



RECOMANDĂRI PRIVIND ÎMBUNĂTĂȚIREA ACCESULUI LA INFORMAȚIA DE INTERES PUBLIC¹

¹ A se vedea *Opening government. A guide to best practice in transparency, accountability and civic engagement across the public sector*

1. Analiză contextuală

În România, conform *Indicelui de Percepție a corupției* (clasament realizat de Transparency International Secretariat) nivelul de corupție este ridicat ¹. În 2011, România se clasa pe locul 75 la nivel mondial, din 183 de state la nivel global, în ceea ce privește corupția, însă, în 2012, România a înregistrat o creștere de 9 poziții² în acest clasament sugerând că acțiunile întreprinse până în prezent au dat roade, însă lupta nu este nici pe departe de a fi încheiată.

Corupția este fenomenul ce sporește lipsa de încredere a cetățenilor în instituțiile și autoritățile statului și întărește convingerea acestora că reprezentății lor nu sunt nici suficient de transparenți, nici suficient de responsabili și nici nu prioritizează interesul public al comunității în orice acțiuni ar întreprinde și în orice proces decizional.

Un pas important pentru a micșora această lipsă de încredere dintre instituțiile statului și cetățeni este transparentizarea acțiunilor acestor instituții, dar și a autorităților statului. Pentru ca acest lucru să se întâmple este nevoie să se ofere accesul la informațiile de interes public și responsabilitatea sunt cruciale pentru restaurarea încrederii și pentru răsturnarea valului corupției. Formatele în care informația este publicată - cu alte cuvinte formatul digital în care informația este stocată - pot fi „deschise” sau „închise”. ***Un format deschis este unul în care specificațiile pentru programe sunt standardizate, disponibile***

¹ A se vedea *Indicele de Percepție a Corupției 2011*, unde România se clasează pe locul 75 din 183 de state analizate, cu un scor de 3,6 puncte din 10, sursa: http://www.transparency.org.ro/politici_si_studii/indici/ipc/2011/ComunicatTIROCP12011.pdf
A se vedea *Barometrul Global asupra corupției 2010*, unde peste 87% dintre români cred că nivelul corupției a crescut în România în ultimii trei ani. În același timp 11 procente cred că acest nivel a rămas neschimbat și doar 2 români dintr-o sută cred că nivelul corupției este astăzi mai mic decât cum 3 ani, sursa:

http://www.transparency.org.ro/politici_si_studii/indici/bgc/2010/ComunicatBarometru.pdf

² *Indicele de Percepție al Corupției 2012*, unde România se clasează pe locul 66 din 176 de state analizate, cu un scor de 44 puncte din 100, sursa: <http://transparency.org/cpi2012/results>

oricui, astfel încât oricine poate folosi aceste specificații în propriile programe fără alte limitări în re folosire impuse de drepturile de proprietate intelectuală.

