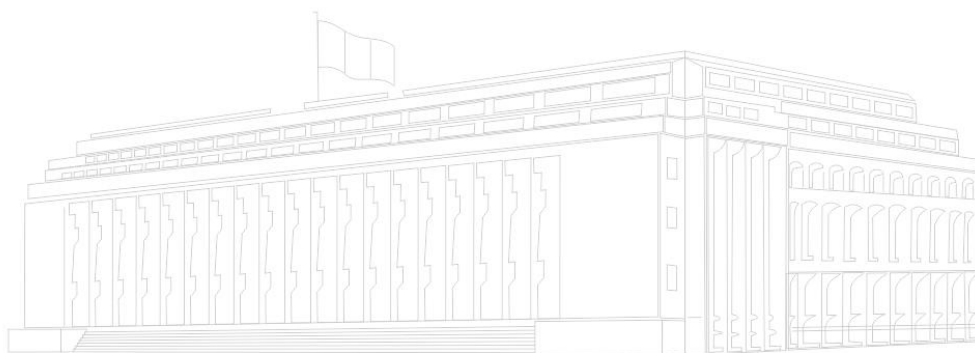


Guvernare transparentă, deschisă și participativă - standardizare, armonizare, dialog îmbunătățit cod SIPOCA 35



GHID EXPLICATIV

Pentru elaborarea și implementarea unitară a procedurii de sistem privind comunicarea din oficiu a informațiilor de interes public în format standardizat și deschis și asigurarea transparenței decizionale

București, noiembrie 2018



Autori:

Laurențiu - Georgian MAZILU, expert în domeniul informațiilor de interes public și transparență decizională, Secretariatul General al Guvernului, Direcția pentru guvernare deschisă și relația cu societatea civilă

Mădălina - Angelica MITROI, expert transparență, Secretariatul General al Guvernului, Direcția pentru guvernare deschisă și relația cu societatea civilă

Ilustrația copertei, grafică și tehnoredactare:

Adina NANI, responsabil tehnologia informației, Secretariatul General al Guvernului, Direcția pentru Tehnologia Informației

Iulian BĂLTEANU, responsabil tehnologia informației, Secretariatul General al Guvernului, Direcția pentru Tehnologia Informației

Coordonare:

Daniela NICOLĂESCU, manager proiect, Secretariatul General al Guvernului, Direcția Coordonare Politici și Priorități

Mulțumim,

Oana-Elena Pintilei, Secretar de Stat, Secretariatul General al Guvernului

Corneliu-Alexandru Alexandru, Director general adjunct, Ministerului Afacerilor Interne, Direcția Generală pentru Relațiile cu Instituția Prefectului

George Dina, coordonator activități, Ministerului Afacerilor Interne, Direcția Generală pentru Relațiile cu Instituția Prefectului

Prefecților și Experților din cadrul Instituțiilor Prefectului

Cristian Airinei, expert superior/ofițer asistență implementare proiecte, Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, Autoritatea de Management pentru Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative

Cuprins

Introducere	5
Capitolul I. NECESITATEA ELABORĂRII „PROCEDURII DE SISTEM PRIVIND COMUNICAREA DIN OFICIU A INFORMAȚIILOR DE INTERES PUBLIC ÎN FORMAT STANDARDIZAT ȘI DESCHIS ȘI ASIGURAREA TRANSPARENȚEI DECIZIONALE”	6
I.1. Rezultatele inventarierii practicilor neuniforme și limitative în grupul-țintă.....	6
I.2 Valențele elaborării unitare a “Procedurii de sistem privind comunicarea din oficiu a informațiilor de interes public în format standardizat și deschis și asigurarea transparenței decizionale”	8
I.3 Scopul și limitele „Procedurii de sistem privind comunicarea din oficiu a informațiilor de interes public în format standardizat și deschis și asigurarea transparenței decizionale”	11
Capitolul II. CLARIFICĂRI ALE ELEMENTELOR ESENȚIALE PENTRU IMPLEMENTAREA UNITARĂ A „PROCEDURII DE SISTEM PRIVIND COMUNICAREA DIN OFICIU A INFORMAȚIILOR DE INTERES PUBLIC ÎN FORMAT STANDARDIZAT ȘI DESCHIS ȘI ASIGURAREA TRANSPARENȚEI DECIZIONALE”	14
II.1. Cadrul legislativ	14
II.2 Etapele procedurale minimale în vederea comunicării din oficiu în format standardizat și deschis a informațiilor de interes public	18
II.3 Etapele procedurale minimale în vederea asigurării transparenței decizionale	31
BIBLIOGRAFIE.....	42

Introducere

Prezentul ghid își propune să ofere cadrul structurat de instrucțiuni necesare cu privire la pașii care trebuie urmați pentru o abordare unitară în elaborarea și implementarea *”Procedurii privind comunicarea din oficiu a informațiilor de interes public în format standardizat și deschis și asigurarea transparenței decizionale”* la nivelul oricărei autorități sau instituții publice centrale sau locale. Totodată, subliniem faptul că, Procedura de Sistem, oferă cadrul general în vederea elaborării cu o mai mare acuratețe a unei Proceduri personalizate și adaptate în funcție de specificul activității autorităților/instituțiilor publice centrale și locale.

Structura ghidului pornește de la principalele categorii de aspecte identificate ca fiind interpretări limitative, neuniforme ale prevederilor legale, care restrâng liberul acces la informațiile de interes public, precum și de la cele identificate ca practici neuniforme în organizarea consultărilor publice.

Ghidul oferă explicații privind sfera de aplicabilitate și elementele esențiale din procedura menționată, clarificând aspectele identificate ca practici neuniforme și limitative. Pentru simplificarea eforturilor administrației publice centrale și locale, materialul oferă o serie de linii directoare pentru uniformizarea practicilor de lucru, fiind concomitent un sprijin implicit pentru cetățean în condițiile în care o abordare uniformă în tot sistemul public îi facilitează accesul la informația de interes public și îl ajută se implice mai ușor în decizia publică.

În cadrul proiectului *„Guvernare transparentă, deschisă și participativă - standardizare, armonizare, dialog îmbunătățit - cod SIPOCA 35”*, forma finală a *”Procedurii de sistem privind comunicarea din oficiu a informațiilor de interes public în format standardizat și deschis și asigurarea transparenței decizionale”* și a *”Ghidului explicativ pentru elaborarea și implementarea unitară a procedurii de sistem privind comunicarea din oficiu a informațiilor de interes public în format standardizat și deschis și asigurarea transparenței decizionale”* a fost definitivată după solicitarea punctelor de vedere ale tuturor instituțiilor prefectului.

Capitolul I

NECESITATEA ELABORĂRII „PROCEDURII DE SISTEM PRIVIND COMUNICAREA DIN OFICIU A INFORMAȚIILOR DE INTERES PUBLIC ÎN FORMAT STANDARDIZAT ȘI DESCHIS ȘI ASIGURAREA TRANSPARENȚEI DECIZIONALE”

I.1. Rezultatele inventarierii practicilor neuniforme și limitative în grupul-țintă

Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public și Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională, cu modificările și completările ulterioare, reprezintă *cadrul normativ esențial în vigoare în România pentru transparența instituțională în special și pentru guvernarea deschisă în ansamblu*, alături de alte prevederi legale complementare.

La nivel de practici ale autorităților și instituțiilor publice, concluziile „*Raportului 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*” și concluziile grupurilor de lucru tematice desfășurate pe parcursul a două zile, cu reprezentanții instituțiilor și autorităților, dar și cu cei ai societății civile și mediului asociativ, în cadrul proiectului „*Guvernare transparentă, deschisă și participativă - standardizare, armonizare, dialog îmbunătățit*”- cod SIPOCA 35, au relevat o serie de dificultăți și disfuncționalități întâmpinate în procesul de afișare din oficiu a informațiilor de interes public în format standardizat și deschis și de asigurare a transparenței decizionale:

- existența unor neclarități și confuzii cu privire la noțiunile și termenii prevăzuți de legislația în vigoare, de natură să genereze limitarea și practica neuniformă, precum distincțiile între: informație de interes public - informație nepublică - informație arhivată - informație clasificată; format deschis - date deschise; petiție - solicitare de presă; act normativ - act administrativ cu caracter individual; procedura de urgență; consultare publică - dezbateră publică; aviz intern - aviz interministerial;

