

RAPORT DE MONITORIZARE

**asupra implementării Legii nr. 544/2001 privind
liberul acces la informațiile de interes public și Legii
nr. 52/2003 privind transparența decizională în
administrația publică în anul 2017 în cadrul
proiectului SIPOCA 35 ”Guvernare transparentă,
deschisă și participativă – standardizare, armonizare,
dialog îmbunătățit”**

Evaluarea - diagnoză națională privind grupul țintă

A fost evaluat stadiul actual al respectării prevederilor minimale privind afișarea din oficiu a informațiilor de interes public pe paginile de internet ale instituțiilor publice vizate și stadiul actual al practicilor de lucru în aplicarea legii nr 52/2003 privind transparența decizională.

Evaluarea a fost aplicată unui număr de 211 de instituții, 42 instituții ale prefectului, 42 consilii județene, 94 primării de municipiu, 6 primării de sector ale municipiului București și 27 de ministere.

Prin raportare la perioada anterioară, raportul de monitorizare pentru anul 2017 confirmă evoluția pozitivă înregistrată de instituțiile și autoritățile publice în efortul de aplicare a prevederilor legilor 544/2001 și 52/2003, precum și a Memorandumului ”Creșterea transparenței și standardizarea informațiilor de interes public”:

- paginile de web ale ministerelor și autorităților publice de nivel județean și orășenesc sunt din ce în ce mai complete, în conformitate cu cerințele de transparență ale legilor 544/2001 și 52/2003;

- administrația publică centrală și de nivel județean utilizează regulat propriile pagini de web pentru anunțarea proiectelor de acte normative, potrivit legii 52/2003; autoritățile locale, în schimb, utilizează cu predilecție afișarea la sediul instituției.

Se poate spune că anul 2017 a marcat, comparativ cu anul 2016, un progres accentuat față de relevarea informării din oficiu, în cazul legii 544/2001, și pentru transparența proactivă, în cazul legii 52/2003. La nivelul administrației publice a fost acumulată, în tot acest răstimp, suficientă experiență pentru ca, în continuare, criteriile calitative să primeze în implementarea acestor legi importante pentru funcționarea democrației în România.



La o simplă lectură a legislației privind liberul acces la informațiile de interes public și a celei privind transparența decizională, se observă că pilonul central al sistemului autoritate publică locală – comunitate este **cetățeanul**.

Participarea cetățenească și transparența decizională sunt interconectate în avantajul ambelor “tabere”. Autoritatea publică își legitimează astfel activitatea, deciziile și acțiunile, iar cetățenii contribuie la cimentarea comunității prin intermediul feedback-ului și al recomandărilor furnizate autorităților. Dacă ar fi să privim sistemul relațional existent, în prezent, între administrația publică locală (APL) și comunitate, prin prisma a doi indicatori - norme și execuție – nu cetățeanul este cel căruia îi revine rolul de executant. Rolul său este de a comunica opiniile și dorințele sale autorităților, nu doar din patru în patru ani, ci permanent, prin participare sa activă la procesul de luare a deciziilor de interes public.

Scopul raportului este de a atrage atenția factorilor decidenți din grupul țintă asupra necesității și utilității implementării Legii 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, implicit prin prisma adaptării practicilor din instituțiile publice românești la cele existente în statele membre ale Uniunii Europene.

Cadrul legal din România - asigurarea transparenței decizionale

Cadrul legislativ existent - Legea 544/2001 privind liberul acces la informații de interes public și Legea 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică - oferă cetățenilor instrumentele de lucru și indicii definatorii pentru analiza activității autorităților publice centrale și locale. Vă prezentăm, în continuare, noțiunile de bază cu care vom opera pe tot cuprinsul acestui raport, așa cum sunt ele definite de cele două acte normative menționate mai sus.

Legea 544/2001 privind liberul acces la informații de interes public, Capitolul I Dispoziții generale, Articolul 2 oferă următoarele definiții:

Autoritatea sau instituția publică - orice autoritate ori instituție publică ce utilizează sau administrează resurse financiare publice, orice regie autonomă, companie națională, precum și orice societate comercială aflată sub autoritatea unei autorități publice centrale ori locale și la care statul român sau, după caz, o unitate administrativ-teritorială este acționar unic ori majoritar.

Informație de interes public - orice informație care privește activitățile sau rezultă din activitățile unei autorități publice sau instituții publice, indiferent de suportul ori de forma sau de modul de exprimare a informației.

Informație cu privire la datele personale - orice informație privind o persoană fizică identificată sau identificabilă.

Legea 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, Capitolul I Dispoziții generale, Articolul 3) și Articolul 4) oferă următoarele definiții:

Act normativ - actul emis sau adoptat de o autoritate publică, cu aplicabilitate generală.

Luarea deciziei - procesul deliberativ desfășurat de autoritățile publice.

Elaborarea de acte normative - procedura de redactare a unui proiect de act normativ anterior supunerii spre adoptare.

Recomandare - orice punct de vedere, sugestie, propunere sau opinie, exprimată verbal sau în scris, primită de către autoritățile publice de la orice persoană interesată în procesul de luare a deciziilor și în procesul de elaborare a actelor normative.

Obligația de transparență - obligația autorităților administrației publice de a informa și de a supune dezbaterii publice proiectele de acte normative, de a permite accesul la luarea deciziilor administrative și la minutele ședințelor publice.

Asociație legal constituită - orice organizație civică, sindicală, patronală sau orice alt grup asociativ de reprezentare civică.

Minuta - documentul scris în care se consemnează în rezumat punctele de vedere exprimate de participanți la o ședință, precum și rezultatul dezbaterilor.

Ordine de precădere - ordinea care determină prioritatea participării la ședințele publice, în raport cu interesul manifestat față de subiectul ședinței.

Ședință publică - ședința desfășurată în cadrul autorităților administrației publice și la care are acces orice persoană interesată.

Autoritățile administrației publice locale - consiliile județene, consiliile locale, primării, instituțiile și serviciile publice de interes local sau județean.

Autoritățile administrației publice centrale - ministerele, alte organe centrale ale administrației publice din subordinea Guvernului sau a ministerelor, serviciile publice descentralizate ale acestora, precum și autoritățile administrative autonome.

Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public

Prezentare generală

Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public a fost adoptată de Parlament în octombrie 2001, iar Normele metodologice de aplicare a legii, prin hotărâre de Guvern, în februarie 2002. Această reglementare survenea în contextul îndeplinirii de către România a criteriilor politice pentru admiterea în Uniunea Europeană.

Liberul acces la informație era deja prevăzut în art. 31 din Constituția României și legea 544 întărește, practic, acest drept constituțional al cetățeanului. Potrivit acestei legi, accesul liber și neîngrădit la informațiile de interes public este regula, iar limitarea accesului la informație - **excepția**. Legea obligă autoritățile și instituțiile publice să comunice din oficiu anumite categorii de informații de interes public, alte informații de interes public putând fi obținute la cerere. De asemenea, ele sunt obligate să întocmească un raport anual privind aplicarea acestei legi.