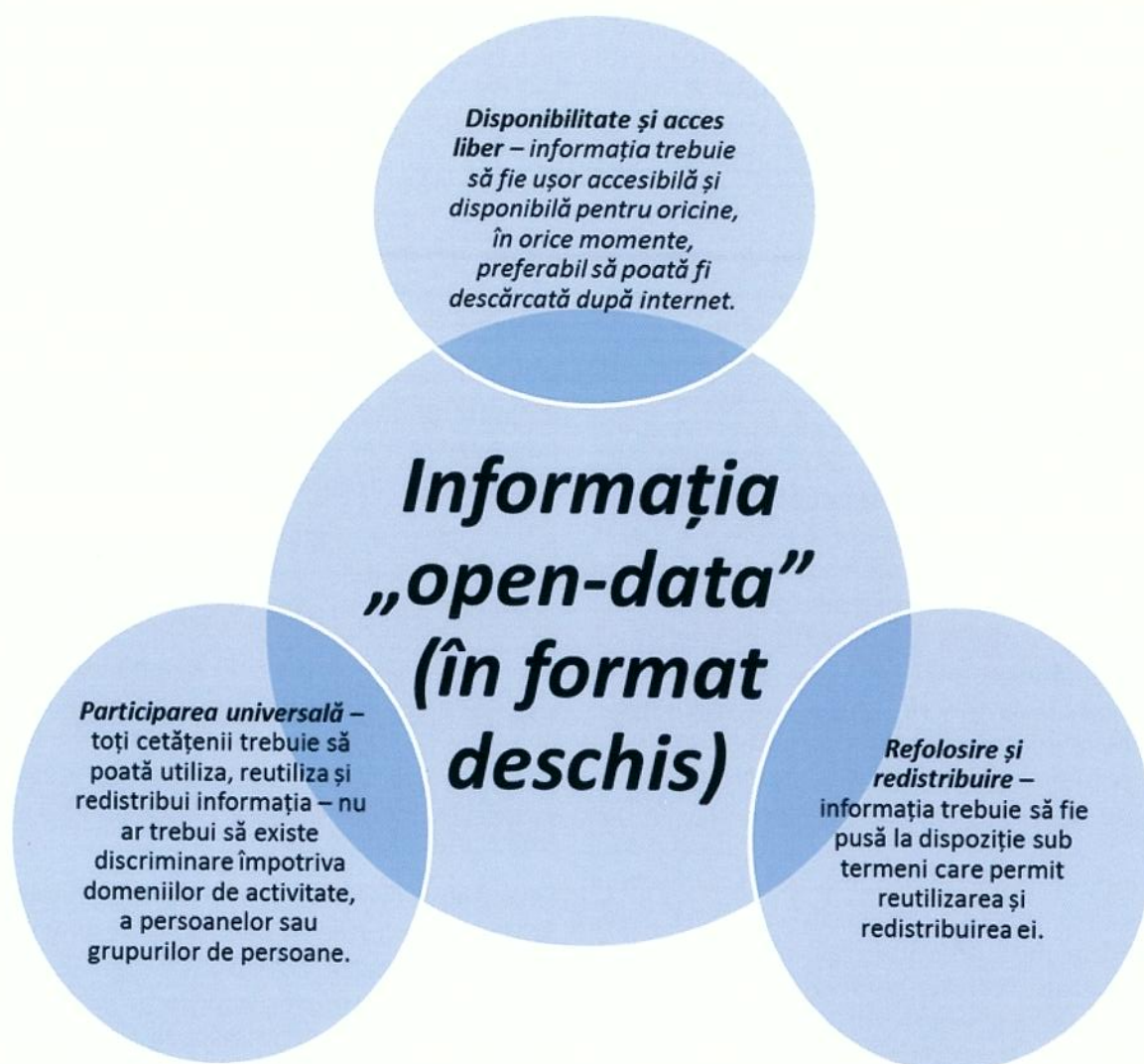
În ultima perioadă ideea de a furniza cetățenilor informația de interes public în format deschis a fost mult dezbătută, pentru ca aceștia să poată accesa informația ușor și pentru a o folosi, re folosi și redistribui³. Termenul de „informație în format deschis – open data” a stârnit totuși controverse din cauza, mai ales, a posibilității de a modifica informația originală, dar și pentru că aceasta poate fi folosită în orice scopuri, de multe ori invocându-se și legea copywrite-ului.

Esențial, când oferi o informație de interes public în format deschis, este că nu trebuie să fie informație cu caracter personal, de asemenea pentru informațiile oferite de guvern și structurile acestuia, pentru securitatea națională, pot fi aplicate restricții⁴.

Ca și principale caracteristici, datele deschise sunt procesabile (pot fi prelucrate prin mijloace automate) și sunt furnizate într-un format deschis (asupra căruia nicio entitate nu deține control exclusiv) și sub o licență deschisă (care permite folosirea liberă a datelor, fără ca acestea să fie limitate prin drepturi de proprietate intelectuală - drepturi de autor, drept sui-generis cu privire la bazele de date, mărci sau secrete comerciale).

³ <http://opendatahandbook.org/en/glossary.html#term-open-data>, accesat la 20 decembrie 2012

⁴ <http://opendefinition.org/>, accesat la 20 decembrie 2012



O informație este în format deschis în cazul în care codul sursă este Free/Open Source Software⁵. Conform Open Data Handbook⁶, chiar dacă informația este oferită în format electronic, în formate ce pot fi citite automat și în detaliu, pot exista probleme legate de formatul fișierului. De aceea, pe cât posibil și în concordanță cu restricțiile valabile, agențiile ar trebui să publice informația pe internet într-un format deschis care poate fi găsit, descărcat, indexat și în care se poate căuta folosind aplicații de căutare web. **Un format**

⁵ <http://opendefinition.org/okd/>, accesat la 20 decembrie 2012

⁶ <http://opendatahandbook.org/ro/appendices/file-formats.html#open-file-formats> accesat la 21 decembrie 2012

deschis este unul care este independent de platformă, se poate citi automat și poate fi disponibil publicului fără restricții care ar împiedica refolosirea acelei informații.⁷

Principala problemă care pornește de la faptul că informațiile nu sunt accesibile în format deschis este lipsa de transparență și discriminarea. Unele informații necesită un anumit tip de programe ce au licență pentru care trebuie plătită o taxă. În acest context, deși informația, teoretic este publică ea nu este ușor accesibilă tuturor într-un mod nediscriminatoriu, cu atât mai puțin prelucrabilă și nici nu se poate redistribui.