- existența multiplelor interpretări ale situațiilor exceptate de la cadrul legal în vigoare, fapt ce conduce la implementarea inadecvată a celor două acte normative cadru: extinderea listei informațiilor nepublice și listei informațiilor clasificate; ambiguitățile generate de intrarea în vigoare a reglementării în domeniul protecției datelor cu caracter personal; formatul diferit/extins al solicitării de informații de interes public, necesitând prelucrare suplimentară; calificarea cazurilor de clasare; dificultatea încadrării în lista proiectelor de acte normative care nu fac obiectul procedurii de transparență decizională;
- neclarități privind calculul termenelor prevăzute de lege: natura termenelor (zile lucrătoare/zile calendaristice); termenul destinat transmiterii de propuneri/observații de către cetățeni, termenul de realizare a unei dezbateri publice, precum și stabilirea termenelor de comunicare din oficiu a informațiilor supuse publicării conform cadrului legal în vigoare;
- evidența incompletă și neactualizată a informațiilor produse sau gestionate de instituția publică, precum și a proiectelor de acte normative, înregistrându-se astfel situații în care informațiile nu sunt publicate sau situații în care proiectele de acte normative pot risca să nu fie supuse procesului de consultare;
- inexistența unui cadru procedural intern pentru comunicarea din oficiu a informațiilor și asigurarea transparenței decizionale, astfel, informațiile nu pot fi găsite publicate într-o locație standardizată pentru toate entitățile publice, fiecare având secțiuni diferite ale site-ului. Mai mult, în procesul de asigurare a transparenței decizionale, consultările și dezbaterile publice nu urmăresc repere standard, instituțiile stabilind termene, criterii, proceduri specifice, astfel încât cetățenii interesați sunt nevoiți să caute continuu detalii administrative;
- lipsa personalului desemnat cu atribuții în domeniul transparenței instituționale sau cumulul exagerat cu alte tipuri de atribuții, factor ce determină lipsa specializării și reducerea capacității de soluționare a problematicii transparenței;
- colaborarea deficitară între personalul desemnat cu atribuții în domeniul transparenței instituționale și celelalte departamente de specialitate care trebuie să îi furnizeze informații;

- fișele de post nu cuprind atribuțiile aferente funcțiilor destinate pentru asigurarea comunicării din oficiu a informațiilor de interes public și a transparenței decizionale, fapt care conduce la necunoașterea atribuțiilor specifice deținute de persoanele desemnate conform Legilor nr. 52/2003 și nr. 544/2001;
- lipsa prioritizării de către personalului de conducere a activităților privind asigurarea transparenței decizionale și comunicarea din oficiu a informațiilor de interes public, ale cărei beneficii ar fi cristalizate sub forma scăderii solicitărilor de informații din partea cetățenilor.

În ciuda existenței unui cadru legal național dintre cele mai complete, actuale și moderne la nivel european, lipsa aplicării sale unitare generează încă multe disfuncționalități și practici limitative, care, în final, conduc la menținerea unei percepții publice de opacitate, rezistență sau refuz de transparență din partea administrației publice.

I.2 Valențele elaborării unitare a “Procedurii de sistem privind comunicarea din oficiu a informațiilor de interes public în format standardizat și deschis și asigurarea transparenței decizionale”

O privire de ansamblu asupra categoriilor de practici limitative și neuniforme enumerate relevă, la modul sintetic, o serie întreagă de cauze interne entităților publice analizate, care au îngreunat sau chiar limitat activitatea în materia afișării din oficiu a informațiilor de interes public și a consultărilor publice.

Cercetarea cu privire la cauzele apariției și persistenței categoriilor de disfuncționalități enumerate în secțiunea anterioară evidențiază, în mod esențial, motive ce constau în aspecte precum specificul diferit al cadrului instituțional (tipologia instituției), dinamica diferită a activităților și a evoluțiilor interne ale entităților publice din grupul țintă analizat, dar și disponibilitatea și capacitatea resurselor umane necesare realizării în bune condiții a cerințelor de implementare a măsurilor privind accesul cetățenilor la informațiile de interes public și transparenței decizionale.

Atât din punct de vedere teoretic, cât și practic, relația internă a sub-ansamblelor care compun aparatul de funcționare al unui întreg (în speță autorități sau instituții publice) este determinantă în evaluarea eficienței, rezultatelor și finalității activității: un criteriu esențial de funcționare internă a unei instituții este cel al coordonării între departamente/direcții de specialitate; subsecvent, prioritatea organizatorică acordată activității conduce la îndeplinirea celui de-al doilea criteriu esențial, respectiv alocarea și abilitarea resursei umane corespunzătoare.

*Astfel, discernem din cele anterior prezentate, **imperativul unei stabilități instituționale interne** în domeniul accesului la informații de interes public și al transparenței decizionale, de natură să asigure standardizarea și uniformizarea practicilor în domeniu, imperativ care poate fi atins doar în temeiul unei colaborări mai coerente între sub-ansamble, cu atât mai mult luând în considerare specificul domeniului în speță, adică un ansamblu de activități referitor la activitatea întregii autorități/instituții.*

Corelativ, structurarea și dimensionarea corectă a raporturilor între direcții/departamente de specialitate este de natură să complinească o serie întreagă de probleme cu privire la percepțiile resursei umane în raport cu principiul transparenței.

Aici putem vorbi nu doar de capacitatea profesională și de abilitățile responsabililor cu implementarea Legii nr. 544/2001 și a Legii nr. 52/2003, ci și de raportarea întregului personal (inclusiv de conducere) la relevanța și importanța acestor principii, cu rezultatul creării unei culturi organizaționale adecvate - singura premisă sustenabilă a succesului implementării stabile, uniforme și responsabile a dezideratelor din domeniul transparenței.

Analiza principalelor practici limitative și neuniforme în aplicarea legislației în vigoare în domeniul transparenței instituționale a relevat, așadar, că standardizarea și uniformizarea organizării interne la nivel de entitate publică - prin delimitarea și stabilizarea atribuțiilor, rolului și relațiilor de colaborare ale funcționarilor desemnați responsabili cu implementarea Legii nr. 544/2001 și a Legii nr. 52/2003 - este o condiționalitate esențială de natură să contribuie la realizarea mecanismului instituțional pentru standardizarea datelor și informațiilor de interes public și consultărilor publice gestionate de autoritățile și instituțiile publice centrale și locale (rezultat al acestui proiect).


Pentru asigurarea posibilității de elaborare, implementare și replicare uniformă la nivelul oricărei autorități sau instituții publice, ca expresie a principiului „aplicării unitare” ce guvernează administrația publică centrală și locală, conform căruia autoritățile și instituțiile asigură respectarea legii în mod unitar, se impune necesitatea raportării la legislația controlului managerial intern, potrivit căreia **procedurile** reprezintă un instrument de control intern, care contribuie la îmbunătățirea desfășurării activităților prin separarea sarcinilor, funcțiilor, competențelor și responsabilităților personalului din cadrul entității publice.

Având în vedere complexitatea activităților ce compun procesul de afișare din oficiu a informațiilor de interes public în format standardizat și deschis, precum și de asigurare a transparenței decizionale în cadrul entităților din administrația publică centrală și locală, se impune ca domeniul de aplicare să fie la nivelul întregii entități publice - sub forma unei „Proceduri de sistem” - aspect esențial pentru obiectivul general urmărit.

Elaborarea, urmată de implementarea, de o manieră uniformă, a ”Procedurii de sistem privind comunicarea din oficiu a informațiilor de interes public în format standardizat și deschis și asigurarea transparenței decizionale” la nivelul entităților publice centrale și locale este de natură să asigure mecanismul instituțional necesar, în conformitate cu prevederile legislative în vigoare, pentru uniformizarea principalelor practici care restrâng liberul acces la informațiile de interes public și consultările publice.

I.3 Scopul și limitele „Procedurii de sistem privind comunicarea din oficiu a informațiilor de interes public în format standardizat și deschis și asigurarea transparenței decizionale”

„Procedura de sistem privind comunicarea din oficiu a informațiilor de interes public în format standardizat și deschis și asigurarea transparenței decizionale” (în continuare denumită în prezentul document *”procedura-model”*) reprezintă o *propunere de instrument* de control intern managerial cu scopul rezolvării celei mai consistente părți a seriei de disfuncționalități sesizate la nivelul aplicării uniforme a legislației transparenței instituționale, respectiv a Legii nr. 544/2001 și a Legii nr. 52/2003, cu modificările și completările ulterioare.

 *Procedura-model* reprezintă o **propunere de document-template**, într-un format uniform, ce poate fi utilizat de toate autoritățile și instituțiile publice centrale și locale, cu scopul standardizării proceselor afișării din oficiu a informațiilor de interes public în format standardizat și deschis și transparenței decizionale în cadrul entităților din administrația publică centrală și locală. Fiecare entitate publică va proceda la **personalizarea și adaptarea procedurii-model**, în conformitate cu propria organizare internă, dar și coroborat cu prevederile legale specifice domeniului propriu de activitate.

Astfel, prin adoptarea *procedurii-model* de către autoritățile publice centrale și locale, se stabilesc în mod unitar principiile generale ce guvernează procesul transparenței la nivelul tuturor entităților publice prevăzute de lege, etapele și standardele minimale, precum și modul concret de realizare a procesului de activități, alături de desemnarea clară a departamentelor sau persoanelor cu atribuții în acest domeniu; se asigură existența documentației adecvate și continuitatea procesului de activități, inclusiv în condiții de fluctuație a personalului; nu în ultimul rând, se sprijină activitățile de control și luare a deciziilor la nivelul autorității/instituției.

