarea transparenței și pentru facilitarea controlului exercitat de Parlament și de Curțile de Conturi. Administrația publică este obligată să pună la dispoziție pe [Portalul de Transparență](#) rezumatele consultărilor, care arată inclusiv contribuțiile diverselor entități. Când propunerea ajunge în Parlament, rezultatele consultării publice sunt incluse în dosar, permițând deputaților și senatorilor să știe ce păreri a avut publicul înainte de a dezbate și a vota textul.

În concluzie, în Spania, consultările publice duc la ajustări în faza conceptuală și de planificare a legii și contribuie la un proces decizional mai transparent și mai bine documentat.

SUEDIA

Cadrul legislativ pentru consultările publice în Suedia este fundamentat pe principiul transparenței și pe un sistem administrativ foarte bine structurat, care delegă sarcini de investigație și propunere unor comisii de experți.

Sistemul suedez nu se bazează pe o lege unică a consultării, ci pe o procedură administrativă obligatorie, numită procesul de *trimitere spre opinie (remiss)*.

Cadrul general este dat de legile fundamentale suedeze, în special cele privind transparența și accesul la informațiile publice.

[Legea fundamentală a libertății presei](#) și [Legea fundamentală a libertății de exprimare](#) stabilesc principiul transparenței. Aceste legi garantează un drept fundamental de acces la documentele oficiale (inclusiv rapoartele de anchetă și răspunsurile la consultări) pentru orice cetățean. Acest lucru asigură că întregul proces legislativ este deschis și controlabil public. De asemenea, stabilesc principiul anonimității (dacă se aplică): orice cetățean sau organizație poate trimite o opinie, iar aceste documente devin publice, cu excepția cazurilor acoperite de legislația privind secretul.

[Legea Administrației Publice](#) guvernează modul în care funcționează administrația, inclusiv obligația de a trata cetățenii în mod egal și de a le oferi posibilitatea de a fi ascultați.

Mecanismul principal de consultare în Suedia este **procesul de trimitere spre opinie (remiss)**. Deși nu este reglementat de o singură lege, este o etapă esențială și obligatorie a procesului legislativ, guvernată de practica administrativă și de Reglementările guvernului.

Prima faza este de investigație. Atunci când guvernul dorește să introducă o nouă lege, de obicei numește o comisie de anchetă (formată din experți, funcționari și uneori politicieni) pentru a studia problema. Comisia își publică concluziile într-un raport amplu.

A doua faza este de consultare. Odată publicat, guvernul trimite raportul de anchetă (sau proiectul de propunere) la un număr mare de organisme de referință pentru a obține o așa numită opinie de avizare (*remissyttrande*). Aceste organisme includ: autorități și agenții de stat, agențiile cu expertiză în domeniul respectiv; organizații ale societății civile, municipalități și consilii regionale, instanțe de judecată (pentru aspecte legale), publicul larg întrucât, deși consultarea este formal adresată entităților specifice, orice cetățean are dreptul de a depune o opinie, iar aceste opinii devin documente publice.

Guvernul primește toate aceste opinii, iar ele servesc ca bază de date publică și argumentativă pentru a elabora proiectul de lege final, care va fi trimis Parlamentului.

Înainte ca guvernul să trimită parlamentului propuneri legislative importante, ele sunt trimise la **Consiliul Legislativ**, o autoritate formată din judecători de la Curtea Supremă. Consiliul nu se consultă cu publicul, dar oferă un control obligatoriu asupra legalității, coerenței și compatibilității propunerii cu Constituția suedeză și cu dreptul UE.

În esență, consultarea suedeză este un proces formal, deschis și bazat pe documente scrise, asigurând o evaluare aprofundată a propunerilor legislative de către experți și părți interesate înainte de decizia finală a Guvernului și Parlamentului.

Rezultatele obținute din consultările publice în Suedia sunt esențiale și integrate direct în procesul decizională. Spre deosebire de alte sisteme, rezultatul principal este o vastă colecție de **opinii oficiale/ avize** care fundamentează decizia guvernului.

Setul de **opinii oficiale/ avize** este cel mai important rezultat formal al procesului suedez de consultare. Toate autoritățile, organizațiile și persoanele fizice cărora li s-a trimis spre consultare un raport de anchetă (SOU) sau un proiect de propunere (Ds) returnează o opinie scrisă, numită *Remissyttrande*. Aceste opinii sunt documente oficiale care devin publice imediat, conform principiului transparenței. Ele sunt arhivate și pot fi accesate de oricine, de la jurnaliști la parlamentari într-o baza de date publică.

Ca rezultat, guvernul își formează o imagine completă și nuanțată a impactului propunerii, incluzând perspectivele legale (de la instanțe), financiare (de la agențiile de stat) și practice (de la municipalități și grupuri de interese).

Opiniile/ avizele sunt folosite de guvern sau ministerul de resort ca material de lucru pentru a elabora proiectul de lege final care va fi trimis Parlamentului (*Riksdag*). Pe baza criticilor și sugestiilor primite, Guvernul ajustează conținutul propunerii legislative. Dacă o propunere este larg criticată ca fiind neaplicabilă sau neconstituțională de către organismele de *remiss*, guvernul este obligat să o modifice substanțial sau chiar să o abandoneze.

Guvernul este obligat să justifice în mod detaliat în propunerea legislativă finală modul în care a luat în considerare și a răspuns la obiecțiile și sugestiile primite în cadrul consultării publice. Prin urmare, proiectul de lege trimis parlamentului este mai robust, mai bine fundamentat tehnic și legal și a fost deja supus unui control riguros de experți.

Rezultatele consultării sunt vitale pentru dezbaterile și decizia Parlamentului. Atunci când o propunere guvernamentală ajunge în *Riksdag*, comitetul parlamentar relevant analizează nu doar textul propus, ci și **toate opiniile de avizare** care l-au precedat. Parlamentul poate vedea exact ce obiecții au ridicat autoritățile de stat (de exemplu, poliția, agenția fiscală) sau grupurile de interese. Acest lucru permite un control parlamentar mai eficient asupra calității legislației.

În concluzie, în Suedia, consultarea publică se traduce nu neapărat în modificări imediate și directe ale textului de către publicul larg, ci într-un volum mare de documente oficiale, bazate pe expertiză, care forțează guvernul să își fundamenteze și să își justifice public fiecare decizie luată în cadrul procesului legislativ.

OBSERVAȚII: prezentul studiu a utilizat informațiile preluate de pe rețeaua de informare parlamentară ECPRD.

De asemenea, pentru aprofundarea perspectivei europene în această chestiune, se pot consulta și alte materiale, cum ar fi:

Comparative Analysis of European Practices On Public Consultation

(<https://rm.coe.int/council-of-europe-comparative-analysis-of-european-practices-on-public/1680aef56f>)

Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission (2002) Commission of the European Communities:

http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_standards_en.pdf

Special Report ‘Have your say!’: Commission’s public consultations engage citizens, but fall short of outreach activities (2019) European Court of Auditors:

https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19_14/SR_Public_participation_EN.pdf