

Consultarea autorităților locale de către guvernare

Comitetul de guvernare

Raportor: Anders KNAPE, Suedia (L, PPE / CCE)

Rezumat

Dreptul autorităților locale de a fi consultate de către autoritățile centrale, în chestiuni ce le vizează activitatea este un principiu fundamental al democrației locale, consacrat în Carta Europeană a Autonomiei Locale. Pentru ca această consultare să fie eficientă, aceasta trebuie să fie transpusă într-un cadru de politici și reglementări care să reflecte nevoile administrației locale din fiecare stat membru. Congresul acordă o atenție deosebită existenței unor sisteme eficiente și eficace de consultare în statele membre și pledează pentru o abordare aprofundată și cuprinzătoare a consultării, pentru a obține decizii mai bune și o guvernare de calitate la nivel local și național. În Rezoluția 368 (2014) "Strategia privind dreptul autorităților locale de a fi consultate de alte niveluri de guvernare" se solicită autorităților naționale și locale și asociațiilor autorităților locale să colaboreze pentru a stabili consultări sistematice și regulate în țările lor. Strategia identifică acțiunile-cheie pentru îmbunătățirea consultării în statele membre, în special pentru Congres este esențial să furnizeze îndrumări pentru asociațiile naționale în acest sens. Acest Ghid prezintă principalele elemente pe care trebuie să le includă astfel de proceduri de consultare.

REZOLUȚIE

1. Dreptul autorităților locale de a fi consultate de niveluri superioare de guvernare este un principiu fundamental al practicii juridice și democratice europene, consacrat în Carta europeană a autonomiei locale (articolele 4.6, 5, 9.6 și 10). Atunci când se efectuează consultări la timp și într-o manieră adecvată cu privire la toate aspectele care le privesc în mod direct, aceasta contribuie la consolidarea democrației și a bunei guvernări și la dezvoltarea și punerea în aplicare a politicilor și a legislației solide.

2. În conformitate cu Rezoluția 368 (2014), Congresul a adoptat o strategie privind dreptul autorităților locale de a fi consultate și s-a angajat să elaboreze îndrumări

pentru îmbunătățirea proceselor de consultare, făcându-le mai focusate pe rezultate și mai bine definite. Astfel, Congresul Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europei:

a. adoptă Ghidul privind dreptul autorităților locale de a fi consultate de niveluri superioare de guvernare, care este anexat la prezentă Rezoluție;

b. se angajează să utilizeze acest Ghid ca document de referință în activitățile sale de monitorizare;

c. solicită autorităților locale și asociațiilor naționale și regionale ale autorităților locale și regionale să utilizeze acest Ghid ca instrument și inspirație în dialogul cu guvernele lor regionale și naționale privind îmbunătățirea proceselor de consultare

GHID PRIVIND CONSULTAREA AUTORITĂȚILOR LOCALE DE CĂTRE GUVERNARE

1. Introducere

1. Dreptul autorităților locale de a fi consultate de către niveluri superioare de guvernare este un principiu fundamental al practicii juridice și democratice europene, consacrat în Carta europeană a autonomiei locale (articolele 4.6, 5, 9.6 și 10); contribuie la buna guvernare și la dezvoltarea și punerea în aplicare a politicilor și a legislației în vigoare.

2. Consultarea trebuie să fie o parte necesară a proceselor de elaborare a politicilor și a proceselor administrative, pentru ca dorințele autorităților locale să fie cunoscute în timp util și luate în considerare în mod corespunzător în deciziile autorităților naționale și regionale.

3. Autoritățile locale trebuie să aibă un rol activ în elaborarea deciziilor și a politicilor cu privire la toate aspectele care le vizează. Contribuția lor trebuie să fie organizată din timp, astfel încât ele să aibă oportunitatea reală de a-și formula și articula propriile opinii și propuneri, dar și pentru a-și exercita influența.

4. Pentru a evita ca procesele de consultare să rămână doar mecanisme de furnizare și schimb de informații, acest Ghid urmează să permită guvernelor locale și asociațiilor acestora să consolideze și să faciliteze o consultare eficientă și să dezvolte un sistem de negociere politică reală.