Stabilizarea statutului și delimitarea clară a atribuțiilor funcționarilor desemnați responsabili cu implementarea Legii nr. 544/2001 și a Legii nr. 52/2003 va permite o

colaborare mai bună cu restul departamentelor, precum și o creștere a gradului de pregătire și profesionalizare, contribuind la aplicarea unitară a legislației în vigoare.

i *Procedura-model* propusă conține elementele minimale, în conformitate cu prevederile legislative în vigoare; acolo unde se consideră necesar, pot fi adăugate componente suplimentare, se pot opera adaptări și completări, ținând cont de specificul tipologiei instituționale, precum și de *Codul controlului intern managerial al entităților publice, Standardul 9 - Proceduri*.

i În vederea unui management eficient al activității de transparență instituțională:

- organigrama autorității sau instituției publice, precum și fișele de post corespunzătoare, trebuie să reflecte clar delimitarea sferei de atribuții alocată, prin desemnarea structurilor sau persoanelor responsabile și a modalității de colaborare inter-departamentală, evitând cumulul de atribuții diferite și prioritizând, la nivel organizațional, activitatea de transparență instituțională.
- organizarea monitorizării și controlului activităților de transparență instituțional nu trebuie doar bifate pentru conformitate, ci trebuie urmărite din punct de vedere al eficienței la nivel de conducere a autorității sau instituției publice

! Autoritățile și instituțiile publice centrale și locale care vor adopta *procedura-model* ca instrument de control intern managerial o vor **adapta** în funcție de specificul tipologiei instituționale.

Exemple:

- având în vedere că domeniul de inițiativă legislativă al instituției prefectului este limitat de Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului, secțiunea corespunzătoare asigurării transparenței decizionale în temeiul Legii nr. 52/2003 din *procedura-model* va fi adaptată la nivelul acestui tip de instituție în mod coroborat cu respectarea prevederilor legale specifice; spre deosebire, acele entități publice care au prevăzute în sfera de competențe elaborarea de acte normative și

dreptul de inițiativă legislativă, vor elabora corespunzător secțiunea procedurală privind asigurarea transparenței decizionale.

- autoritățile și instituțiile publice cărora le revine obligația de a publica informații de interes public în limba minorităților naționale, conform prevederilor H.G. nr. 460/2006, vor insera elemente în procedura-model în sensul obligațiilor prevăzute în actul normativ menționat;
- având în vedere că instituțiile prefectului au posibilități limitate de editare a paginii de internet (întrucât structura și administrarea site-urilor acestora se realizează centralizat la nivelul M.A.I.), iar modificarea organigramei acestor instituții presupune aprobarea de către M.A.I. a structurii de personal, elaborarea *procedurii-model* va ține cont de necesitatea obținerii prealabile a aprobărilor necesare în condițiile prevederilor legale specifice.



Totuși, anumite lacune ale cadrului legislativ național actual nu vor putea fi suplinite prin elaborarea și implementarea unitară a *procedurii-model*, astfel încât aceasta va putea remedia doar **parțial** disfuncționalitățile semnalate în practica entităților publice. De asemenea, caracterul **voluntar** al implementării de către autoritățile și instituțiile publice centrale și locale a instrumentului de control intern managerial reprezentat de procedura de sistem model susțin și justifică din nou necesitatea completării instrumentarului legislativ.

În mod cert, atenția acordată la nivel organizațional transparenței instituționale va conduce la creșterea încrederii societății în forța și importanța actelor normative, dar și la reconstruirea relației de încredere între administrația publică și cetățean.



Capitolul II.

CLARIFICĂRI ALE ELEMENTELOR ESENȚIALE PENTRU IMPLEMENTAREA UNITARĂ A „PROCEDURII DE SISTEM PRIVIND COMUNICAREA DIN OFICIU A INFORMAȚIILOR DE INTERES PUBLIC ÎN FORMAT STANDARDIZAT ȘI DESCHIS ȘI ASIGURAREA TRANSPARENȚEI DECIZIONALE”

II.1. Cadrul legislativ

Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public și Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională, cu modificările și completările ulterioare, reprezintă *cadrul normativ esențial în vigoare în România pentru transparența instituțională în special și pentru guvernarea deschisă în ansamblu*, alături de alte prevederi legale complementare precum: Hotărârea Guvernului nr. 123/2002 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 544/2001, modificată și completată; Memorandumul cu tema ”Creșterea transparenței și standardizarea afișării informațiilor de interes public” (2016); Memorandumul de aprobare a participării României la Open Government Partnership (2012); Legea nr. 109/2007 privind reutilizarea informațiilor din instituții publice, modificată și completată; Hotărârea Guvernului nr. 909/2014 privind aprobarea Strategiei pentru consolidarea administrației publice 2014-2020, modificată și completată; O.G. nr. 26/2000 privind asociațiile și fundațiile, modificată și completată. Acestea li se adaugă o serie întreagă de reglementări la nivel european, precum ”Liniile directoare pentru participarea civilă la procesul de luare a deciziilor politice” adoptate de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei (2017), ”Comunicarea Comisiei Europene COM(2002)704 - Principii generale și standarde minime de consultare a părților interesate de către Comisie” ș.a.m.d.



Legea transparenței decizionale nu trebuie confundată cu legea privind accesul la informațiile de interes public și nici cu inițiativa cetățenească.

- Spre deosebire de legea accesului la informațiile de interes public, care permite accesul cetățeanului la informațiile publice gestionate de autoritățile și



instituțiile publice, legea transparenței decizionale oferă posibilitatea cetățenilor de a participa la procesul de elaborare a actelor normative și de luare a deciziilor administrative, prin transmiterea de recomandări și sugestii scrise, respectiv prin participarea la ședințele publice.

▪ De asemenea, spre deosebire de inițiativa cetățenească (reglementată de Legea nr. 189/2009 republicată), legea transparenței decizionale nu conferă cetățenilor decât dreptul de a face recomandări sau propuneri cu privire la proiectele viitoarelor reglementări. Rolul decizional revine autorităților administrației publice care vor decide dacă includ sau nu în proiectele actelor normative punctele de vedere primite din partea membrilor societății civile.

CUI SE ADRESEAZĂ CADRUL LEGAL ÎN VIGOARE?

▪ **Autoritățile și instituțiile publice care au obligația de a comunica din oficiu informațiile de interes public:**

- Orice autoritate sau instituție publică ce utilizează sau administrează resurse financiare publice;
- Orice regie autonomă, companie națională, orice societate comercială aflată în coordonarea sau în subordinea unei autorități publice centrale ori locale și la care statul român sau, după caz, o unitate administrativ-teritorială, este acționar unic ori majoritar, precum și orice operator sau operator regional așa cum sunt definiți aceștia prin legea nr. 51/2006 privind legea serviciilor comunitare de utilități.

▪ **Autoritățile și instituțiile administrației publice centrale și locale cărora le revine obligația de transparență decizională:**

- Ministerele și alte organe centrale ale administrației publice din subordinea Guvernului sau a ministerelor;
- Serviciile publice descentralizate ale acestora;
- Autoritățile administrației publice locale: consiliile județene și locale; primăriile (primarii); serviciile publice de interes județean sau local.



Proiectele de lege sau inițiativele legislative redactate de membri ai Parlamentului și înaintate Camerei în care activează nu se supun prevederilor Legii nr. 52/2003 privind transparența decizională.

- Beneficiarii dreptului de acces la informațiile de interes public furnizate din oficiu și la asigurarea transparenței decizionale sunt:
 - *Cetățenii* - sunt toți cetățenii României, în condițiile Constituției și a legii cetățeniei române. Exercitarea drepturilor prevăzute de legea transparenței poate fi făcută, *din momentul dobândirii cetățeniei*, fără nicio discriminare. Din formularea actuală a textului de lege reiese că cetățenii străini sau apatrizii, inclusiv cei rezidenți în România, nu se pot folosi de mecanismele create de lege. Ei însă pot apela la organizațiile legal constituite pentru a putea beneficia de dreptul prevăzut de lege.
 - *Asociațiile legal constituite* reprezintă, în sensul legii transparenței, „orice organizație civică, sindicală, patronală sau orice alt grup asociativ de reprezentare civică”. Astfel, din formularea legii reiese că poate fi considerată asociație legal constituită: orice organizație neguvernamentală constituită în temeiul Ordonanței 26/2000 privind asociațiile și fundațiile sau a Legii nr. 21/1924; sindicatele, patronatele, confederațiile și uniunile sindicale reglementate de legislația dialogului social; alte organizații recunoscute de legi speciale, cu personalitate juridică, al căror scop este ”de reprezentare civică”. Nu pot folosi direct mecanismele acestei legi societățile comerciale, organizațiile cooperatiste, asociațiile agricole, partidele politice; acestea pot interveni fie prin intermediul unor persoane fizice, fie prin intermediul unor organizații create pentru a le reprezenta interesele (de ex. asociații de afaceri).



CE PRESUPUNE CADRUL LEGAL ÎN VIGOARE?

- Garantat de prevederile Legii nr. 544/2001, ale normelor sale de aplicare, dar și ale Constituției României, prin art. 31, accesul liber și neîngrădit al persoanelor interesate la informațiile de interes public, impune obligația autorităților și instituțiilor publice de a-și desfășura activitatea într-o manieră deschisă față de public. Astfel, potrivit prevederilor legale în vigoare, accesul liber și neîngrădit la informațiile de interes public trebuie să constituie regula, iar limitarea acestuia să fie doar o excepție.

