



# Inventar al interpretărilor și practicilor limitative și neuniforme în aplicarea legii nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică și a legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public

## Rezultatul activității nr. 5 din cadrul proiectului

### Situația identificată în urma aplicării chestionarelor pe parcursul a două zile de lucru

În vederea identificării eventualelor probleme/practici neunitare în aplicarea Legii nr. 52/2003 și a Legii nr. 544/2001, în cadrul celor două grupuri de lucru a fost aplicat un chestionar completat individual de fiecare participant, pe parcursul a două zile de lucru (30-31 octombrie 2018) răspunsurile fiind centralizate și prezentate în cele ce urmează.

#### I. Situația răspunsurilor la nivelul instituțiilor publice

##### A. Aplicarea Legii nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică

Chestionați cu privire la **media estimativă de participanți la consultările publice** organizate pe parcursul anului curent, reprezentanții instituțiilor au declarat un număr între 5 și peste 100 persoane, procentul cel mai mare fiind reprezentat de organizațiile neguvernamentale care dețin între 70 și 90% din totalul participanților.

Principala modalitate de **promovare** a unui proiect de act normativ este publicarea pe site-ul instituției, existând însă răspunsuri care au susținut promovarea proiectelor de acte normative prin intermediul publicării pe paginile de socializare, prin trimiterea de e-mailuri de tip buletin informativ, transmiterea unor informări de presă și prin informarea organizațiilor luate în evidență în acest scop.

**Primirea propunerilor** de modificare a actelor normative se realizează, atât în format fizic, cât și electronic, utilizându-se instrumente precum: e-mail, poștă sau depunere personală la sediul instituției, **feedback-ul instituției** fiind transmis în general prin aceleași metode (fizic și electronic) menționându-se într-un singur caz, că feedback-ul este transmis prin metoda solicitată de persoana care a transmis propunerile.

Au existat însă cazuri distincte în care 7 instituții au declarat că primesc propuneri doar prin e-mail. În plus, o instituție a declarat folosirea formularului E-consultare, în timp ce altă instituție a susținut preluarea propunerilor telefonic.

În ceea ce privește **ultima ședință de dezbatere publică**, ca tendință generală, ultima dezbatere publică a fost realizată în perioada iulie - octombrie 2018, existând însă instituții care nu au mai organizat o ședință de dezbatere publică din ani 2016,2017. **Numărul mediu de participanți** la ședințele de dezbatere publică este de 20-30 persoane, din care reprezentanții organizațiilor neguvernamentale dețin un procent între 70 și 90%.

Analizând **numărul de propuneri** primite de instituțiile inițiatoare ale proiectelor de acte normative, s-a putut observa că acesta depinde de domeniul de reglementare, numărul propunerilor crescând direct proporțional cu interesul public față de subiectul proiectului. În urma centralizării propunerilor de către instituții, gradul de includere este în general, conform răspunsurilor, între 0 - 50%, puține susținând preluarea propunerilor în procent de peste 75%.

Referitor la modalitatea de desemnare a responsabilului cu Legea nr. 52/2003, majoritatea răspunsurilor au susținut numirea prin decizia a conducătorului instituției (ordin de ministru, decizie a președintelui e.t.c.) sau conform regulamentului de organizare și funcționare, departamentele din care aceste persoane fac parte fiind variate ( Direcția Juridică, Compartimentul Informare Publică și Transparență, Relația cu Parlamentul, Sindicatele și Patronatul, Serviciului Comunicare, Relații Publice și Mass Media):

Disfuncționalități semnalate de către respondenți în implementarea Legii nr. 52/2003:

- comunicare greoaie cu direcțiile tehnice implicate;
- lipsa personalului din instituții;
- lipsa dialogului între reprezentantul desemnat prin OM și reprezentantul (responsabil de transparență al actelor normative);
- lipsa pregătirii juridice a persoanei desemnate;
- nu rezultă cu claritate și nu există o practică unitară la nivelul ministerelor privind actele de administrare la nivel de HG care au ca obiect transmiterea de imobile, actualizarea de evidențe patrimoniale, demolări imobile (care sunt acte administrative cu caracter individual);
- persoana desemnată nu se ocupă personal cu analiza și eventual, preluarea unor observații și propuneri.