Liberul acces la informațiile de interes public dobânda astfel, prin lege și prin normele metodologice de aplicare, întregul cadru normativ necesar.

Modificarea, în 2016, a Normelor de aplicare a Legii nr. 544/2001 aduce multe clarificări domeniilor în care s-au manifestat disfuncționalități și răspunde semnalelor transmise de-a lungul anilor atât de autorități cât și de societatea civilă.

Legea nr. 544/2001 privind accesul la informațiile de interes public, cu modificările și completările ulterioare și Normele de aplicare aprobate prin H.G nr. 123/2002, reprezintă un cadru juridic fundamental în practicarea unei guvernări deschise sprijinind, în mod direct, transparența instituțională la toate nivelurile. Potrivit principiului transparenței precum și al principiului aplicării unitare, astfel cum acestea sunt definite de legiuitor, autoritățile publice au obligația să-și desfășoare activitatea într-o manieră deschisă față de public, în care accesul liber și neîngrădit la informațiile de interes să constituie regula iar limitarea accesului la astfel de informații să fie doar o excepție, asigurând totodată respectarea și aplicarea legii în mod unitar prin practicarea principiilor buneii guvernări.

Ministerul Consultării Publice și Dialogului Social a putut constata, din propriile activități de monitorizare, din observațiile practicienilor din sistem dar și din semnalele transmise de către organizațiile societății civile cu expertiză de monitorizare în materia transparenței instituțiilor, faptul că majoritatea disfuncționalităților țin de:

- confuzia privind calculul termenelor de răspuns, neexistând o clarificare suficientă cu privire la natura termenelor (zile lucrătoare/zile calendaristice);
- utilizarea căilor de atac în cazul unui refuz sau unui răspuns depășind perioada legală de expediere răspuns;
- calificarea informațiilor drept informații de interes public prin raportare la interpretarea excepțiilor prevăzute de lege;
- regimul solicitărilor primite în format electronic;
- accesibilitatea scăzută a informațiilor de interes public în condițiile inexistenței unui model standardizat de afișare a acestora;
- organizarea unui termen de publicare a rapoartelor anuale privind aplicarea legislației.

Deschiderea reală a guvernării către cetățeni începe prin dezvoltarea la nivelul administrației publice centrale și locale a unei atitudini proactive în ceea ce privește furnizarea de informații de interes public cetățenilor și organizarea unui proces de consultare eficient.

Luând în considerare semnalele repetate din partea societății civile cu privire la încadrarea în mod repetat a informațiilor care privesc activitatea sau rezultă din activitatea instituțiilor publice ca fiind excepții de la comunicarea informațiilor de interes public, se impune analizarea jurisprudenței existente, hotărârile instanțelor furnizându-ne o bogată sursă de informații.

Analiza jurisprudenței privind excepțiile de la liberul acces la informații de interes public, acoperă excepțiile de la aplicarea cadrului normativ în vigoare, situații care tind să blocheze aplicarea legii, fiind un instrument adresat în primul rând autorităților și instituțiilor publice,

responsabililor pentru aplicarea Legii nr. 544/2001, dar și societății civile (mass-media, organizații neguvernamentale, grupuri de inițiativă și simpli cetățeni).

Jurisprudența analizată în analiză privește, în principal, accesul la informații la cerere, nu atât de mult informațiile puse la dispoziție de către instituțiile publice din oficiu, un accent sporit fiind acordat interacțiunii dintre responsabili pentru aplicarea Legii nr. 544/2001 și solicitanții de informații de interes public.

Raportându-ne la dispozițiile Legii nr. 544/2001, încă din preambulul textului actului normativ este consacrat accesul liber și neîngrădit al persoanei la orice informații de interes public, îngrădirea accesului realizându-se în cazurile expres prevăzute de lege. În acest sens, aplicarea dispozițiilor actului normativ este important să se realizeze de către funcționarii publici luând în considerare prezumția caracterului public al informațiilor gestionate de către instituția publică pe care o reprezintă, iar excepțiile enunțate în mod limitativ de lege trebuie analizate de la caz la caz, în funcție de caracterul special al informațiilor gestionate. Responsabilii de aplicarea dispozițiilor privind furnizarea informațiilor de interes public nu trebuie să limiteze accesul cetățenilor sau oricăror părți interesate din motive ce țin de teama față de dezvoltarea activității instituționale sau de posibile erori ce pot fi semnalate prin comunicarea datelor.

În opinia noastră, toate informațiile gestionate de către instituțiile sau autoritățile publice sunt informații de interes public, cu anumite excepții motivate.

Fără a propune soluții juridice la situații punctuale, analiza include inventarul excepțiilor de la aplicarea actului normativ, semnalând necesitatea unei temeinice analize a solicitărilor, dar și a deciziilor instanțelor judecătorești având în vedere numărul semnificativ de dosare ce au același obiect și care au fost introduse în instanță de persoane juridice. De asemenea, vine să solicite instituțiilor și autorităților publice să evalueze corespunzător și în context aplicarea prevederilor privind excepțiile de la comunicarea informațiilor de interes public.

La 15 ani de la adoptarea Legii nr. 544/2001 constatăm două tendințe divergente în practică. Prima tendință, pozitivă, este în direcția modernizării administrației publice și a generării de seturi de date în format deschis la dispoziția cetățenilor. Cea de-a doua tendință este,

din păcate, în direcția păstrării tendinței de a limita accesul la anumite date care în mod evident, suscită interesul societății civile printr-o aplicare defectuoasă a prevederilor art. 12 din Legea nr. 544/2001 privind accesul la informații de interes public, încercând să blocheze accesul la informațiile gestionate.

Analizând activitatea instituțiilor și autorităților publice de comunicare a informațiilor de interes public, se remarcă deficiențe de implementare a actului normativ. În acest sens, studiul de față asupra practicii instanțelor de judecată arată, în primul rând, că acest comportament este deseori sancționat de instanțe. Astfel, acestea sancționează folosirea excesivă de către administrația publică a cazurilor de restricționare a accesului la informațiile de interes public, permise de lege, mai exact a articolului 12.