2 Obiectivul și principiile consultării

2.1 Obiectivul

5. Crearea unor condiții și mecanisme favorabile pentru consultarea eficientă a autorităților locale de către autoritățile centrale este în interesul ambelor părți, deoarece poate spori înțelegerea reciprocă a provocărilor și a realităților cu care se confruntă, împărțirea responsabilităților precum și obiectivelor și priorităților ambelor părți. Acest dialog poate oferi un forum pentru discuții generale, în special în ceea ce privește aspectele legate de finanțare și poate crea condițiile unei percepții comune a problemelor și oportunităților legate de autonomia locală și activitățile municipale. De asemenea, aceasta poate facilita înțelegerea de către autoritățile centrale a condițiilor în care autoritățile locale trebuie să își asume partea

lor din serviciile publice. În schimb, acest lucru poate oferi autorităților locale o mai bună înțelegere a responsabilității globale a parlamentelor și guvernelor pentru întregul sector public. Mecanismele eficiente de consultare favorizează, prin urmare, dezvoltarea și punerea în aplicare a unor legislații și politici mai pertinente.

6. Ghidul privind consultarea autorităților locale de către autoritățile centrale redă asociațiilor naționale ale autorităților locale și delegațiilor naționale îndrumări privind:

- conceptul de consultare;
- cadrul juridic și instituțional;
- procesul și procedura (formatul, calendarul, informarea, publicitatea).

7. Obiectivul este de a inspira autoritățile locale și asociațiile acestora să îmbunătățească procesele de consultare, făcându-le mai bine definite și orientate spre rezultate. *Scopul general al acestui Ghid este de a contribui la consolidarea culturii comunicării, consultării și dialogului între diferitele niveluri de guvernare din statele membre ale Consiliului European, în interesul atât a democrației, cât și a eficienței guvernamentale în procesul de luare a deciziilor.*

2.2 Principii

8. Consultarea autorităților locale de către autoritățile centrale ar trebui să se bazeze pe principiile:

- respect reciproc între toți actorii;
- deschidere și transparență;
- Responsabilitatea tuturor actorilor care oferă feedback adecvat

3. Principiile privind modul de desfășurare a consultărilor

9. *O consultare eficientă a autorităților locale de către alte niveluri de guvernare se bazează pe doi piloni: un cadru național de reglementare bine definit și un cadru instituțional adecvat.* Dreptul autorităților locale de a fi consultate ar trebui să fie consacrat în legislația națională. Este la fel de important ca fiecare stat membru să dispună de un cadru instituțional adecvat pentru organizarea consultărilor cu autoritățile locale. La rândul lor, autoritățile locale au nevoie de instituții capabile

să-și reprezinte și să-și protejeze interesele, cum ar fi asociațiile naționale ale autorităților locale care pot aloca resurse și timp adecvat pentru a asigura o reprezentare eficientă a autorităților locale în procedurile de consultare.

10. O altă componentă cheie a oricărei consultări reușite este existența unor practici administrative adecvate și a unei culturii de luare a deciziilor la nivelul guvernelor naționale și regionale. Acest lucru necesită nu numai un cadru legislativ bine formulat la nivel național și, după caz, nivelul regional, existența unor reguli și reglementări scrise, dar și posibilitatea de a organiza reuniuni formale, atât comitete / comisii permanente, cât și comisii ad-hoc; și grupuri de lucru pentru schimb de opinii și cunoștințe privind aspecte specifice (în special în domeniile finanțelor locale și gestionării activelor) de natură operațională, care necesită măsuri luate la nivel de guverne naționale și regionale.

3.1 Cadrul juridic

11. Consultarea autorităților locale de către autoritățile centrale necesită un cadru legal bine formulat la nivel național. *Carta europeană a autonomiei locale stipulează în principiile sale fundamentale că: autoritățile locale ar trebui să fie consultate în timp util și într-o manieră adecvată în procesul de planificare și luare a deciziilor pentru chestiunile care au un impact direct asupra acestora (articolul 4.6); că acestea ar trebui consultate cu privire la modalitățile de alocare a resurselor redistribuite acestora (articolul 9 alineatul (6)); și că schimbările în limitele teritoriale ale autorităților locale nu se fac fără consultarea prealabilă a comunităților locale în cauză (articolul 5).*

12. *Semnatarii Cartei Europene a autonomiei locale recomandă ca drepturile autorităților locale de a fi consultate să se regăsească în legislația lor internă, de preferință în Constituție. Trebuie să se ia măsuri pentru a fi asigurat dreptul la consultare, garantat atât de legislație, cât și de facto. În plus, recunoscând faptul că unele țări au dezvoltat cu succes tradițiile de consultare, care nu sunt susținute în legislație, se recomandă ca legislația relevantă să ofere și reglementări clare și detaliate ale procesului de consultare, pentru a face acest proces formal, previzibil și orientat către rezultate. Prin urmare, cadrul juridic relevant ar putea descrie în mod clar: a) obiectivele consultărilor; b) părțile implicate și drepturile și obligațiile acestora; c) termenii, formele și procedurile de consultări; și d) rezultatele așteptate ca urmare a consultărilor.*