⁷ <http://opendatahandbook.org/ro/appendices/file-formats.html>, accesat la 21.12.2012

Pe de altă parte, dacă un format de fișier este „închis”, aceasta poate fi pentru că formatul este proprietăresc și specificațiile nu sunt public accesibile sau pentru că formatul este proprietăresc și deși specificațiile au fost făcute publice, reutilizarea este limitată.

Un exemplu concret de o astfel de situație în care informația, deși este publică, nu poate fi accesată decât în urma achitării taxei de licență a programului care o poate accesa este Regatul Unit al Marii Britanii. În cazul acestui stat, un dezvoltator de programe, Andrew Nicolson, a fost implicat într-o campanie (în cele din urmă de succes) împotriva construirii unei noi străzi, Westbury Eastern. În acest sens, Andrew a fost interesat de accesarea și folosirea datelor despre trafic ce erau folosite pentru a justifica propunerile. A reușit să obțină câteva dintre cele mai relevante date prin cereri bazate pe legislația privind liberul acces la informație, dar autoritățile locale au oferit datele într-un format proprietăresc ce poate fi citit doar folosind programe produse de o companie numită Saturn, specializată în modelarea și anticiparea traficului. Nu era oferită o versiune „deschisă” a programului, drept urmare neavând nicio altă alternativă, grupul lui Andrew a decis să cumpere o licență pentru programe, plătind în final £500 (€600). Pentru această companie, pachetele principale de programe de pe lista de prețuri din aprilie 2010 pornesc de la £13,000 (peste €15,000), un preț care, în mod evident, nu este accesibil cetățenilor obișnuiți.

Necesitatea pentru informațiile în format deschis a devenit din ce în ce mai evidentă în ultimii ani, standardul înalt a fiind stabilit de administrația Obama, prin Directiva pentru o guvernare deschisă, din decembrie 2009, care spune⁸:

„Pe cât posibil și în concordanță cu restricțiile valabile, agențiile ar trebui să publice informația pe internet într-un format deschis care poate fi găsit, descărcat, indexat și în care se poate căuta folosind aplicații de căutare web. Un format deschis este unul care

8 idem

este independent de platformă, se poate citi automat și poate fi disponibil publicului fără restricții care ar împiedica re folosirea acelei informații.”⁹

În Uniunea Europeană, la finele anului 2011, a fost adoptată o comunicare legată de informațiile în format „deschis” (Communication on Open Data¹⁰) în care propune¹¹:

- Crearea unui portal pentru informațiile deținute de Comisia Europeană într-o primă fază în 2012, dar care apoi să se extindă către alte instituții, agenții și structuri ale Uniunii.
- Să lucreze alături de Statele Membre pentru formatele informațiilor precum și operabilitate între paginile web deja existente
- Să se creeze o pagină de web „umbrelă” pan-europeană care să aibe link-uri către informațiile deținute de către instituțiile, structurile și agențiile Europene și statele Member ale acestia. Acesta este programat pentru 2013

Un exemplu care deja a reușit să implementeze accesul la informație în format deschis este Bulgaria. În cazul acestui stat, la începutul anului 2011, câteva informații în format deschis au fost puse la dispoziția cetățenilor de către guvernul Bulgar pe pagina web: www.parliament.bg¹² Vizitatorii acestui portal puteau exporta informații legate de proiectele de lege și membrii parlamentului în format XML și CSV. Aceștia puteau, de asemenea, să descarce voturile individuale ale Membrilor Parlamentului ori a grupurilor parlamentare ca fișiere Excel.¹³

9 <http://opendatahandbook.org/ro/appendices/file-formats.html>, accesat la 21 dec. 2012

10 http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/directive_proposal/2012/open_data.pdf, accesat la 21. 12.2012

11 http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/open_data_portal/index_en.htm, accesat la 21 decembrie 2012

12 Informația în format open data în Bulgaria, <http://blog.okfn.org/2011/12/16/opening-government-data-in-bulgaria/>, accesat la 22 decembrie 2012

13 idem

Beneficiul formatelor de fișiere deschise este că ele permit dezvoltatorilor să producă pachete de programe și servicii folosind aceste formate. Aceasta minimizează obstacolele refolosirii informației pe care o conțin.