Informațiile de interes public care trebuie comunicate din oficiu de către fiecare autoritate sau instituție publică vizată de lege sunt grupate în categorii prin Legea nr. 544/2001 - categorii al căror conținut specific este precizat și detaliat prin *Memorandumul cu privire la creșterea transparenței și standardizarea afișării informațiilor de interes public*. Mecanismul comunicării din oficiu a informațiilor de interes public stabilește ca obiectiv furnizarea a cât mai multe informații într-un format standard, care să fie publicate în mod uniform la nivelul întregii administrații. Un efect pozitiv al standardizării afișării informațiilor de interes public, deci a eficientizării și simplificării implementării transparenței instituționale, este reducerea solicitărilor suplimentare din partea cetățenilor sau a altor reprezentanți ai societății civile sau mass-media, precum și creșterea capacității instituționale și dezvoltarea unei culturi a transparenței.

- Legea nr. 52/2003 prevede obligația de transparență, respectiv sarcina 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. Aceste dispoziții legale se aplică de asemenea și documentelor de politică publică elaborate de autoritățile administrației publice centrale.

Cadrul legal prevede 2 mecanisme de participare a cetățenilor, fiecare cu propriul calendar și etape: participarea publicului la procesul de elaborare a unui proiect de act normativ, respectiv participarea cetățenilor la lucrările ședințelor publice ale autorităților și instituțiilor publice care fac obiectul legii.

Legislația transparenței decizionale presupune așadar o colaborare între doi parteneri: autoritățile administrației publice au obligația de a face publice proiectele de reglementări și decizii administrative înainte ca acestea să fie adoptate; după acest moment, destinatarii reglementărilor și deciziilor, persoane fizice sau juridice, au posibilitatea de a formula sugestii și recomandări cu privire la conținutul acestora.

Sugestiile astfel formulate vor fi analizate de către autoritățile inițiatoare care vor decide asupra necesității includerii în textul final al reglementărilor ori deciziilor.



O precizare importantă este că, atât Legea nr. 544/2001, cât și Legea nr. 52/2003, specifică faptul că stabilesc un set de reguli procedurale **minime** aplicabile pentru asigurarea liberului acces la informațiile de interes public și transparenței decizionale, permițând și îndemnând așadar la o conduită pro-activă a autorităților publice, de natură să conducă la atingerea scopului legiuitorului.

II.2 Etapele procedurale minimale în vederea comunicării din oficiu în format standardizat și deschis a informațiilor de interes public

Mecanismul asigurării accesului la informații de interes public se realizează în România, potrivit normelor legale, prin două metode, după cum urmează:

- la cerere;
- din oficiu.



i Un aspect esențial de menționat este că mecanismul *la cerere* prevăzut de legea nr. 544/2001 are, în accepțiunea și spiritul legii privind liberul acces la informațiile de interes public, caracter subsecvent pe lângă principiul și mecanismul prioritar al furnizării *din oficiu* a acestor categorii de informații - văzut ca o premisă primordială a participării cetățenești și a unei implicări eficiente a cetățenilor în procesul decizional, indicând și verificând intenția reală de deschidere a administrației publice. Astfel, în lipsa comunicării din oficiu de către autoritățile și instituțiile publice a informațiilor de interes public, cetățenii formulează solicitări având acest obiect, or în acest context numărul total de solicitări de informații de interes public are potențialul de a furniza indicii semnificative cu privire la gradul concret de transparență instituțională.

Astfel, *procedura-model* urmărește *standardizarea mecanismului de comunicare din oficiu a informațiilor de interes public la nivelul autorităților și instituțiilor publice centrale și locale*, prin clarificarea etapizării activităților și responsabilităților după cum urmează:

1. Etapa de pregătire constă în asigurarea existenței la nivelul instituției sau autorității publice a unei persoane responsabile cu implementarea prevederilor Legii nr. 544/2001 sau a unui compartiment specializat pentru relații publice.

Conducătorul autorității sau instituției publice delegă o persoană sau organizează un compartiment specializat în acest scop, în condițiile Legii nr. 544/2001, menționându-se în fișa postului atribuțiile necesare pentru realizarea activităților din *procedura-model*.

În procesul de delegare al persoanei sau persoanelor responsabile, pentru buna aplicare a legii, este recomandat a se avea în vedere existența studiilor juridice sau experiența în domeniul de referință, precum și o pregătire continuă a acestora în sensul însușirii cunoștințelor necesare.

2. Planificarea procedurii de comunicare din oficiu a informațiilor de interes public reprezintă a doua etapă stabilită, în care se urmăresc:

- **Identificarea tipurilor de informații de interes public care trebuie comunicate din oficiu, deținute de autoritate/instituție** - activitate în care se va menține o comunicare constantă între responsabilul cu implementarea Legii nr. 544/2001 și celelalte structuri de specialitate în vederea identificării tuturor informațiilor deținute de acestea cu scopul realizării listei cu documentele de interes public și listei cu documentele produse/gestionate de instituție.

i În procesul de realizare a listei informațiilor de interes public se va utiliza nomenclatorul arhivistic pe care fiecare instituție publică trebuie să îl dețină conform Legii Arhivelor Naționale nr. 16/1996, incluzându-se minim informațiile publicabile obligatoriu, conform prevederilor Memorandumului cu tema „Creșterea transparenței și standardizarea afișării informațiilor de interes public”, incluse în *Procedura-model*.

i În condițiile în care la nivelul autorității sau instituției se identifică o serie de informații suplimentare celor de mai sus, care pot fi supuse mecanismului comunicării din oficiu, acestea vor fi publicate din rațiunea îndeplinirii principiului unei bune guvernări.

- **Determinarea aplicabilității prevederilor Legii nr. 544/2001** - în urma inventarierii tuturor informațiilor deținute sau gestionate de instituția sau autoritatea publică, se va decide încadrarea unor informații ca fiind *excepții* de la mecanismul comunicării din oficiu a informațiilor de interes public și deci de la prevederile *procedurii-model*.

i În vederea evitării situațiilor de încadrare eronată a unor informații de interes public în categoria excepțiilor, vor fi avute în vedere situațiile prevăzute expres de cadrul legislativ aflat în vigoare, urmărind ca obiectiv general publicarea a

cât mai multor informații, fapt ce va conduce la scăderea numărului de solicitări de informații venite din partea cetățenilor.

- activitatea autorităților și instituțiilor publice de răspunsuri la petiții și de audiente, desfășurată potrivit specificului competențelor acestora, dacă aceasta privește alte aprobări, autorizări, prestări de servicii și orice alte solicitări în afara informațiilor de interes public.
- informațiile din domeniul apărării naționale, siguranței și ordinii publice, dacă fac parte din categoriile informațiilor clasificate, potrivit legii;
- informațiile privind deliberările autorităților, precum și cele care privesc interesele economice și politice ale României, dacă fac parte din categoria informațiilor clasificate, potrivit legii;
- informațiile privind activitățile comerciale sau financiare, dacă publicitatea acestora aduce atingere dreptului de proprietate intelectuală ori industrială, precum și principiului concurenței loiale, potrivit legii;
- informațiile cu privire la datele personale, potrivit legii;
- informațiile privind procedura în timpul anchetei penale sau disciplinare, dacă se periclitează rezultatul anchetei, se dezvăluie surse confidențiale ori se pun în pericol viața, integritatea corporală, sănătatea unei persoane în urma anchetei efectuate sau în curs de desfășurare;
- informațiile privind procedurile judiciare, dacă publicitatea acestora aduce atingere asigurării unui proces echitabil ori interesului legitim al oricăreia dintre părțile implicate în proces;
- informațiile a căror publicare prejudiciază măsurile de protecție a tinerilor.
- informațiile care favorizează sau ascund încălcarea legii de către o autoritate sau o instituție publică nu pot fi incluse în categoria informațiilor clasificate și constituie informații de interes public;
- informațiile cu privire la datele personale ale cetățeanului pot deveni informații de interes public numai în măsura în care afectează capacitatea de exercitare a unei funcții publice;

- informațiile publice de interes personal nu pot fi transferate între autoritățile publice decât în temeiul unei obligații legale ori cu acordul prealabil în scris al persoanei care are acces la acele informații;
- excepțiile de la Directiva (UE) 2016/680 a Parlamentului European și a Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice referitor la prelucrarea datelor cu caracter personal de către autoritățile competente în scopul prevenirii, depistării, investigării sau urmăririi penale a infracțiunilor sau al executării pedepselor și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Deciziei-cadru 2008/977/JAI a Consiliului;
- informațiile care au fost supuse procesului de arhivare conform legii nu intră sub incidența mecanismului de comunicare din oficiu, acestea supunându-se prevederilor Legii nr. 16/1996 privind Arhivele Naționale;
- petițiile sau solicitările de presă adresate instituției sau autorității publice sunt exceptate de la prevederile Legii nr. 544/2001 și, implicit, de la mecanismul comunicării din oficiu a informațiilor de interes public.



Informațiile clasificate pot fi încadrate ca secrete de serviciu și secrete de stat, acestea fiind definite ca informațiile, datele, documentele de interes pentru securitatea națională, care, datorită nivelurilor de importanță și consecințelor care s-ar produce ca urmare a dezvăluirii sau diseminării neautorizate, trebuie să fie protejate.