Raportul anual

Potrivit art. 27 din Normele metodologice de aplicare a legii 544, „fiecare instituție sau autoritate publică, va întocmi anual, prin structurile de informare și relații publice, un raport privind accesul la informațiile de interes public care va cuprinde:

- a) numărul total de solicitări de informații de interes public;
- b) numărul total de solicitări, departajat pe domenii de interes;
- c) numărul de solicitări rezolvate favorabil;
- d) numărul de solicitări respinse, defalcat după motivația respingerii (informații exceptate de la acces, inexistente etc);
- e) numărul de solicitări adresate în scris: 1. pe suport de hârtie și 2. pe suport electronic;
- f) numărul de solicitări adresate de persoane fizice ;
- g) numărul de solicitări adresate de persoane juridice;
- h) numărul de reclamații administrative: 1. rezolvate favorabil; 2. respinse;

- i) numărul de plângeri în instanță: 1. rezolvate favorabil; 2. respinse; 3. în curs de soluționare;
- j) costurile totale ale compartimentului de informare și relații publice;
- k) sumele totale încasate pentru serviciile de copiere a informațiilor de interes public solicitate;
- l) numărul estimativ de vizitatori ai punctului de informare-documentare”.

Evoluția aplicării legii 544

Datele din rapoartele anuale ilustrează la modul general o evoluție pozitivă a aplicării acestei legi, deși implementarea bunelor practici nu a devenit o regulă în toate cazurile.

- numărul raportat de solicitări de informații de interes public a fost în fiecare an foarte mare, în primul rând datorită solicitărilor;
- procentul solicitărilor rezolvate prin furnizarea informațiilor de interes public solicitate depășește 96% din totalul solicitărilor adresate autorităților și instituțiilor publice, fapt ce demonstrează că liberul acces la informațiile publice s-a generalizat la nivelul întregii administrații publice;
- actele normative și reglementările au fost domeniul cel mai solicitat de cetățeni, în condițiile în care actele legislative sau link-urile către ele sunt încă insuficient prezentate pe paginile de web ale instituțiilor;
- principalele domenii de interes din solicitările scrise privesc exact acele categorii de informații care, potrivit legii, trebuie difuzate din oficiu;
- afișarea la sediul instituției rămâne modalitatea predilectă de informare publică din oficiu, deși este incompletă;

- folosirea paginilor proprii de web pentru difuzarea informațiilor de interes public din oficiu sporește continuu, în primul rând în cazul administrației centrale, instituțiilor prefectului și consiliilor județene și orășenești (mediul rural este încă deficitar la acest capitol).

Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică

Prezentare generală

În România, legea privind liberul acces la informațiile publice este completată de Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, adoptată de Parlament în ianuarie 2003, în cadrul procesului de realizare a criteriilor politice pentru integrarea în NATO.

Potrivit acestei legi, instituțiile și autoritățile publice sunt obligate: să facă publice proiectele de acte normative, din oficiu și la cerere, cu minim 30 de zile înainte de începerea procedurii de avizare și adoptare; să organizeze dezbateri publice în cazul în care acest lucru a fost solicitat de către o asociație legal constituită sau de către o altă autoritate publică; să analizeze toate recomandările primite și să țină cont de acestea în forma finală a proiectului de act normativ. În procesul de luare a deciziilor la nivel local, autoritățile publice sunt obligate: să anunțe în avans agenda ședințelor publice, să permită accesul cetățenilor și al mass media la acestea, să publice minutele ședințelor.

Având în vedere obiectivul final al procesului de dezbatere publică, respectiv colectarea punctelor de vedere de la societatea civilă (nu toată specializată în domeniul respectiv dar afectată, ulterior adoptării, de prevederile acestuia), recomandăm ca proiectul de act normativ să fie însoțit de un text sintetic explicativ care lămurește publicul larg, într-un limbaj accesibil, cu privire la conținutul acestuia, scopul pentru care este elaborat, soluțiile pe care le propun inițiatorii și efectele previzibile ale viitorului act normativ direct asupra celor ce vor fi afectați de aplicarea lui.

În măsura în care este posibil, informația va fi afișată în format de date deschise.

În conformitate cu angajamentele României privind Guvernarea Deschisă, este preferabil ca, acolo unde este posibil, documentele, mai ales când conțin date statistice, să fie prezentate

publicului în format editabil (de pildă: .doc, .xls, .odt etc.). Este vorba despre date care pot fi utilizate de către oricine, respectiv reutilizate (realizarea de grafice, interpretări pe baza lor), redistribuite, etc. Sunt de evitat documente scanate care nu permit folosirea unor instrumente de genul “căutare automată” sau prelucrarea cifrelor din tabele. Formatul editabil permite celor interesați să introducă comentarii ușor identificabile/facil de integrat.

Atunci când este posibil, documentele vor fi prezentate în formate interogabile, respectiv care să permită copiere, căutare (pentru documente text), realizare de operațiuni numerice sau grafice (pentru documente tip tabel), etc. În cazul în care există planșe, este recomandat să fie afișate în formate vectoriale, nu ca imagine scanată.

În acest scop, este necesară colaborarea dintre responsabilul de aplicarea Legii nr. 52/2003, structura de specialitate inițitoare (pentru a primi documente în format deschis) și, eventual, responsabilul IT.

O atenție deosebită trebuie acordată persoanelor cu nevoi speciale, pentru care autoritatea publică are obligația de a asigura accesul la informație adaptat. Se pot lua în considerare, în funcție de nevoie: folosirea unui font mare, pictograme sau chiar colaborări cu organizațiile de specialitate.

Este de preferat ca în toate paginile de internet ale instituțiilor publice să se folosească regulile de accesibilitate stabilite de Inițiativa pentru Accesibilizarea Internetului (Web Accessibility Initiative - WAI).

Toate documentele supuse consultării publice trebuie să fie clare, concise și să includă toate informațiile necesare pentru a facilita obținerea de răspunsuri¹. Acestea vor fi redactate într-un limbaj cât mai simplu, ușor de înțeles de către publicul-țintă, evitându-se jargonul sau abrevierile, fără explicitarea lor.

¹ Recomandarea se bazează pe *Comunicarea Comisiei Europene: Principii generale și standarde minimale pentru dezbaterile părților interesate* - 2002 și pe Principii ale Consultărilor Publice stabilite de Guvernul Regatului Unit al Marii Britanii și al Irlandei de Nord pentru 2016

Autoritățile și instituțiile publice trebuie să întocmească și să facă public un raport anual privind transparența decizională, raport care, la fel ca în cazul Legii nr. 544/2001, era trimis MIP/ASG pentru a fi centralizat într-un raport la nivel național.

Procesele de consultare publică la nivelul administrației publice din România sunt reglementate de Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, republicată, unul dintre cele mai moderne acte normative, inspirat din țările cu o democrație consolidată, dar, din păcate, insuficient valorificat în sensul potențialului de practicare a unor procese de luare a deciziilor publice democratice, participative și, foarte important, legitime și, implicit, durabile.

Cum situația curentă evidențiază încă lacune în practicile de lucru și, în general, în activitatea autorităților publice pentru asigurarea unui proces decizional participativ/reprezentativ, după un amplu proces de documentare legat de stadiul implementării prevederilor legale în aplicarea legii-cadru privind consultarea publică pe proiecte de acte normative a fost scoasă în evidență nevoia, unei interpretări unitare a legii în practica proceselor de consultare publică și a extinderii practicii și la nivelul recomandărilor de bună practică privind consultarea publică.

