

EXPUNERE DE MOTIVE

1. Titlul proiectului actului normativ

Propunerea legislativă – Lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică.

2. Motivul Emiterii Actului Normativ

România a demarat procesul de digitalizare și de transparență decizională, însă acest proces a fost inițiat într-o manieră fragmentată, inefficientă, care nu permite în mod real și eficient persoanelor interesate să se implice și să transmită propuneri cu privire la proiectele de acte normative.

În prezent, procesul de dezbatere publică a proiectelor de acte normative adoptate de către administrația publică locală sau centrală este reglementat prin legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică. La mai bine de 17 ani de la intrarea în vigoare a legislației privind transparența administrației, există mari lacune în ceea ce privește participarea publică la actul decizional. Astăzi, accesibilitatea informațiilor postate este greoaie și necesită o bună cunoaștere a infrastructurii autorităților din partea cetățenilor.

La acest moment, Secretariatul General al Guvernului gestionează o platformă națională (i.e. www.e-consultare.gov.ro) în care sunt publicate proiectele de acte normative de la nivelul ministerelor, autorităților centrale din subordinea ministerelor, precum și autorităților centrale autonome. În ceea ce privește completarea platformei cu informațiile relevante, aceasta este realizată prin căutarea manuală a documentelor pe site-urile autorităților de la nivel central, o dată pe săptămână, de către personalul Secretariatului General al Guvernului României. Astfel, asistăm la un proces greoi, care poate duce la întârzieri în publicarea spre dezbatere a proiectelor de acte normative. Mai mult decât atât, platforma nu asigură și publicarea proiectelor de acte normative locale. Procesul aplicabil la acest moment nu poate fi extins și la nivelul proiectelor de acte normative locale, reprezentând un volum mult prea ridicat de informații care ar trebui verificate și introduse de către personalul Secretariatului General al Guvernului.

Astfel, în prezent, nu există o platformă națională în care toate autoritățile locale și centrale au obligația să publice spre dezbatere proiectele de acte normative, într-un format editabil, ușor de prelucrat ulterior de către persoanele interesate să ia parte la procesul dezbaterii publice.

Comisia Europeană menționează, referindu-se la transparența decizională în România, într-o analiză din anul 2018¹ faptul că, la mai bine de 13 ani de la momentul adoptării legii nr. 52/2003, multe autorități publice locale și centrale nu publică proiecte de acte normative și nu au mecanisme proprii de gestionare a procesului de consultare publică.

¹ <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=19964&langId=en>

De asemenea, Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare economică („OCDE”) în cadrul Evaluării guvernantei publice: România² menționează faptul că la nivel național există consultările la care participă un număr foarte limitat de organizații nonguvernamentale („ONG”) active.

Consiliul Europei, în cadrul raportului din anul 2019 privind participarea la procesul decizional de la nivelul României³ menționează drept recomandare expresă creșterea capacității de răspuns în cadrul consultărilor publice și încurajarea societății civile să participe la procesul decizional.

De asemenea, România și-a asumat prin numeroase strategii și politici publice obiective privind îmbunătățirea procesului de dezbateră a proiectelor de acte normative.

Astfel, prin Strategia pentru consolidarea administrației publice 2014-2020 a fost identificat drept obiectiv major „Întărirea capacității administrației publice locale de a implementa principiul transparenței decizionale”. Strategia menționează necesitatea promovării „unor măsuri menite să contribuie la o mai bună implementare a regulilor transparenței procesului decizional de la nivelul administrației publice locale” precum utilizarea instrumentelor de fundamentare a deciziei. Sunt identificate, în aceeași strategie, măsuri concrete privind crearea unor platforme referitoare la procesul decizional aplicabil autorităților locale. De asemenea, o altă problemă identificată este lipsa resurselor informatice necesare pentru desfășurarea unui proces de transparență decizională.

Raportul Național de Țară pentru România din 2020⁴ realizat de Comisia Europeană menționează că, pentru obiectivul asumat de către România în anul 2019 (i.e. îmbunătățirea calității și previzibilității procesului decizional) nu a fost înregistrat niciun progres la nivel național.