Deși nu există o listă completă a **datelor personale**, acestea pot fi definite ca orice informații referitoare la o persoană fizică identificată sau identificabilă; o persoană identificabilă este acea persoană care poate fi identificată, direct sau indirect, în mod particular prin referire la un număr de identificare ori la unul sau la mai mulți factori specifici identității sale fizice, fiziologice, psihice, economice, culturale sau sociale.

- **Evaluarea informațiilor inventariate la nivelul instituției sau autorității și alegerea canalului adecvat de comunicare din oficiu pentru fiecare tip de informație**, dintre cele obligatoriu impuse prin prevederile legale:



- pe pagina de internet a instituției,
- afișate la sediul instituției sau autorității
- disponibile pentru consultare într-un punct de informare/documentare organizat la sediul acesteia
- în Monitorul Oficial al României a acelor categorii de informații pentru care legea prevede expres această obligație
- în mijloacele de informare în masă sau în publicații proprii, dacă este cazul.

i Cumulul locațiilor de afișare este de esență acestei activități, corespunzător intenției legiuitorului de a asigura o maximizare a expunerii informațiilor de interes public prin multiplicarea căilor de comunicare.

- **Organizarea procedurii de comunicare din oficiu** are ca scop crearea spațiilor destinate publicării informațiilor de interes public. Conform prevederilor legale în vigoare, cetățenii vor avea acces la informațiile de interes public prin intermediul a trei metode asigurate de instituțiile sau autoritățile publice:
 1. **afișarea** la sediul fiecărei autorități/instituții publice;
 2. **publicarea** în Monitorul Oficial sau în mijloacele de informare în masă, în publicații proprii, precum și în pagina de Internet proprie;
 3. **consultarea** directă de către solicitant prin organizarea la sediul fiecărei autorități/instituții publice a unui punct de informare/documentare.

i Pentru afișarea informațiilor la sediul fiecărei autorități/instituții publice, structurile de specialitate vor asigura existența unui spațiu fizic special destinat afișării. În vederea asigurării accesului liber al cetățenilor, este recomandat ca spațiul destinat afișării informațiilor de interes public să fie amplasat la intrarea în instituție, oferind condițiile necesare accesului pentru persoanele cu dizabilități locomotorii.

i Ținând cont de prevederile legale, dar și de extinderea rapidă a tehnologiei **publicarea pe site-ul propriu** a informațiilor reprezintă metoda cea mai importantă în procesul de comunicare din oficiu a informațiilor de interes public, dată fiind rapiditatea cu care acestea ajung de la instituțiile publice la cetățeni. În vederea asigurării unui cadru **standardizat** de publicare pe paginile de internet ale instituțiilor publice, datele vor fi amplasate în cele trei secțiuni speciale ce vor fi create în această etapă, conform prevederilor Memorandumului privind ”Creșterea transparenței și standardizarea afișării informațiilor de interes public”.

Mai mult, odată cu pregătirea secțiunilor necesare pentru pagina de internet, vor fi stabilite modelele de formulare/solicitări, atât cele care vor fi completate electronic cât și cele care vor completate fizic, asigurând existența acestora într-un format prietenos și reutilizabil.

i Un aspect important în publicarea informațiilor pe pagina de internet a instituției sau autorității este reprezentat de **formatul** pe care acestea îl vor avea. Astfel în vederea asigurării accesului neîngrădit al cetățenilor acestea vor fi publicate într-un format **editabil**.

i În condițiile în care informațiile produse sau gestionate de autoritate sau instituție se regăsesc într-un format **editabil** de către calculator, publicarea lor să se facă după cum urmează:

- 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).



Potrivit prevederilor legale, instituțiile sau autoritățile publice nu sunt obligate să creeze, să adapteze documente sau să furnizeze extrase din documente, în cazul în care acest demers ar necesita costuri disproporționate, care depășesc amploarea unei simple operațiuni.



Consultarea directă la sediul instituției a informațiilor presupune organizarea în sediul acesteia a unui spațiu desemnat ca punct de informare/documentare în care cetățenii pot avea acces la informațiile publicabile și în care le pot studia. Pentru o bună organizare a acestuia, este necesară realizarea unei proceduri de înscriere a cetățenilor și a unui program de lucru. Un avantaj pentru deschiderea instituției față de cetățeni poate fi reprezentat de existența unor instrumente care permit multiplicarea informațiilor existente.

3. Comunicarea din oficiu a informațiilor de interes public reprezintă a treia etapă a procesului și are în vedere, după asigurarea existenței spațiilor prevăzute de lege pentru publicarea informațiilor, afișarea propriu-zisă din oficiu a informațiilor de interes public, după cum urmează:

- **Pentru afișarea la sediul autorității sau instituției publice** - la avizier, urmărindu-se administrarea și actualizarea permanentă a informațiilor publicate.
- **Pentru consultarea directă de către solicitant prin organizarea la sediul fiecărei autorități/instituții publice** a unui punct de informare/documentare se asigură existența informațiilor pe suport fizic, acestea fiind actualizate



frecvent. În plus se va asigura administrarea spațiului verificând starea informațiilor și procedând la schimbarea acestora dacă se prezintă într-o stare avansată de deteriorare.

- **Publicarea pe site-ul propriu a informațiilor** se realizează prin crearea a trei secțiuni care vor conține minim următoarele informații:



i. În secțiunea **„Despre instituție” / „Despre noi” / „Prezentare”**, sunt create următoarele sub-secțiuni care vor conține următoarele informații:

- Legislație (organizarea și funcționarea instituției);
- Conducere (Lista persoanelor din conducere și agenda de lucru a acestora);
- Organizare (Regulament de organizare și funcționare, Organigrama; Lista și datele de contact ale instituțiilor care funcționează în subordinea/ coordonarea sau sub autoritatea instituției în cauză)
- Carieră (anunțurile posturilor scoase la concurs)
- Programe și strategii
- Rapoarte și studii

ii. În secțiunea **informații de interes public** sunt publicate următoarele informații, după cum urmează:

- Solicitare informații. Legislație (Numele și prenumele persoanei responsabile pentru Legea 544/2001; Formular pentru solicitare în baza Legii 544/2001; Modalitatea de contestare a deciziei și formularele aferente pentru reclamație administrativă; Lista cu documentele de interes public și lista cu documentele produse/gestionate de instituție; Rapoartele de aplicare a Legii nr. 544/2001)
- Buletinul informativ (Legea 544/2001)
- Buget din toate sursele de venituri (Buget pe surse financiare; Situația plăților (execuția bugetară), conform Anexei nr. 8, Situația drepturilor salariale stabilite potrivit legii, conform Anexei nr. 9, precum și alte drepturi prevăzute de acte normative)
- Bilanțuri contabile



- Achiziții publice (Programul anual al achizițiilor publice; Centralizatorul achizițiilor publice și contractele cu valoare de peste 5000 de euro, conform Anexei nr. 10; Contractele, Declarații de avere și de interese; Formulare tip -cu menționarea timpului necesar completării)

iii. În secțiunea “**Contact**” sunt publicate următoarele informații:

- Datele de contact ale autorității: denumire, sediu, numere de telefon/fax, adrese email (și formular de contact), adresă pagină de internet, instrumente social media.
- Relații cu presa/mass-media: persoană desemnată, date de contact.
- Programul de funcționare al instituției.
- Program de audiențe, cu precizarea modului de înscriere pentru audiențe și a datelor de contact pentru înscriere.
- Petiții: adresă de e-mail pentru transmiterea petițiilor



Pentru evitarea deficiențelor privind **formatul standardizat** al afișării din oficiu a informațiilor de interes public, atât în ceea ce privește locul de publicare, cât și formatul de publicare, trebuie avute în vedere următoarele aspecte calitative:

- În privința **legislației în baza căreia se organizează și funcționează instituția**, aceste acte normative trebuie să fie însoțite de link-ul către portalul legislativ oficial și gratuit al Ministerului Justiției <http://legislație.just.ro> pentru ca acestea să fie disponibile în format actualizat oricărei persoane interesate. Este nerecomandată publicarea actelor normative în format Word sau PDF, documentele pierzându-și actualitatea odată cu modificările și completările legislative ce survin ulterior.
- Secțiunea referitoare la **conducerea instituției** are în vedere publicarea listei cu numele și prenumele persoanelor cu funcții de conducere, alături de fotografia și CV-ul acestora, afișate în mod distinct, în cazul demnitarilor (miniștrii, secretari de stat, prefecți, directori ai agențiilor/companiilor de stat).
- **Agenda conducerii** are în vedere modalitatea prin care societatea civilă și mass-media pot fi la curent cu activitatea curentă a demnitarilor care conduc



instituțiile administrației publice prin publicarea întâlnirilor de lucru, vizitelor oficiale desfășurate în interesul instituției, ședințelor sau evenimentelor publice la care participă, oferind astfel un cadru predictibil în privința demersurilor pe care o persoană ce îndeplinește calitatea de demnitate publică le realizează. În practică, unele autorități și instituții publice confundă secțiunea referitoare la agendă cu secțiunea comunicatelor de presă sau cu cea a noutăților în care sunt publicate evenimentele organizate de respectivele instituții pentru îndeplinirea atribuțiilor conferite de lege, or aceste categorii de informații sunt distincte și nu vizează în mod expres activitatea titularului aflat în funcția de demnitate publică. Agenda conducerii trebuie să fie actualizată săptămânal, iar activitățile notate să nu vizeze doar participarea la ședințele ordinare la care persoanele cu funcții de conducere participă săptămânal/lunar, în funcție de specificul funcției îndeplinite, ci și alte evenimente cu caracter oficial și de interes public la care aceștia participă în exercitarea funcției (de ex. menționarea participării unui ministru la ședința de Guvern nu este suficientă pentru calitatea actului de transparentizare a activității acestuia).