Este important să definim clar ceea ce înseamnă „open-data” mai ales datorită unei caracteristici esențiale și anume: **interoperabilitatea**.

Interoperabilitatea denotă abilitatea a diferite sisteme și organizații să lucreze împreună (inter-opereze). În acest caz, este abilitatea de a inter-opera sau inter-schimba diferite baze de date și seturi de informații.

Interoperabilitatea este importantă deoarece ajută diferite structuri să poată colabora. Această abilitate de a conlucra și de a pune cap la cap diferite informații este esențială pentru a putea oferi informațiile de interes public celor care au nevoie de ele, într-un mod complet, coerent și nediscriminatoriu.

Prin definirea în mod clar a informației în format deschis (open-data) se asigură posibilitatea de a combina informațiile/detaaliile primite din două baze de date diferite (aparținând a două structuri diferite), și se asigură astfel că nu se vor pierde informațiile cu adevărat valoroase.

Informația de interes public în format „open-data”, este o resursă uriașă dar care încă nu este exploatată. Multe persoane dar și organizații colectează o serie de informații diverse pentru a-și realiza activitatea. Guvernul și structurile acestuia sunt, în mod special, importanți în acest aspect, datorită cantității de informații pe care o colectează precum și datorită faptului că majoritatea informațiilor deținute sunt publice prin lege, și deci trebuie puse la dispoziția cetățenilor într-un format open data pentru a putea fi accesate ușor de către aceștia.

Este foarte important ca informațiile publice să fie puse la dispoziția cetățenilor și nu numai în format deschis deoarece sunt foarte multe domenii în care informația de tip open data poate avea o valoare foarte mare, de asemenea sunt foarte multe grupuri de persoane sau de organizații care pot beneficia în urma informațiilor în format deschis, inclusiv sectorul public.

Mai mult decât atât, datorită faptului că informația va putea fi găsită în format deschis se va asigura **un grad mai mare de transparență și integritate a instituțiilor ce furnizează asemenea date**, ajută la îmbunătățirea serviciilor oferite de sectorul public precum și a eficienței și eficacității acestuia.

La nivel european, principiul reutilizării datelor publice este abordat în **Directiva nr.2003/98/CE**, care a fost transpusă în legislația românească prin **Legea nr.109/2007** privind reutilizarea informațiilor din instituțiile publice. **Legea prevede că reutilizarea documentelor deținute de către instituțiile publice este liberă pentru toți participanții potențiali de pe piață și că instituțiile publice trebuie să asigure condiții pentru facilitarea accesului la documentele disponibile pentru reutilizare, în special prin elaborarea de liste și directoare, în cazul utilizării mijloacelor electronice, cu cele mai importante documente destinate reutilizării.** Mai mult decât atât, în anul 2012 s-a adoptat **Planul național de acțiune pentru implementarea angajamentelor asumate prin Parteneriatul pentru o Guvernare Deschisă**, care reprezintă o inițiativă a Guvernului României ce vine în întâmpinarea semnalului puternic dat de Comisia Europeană, în decembrie 2011, prin prezentarea pachetului de măsuri privind datele deschise. Acest pachet cuprinde o Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social și Comitetul Regiunilor – **Datele deschise – Un motor al inovării, al creșterii și al guvernancei transparente**. Acest plan subliniază importanța transparenței față de cetățeni și față de societatea civilă. Transparentizarea cheltuielilor publice,

de o licență deschisă și permite folosirea și refolosirea liberă a informațiilor de interes public

- facilitarea accesului cetățeanului la informația de interes public
- punerea la dispoziția cetățeanului a informației de interes public în mod gratuit și liber de accesat
- creșterea transparenței instituționale prin sporirea gradului de disponibilitate a informațiilor de interes public, în format deschis
- creșterea încrederii cetățenilor în sectorul public, care este necesar în orice societate democratică

RISCURI ȘI VULNERABILITĂȚI¹⁷

Lipsa informațiilor de interes public, în format deschis

La nivelul instituțiilor și autorităților publice, din punct de vedere funcțional, ne confruntăm cu absența unui sistem de publicare a informațiilor de interes public în format deschis, ușor accesibil pentru cetățeni, aspect care se răsfrânge negativ asupra calității actului de administrație și asupra accesului la informația de interes public. Reglementările actuale nu conțin dispoziții care să prevadă obligativitatea de instituire a unor reguli de publicare a informațiilor de interes public, în format deschis.