Beneficiile consultării publice pentru administrația publică din România

- Deschiderea proceselor de pregătire a deciziilor către părțile interesate îi aduce oricărei instituții, pe orice tematică, un capital enorm de expertiză și legitimitate, pe care nu l-ar fi putut obține eficient, cu alte mijloace. În acest fel este suplinită o nevoie de resurse importantă (atât materială, cât și de expertiză) cu care se confruntă orice instituție a administrației publice.
- O instituție care depune eforturi în privința comunicării active despre problemele și soluțiile identificate, a fundamentării proiectului și a dezvăluirii oneste a obiectivelor pe care le urmărește, determină toți actorii interesați de problematica respectivă să se angajeze în documentarea și elaborarea unor recomandări substanțiale. Instituția primește practic echivalentul unor adevărate studii de specialitate, de care adesea o instituție publică nu poate beneficia în alt mod, în timp util și cu resurse limitate.
- Recomandările primite în cadrul procesului de elaborare a unui act normativ reprezintă piatra de temelie a colaborării dintre instituția publică și comunitatea pe care o deservește.
- Implicarea tuturor actorilor interesați previne numeroase probleme în privința calității deciziei/actului normativ, dar mai ales în implementarea acestuia la nivelul comunității.
- O instituție deschisă la cooperare va primi recomandări utile, concrete și valoroase din partea participanților la procesul de consultare pe marginea proiectului de act normativ.
- Participarea publicului crește încrederea în administrația publică. O instituție deschisă la cooperare se bucură de legitimitate în ochii întregii comunități.
- Participarea cetățenilor la procesul decizional duce la îmbunătățirea relațiilor din comunitate.
- Participarea cetățenilor crește potențialul de dezvoltare al comunității.

Conform prevederilor Legii nr. 52/2003, este supus dezbaterii publice orice act administrativ cu caracter normativ, adică orice act cu aplicabilitate generală emis sau adoptat de o autoritate publică, oricare ar fi nivelul la care se face reglementarea.

Cu alte cuvinte, cu excepția actelor administrative cu un caracter individual (acte ce vizează în mod explicit anumite persoane, clar individualizate), se supun consultării publice toate actele normative, indiferent de categoria sau ierarhia lor (inclusiv ordinele emise de ministru/președinte de agenție/prefect în exercitarea atribuțiilor sale, precum și hotărârile adoptate de consiliu local și dispozițiile emise de primari).

Excepție: autorizațiile de mediu sunt acte administrative cu caracter individual, dar sunt supuse consultării publice prin procedura specifică de mediu, procedură stabilită printr-o normă specială ce derogă de la norma legală generală.

În prezent, un număr redus de acte normative sunt supuse procedurii de transparență decizională reglementată prin Legea nr. 52/2003, comparativ cu numărul actelor adoptate de către instituțiile publice.

Unul din motivele evocate se referă la încadrarea în categoria actului normativ. Definiția, conform Legii nr. 52/2003 este “*act normativ - actul emis sau adoptat de o autoritate publică, cu aplicabilitate generală*”. Cu alte cuvinte, este vorba despre un act care cuprinde reguli generale de conduită, impersonale și de aplicabilitate repetată, în vederea aplicării la un număr nedeterminat de subiecți.

În practică, majoritatea consultărilor organizate în baza Legii nr. 52/2003 se referă la o etapă finală a procesului de elaborare a actului normativ: momentul în care există deja o formă redactată, care este supusă atenției publicului. Reamintim însă că Legea stabilește detaliat această obligație, fără să interzică ci, dimpotrivă, prin prisma scopului său să recomande organizarea de consultări și în etapele premergătoare: de identificare a problemei, de identificare și fundamentare a alternativelor de rezolvare sau a soluției alese etc.

Responsabilul de aplicarea Legii nr. 52/2003 este o persoană cu un rol cheie în dialogul cu publicul și cu părțile interesate (coaliții, asociații, grupuri informale etc.). Prin rolul său, este primul punct de contact al unor actori autentic interesați de activitatea instituției, care pot deopotrivă contribui și critica rezultatele acesteia. De aceea, mai ales în contextul în care modul intern de organizare al unei instituții este adesea puțin cunoscut de publicul larg și îndeosebi de cei care nu lucrează în sistemul public, această persoană are un rol de ambasador în relațiile cu terții. Vizibilitatea sa și, mai ales, o bună colaborare a sa cu celelalte structuri (direcțiile de specialitate, cele de comunicare etc. – vezi mai jos) este absolut necesară pentru ca activitatea de care este responsabilă să devină o carte de vizită a instituției și nu un risc de imagine. În lipsa răspunsurilor prompte și complete sau în cazul unor blocaje în traseul decizional sau în circuitul documentelor, sunt afectate deopotrivă prestigiul instituției și calitatea deciziei finale.

Așadar, datele de contact ale responsabilului de aplicarea Legii nr. 52/2003 vor fi făcute publice pe pagina de internet a instituției, pentru a facilita comunicarea cu părțile interesate.

Pentru o cât mai bună accesibilitate a informațiilor privind transparența decizională, recomandăm ca pe paginile de internet ale instituțiilor și autorităților publice să fie regăsită o secțiune special creată în acest sens, numită *Transparență decizională*, cu următoarele subsecțiuni:

TRANSPARENȚĂ DECIZIONALĂ

• Explicarea transparenței decizionale pe înțelesul publicului larg și informații cu privire la:

- responsabilul din partea instituției;
- proceduri și formulare;
- orar de funcționare;
- legături cu secțiunile dedicate petițiilor sau cererilor făcute în baza Legii nr. 544/2001 etc.

- Proiecte de acte normative, unde vor fi publicate:
 - anunțurile privind actele normative supuse consultării publice, conținând:
 - ❖ textul actului normativ și documentele aferente;
 - ❖ forma actului normativ la finalul etapei de consultare publică;
 - ❖ forma actului normativ la finalul etapei de avizare; o anunțurile de dezbateri publice - evidențiate
- Acte normative adoptate, subsecțiune conținând arhiva actelor normative adoptate:
 - Pentru administrația centrală:**
 - hotărâri de Guvern; ordonanțe;
 - ordine cu caracter normativ ale conducătorului instituției.
 - Pentru administrația locală:**
 - hotărâri de consiliu local;
 - dispoziții de primar.
- Rapoartele anuale referitoare la transparența decizională;
- Orice alte informații considerate relevante.