- În legătură cu **regulamentul de organizare și funcționare a instituției** și cu **organigrama instituțională**, este necesar ca acestea să fie actualizate periodic (lunar în cazul organigramei) pentru o mai bună cunoaștere a modificărilor intervenite în arhitectura instituțională, pentru cunoașterea atribuțiilor fiecărei direcții de specialitate și a persoanelor care îndeplinesc funcții de conducere ale acestora, dar și a numărului de posturi ocupate din numărul total de posturi disponibile. Este de evitat ca organigramele să fie publicate incomplet fără menționarea numelor persoanelor cu funcții de conducere (atât demnitari cât și funcționari publici) sau fără numărul de posturi ocupate din totalul posturilor de disponibile în instituție, cât și fără numărul total de posturi ocupate din posturi disponibile pentru fiecare direcție în parte.
- Secțiunea **Carieră**, referitoare la anunțurile pentru organizarea concursurilor pentru posturile disponibile, trebuie plasată în meniul intitulat *Organizare* și este necesar să includă toate informațiile utile pentru întocmirea unui dosar de candidatură, bibliografia, condițiile de eligibilitate, dar și rezultatele

complete ale examenului scris, interviului și eventualele rezultate ale contestațiilor sau erate. Este necesară păstrarea arhivei concursurilor derulate în anii anteriori.

- Secțiunile ce vizează afișarea **numelui funcționarului public responsabil de implementarea Legii nr. 544/2001, adresei de contact, modelelor de formulare pentru cereri și reclamații, declarațiilor de avere și interese ale demnitarilor și funcționarilor, datelor de contact, programelor de funcționare și audiență și a adresei de e-mail pentru petiții** au în vedere listarea numărului de telefon și adresei de e-mail de serviciu pentru crearea unui cadru de colaborare mult mai facil între cetățean și administrație, iar celelalte informații și documente trebuie să fie actualizate la zi și ușor de identificat de către orice persoană care accesează site-ul.
- **Programele și strategiile, planul anual de achiziții publice, raportul anual de activitate și rapoartele periodice de implementare a Legii nr. 544/2001 și 52/2003** trebuie să fie publicate cu respectarea termenelor prevăzute de lege, într-un format accesibil oricărei persoane interesate să analizeze informațiile cuprinse în astfel de documente. În practică, au fost identificate cazuri în care rapoartele de implementare ale Legilor nr. 544/2001 și nr. 52/2003 erau incluse în același document, reprezentând astfel o practică eronată în publicarea acestor categorii de informații.
- Pentru publicarea documentelor financiare ca **bugetul, bilanțul, execuția bugetară și situația drepturilor salariale pe categorii de funcții**, este recomandat ca publicarea să fie realizată și pe portalul național de date deschise www.data.gov.ro, iar formatul să fie editabil (de ex. în format Excel) pentru a putea fi utilizate în mod liber, reutilizate și redistribuite de către persoanele interesate, în conformitate cu prevederile O.U.G. nr. 41/2016 care statuează că *"instituțiile publice și organele de specialitate ale administrației publice centrale au obligația de a publica seturi de date de interes public pe portalul www.data.gov.ro".* Este de evitat publicarea acestor categorii de informații în format PDF.
- În ceea ce privește afișarea **contractelor de achiziții publice în valoare de peste 5000 euro**, cât și a **centralizatorului** acestora ce cuprinde prezentarea

În mod sistematizat a unor astfel de contracte la interval trimestrial, trebuie precizat că publicarea contractelor trebuie să fie făcută în format PDF, cu obligația de a asigura protejarea acelor informații pe care operatorul economic le precizează ca fiind confidențiale, în măsura în care, în mod obiectiv, dezvăluirea acestor informații ar prejudicia interesele legitime ale operatorului economic, în special în ceea ce privește secretul comercial și proprietatea intelectuală. În cazul clauzelor de confidențialitate, nepublicarea pe site-ul autorității contractante trebuie motivată.

4. **Monitorizarea și actualizarea informațiilor reprezintă ultima etapă a procedurii, fiind o activitate continuă prin intermediul căreia se asigură verificarea frecventă a existenței informațiilor supuse mecanismului comunicării din oficiu pe canalele special destinate.**

i Continuitatea este de esență asigurării acestei activități și a realizării scopului procedurii. În condițiile în care sunt sesizate nereguli de natură a împiedica procesul de asigurare a accesului la informații se procedează la remedierea acestora. Se va urmări actualizarea informațiilor pentru toate canalele fizice sau electronice, precum și distribuirea informațiilor noi, rezultate din activitatea instituției sau autorității publice.

II.3 Etapele procedurale minimale în vederea asigurării transparenței decizionale

1. Prima etapă constă în asigurarea existenței la nivelul instituției sau autorității publice a ”Compartimentului pentru Guvernare Deschisă și Relația cu Societatea Civilă” - structură cu atribuții clare și delimitate, având în componență cel puțin:

- persoana desemnată responsabil pentru relația cu societatea civilă (art. 7 al. 7 din legea nr. 52/2003 privind transparența decizională);
- structura pentru relația cu mediul asociativ (art. 51 din O.G. nr. 26/2000 privind asociațiile și fundațiile);
- persoana desemnată responsabil cu implementarea Parteneriatului pentru Guvernare Deschisă.

i Delimitarea atribuțiilor și rolului unei structuri dedicate asigurării transparenței decizionale trebuie să ia în considerare toate dispozițiile legale în vigoare în România ce reglementează colaborarea cu mediul asociativ, în vederea asigurării unui cadru de dialog stabil, predictibil și eficient. Această etapă are menirea de a asigura resursele umane cu atribuții clare, stabile, inserate în fișele de post și în regulamentele interne, de natură să asigure îndeplinirea activităților de transparență decizională.

2. Parte integrantă din procedura de consultare publică, această etapă are un caracter prealabil elaborării proiectului viitorului act normativ, respectiv participării la luarea deciziilor

Etapa prealabilă are o deosebită însemnătate în economia procedurii de transparență decizională, setând premisele unei consultări publice constructive, în care să fie fundamentate cât mai complet și temeinic viitoarele reglementări.

Astfel, în această etapă preliminară trebuie avute în vedere, în cadrul mecanismului de participare la elaborarea unui proiect de act normativ:

Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!

- *Fundamentarea necesității actului normativ* - un set de activități și proceduri realizate cu scopul de a asigura o fundamentare adecvată a proiectului de act normativ, constând într-o activitate de documentare și analiză științifică, pentru cunoașterea temeinică a realităților economico-sociale care urmează să fie reglementate, a istoricului legislației din acel domeniu, precum și a reglementărilor similare din legislația străină, în special a țărilor Uniunii Europene. Evaluarea preliminară a impactului presupune identificarea și analizarea efectelor economice, sociale, de mediu, legislative și bugetare pe care le produc reglementările propuse. În cazul unor proiecte de acte normative complexe, evaluarea impactului poate fi realizată, pe baza unui contract de prestări de servicii, de către institute de cercetare științifică, universități, societăți comerciale sau organizații neguvernamentale, în conformitate cu prevederile legale în vigoare referitoare la achizițiile publice. Pentru o cât mai bună fundamentare, compartimentul de specialitate inițiator poate organiza în această etapă *consultări* cu organizații și specialiști/experti din domeniul vizat, precum și activități de informare publică privind elaborarea și implementarea proiectului de act normativ - conform prevederilor Legii nr. 24/2000: formatul de "consultări" din această etapă nu este impus prin lege, poate îmbrăca orice formă, atât timp cât scopul indicat este atins.
- *Stabilirea grupurilor țintă.* Prin stabilirea efectelor asupra mediului macroeconomic, de afaceri, social și asupra mediului înconjurător, inclusiv evaluarea costurilor și beneficiilor, compartimentul de specialitate identifică grupurile de cetățeni afectate pozitiv/negativ de propunerea de reglementare și a altor tipuri de părți interesate (persoane juridice, inclusiv autorități publice implicate în implementarea actului normativ). Astfel, se determină practic baza pentru viitoarea procedură de consultare publică, din care fac parte cel puțin următoarele categorii:
 - persoanele care au depus o cerere pentru primirea informațiilor privind consultarea publică conf. art. 7 al. 1 din legea nr. 52/2003;
 - organizațiile luate în evidență de autoritate/instituție în condițiile art. 51 al. 1 și art. 52 din O.G. nr. 26/2000 privind asociațiile și fundațiile;

- asociațiile de afaceri și alte asociații legal constituite, pe domenii specifice de activitate, conf. art. 7 al. 3 din legea nr. 52/2003.