Lipsa posibilității concrete a cetățeanului de a avea acces la informațiile de interes public

Această vulnerabilitate este o consecință a:

- lipsei inițiativei autorităților și instituțiilor publice de a face publice din oficiu

¹⁷ Acest context a fost identificat de Transparency International România în cadrul proiectului "Împreună pentru integritate, responsabilitate socială și dezvoltare durabilă"

acele informații de interes public pentru care nu este prevăzută o obligație legală expresă

- incapacitatea instituțiilor publice (din punct de vedere al resurselor financiare, umane și tehnice) de a oferi informațiile de interes public cetățenilor, în urma solicitărilor formulate de către aceștia.
- indisponibilității informațiilor de interes public într-un format electronic deschis care să fie accesibil tuturor și care să permită reutilizarea informației.
- lipsei voinței politice

Lipsa de responsabilizare a instituțiilor publice privind publicarea informațiilor de interes public, în format deschis

Astfel, absența unei dispoziții care să prevadă o obligație expresă de publicare din oficiu a tuturor informațiilor de interes public deținute/prelucrate/produse, într-un format deschis, oferă posibilitatea acestora de a face publice din oficiu doar acele informații de interes public prevăzute expres de lege.

Insuficiența informațiilor publicate din oficiu prevăzute de legea 544/2001 privind accesul la informația de interes public

Legea 544/2001 privind accesul la informația de interes public nu prevede o listă exhaustivă cu privire la informațiile de interes public pe care o instituție este obligată să le publice din oficiu, ci prevede un standard minimal.

Absența unui sistem care să înglobeze informațiile de interes public, în format deschis

Prezenta legislație nu prevede un portal care să cuprindă toate informațiilor de interes public ale tuturor instituțiilor și autorităților publice, deși la nivel european s-au înregistrat progrese în acest domeniu. De asemenea, în acest context este important să menționăm că există și o vulnerabilitate în ceea ce privește

resursa umana și tehnică pentru crearea unui asemenea portal.

Informații insuficiente privind cheltuielile publice

Întrucât zona cheltuirii banului public este cea mai opacă din punct de vedere al accesului la informație, aceasta concentrează și cele mai multe suspiciuni și îngrijorări pe marginea integrității publice. Astfel, informațiile insuficiente privind efectuarea de cheltuieli publice, dar și catalogarea anumitor informații legate de cheltuielile publice ca fiind exceptate de la liberul acces, vulnerabilizează funcționarea sectorului public.

RECOMANDĂRI

Informarea și educarea cetățenilor cu privire la informațiile în format „open-data”

În acest context, este nevoie în primul rând de informarea și educarea atât a instituțiilor cât și a cetățenilor cu privire la semnificația termenului de „open-data”, în al doilea rând de un ghid de bune practici în ceea ce privește utilizarea informațiilor deschise, sau poate un act normativ care să prevadă cum aceste informații pot fi utilizate, precum și sancțiuni, pentru a nu exista probleme în ceea ce privește caracterul reutilizabil al informațiilor în format deschis.

Implicarea activă a instituțiilor publice

La nivelul instituțiilor și autorităților publice comunicarea informațiilor de interes public trebuie să constituie o regulă, iar exceptarea accesului la informațiile de interes public rezultate din activitatea instituțiilor și autorităților publice, prevăzute expres de lege să constituie excepția.

¹⁸ Informațiile prezentate aici au la baza studiul efectuat în cadrul proiectului *„Împreună pentru integritate, responsabilitate socială și dezvoltare durabilă”*

Mai mult decât atât, instituțiile publice trebuie să înțeleagă că publicarea în format deschis a informațiilor nu este benefică doar cetățenilor ci și lor, deoarece având un portal în care informația este ușor accesibilă, reutilizabilă și se poate redistribui, eficientizează munca instituțiilor.