13. Legislația ar trebui să garanteze, de asemenea, păstrarea înregistrărilor scrise ale consultărilor și că autoritățile locale au dreptul să primească în scris informații clare și detaliate cu privire la documentele de politică propuse și deciziile de reglementare. *Legislația internă ar trebui să recunoască rolul asociațiilor naționale ale autorităților locale în procesul de consultare a autorităților locale cu niveluri mai înalte de guvernare. Legislația ar trebui, de asemenea, să garanteze dreptul la plângere sau petiție din partea autorităților locale, în cazul în care se consideră că consultările necesare nu au fost desfășurate în mod corespunzător sau nu au fost efectuate deloc.*

14. Legislația națională și, dacă este cazul, legislația regională ar trebui să recunoască rolul asociațiilor naționale de a fi implicate în consultări și să reprezinte interesele membrilor lor.

3.2 Cadrul instituțional

15. Consultarea autorităților locale este un proces care necesită un cadru instituțional formal și adecvat. Consultarea autorităților locale este responsabilitatea instituției publice care deține un mandat de luare a deciziilor cu privire la aspectele care au un impact direct asupra autorităților locale.

16. În consecință, puterea executivă națională este un actor-cheie în consultarea autorităților locale cu privire la politicile și deciziile care au un impact direct asupra vieții locale. Un minister este de obicei responsabil pentru administrația locală și administrația teritorială: acest minister ar trebui să ia măsuri pentru a organiza consultări cu autoritățile locale. Dacă nu există un minister responsabil pentru autoritățile locale, ministerul finanțelor ar trebui să fie responsabil de organizarea consultărilor cu autoritățile locale cu privire la resursele care urmează să fie alocate bugetelor locale. De asemenea, consultările pot fi efectuate cu niveluri mai înalte, cum ar fi cu președintele statului sau / și premierul dar, deși consultările la acest nivel sunt binevenite, sunt necesare întâlniri consultative cu ministerele de resort relevante pentru a asigura rezultate practice. Reglementările la nivelul ministerelor de resort relevante ar trebui să prevadă în mod clar formele și procedurile de consultare a autorităților locale.

17. *Un alt actor-cheie în consultare este organul legislativ național (și, după caz, regional) care are mandatul de a adopta un cadru național de reglementare privind autonomia locală.* Atunci când organele legislative naționale dispun de unități structurale (comitete) care abordează chestiuni sectoriale specifice (în

majoritatea țărilor, un comitet specific este responsabil de autonomia locală și politica regională în parlament), inițiativele legislative sunt, de obicei, discutate la nivelul comisiilor, înainte ca acestea să ajungă în sesiunea parlamentului spre adoptare. Nivelul comisiilor parlamentare este, prin urmare, cel mai potrivit pentru organizarea consultărilor privind inițiativele juridice care au un impact direct asupra administrației locale. Prin urmare, regulamentul de procedură al comisiei parlamentare ar trebui să includă dispoziții specifice privind organizarea consultărilor cu autoritățile locale, identificând subiectul consultării, procedurile și calendarul, precum și participanții la acest proces.

18. Regulamentul de procedură trebuie nu doar să permită autorităților locale și asociațiilor autorităților locale să participe la sesiunile comisiilor, dar și să aibă acces deplin la toate documentele relevante și să prezinte avize scrise cu privire la proiectele legislative. Regulamentul de procedură al comisiilor parlamentare ar trebui să includă și posibilitatea de a implica experți din asociațiile autorităților locale în pregătirea proiectelor de legi care au un impact asupra statutului, sarcinilor și funcțiilor lor juridice și situației economice sau financiare.

19. În statele federale și regionale, autoritățile regionale și federale sunt, de asemenea, actori-cheie în procesul de consultare și trebuie să comunice politicile și deciziile lor autorităților locale în cadrul mandatului lor. În cazul regiunilor cu competențe legislative, procesul de consultare ar trebui să fie organizat de către organele legislative și executive regionale. Dacă nu există ministere la nivel regional, trebuie să fie organizate consultări cu șeful legislativului regional și cu departamentele executive ale administrațiilor regionale.