Determinarea acestor grupuri-țintă necesită realizarea și gestionarea, de către autoritatea sau instituția publică, în timp util, a unor baze de date cu persoanele și/sau organizațiile în cauză. Aceste baze de date trebuie să fie actualizate și ușor de administrat, pentru a permite trimiterea la timp și completă a informațiilor.

- *Elaborarea/redactarea instrumentelor de prezentare și motivare* - Proiectul de act normativ trebuie însoțit de documentele care conțin expunerea motivării și evaluarea impactului, după caz, în conformitate cu reglementările specifice din legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă și H.G. nr. 1361/2006 cu privire la conținutul instrumentului de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative supuse aprobării Guvernului: o notă de fundamentare, o expunere de motive, un referat de aprobare privind necesitatea adoptării actului normativ propus, un studiu de impact și/sau de fezabilitate, după caz.
- *Elaborarea propriu-zisă a proiectului de act normativ* - în urma activităților de cercetare, studiu, analiză a problemei identificate, se redactează proiectul de act normativ de către compartimentele implicate (compartimentul de specialitate, juridic/elaborare acte normative etc.) la nivelul autorității/instituției.

În cadrul mecanismului de participare la luarea deciziilor, etapa prealabilă vizează în mod primordial:

- *Elaborarea ordinii de zi* - respectiv determinarea și redactarea propriu-zisă a listei tematicilor care vor face obiectul ședinței publice, alături de fundamentările necesare conform legii.

3. Determinarea aplicabilității prevederilor legii nr. 52/2003 - etapă ce are în vedere:

- În cadrul mecanismului de participare la elaborarea unui proiect de act normativ:





Caracterul normativ al viitorului act determină aplicabilitatea procedurii de consultare publică. Determinarea caracterului normativ este în sarcina autorității sau instituției inițiatoare, căreia îi incumbă, în consecință, responsabilitatea aplicării procedurii legale.

▪ Act normativ - orice act cu aplicabilitate generală (care cuprinde reguli generale de conduită, impersonale și cu aplicabilitate repetată, în vederea aplicării asupra unui număr nedeterminat de subiecți) emis sau adoptat de o autoritate publică enumerate prin lege, oricare ar fi nivelul la care se face reglementarea (inclusiv ordinele emise de ministru/președinte de agenție/prefect în exercitarea atribuțiilor sale, precum și hotărârile adoptate de consiliile locale și dispozițiile emise de primari). Actele normative pot reglementa situații noi sau pot fi acte de modificare, completare sau înlocuire a unor reglementări pre-existente.



Actele administrative individuale nu intră în sfera de aplicabilitate a procedurii minimale prevăzute de Legea nr. 52/2003, însă, în același timp, legea nu interzice autorităților sau instituțiilor publice stabilirea de standarde suplimentare mai ridicate, ca bune practici în vederea asigurării transparenței decizionale în astfel de cazuri.

- În cadrul mecanismului de participare la luarea deciziilor:



Prin ședință publică, legea nr. 52/2003 se referă la ședința de consiliu local, așa cum este ea definită în legea nr. 215/2001 a administrației publice locale. Determinarea caracterului public al unei ședințe este în sarcina autorității inițiatoare, căreia îi incumbă, în consecință, responsabilitatea aplicării procedurii legale de participare.

- **Excepțiile de la aplicarea Legii nr. 52/2003 sunt de strictă interpretare și aplicare:**

Art. 6

Prevederile prezentei legi nu se aplică procesului de elaborare a actelor normative și ședințelor în care sunt prezentate informații privind:

a) apărarea națională, siguranța națională și ordinea publică, interesele strategice economice și politice ale țării, precum și deliberările autorităților, dacă fac parte din categoria informațiilor clasificate, potrivit legii;



- b) valorile, termenele de realizare și datele tehnico-economice ale activităților comerciale sau financiare, dacă publicarea acestora aduce atingere principiului concurenței loiale, potrivit legii;
- c) datele personale, potrivit legii.

Art. 7

(13) În cazul reglementării unei situații care, din cauza circumstanțelor sale excepționale, impune adoptarea de soluții imediate, în vederea evitării unei grave atingeri aduse interesului public, proiectele de acte normative se supun adoptării în procedura de urgență prevăzută de reglementările în vigoare.



Pentru ca procedura de urgență să fie corect aplicată, este nevoie ca cinci condiții să fie întrunite cumulativ și simultan: (1) circumstanțe excepționale care (2) să impună adoptarea de (3) soluții imediate pentru (4) evitarea unei (5) grave atingeri aduse interesului public.



Dacă în procesul de elaborare a unui act normativ, având în vedere domeniul pe care acesta îl reglementează, există proceduri de dezbatere stabilite prin legi speciale ale unor categorii de asociații profesionale, sindicale, patronale etc, acestea nu exclud aplicarea obligatorie a procedurilor prevăzute de legea nr. 52/2003, ci dimpotrivă, o completează.

4. Planificarea viitoarei proceduri de consultare publică cu scopul elaborării unui proiect de act normativ sau participării la luarea deciziilor

Etapa de planificare a viitoarei proceduri începe ulterior deciziei favorabile din etapa anterioară, respectiv dacă se constată că actul elaborat are caracter normativ ori ședința are caracter public și nu este incidentă nicio situație de excepție legală.

Planificarea cât mai riguroasă și lipsită de echivoc asigură eficiența unei consultări cât mai largi și fructuoase cu societatea civilă, etapa urmărind stabilirea tuturor detaliilor metodologice și logistice necesare ale viitoarei proceduri de consultare publică. Consultarea publică pregătită corespunzător aduce consistență demersului și evită criticile nejustificate.



Detalii metodologice și logistice necesar a fi stabilite în această etapă:

- perioada alocată desfășurării procedurii de consultare cu privire la un proiect de act normativ - corelată cu gradul de complexitate a proiectului;



Prevederile legale în vigoare stabilesc:

- un termen de *minim* de 30 de zile lucrătoare înainte de supunerea spre avizare de către autoritățile publice, de la data publicării anunțului inițial
- un termen de *minim* 10 zile calendaristice pentru colectarea de sugestii și recomandări, de la data publicării anunțului inițial

Standardele minime europene recomandă asigurarea unei limite de timp rezonabile pentru invitare/chemare la acțiune și așteptarea răspunsurilor și contribuțiilor scrise. Comisia Europeană asigură minim 8 săptămâni pentru colectarea opiniilor scrise și notifică lansarea procedurii de consultare cu 20 de zile înainte de data începerii consultării.

- metodologia de acces la informații și/sau documente: stabilirea listei informațiilor și/sau documentelor aferente procedurii de consultare publică necesar a fi puse la dispoziția celor interesați, a locului și modului în care pot fi accesate de publicul interesat;
- modul de colectare a recomandărilor cetățenilor și organizațiilor consultate, adecvată grupurilor țintă identificate: format, număr de pagini, îndrumar de formulare a recomandării, mod de transmitere a recomandării (adresa electronică, fax, poștă, registratură, etc.);
- detaliile logistice ale unei eventuale întâlniri de dezbatere publică/ședinței publice: estimarea numărului de participanți; stabilirea criteriilor de alegere a locației pentru a corespunde numărului estimat de participanți; modul de înregistrare/confirmare a participării; modul preconizat de selecție și anunțare a participanților pentru cazul în care locația nu are suficiente locuri



disponibile; modalitatea de alegere a persoanei care prezidează ședința publică; modalitatea de stabilire a persoanei care va întocmi minuta; reguli de desfășurare; durata intervențiilor; dacă ședința va fi sau nu înregistrată etc;

- modalitatea de publicitate a procedurii de consultare publică prin alegerea canalelor de comunicare adecvate grupurilor țintă identificate;
- modul de publicare și arhivare a informațiilor și/sau documentelor aferente procedurii de consultare publică spre a fi accesate de publicul interesat.

În temeiul detaliilor stabilite, în această etapă, se redactează:

- *Anunțul cu privire la intenția de a elabora un proiect de act normativ:*
 - *să conțină:* data afișării, termenul-limită, locul și modalitatea în care cei interesați pot trimite în scris propuneri/sugestii/opinii cu valoare de recomandare privind proiectul de act normativ
 - *să aibă anexate:* textul complet al proiectului actului respectiv, o notă de fundamentare, o expunere de motive, un referat de aprobare privind necesitatea adoptării actului normativ propus, un studiu de impact și/sau de fezabilitate, după caz
- *Anunțul cu privire la desfășurarea ședinței publice* - trebuie să conțină: data, ora și locul de desfășurare a ședinței publice, precum și ordinea de zi.

5. Desfășurarea procedurii de consultare publică în vederea elaborării unui proiect de act normativ, respectiv participării la luarea deciziilor

Această etapă se referă la implicarea propriu-zisă a cetățenilor în procedura de consultare publică, valorificarea și recunoașterea contribuției acestora - esența participării cetățenești și a legii cadru. Parcurgerea corespunzătoare a acestei etape este de natură să asigure identificarea nevoilor reale ale societății civile, respectiv gradul de satisfacție corelativ pentru cetățeni, oferind autorității sau instituției inițiatoare o serie întreagă de informații și expertiza comunității beneficiare a transparenței decizionale.