România a confirmat interesul pentru continuarea implementării angajamentelor deja asumate cu privire la transparența și consultarea publică în procesul decizional în cadrul Parteneriatului pentru Guvernare Deschisă - Planul național de acțiune 2018-2020.⁵ În cadrul planului național este menționat expres că „la nivelul autorităților administrației publice locale, gradul de informare și implicare cu privire la guvernarea deschisă este redus. Există inițiative și exemple de bună practică, dar în lipsa unor comunicări și informări adecvate ale acestora, nu sunt replicate la nivelul administrației publice locale”. În concluzie, planul stabilește drept obiectiv major creșterea gradului de implicare a cetățenilor în procesul decizional al autorităților administrației publice locale.

Strategia națională anticorupție pe perioada 2016-2020⁶ stabilește drept obiectiv general dezvoltarea unei culturi a transparenței pentru o guvernare deschisă la nivel central și local. Strategia menționează că drept necesitate pentru viitor „dezvoltarea platformei consultare.gov.ro pentru a asigura creșterea transparenței decizionale”.

O platformă națională unică în cadrul căreia vor fi publicate toate proiectele de acte normative la nivel local sau central ar răspunde exact obiectivelor identificate în strategiile și

² <https://www.oecd.org/gov/public-governance-review-scan-romania.pdf>

³ <https://rm.coe.int/report-visit-of-the-conference-of-ingos-to-romania-ii-2018/168097e57e>

⁴ 2020-european_semester_country-report-romania_ro.pdf

⁵ http://ogp.gov.ro/nou/wp-content/uploads/2018/07/PNA-2018-2020_draft-iulie-2018.pdf

⁶ http://www.mprp.gov.ro/web/wp-content/uploads/2017/09/strategia_nationala_anticoruptie_2016-2020.pdf

planurile de mai sus, asigurând un proces unitar de transparență decizională inclusiv cu privire la administrația publică locală, chiar și acolo unde nu există resurse pentru a fi implementate soluții proprii ale autorităților locale. Astfel, modificarea legii este necesară pentru transparentizarea procesului de dezbateră a proiectelor de acte normative.

În vederea optimizării transparenței, este imperativă participarea tuturor cetățenilor în procesele decizionale și de elaborare a actelor normative. În acest scop, prezentul proiect de lege vizează modificarea legii 52/2003 astfel încât aceste dezbateri publice să fie accesibile întregii societăți și nu numai entităților mari care dețin capacitatea și cunoștințele necesare pentru monitorizarea și prelucrarea documentelor publicate.

Modificările vizate în acest proiect de lege au la bază două etape de transformare a mecanismului existent pentru transparența decizională. Prima etapă prevede îmbunătățirea calității documentelor postate și publicarea noilor documente în format editabil, această condiție fiind aplicată tuturor site-urilor instituțiilor publice. De asemenea, autoritățile publice care au resursele necesare precum accesul la internet vor avea obligația de a desfășura ședințele publice de dezbateri a proiectelor de acte normative și în mediul online. Această etapă are efecte imediate, fiind obligatorie de implementat de la momentul adoptării prezentei legi. A doua etapă a proiectului de lege are ca scop crearea unei platforme unice naționale pentru centralizarea tuturor proiectelor de acte normative. Această etapă va intra în vigoare la cel mult doi ani de la aplicarea .

Această inițiativă legislativă poate fi un pas important spre a face din România un lider în domeniul transparenței și dezbaterii proiectelor de acte normative.

2.1. Descrierea Situației Actuale

În prezent, instituțiile publice organizează dezbateri pe propriile site-uri sau fizice la sediile acestora, iar consultarea cu cetățenii și organizațiile civice se face prin publicarea documentelor, în majoritatea cazurilor, în format scanat. Acest format nu poate fi prelucrat electronic, ci doar citit de către părțile interesate. În consecință, modelul existent pentru dezbaterile publice, reprezintă un impediment și o barieră în calea transparenței.

Mai mult decât atât, persoanele nevăzătoare care folosesc aplicații speciale de citit documentele nu pot folosi aceste instrumente pentru documente în format pdf scanat care sunt interpretate ca imagini. Astfel, în acest moment, o categorie întreagă de cetățeni din România nu are acces la proiectele de acte normative propuse de către autorități spre a fi adoptate.