Rolul asociațiilor naționale ale autorităților locale

20. Legislația națională ar trebui să recunoască rolul asociațiilor naționale de a fi implicate în consultări și de a reprezenta interesele membrilor lor. Autoritățile locale și asociațiile lor de autorități locale sunt atât actori, cât și beneficiari ai procesului de consultare. Autoritățile locale ar trebui să vorbească cu guvernele naționale și regionale, pe cât posibil, cu o voce unitară. Existența unor asociații naționale puternice ale autorităților locale este, prin urmare, o condiție prealabilă pentru consultarea cu succes a autorităților locale de către alte niveluri de guvernare. Pe lângă cadrulul juridic național, asociațiile sunt încurajate să elaboreze un memorandum de înțelegere cu parlamentele naționale și ministerele de resort, care va funcționa ca un ghid ce definește detalii suplimentare privind procesele de

consultare și modalitățile operaționale de aplicare a dreptului de a fi consultate, astfel precum este garantat de Cartă europeană a autonomiei locale.

21. În țările în care autoritățile locale sunt reprezentate de mai multe asociații, guvernele naționale ar trebui să faciliteze stabilirea unui sistem național de consultare cu autoritățile locale și să garanteze reprezentarea tuturor asociațiilor în procesul consultativ. Toate nivelurile de guvernare trebuie să fie reprezentate în acest sistem național de consultare. Asociațiile naționale ar trebui să coopereze cât mai strâns posibil pentru a defini pozițiile comune cu privire la chestiunile ce le afectează.

22. Asociația națională a autorităților locale reprezintă de obicei guvernele locale în procesul de consultare. Cu toate acestea, acest lucru nu exclude posibilitatea ca autoritățile locale individuale să fie consultate. Atunci când consultarea este efectuată doar prin intermediul asociațiilor autorităților locale, obligația acestor asociații este de a difuza documentele și informațiile și de a colecta feedback de la autoritățile care le sunt membri. În țările în care nu există o asociație a autorităților locale, responsabilitatea ministerelor de resort, cu un mandat de luare a deciziilor, este de a transmite autorităților locale proiectul de decizii și politici și de a le solicita opinia.

3.3 Procese și proceduri

23. Autoritățile locale vor fi consultate, în măsura posibilității, în timp util și într-o manieră adecvată în procesul de planificare și de luare a deciziilor privind aspectele ce le privesc în mod direct.

3.3.1 Participanții la proces

24. Asociațiile naționale ale autorităților locale ar trebui să reprezinte guvernele locale în procesul de consultare. Acestea ar trebui să se asigure că sunt invitate în mod regulat să revizuiască inițiative legislative și de politică relevante, să coopereze cu alte asociații și să facă în mod regulat schimburi de bune practici.

25. Guvernele locale individuale pot fi consultate. Cu toate acestea, dacă subiectul consultării se referă la mai multe unități ale administrației publice locale, trebuie să fie asigurată coordonarea între reprezentanții autorităților locale în cauză.

3.3.2 Obiectul consultării

26. *Autoritățile locale ar trebui să fie consultate cu privire la toate aspectele ce le vizează direct. Acestea sunt direct vizate atunci când urmează a fi puse în aplicare unele politici guvernamentale sau, atunci când un act juridic afectează în mod direct statutul lor juridic, competențele, situația economică și / sau financiară.*

27. *În special, consultarea ar trebui să fie obligatorie atunci când este discutată orice decizie privind modificarea limitelor teritoriale ale autorităților locale (articolul 5 din Cartă), sau modul în care vor fi alocate resurse redistribuite acestora (articolul 9.6). Ori de câte ori sunt transferate sarcini suplimentare autorităților locale, este necesară o analiză a impactului economic (articolul 9 alineatul (2)).*

3.3.3 Etapele implicării autorităților locale

28. *Autoritățile locale și asociațiile acestora ar trebui să aibă un rol activ în pregătirea deciziilor și o oportunitate reală de a-și exprima opiniile și propunerile.*

29. *Autoritățile naționale și regionale ar trebui, de asemenea, să asigure că forma și calendarul consultărilor sunt de așa natură încât autoritățile locale și asociațiile autorităților locale au posibilitatea, cu excepția circumstanțelor excepționale, de a informa și consulta membrii în mod corespunzător, de a pregăti și de a prezenta propuneri constructive, să exprime interesele și opiniile din timp pentru ca acestea să fie luate în considerare în formularea politicilor și a legislației.* Carta nu specifică niciun calendar normativ, deoarece depinde de condițiile și de contextul fiecărui stat membru. Cu toate acestea, complexitatea problemei trebuie să fie întotdeauna luată în considerare pentru ca părțile în curs de audiere să aibă timp să dea un răspuns relevant.