Propuneri de îmbunătățire a legii:

- Definirea /precizarea excepțiilor de acte normative care nu fac obiectul Legii nr. 52/2003;
- Necesitatea prevederii explicite a actelor administrative cu caracter individual care nu fac obiectul procedurii de transparență decizională;

- Definirea a ceea ce înseamnă procedura de urgență prevăzută de art. 7 alin 13.â;
- In cazul organizarii dezbaterii publice, să fie menționat "autoritatea este obligată să organizeze" în loc de sintagma "autoritatea este obligată să decidă organizarea".
- Definirea tipului de avizare avută în vedere la termenul de 30 de zile lucrătoare - avizarea internă sau cea interministerială.

## **B. Aplicarea Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public**

Informațiile colectate cu privire la aplicarea Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public evidențiază faptul că modalitatea de transmitere a solicitărilor ce mai utilizată de cetățeni este cea electronică, instituțiile declarând că sunt nevoite să prelungească deseori termenul de răspuns până la 30 de zile la solicitările pentru oferirea informațiilor de interes public.

Cu privire la cele mai solicitate informații de interes public se poate realiza o listă, după cum urmează:

- acte normative, reglementări;
- cheltuieli bugetare;
- modul de îndeplinire a atribuțiilor instituției;
- contractele de achiziții ale instituției;
- informații referitoare la salarizarea personalului;
- informații financiare.

Cu privire la solicitările privind informațiile de interes public, situația răspunsurilor reprezentanților instituțiilor a conturat o serie de tendințe generale precum:

- existența cazurilor frecvente în care au fost solicitate informații deja publicate pe site-ul instituției;
- solicitarea frecventă a formatului deschis al informațiilor de către cetățeni;
- existența cazurilor în care au fost solicitate informații calificate ca fiind exceptate de la accesul liber al cetățenilor, precum: protocoale de colaborare, informații clasificate referitoare la date cu caracter personal, informații din anchete aflate în desfășurare, tratate internaționale între România și alte state, etc.

Referitor la numărul reclamațiilor administrative primite de instituțiile publice se poate observa că, în majoritatea cazurilor, nu există situații de acest fel, iar în cazul celor reclamate motivele au fost reprezentate de depășirea termenului de răspuns sau de nemulțumirea cetățeanului față de răspunsul primit.

Chestionați cu privire la categoriile de informații reieșite din activitatea instituției care ar putea intra în categoria informațiilor publicate din oficiu în baza Legii nr. 544/2001, reprezentanții instituțiilor nu au furnizat categorii suplimentare față de cele prevăzute deja de cadrul legal în vigoare.

Colaborarea între direcțiile și departamentele din instituții în vederea furnizării informațiilor necesare formulării răspunsurilor pentru solicitările în baza Legii nr. 544/2001, cât și a derulării procesului de consultare publică în baza Legii nr. 52/2003 a fost caracterizată ca fiind bună sau foarte bună în majoritatea cazurilor, singurele impedimente întâlnite fiind reprezentate de lipsa personalului, volumul mare de muncă pentru personalul existent și lipsa de pregătire în domeniu a personalului.

### Disfuncționalități întâlnite în implementarea Legii nr. 544/2001:

- Includerea informațiilor produse și/sau gestionate de o autoritate și a listei informațiilor nepublice pe lista informațiilor clasificate.
- Legea 544/2001:
  - nu prevede obligativitatea solicitanților de a furniza date de identificare, precum adresa de domiciliu, CNP sau serie și nr. C.I.;
  - nu obligă la motivarea solicitării informației în baza Legii nr.544/2001;
  - nu stipulează clar dacă termenele sunt exprimate în zile calendaristice sau lucrătoare.
- Termenele legale de răspuns, minime, sunt foarte mici;
- Reveniri repetate ale aceluiași petent cu diverse solicitări care nu se încadrează în prevederile Legii nr. 544/2001, desi petentul invocă această lege;
- Reveniri frecvente ale petenților în urma răspunsului primit;
- Definirea și încadrarea noțiunii „Informații de interes public” este prea generală, insuficientă și generează interpretări eronate;
- Personalul redus alocat pentru aplicarea prevederilor legii;
- Confundarea petiției cu cererea în baza Legii 544/2001;
- Interpretările diferite cu privire la încadrarea unor informații în categoria celor secrete/clasificate;
- Ambiguitățile generate de intrarea în vigoare a GDPR.