Raport anual

Potrivit art. 12 din legea 52/2003 „autoritățile publice prevăzute la art. 4 (este vorba despre autoritățile administrației publice centrale: ministerele, alte organe centrale ale administrației publice din subordinea Guvernului sau a ministerelor, serviciile publice descentralizate ale acestora, precum și autoritățile administrative autonome; autoritățile administrației publice locale: consiliile județene, consiliile locale, primarii, instituțiile și serviciile publice de interes local sau județean) sunt obligate să întocmească și să facă public un raport anual privind transparența decizională, care va cuprinde cel puțin următoarele elemente:

- a) numărul total al recomandărilor primite;
- b) numărul total al recomandărilor incluse în proiectele de acte normative și în conținutul deciziilor luate;
- c) numărul participanților la ședințele publice;
- d) numărul dezbaterilor publice organizate pe marginea proiectelor de acte normative;
- e) situația cazurilor în care autoritatea publică a fost acționată în justiție pentru nerespectarea prevederilor prezentei legi;
- f) evaluarea proprie a parteneriatului cu cetățenii și asociațiile legal constituite ale acestora;
- g) numărul ședințelor care nu au fost publice și motivația restricționării accesului.

În continuare se stipulează că „raportul anual privind transparența decizională va fi făcut public în site-ul propriu, prin afișare la sediul propriu într-un spațiu accesibil publicului sau prin prezentare în ședință publică”.

Datele din rapoartele anuale arată o evoluție a aplicării legii, în general, bună, cu unele diferențe calitative între nivelul central și local: de exemplu, dacă afișarea la sediu rămâne mijlocul cel mai utilizat pentru anunțarea proiectelor de acte normative elaborate de autoritățile publice locale, în schimb, administrația centrală preferă utilizarea paginilor proprii de web.

Lipsa rapoartelor anuale sau difuzarea lor cu întârziere se adaugă unor probleme comunicaționale inexplicabile, cu impact major asupra celor interesați, precum site-urile incomplete, lipsite de informațiile esențiale privind funcționarea autorității sau instituției publice.

Toate aceste constatări privind aplicarea legii 52/2003 conduc la concluzia că, după atâția ani de la intrarea în vigoare, a sosit timpul unor schimbări calitative în relația dintre instituția publică și cetățean, care să alinieze efectiv practica transparenței instituționale din România cu standardele curente de la nivel european.

Concluzii și recomandări

Guvernarea deschisă reprezintă o caracteristică esențială a unui stat democratic și un factor important în modernizarea activității publice. Aderarea României încă din anul 2011 la Parteneriatul pentru o Guvernare Deschisă a exprimat dorința acesteia de a angaja politici necesare pentru a deveni un guvern mai deschis, mai responsabil și mai eficient prin promovarea transparenței guvernamentale, încurajarea participării civice la viața publică, folosirea noilor tehnologii în administrație și combaterea corupției.

Aceste obiective s-au reflectat în primele angajamente ale Guvernului României, asumate prin Memorandumul de aprobare a primului Plan național de acțiune (iulie 2012-iunie 2014), și s-au concretizat în special printr-o serie de măsuri privind deschiderea și împărtășirea datelor publice și încurajarea dialogului între reprezentanții administrației și societatea civilă.

Procesul de elaborare de acte cu caracter normativ a înregistrat, de la intrarea în vigoare a legii 52, potrivit rapoartelor sectoriale primite, un număr exagerat de proiecte de acte normative, în primul rând la nivel local, multe dintre ele fără a avea caracterul normativ necesar, potrivit prevederilor legii transparenței decizionale. Înregistrarea neunitară a acestor proiecte în rapoartele anuale și confuzia între deciziile ordinare și cele cu caracter normativ ridică în mod nejustificat numărul lor pe parcursul unui an.

Procentul recomandărilor incluse în actele normative adoptate crește constant, mai ales după completarea legii, dar nu există încă dovezi consistente că autoritățile și instituțiile publice ar promova în mod susținut implicarea cetățenilor și organizațiilor neguvernamentale în procesul decizional, potrivit legii.

Deși este vorba de cazuri punctuale, intervenția în justiție pentru nerespectarea legii transparenței decizionale conduce, invariabil, la pierderea proceselor de către autoritățile publice, cu repercusiuni grave pentru imaginea și credibilitatea lor. Funcționarea concomitentă a legilor 544 și 52, dar și a altor acte normative din domeniul transparenței instituționale, a ridicat valoarea socială a procesului decizional și justiția intervine prompt atunci când este sesizată. Este vorba despre un aspect calitativ ale funcționării administrației publice pe care unele organizații

neguvernamentale l-au apreciat în mod just, dar nu toate autoritățile și instituțiile publice sunt conștiente de schimbarea indusă de aceste legi.

Funcționarea concomitentă a legilor 544 și 52, dar și a altor acte normative din domeniul transparenței instituționale, a ridicat valoarea socială a procesului decizional și justiția intervine prompt atunci când este sesizată. Este vorba despre un aspect calitativ ale funcționării administrației publice pe care organizațiile societății civile îl au în vedere destul de consecvent.

În final, se poate afirma, ca o recomandare generală, valabilă întotdeauna, că acolo unde accesul liber și neîngrădit la informațiile de interes public este regula, iar limitarea accesului la informație – excepția, principii precum informarea, consultarea și participarea activă a cetățenilor la luarea deciziilor și la procesul de elaborare a proiectelor de acte normative sunt piloni de bază ai activității administrative. În acest context, evaluarea parteneriatului cu cetățenii și asociațiile legal constituite devine indicatorul-pivot pentru buna aplicare a Legii nr.52

În cadrul proiectului SIPOCA 35 “**Guvernare transparentă, deschisă și participativă-standardizare, armonizare, dialog îmbunătățit**”, s-a procedat la realizarea unei evaluări-diagnoză a stadiului actual al respectării prevederilor legale în ceea ce privește afișarea din oficiu a informațiilor privind transparența decizională și a informațiilor de interes public pe paginile web ale instituțiilor din grupul țintă.

Printre instrumentele utilizate au fost un chestionar on-line cuprinzând 43 de întrebări ce au vizat obligațiile din Memorandum-ul ”**Creșterea transparenței și standardizarea afișării informațiilor de interes public**”, legea 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică și legea 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public împreună cu H.G. 123/2002 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a legii 544/2001.

S-a mai utilizat, de asemenea, și un tablou de bord ce a verificat 23 de indicatori, informații pe care legislația în materie le prescrie a fi obligatorii de publicat, pe paginile web ale celor 211 instituții vizate.