30. *Consultările trebuie să fie organizate la etapa pregătitoare de elaborare a deciziilor / politicilor și nu după adoptarea lor de către organul decizional relevant, astfel încât expertiza administrației locale să poată fi inclusă.*

3.3.4 Forme de consultare

31. *Autoritățile statului, în cooperare cu asociațiile autorităților locale, ar trebui să definească detaliile procesului și formele pe care trebuie să le aibă consultarea, pentru a asigura că procesul respectă principiile Cartei Europene a autonomiei locale și anume să organizeze consultări într-un mod adecvat. Ambele părți ar trebui să fie de acord în prealabil cu privire la orice măsuri de transparență și comunicare cu mass-media privind procesul de consultare și să identifice, de asemenea, persoana*

(persoanele) responsabilă pentru furnizarea rapoartelor sesiunilor de consultare. Reuniunile ar trebui să aibă agende specifice și bine structurate și liste preconizate de participanți, iar documentele de întrunire ar trebui să fie difuzate tuturor participanților.

32. Carta europeană a autonomiei locale nu definește sau prescrie formele de consultare sau nu oferă precizări privind procesul de consultare deoarece nu există o soluție "unică pentru toți", se poate de folosit o varietate de forme, în funcție de problemele discutate și în conformitate cu legile, reglementările, precum și tradițiile specifice ale țării în cauză.

33. Consultările pot fi efectuate în formă scrisă. În astfel de cazuri, înregistrările scrise ale consultărilor trebuie păstrate și puse la dispoziția tuturor părților interesate.

34. Întâlniri formale: consultările pot include organizarea de reuniuni formale sau crearea de comisii ad-hoc și grupuri de lucru pentru schimbul de opinii și cunoștințe privind anumite aspecte (în special în domeniile finanțelor locale și gestionării activelor) de natură operativă care necesită luarea unor măsuri rapide de către guvernele naționale și regionale.

35. Platforme consultative mixte: se poate de creat o platformă care să reunească guvernul național și asociațiile autorităților locale. Astfel de organisme cuprind atât reprezentanții guvernului, cât și ai asociațiilor, ambele părți delegând reprezentanți în număr egal.

36. Discuții la masă rotundă: în statele federale, aceste mese rotunde pot include reprezentanți ai trei niveluri guvernamentale - federale, regionale și locale. Aceste mese rotunde de mai multe niveluri tind să fie organizate pe chestiuni care au un impact asupra tuturor nivelurilor administrației publice. De obicei, astfel de mese rotunde sunt organizate pentru a examina proiectele de bugete federale și pentru a discuta subvențiile centrale pentru administrațiile regionale și locale. Acestea permit asociațiilor autorităților locale să canalizeze experiența și expertiza lor în procesul legislativ la un stadiu incipient. Mesele rotunde ar trebui să aibă loc în mod regulat și să aibă o agendă prestabilită.

37. Consiliile consultative speciale: guvernele naționale și regionale pot dori să creeze consilii speciale pentru elaborarea proiectelor de decizii. Este important ca experții care participă la astfel de consultări să aibă un mandat clar din partea asociațiilor naționale.

38. Participarea la comisiile parlamentare: acest proces ar trebui reglementat printr-un memorandum de înțelegere între asociația autorităților locale și organele parlamentare competente, care trebuie să definească obligațiile participanților și contribuția lor la procesul legislativ.

3.3.5 Informare și publicitate

39. *Autoritățile naționale și regionale trebuie să furnizeze în scris informații clare și detaliate cu privire la politicile propuse, cu mult înainte ca consultările să aibă loc, pentru ca cei consiliați să fie bine informați cu privire la motivele și obiectivele fiecărei decizii sau politicii planificate.* Informațiile adecvate ar trebui, de asemenea, să fie furnizate în timp util pe parcursul procesului de consultare, pentru a facilita contribuția substanțială a autorităților locale.

40. *Contribuțiile diferitelor părți consultate și rezultatele consultării ar trebui să fie făcute publice.*

41. *Autoritățile publice ar trebui să ofere un feedback disponibil publicului larg privind rezultatul consultărilor.* Rezultatele trebuie să fie publicate și difuzate în conformitate cu reglementările naționale. *O explicație detaliată a motivelor pentru acceptul sau respingerea anumitor propuneri ar trebui, de asemenea, să fie comunicată în scris și publicată.*

42. *Asociațiile naționale ale autorităților locale ar trebui să publice în mod regulat informații privind consultările cu autoritățile naționale și regionale pentru publicul larg și să difuzeze rezultatele consultărilor în rândul membrilor lor. Atunci când asociația națională sprijină decizia finală a consultării, aceasta trebuie să facă o declarație oficială a sprijinului său. Atunci când nu este de acord cu decizia, ea poate face o declarație publică corespunzătoare, explicând motivele ce au determinat poziția sa.*

43. *Toate părțile implicate în consultări ar trebui să utilizeze pe deplin posibilitățile sporite de consultare oferite de noile mijloace de informare în masă.*