### Propuneri de îmbunătățire a legii:

- Definirea exactă a aplicării ca timp a dispozițiilor legii nr. 544/2001 pentru fiecare tip de informații, până la intrarea acestora sub incidența Legii arhivelor naționale;
- Completarea anexei 2 lit i), din HG 123/2003 pentru stabilirea informațiilor clasificate de fiecare minister și pentru impunerea obligativității comunicării de către petent a datelor precum nume, prenume, e-mail, adresa;Introducerea în lege a obligativității motivării solicitării informației de interes public;

- Modificarea termenelor de răspuns, în zile lucrătoare;
- Prevederea unor măsuri (ex. clasare) pentru mesajele/petițiile care aduc jigniri persoanelor din instituție;
- Prevedere privind limba în care pot fi adresate petițiile care privesc solicitările de informații de interes public;
- Precizarea în cuprinsul legii sau a normelor de aplicare ale legii a faptului că instituția sau autoritatea va furniza informații de interes public în forma deținută, nu prelucrate în forma dorită de solicitant;
- Eliminarea sancțiunilor în justiție și eliminarea despăgubirilor în vederea descurajării solicitărilor abuzive;
- Obligativitatea studiilor juridice pentru persoana desemnată pentru aplicarea Legii 544/2001;
- Armonizarea în aplicarea Legii 544/2001 cu prevederile GDPR;
- Definirea mai clară a informațiilor de interes public și informațiilor exceptate de la comunicare.

## II. Situația răspunsurilor la nivelul societății civile și structurilor asociative

### A. Aplicarea Legii nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică

În urma centralizării răspunsurilor reprezentanților societății civile și structurilor asociative prezente la grupul de lucru, destinat, s-a putut observa faptul că participarea acestora la consultările publice este una activă și frecventă, susținând răspunsurile instituțiilor chestionate, după cum urmează:

- Ponderea organizațiilor în procesul de consultare publică este în general mai mare decât cea a cetățenilor individuali, atingând un procent de 80%;
- Ultima dezbatere publică organizată a fost cu maxim două luni înainte de desfășurarea grupului de lucru;
- Modalitatea de anunțare a lansării unei proceduri de consultare publică este cea electronică prin utilizarea unor instrumente precum: e-mail, pagina de internet a instituției, instrumente de socializare;
- Amendamentele/recomandările organizațiilor neguvernamentale sunt transmise în general în format electronic, prin intermediul e-mailului, a formularelor create pe pagina de internet în acest scop, sau în cadrul dezbaterilor publice;
- Gradul de includere al propunerilor este în general plasat între 25-50%; Organizațiile respondente nu au semnalat reclamații administrative depuse;
- Principalele probleme în aplicarea legii sunt reprezentate de inexistența normelor de aplicare și de nerespectarea termenelor prevăzute de lege;

- Propunerea principală a fost reprezentată de existența unor sancțiuni mai clar definite și aplicate celor care nu respectă legea;

## **B. Aplicarea Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public**

Referitor la aplicarea Legii nr. 544/2001, tendințele generale indicate de organizațiile neguvernamentale au fost:

- Formatul electronic este modalitatea cea mai solicitată pentru răspunsurile primite de la instituțiile publice;
- Termenul de răspuns este prelungit până la 30 de zile, în mod frecvent, de către instituțiile publice;
- Principalele informații solicitate sunt cele financiare, referitoare la organizarea instituției, sau cu privire la actele cu caracter normativ emise;
- Există situații în care organizațiile au primit răspuns cu indicația că informațiile solicitate erau deja publicate pe site-ul instituției, acestea menționând totuși că erau greu de identificat sau că formatul era necorespunzător;
- Există situații în care a fost solicitat formatul deschis al informațiilor publicate, acesta nefiind însă furnizat;
- Gradul de accesibilitate al informațiilor prezente pe site-urile instituțiilor este redus, fiind necesară respectarea unei structuri model și actualizarea permanentă;
- Principalele disfuncționalități întâlnite în implementarea Legii nr. 544/2001 au fost reprezentate de extinderea în mod automat a termenului de răspuns și de modul de transmitere a răspunsurilor;
- Propunerile de îmbunătățire au fost cristalizate sub forma introducerii obligației de furnizare a informațiilor în format deschis și prelucrabil și de introducerea sancțiunilor eficiente în situația neconformării.