În prezent, publicarea documentelor pe propriile platforme în formate scanate nu constituie o încălcare a obligației de transparentizare a procesului decizional. Actualmente este legală publicarea documentelor în astfel de formate chiar dacă acestea sunt în fapt inaccesibile unui segment mare al populației.

Printre obstacolele transparenței decizionale se număra și faptul, prin publicarea proiectelor de acte normative pe propriile site-uri, părțile interesate vor putea accesa informația doar în urma căutării pe zeci de site-uri ale autorităților publice. Această realitate îngreunează accesul întregii societăți la informații de interes public.

De asemenea, deși prevederile legii în vigoare stipulează organizarea ședințelor publice la sediul autorităților, în contextul distanțării sociale și a restrângerii întâlnirilor fizice, accesul la

procesele decizionale devine din ce în ce mai restrâns. Astfel de impedimente pot fi depășite prin organizarea ședințelor online și transmiterea acestora către cetățeni.

2.2. Schimbări Preconizate

La nivel european, tendința de a face cât mai accesibilă dezbaterea proiectelor de acte normative deja produce rezultate. Progresul înregistrat în ultimii ani a determinat sporirea considerabilă a participării la dezbateri publice în cadrul Comisiei Europene, în special prin intermediul canalului online orientat spre dezvoltarea și extinderea informațiilor puse la dispoziția publicului (LEOS²). În mod similar, în România transparența poate fi îmbunătățită pentru a readuce în centrul acțiunii administrației publice cetățeanul.

Prin adoptarea acestui proiect de lege, autoritățile administrației publice vor avea obligativitatea de a publica documentele în format editabil pe site-urile proprii, dar și pe un portal național unic. Documentele sunt considerate a fi de calitate bună dacă sunt adecvate scopului pentru care au fost gândite, și anume pentru transparentizare și dezbatere publică. În acest sens, documentele electronice sunt disponibile chiar și celor cu resurse și capital restrâns, dar care doresc să ia parte la viața cetății.

3. Impactul Socio-economic al Proiectului de Act Normativ

Prin adoptarea prezentului act normativ dezbaterea publică a actelor normative va fi realizată mult mai eficient, iar publicarea documentelor se va face într-un format procesabil. Prin intermediul feedbackului primit din partea publicului se va îmbunătăți real calitatea proiectelor de acte normative. Trecutul atestă faptul că dezbaterile publice la nivel național reprezintă sursa optimizării proiectelor de acte normative.

4. Impactului Financiar asupra Bugetului General

Costul platformei naționale va fi asigurat din cadrul bugetului Secretariatului General al Guvernului, suma aproximată la acest moment fiind de maxim 50.000 de euro.

Restul prevederilor modificate prin prezentul proiect de act normativ nu au impact financiar asupra bugetului general.

5. Efectele Proiectului de Lege asupra Legislației în Vigoare

Documentele publicate în format editabil, implementarea unei platforme centralizate pentru publicarea proiectelor de acte normative, precum și organizarea online a ședințelor de dezbatere a proiectelor de acte normative vor conduce la consultarea reală cu publicul, o mai bună cunoaștere a legii și o creștere a încrederii în administrația publică de către societate.

6. Consultările Efectuate în Vederea Elaborării Proiectului de Lege

În dezvoltarea acestui proiect de lege au fost consultați membri ai societății civile, experți tehnici și actori principali reprezentând organizații nonguvernamentale de specialitate. Au fost incluși în consultare și reprezentanți ai Ministerului Inovării, Cercetării și Digitalizării.

²<https://joinup.ec.europa.eu/collection/justice-law-and-security/solution/leos-open-source-software-editing-legislation/releases>

Prezenta inițiativă a pornit dinspre societatea civilă, către reprezentanții din Parlament.

În numele inițiatorilor:

Diana-Anda Buzoianu – Deputat USR PLUS

Sabin Sărmaș - Deputat PNL

DR AGOS

Cătălin Teniță – Deputat USR PLUS

Oana Cambera – Deputat USR PLUS

Monica Berescu - Deputat USR PLUS