Indicatorii vizați în cadrul monitorizării și întocmirii tabloului de bord, au fost următorii:

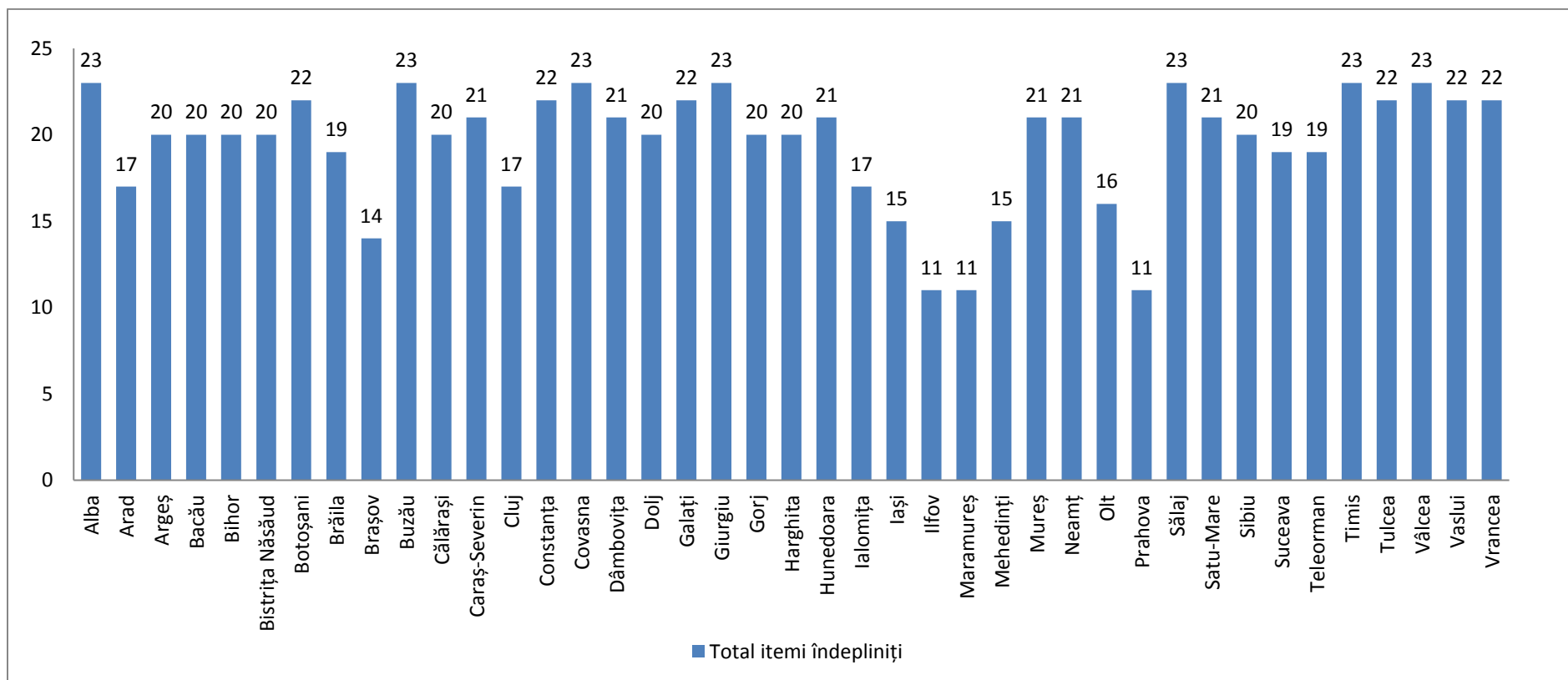
- Acte normative de funcționare și organizare a structurii;
- Structura organizatorică;
- Atribuțiile departamentelor;

- Programul de funcționare;
- Programul de audiențe;
- Numele și prenumele persoanelor din conducere și ale funcționarului public responsabil cu difuzarea informațiilor publice;
- Datele de contact ale instituției;
- Sursele financiare;
- Bugetul pentru anul 2017;
- Bilanțul contabil pentru anul 2016;
- Programele și strategiile proprii (2017);
- Lista cu documente de interes public;
- Lista cu categoriile de documente produse / gestionate conform legii;
- Modalități de contestare ale deciziilor autorității publice;
- Raport periodic 544 pentru anul 2016;
- Raport periodic Legea 52/2003 pentru anul 2016;
- Planul anual de achiziții publice 2016;
- Raport de activitate pentru anul 2016.

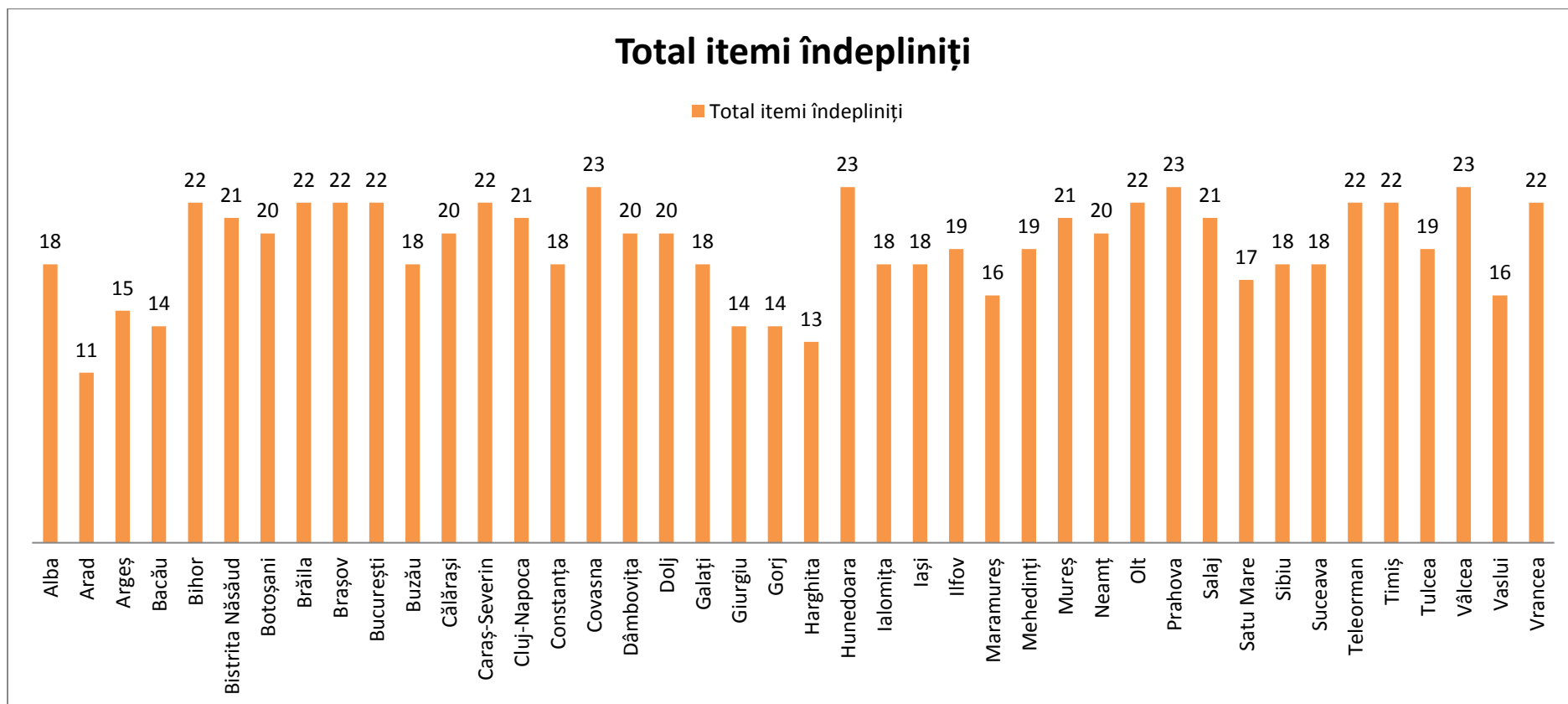
În ceea ce urmează, prezentăm situația implementării de către cele 211 instituții menționate anterior, respectării și implementării prevederilor legii 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică și legea 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public împreună cu H.G. 123/2002 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a legii 544/2001.