Obligativitatea instituțiilor publice de a publica din oficiu, pe pagina proprie, precum și pe portal a următoarelor categorii de informații:

- informațiile prevăzute de articolul 5 al Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public;
- informațiile prevăzute de articolul 12 al Legii nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică;
- lista proiectelor de acte normative inițiate;
- precizarea pentru fiecare act normativ a recomandărilor luate în considerare și motivele care au stat la baza acestora, precum și persoanele care au formulat recomandările
- precizarea pentru fiecare act normativ a recomandărilor respinse și motivele care au stat la baza respingerii acestora, precum și persoanele care au formulat recomandărilor;
- lista actelor normative adoptate;
- lista tuturor actelor normative cu incidență asupra activității instituției și autorității respective, cu indicarea expresă a articolelor aplicabile, acolo unde este cazul;
- lista acțiunilor disciplinare și sancțiunile aplicate;
- lista litigiilor în care autoritatea, instituția publică este parte și soluțiile date de instanțe cu indicarea temeiului legal;
- lista autorizațiilor date de autoritatea și instituția publică respectivă;
- publicarea tuturor registrelor

instituțiilor și autorităților publice cu precizarea: obiectului cererii, data de înregistrare a cererii, data de soluționare, precum și soluția dată în cazul cereri de informații de interes public cu respectarea dispozițiilor Legii 677/2001 pentru protecția datelor personale cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date;

- declarația de cheltuieli lunare pe proiecte, activități, beneficiari și categorii de posturi;
- deciziile adoptate la nivelul instituțiilor și autorităților publice și documentele care stau la baza fundamentării acestora
- minutele ședințelor desfășurate la nivelul instituțiilor, autorităților publice unde sunt adoptate decizii
- prezentarea registrului de prezență la ședințele desfășurate în cadrul autorităților și instituțiilor publice

Stabilirea unui sistem de colectare și publicare a informațiilor de interes public

Dezvoltarea unei proceduri interne de transmitere a informațiilor de interes public:

- Transmiterea informațiilor de interes public din cadrul departamentelor unei instituții publice către compartimentul de informare și relații publice
- Transmiterea informațiilor de interes public în format deschis din cadrul compartimentul de informare și relații publice către publicul larg.
-

Registru Național de informații publice

Realizarea unui portal care să permită accesul la informațiile de interes public ale diferitelor instituții și autorități publice (motor de căutare a informației, pe secțiuni/categorii tematice). Asemenea celui creat de Uniunea Europeană, mai ales ținând cont că în 2013, UE dorește

extinderea proiectului către statele membre, pentru a putea crea legături între state și instituțiile, autoritățile și agențiile acestora în vederea unei armonizări la nivel european.

Instrumente de comunicare online

Crearea unor instrumente de comunicare online care să asigure posibilitatea comunicării între părțile implicate în procesul decizional pentru oferirea de feedback și de evaluare a calității informațiilor.

Declarației de cheltuieli lunare a instituțiilor publice

Stabilirea la nivelul instituțiilor publice a unei declarații de cheltuieli lunare pentru a crește transparența cheltuielilor publice și utilizarea resurselor publice prin publicarea lunară a execuției bugetare și a destinației fondurilor pe programele și activitățile autorităților publice, pe categorii de cheltuieli și pe beneficiarii plăților.

Crearea unui portal în care informațiile de interes public să fie postate în format „open-data”

Inițierea unui portal, conform modelului din Republica Moldova (date.gov.md) în care toate informațiile cu caracter public ce trebuie publicate în mod obligatoriu, conform legii 544/2001, și care să fie postate în format deschis, dar acestea să existe și pe site-urile instituțiilor publice de unde au fost culese inițial în același format.

REZULTATE PRECIZATE

§1 Un compartiment de informare și relații publice care să poată oferi majoritatea informațiilor care fac obiectul liberului acces la informații de interes public în format deschis, și numai în cazuri particulare, în

care sunt solicitate documente cu caracter tehnic, cererile să fie direcționate către departamentele specializate

§2 Creșterea transparenței instituționale prin sporirea gradului de disponibilitate a informațiilor de interes public.¹⁹

§3 Furnizarea de informații de interes public într-o formă gratuită, accesibilă și reutilizabilă.

§4 Facilitarea accesului cetățeanului la informațiile de interes public

§5 Facilitarea participării cetățeanului prin îmbunătățirea strategiilor de comunicare online între cetățean –instituție și între cetățenii participanți la procesul de luare a deciziilor, de implementare a deciziilor, etc. prin crearea de platforme de comunicare

§6 Realizare Registrului Național de Informații Publice în format deschis, gestionat de Secretariatul General al Guvernului

§7 Posibilitatea de interogare online a bazelor de informații publice furnizate în format deschis

§8 Responsabilizarea Guvernului

§9 Creșterea încrederii cetățenilor în structurile, instituțiile, agențiile statului

¹⁹ A se vedea Strategia Națională Anticorupție pe perioada 2012-2015, obiectivul specific nr. 2