- **Publicitate și comunicare adecvată:** Anunțul public se va efectua prin mass-media, pe site-ul instituției, la sediul acesteia și prin canalele stabilite în etapa de planificare, cu respectarea termenelor legale.
- **Logistica organizării întâlnirilor de dezbatere publică/ședințelor publice:**
 - **Întâlnirile de dezbatere publică** a proiectelor de acte normative se organizează obligatoriu la solicitarea unei asociații legal constituite sau a unei alte autorități publice, precum și la inițiativa autorității/instituției inițitoare:
 - **Publicarea anunțului**, conform termenelor legale, se realizează atât pe site-ul instituției, cât și la sediu într-un loc accesibil publicului, precum și invitarea specială a grupurilor țintă identificate, a inițiatorilor și experților care au elaborat proiectul în dezbatere;
 - **Anunțul conține** toate documentele referitoare la proiectul de act normativ/ordinea de zi, dar și regulile de desfășurare cât mai complete: modalitatea de colectare a recomandărilor, modalitatea de înscriere și luare a cuvântului, timpul alocat luării cuvântului și orice alte detalii de desfășurare a dezbaterii publice/ședinței publice, prin care se asigură dreptul la libera exprimare al oricărui cetățean interesat.
 - **Desfășurarea propriu-zisă a ședinței publice:** Persoana care prezidează ședința publică se asigură că: nu este împiedicată implicarea persoanelor interesate la ședințele publice; participarea persoanelor interesate la ședințele publice se va face în limita locurilor disponibile în sala de ședințe, în ordinea de precădere dată de interesul asociațiilor legal constituite în raport cu subiectul ședinței publice; ordinea de precădere nu poate limita accesul mass-media la ședințele publice. Persoana care prezidează ședința publică oferă invitațiilor și persoanelor care participă din proprie inițiativă posibilitatea de a se exprima cu privire la problemele aflate pe ordinea de zi. Tot președintele de ședință se asigură că persoanele care asistă la ședințele publice, invitate sau din proprie inițiativă, respectă regulamentul de organizare și funcționare a autorității publice; în cazul în care președintele de ședință constată că o persoană a încălcat regulamentul, dispune avertizarea și, în ultimă instanță, evacuarea acesteia.

- *Întocmirea minutei:* Persoana stabilită de președintele de ședință elaborează minuta ședinței publice, incluzând și votul fiecărui membru, cu excepția cazurilor în care s-a hotărât vot secret. Atunci când se consideră necesar, ședințele publice pot fi înregistrate.

i Nu există o prevedere legală expresă care să limiteze termenul în care se pot formula solicitări de organizare a întâlnirilor de dezbatere publică și/sau numărul acestora; oricând se solicită organizarea unei astfel de întâlniri, înaintea transmiterii proiectului de act normativ către autoritățile avizatoare, autoritatea sau instituția inițiatoare este obligată să îi dea curs. Data până la care va putea fi solicitată o dezbatere publică este ultima zi dinaintea transmiterii proiectului de act normativ către autoritățile avizatoare.

- *Colectarea sugestiilor și punctelor de vedere* se face în formatul cerut de lege și menționat încă din anunțul publicat, în mod centralizat și cronologic - pentru evitarea pierderii sau neînregistrării unor opinii, ori pentru structurarea și facilitarea procesării acestora, aspecte de natură să încurajeze exprimarea opiniei cetățenilor în general.
- *Valorificarea rezultatelor și concluziilor consultării publice* - este expresia îndeplinirii obligației legale a autorității sau instituției inițiatoare de a analiza toate recomandările primite (în scris și în timpul dezbaterilor publice), redactând, după caz, justificarea în scris a renunțării la unele recomandări.

i Opiniile exprimate de cetățeni sau asociațiile legal constituite pe durata consultării publice au valoare de recomandare. Decizia rămâne a autorității sau instituției publice inițiatoare, precum și responsabilitatea acestei decizii.

- *Definitivarea proiectului de act normativ, precum și a instrumentelor de prezentare și motivare* - se realizează în temeiul analizei anterioare, pe baza observațiilor și propunerilor formulate în perioada de consultare publică.

i Transmiterea proiectului de act normativ spre analiză și avizare autorităților publice interesate poate avea loc numai după definitivare.

- *Recunoașterea contribuției părților interesate în procesul de consultare publică și informarea publicului larg asupra rezultatelor generate de consultarea publică* - decizia finală a autorității/instituției inițiatoare asupra modului în care au fost valorificate recomandările făcute de părțile interesate se realizează prin informarea publicului și a participanților la procesul de consultare publică, prin publicarea evidenței centralizate a recomandărilor și concluziilor rezultate, respectiv a minutei ședinței publice, dar și a versiunilor intermediare îmbunătățite ale proiectului de act normativ.

i Recunoașterea contribuției părților interesate și reacția autorității sau instituției publice față de acestea sunt de esența procedurii de consultare publică, așa cum rezultă și din standardele minime europene. Rezultatul consultărilor publice deschise trebuie expus pe site-uri, prin puncte unice de acces. Organizatorul consultărilor publice va elabora forme adecvate de răspuns, de asigurare a unei reacții post-dezbateri către participanții la proces, inclusiv justificările în scris de nepreluare a recomandărilor, conform legii. Lipsa unui feedback al autorității publice creează percepția de aplicare formală și mimare a transparenței decizionale.

6. Publicarea documentelor aferente procedurii de consultare publică

Autoritatea sau instituția publică inițiatoare a procedurii de consultare publică trebuie să asigure o publicitate adecvată, accesibilă, într-un format pe cât posibil deschis sau cel puțin prietenos și ușor de identificat de orice persoană cu abilități medii de tehnologia informației. O atenție aparte trebuie acordată actualizării permanente a site-ului și colaborării cu departamentul IT, dar și celei cu persoana desemnată responsabil cu implementarea Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informații de interes public.

- Aplicarea prevederilor legii transparenței decizionale presupune utilizarea unor documente și/sau formulare.
 - Pentru o facilitare și uniformizare a practicii la nivelul entităților publice, documentele tipizate destinate a fi completate de public se publică în secțiunea *Formulare* a site-ului autorității sau instituției inițiatoare. De asemenea, entitățile publice trebuie să personalizeze și standardizeze modelele de

documente aferente procedurii de consultare publică, pentru asigurarea uniformizării.

- Distinct de aceasta, pe tot parcursul și după încheierea unei proceduri de consultare publică, proiectul de act normativ împreună cu toate documentele însoțitoare vor fi accesibile public, pe site-ul instituției în secțiunea *Transparență Decizională*, orice actualizare fiind indicată prin dată, pentru a asigura cunoașterea istoricului formelor de consultare organizate pe același subiect.
- Înregistrările ședințelor publice sunt făcute publice, la cerere, în condițiile legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public.

7. Etapa post consultare publică

- Controlul ierarhic administrativ reprezintă, conform considerentelor expuse pe larg în Capitolul I al prezentului Ghid, un element esențial care trebuie aplicat în vederea asigurării standardului privind comunicarea din oficiu a informațiilor de interes public în format standardizat și deschis și asigurarea transparenței decizionale.
- Raportul anual privind transparența decizională trebuie să fie elaborat potrivit unei metodologii unitare, cu indicatori cantitativi și calitativi unitari, care să permită facilitarea sintetizării și întocmirii statisticilor la nivelul sectorului public.

Întocmirea și publicarea raportului anual privind transparența decizională trebuie coroborat cu legislația în vigoare privind liberul acces din oficiu la informațiile de interes public: având în vedere că informațiile privind modalitatea de implementare a legii nr. 52/2003 sunt informații de interes public, termenul întocmirii și publicării raportului anual privind transparența decizională este cel târziu 30 aprilie.

BIBLIOGRAFIE

1. Ștefan, L., Georgescu, Ș., coord. Zăbavă, O. (2003), *Transparența decizională în administrația publică*. București: Asociația Română pentru Transparență
2. Dragomirescu, C. (2009), *Ghidul de organizare a dezbaterilor publice în baza legii nr. 52/2003*. Timișoara: Academia de Advocacy
3. Iordache, A. (iulie 2014), *Implementarea principiului transparenței decizionale în România - Policy Brief#67*. București: Societatea Academică din România
4. Comisia Europeană (2002), *Comunicarea COM(2002)704 "Principii generale și standarde minime de consultare a părților interesate de către Comisie"*, Bruxelles
5. Consiliul Europei (2017), *Liniile directoare pentru participarea civilă la procesul de luare a deciziilor politice adoptate de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei*, Strasbourg
6. MCPDC, MDRAP (2016), *Consultarea publică eficientă la nivelul administrației centrale și locale*, București
7. *Ghid pentru realizarea procedurilor de sistem și operaționale, în cadrul proiectului „Consolidarea implementării standardelor de control intern managerial la nivel central și local - cod SIPOCA 34”*, București

Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!

*Titlul proiectului: Guvernare deschisă, transparentă și participativă-
standardizare, armonizare, dialog îmbunătățit*

Cod SIPOCA/SMIS 2014+: 35/118964

Denumirea beneficiarului: Secretariatul General al Guvernului

Data publicării: noiembrie 2018

*Conținutul acestui material nu reprezintă în mod obligatoriu poziția
oficială a Uniunii Europene sau a Guvernului României*