Evaluare - diagnoză națională cuprinzând grupul țintă

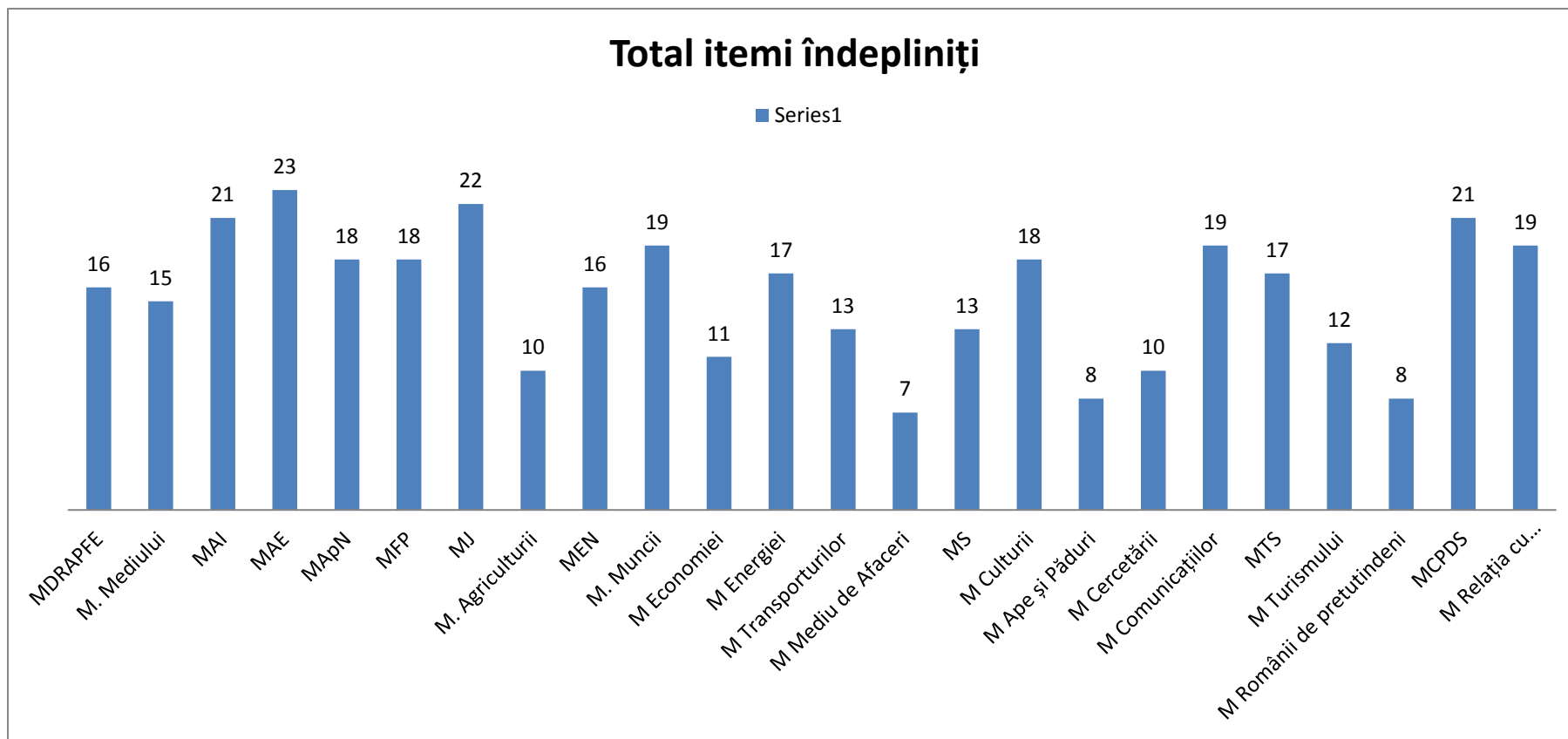
Consilii Județene



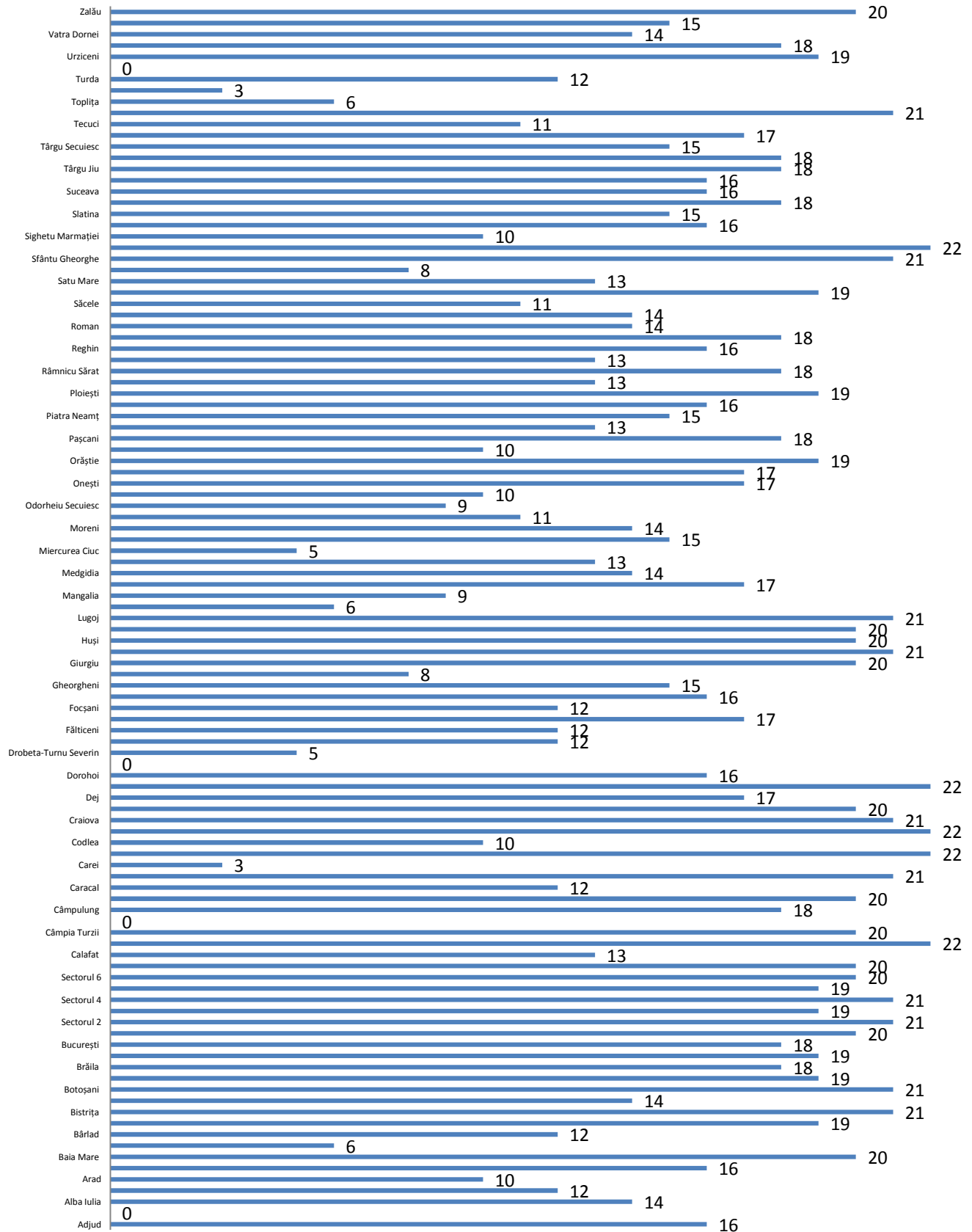
Prefecturi



Ministere



Total itemi îndepliniți

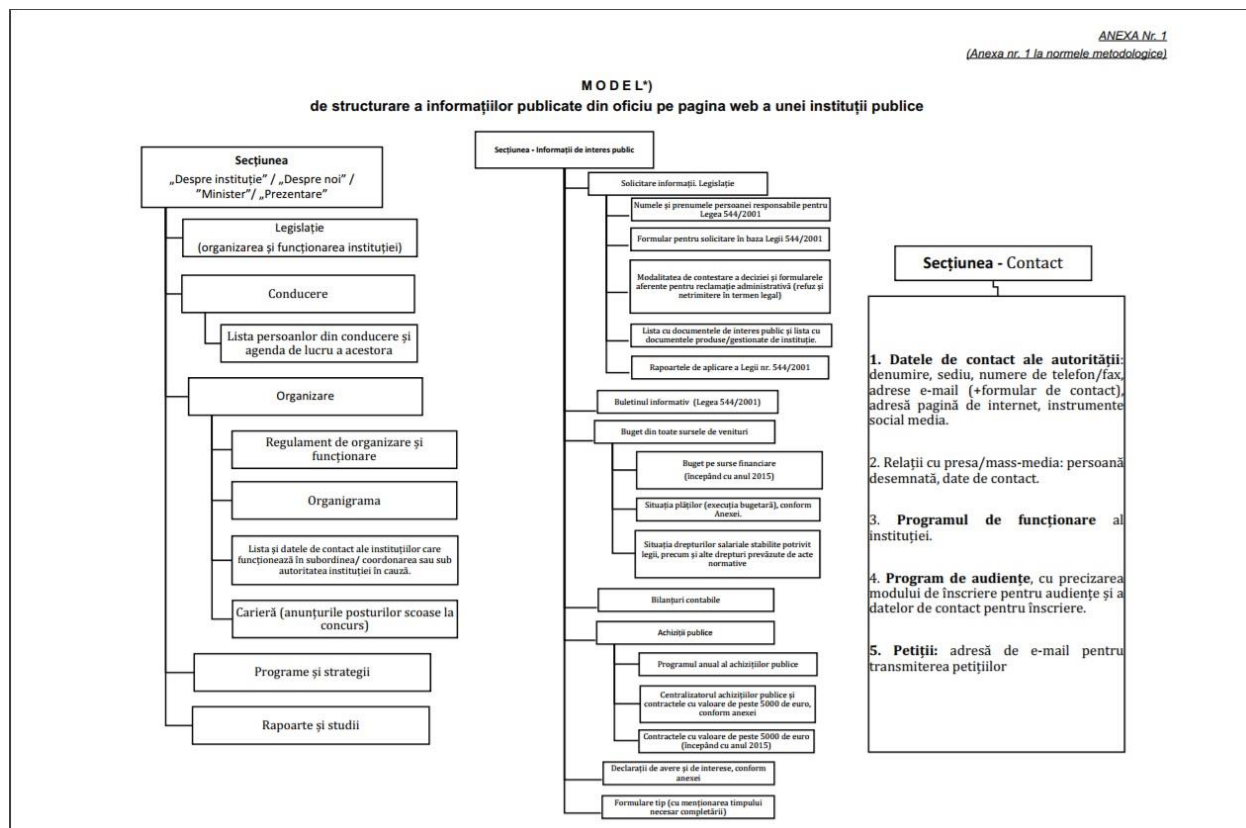


Recomandări

Este necesar ca procesul de monitorizare a aplicării Legii nr. 544/2001 să intre și în România într-o nouă etapă, urmând ca, de acum încolo, să fie abordate cu prioritate aspecte de eficiență și responsabilitate, dincolo de aplicarea formală a prevederilor legii.

Modul în care autoritățile și instituțiile publice efectuează informarea publică proactivă trebuie să fie un obiectiv principal a fiecărei autorități sau instituții publice.

MODEL de structurare a informațiilor publicate din oficiu pe pagina web a unei instituții publice



Formatul documentelor comunicate din oficiu, în cazul în care acestea se regăsesc în instituție într-un format prelucrabil automat de către calculator, va fi:

- legislație - actele normative vor fi publicate în format pdf, având și linkuri către portalul <http://legislație.just.ro>;

- programe și strategii - format .pdf, .pdf inteligent, .doc, .docx, .odt și alte formate text;

- rapoarte și studii - format .doc, .docx, .odt și alte formate text;

- formular pentru solicitare în baza Legii nr. 544/2001

cu modificările și completările ulterioare, și formular pentru contestarea deciziei - format .pdf, .pdf inteligent, .doc, .docx, .odt și alte formate text;

- buget, situația plăților, situația drepturilor salariale, plan de achiziții, plan de investiții, centralizatorul contractelor de achiziție - format .ods, .xml, .xls sau .xlsx;

- formulare-tip folosite de instituție în relația cu cetățenii - format .pdf inteligent, .doc, .docx, .odt sau în variantă online (în cazul utilizării unei proceduri online de completare a respectivului formular).