



Noiembrie 2021

# INDICELE ACCESULUI LA INFORMAȚIE: măsurarea transparenței instituțiilor publice în Republica Moldova

---



## AUTORI:

### DR. HAB. DAWID SZEŚCIŁO

Dr. hab. Dawid Sześciło – profesor asistent la Facultatea de Drept și Administrare, Universitatea din Varșovia; profesor invitat la Universitatea de Studii Economice din Viena (2014-2015) și Universitatea de Stat din Georgia, Atlanta (2019); expert în cadrul mai multor organizații internaționale (inclusiv OECD SIGMA) în domeniul reformei administrației publice în Albania, Armenia, Bosnia și Herțegovina, Republica Moldova (RM), Macedonia de Nord, Serbia și Ucraina, și autor al peste 200 de publicații academice în domeniul administrației publice, dreptului administrativ și drepturilor omului.

### STELA PAVLOV

Stela Pavlov – expert/consultant în domeniul reformelor în sectorul mass-media, anticorupție și justiție pentru Consiliul Europei, PNUD, Soros Moldova, Freedom House și proiecte finanțate de UE; anterior a deținut funcția de șefă de secție din cadrul Ministerului Justiției, axându-se în activitatea sa pe elaborarea legislației în domeniul statului de drept, justiției, integrității, combaterii corupției și accesului la informație; autoare și coautoare a mai multor proiecte de legi, publicații și studii în domeniul justiției, prevenirii corupției și accesului la informație.

Acest raport a fost elaborat cu sprijinul generos al Agenției Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională (USAID) și Ambasadei Britanice la Chișinău prin intermediul proiectului "Presa în sprijinul democrației, incluziunii și responsabilității în Moldova" (MEDIA-M), implementat de Internews în Moldova și Freedom House. Responsabilitatea pentru conținut revine Freedom House și nu reflectă neapărat punctele de vedere ale Ambasadei Britanice, USAID sau ale Guvernului Statelor Unite.

## CUPRINS

<b>SUMAR EXECUTIV</b>	<b>4</b>
<b>INTRODUCERE</b>	<b>6</b>
<b>PILONUL I: CADRUL LEGISLATIV [40%]</b>	<b>7</b>
<b>Metodologie</b>	<b>7</b>
<b>Evaluare</b>	<b>12</b>
Reglementările generale	12
Transparența proactivă	14
Accesul la informație la solicitare	15
Aplicarea cadrului normativ	15
<b>Rezumat</b>	<b>17</b>
<b>PILONUL II: TRANSPARENȚA PROACTIVĂ [30%]</b>	<b>18</b>
<b>Metodologie</b>	<b>18</b>
<b>Evaluare</b>	<b>21</b>
<b>Rezumat</b>	<b>22</b>
<b>PILONUL III: ACCESUL LA SOLICITARE [30%]</b>	<b>23</b>
<b>Metodologie</b>	<b>23</b>
<b>Evaluare</b>	<b>24</b>
<b>Rezumat</b>	<b>27</b>
<b>RECOMANDĂRI</b>	<b>28</b>
<b>ANEXA 1</b>	<b>30</b>
<b>Extrase din principalele standarde internaționale privind cadrul     legislativ și instituțional pentru accesul liber la informație</b>	<b>30</b>
Convenția de la Tromsø	30
Principiile Administrației Publice ale OECD SIGMA	30
Clasamentul global privind accesul la informație	31
Articolul 19: Dreptul de a cunoaște: Principiile legislației în domeniul accesului la informație	31
<b>ANEXA 2</b>	<b>33</b>
<b>Transparența proactivă – analiza paginilor web ale autorităților publice</b>	<b>33</b>
<b>Accesibilitatea informațiilor publice la solicitare</b>	<b>35</b>

## SUMAR EXECUTIV

Acest raport cuprinde rezultatele unei analize comprehensive a gradului de transparență a instituțiilor publice în Republica Moldova. La colectarea datelor necesare a fost aplicată o abordare metodologică originală elaborată în scopul acestei analize și s-a ținut cont de standardele și cele mai bune practici internaționale, iar transparența a fost măsurată din 3 perspective:

- Calitatea cadrului legislativ care asigură dreptul constituțional de acces la informație publică;
- Cât de proactive sunt instituțiile publice în asigurarea transparenței, și anume calitatea și exhaustivitatea informațiilor publicate pe paginile web ale acestora;
- Deschiderea autorităților publice față de solicitările de informații publice.

Acești trei piloni formează ecosistemul eficient al transparenței. Deși la baza activității deschise și transparente a instituțiilor publice stă cadrul legislativ, ceea ce contează și mai mult este asigurarea de către acestea a accesului la informație la nivel practic. Așadar, evaluarea finală a situației actuale se bazează în mare parte pe analiza implementării cadrului legislativ. Principalul rezultat al acestei evaluări este Indicele Accesului la Informație – indicator compus bazat pe evaluarea celor trei piloni sus-menționați. În imaginea de mai jos este arătată ponderea fiecărui pilon în punctajul final, rolul dominant revenindu-i asigurării practice a accesului la informație.

### Componentele Indicelui Accesului la Informație



Urmând această abordare, a fost făcută o evaluare a fiecărui pilon în parte. În ceea ce privește cadrul legislativ, a fost analizată Legea privind accesul la informație (din 11 mai 2000), dar și alte acte, după caz. Transparența proactivă a fost măsurată în baza analizei paginilor web a 50 de instituții publice la diferite nivele ale administrației de stat. Accesibilitatea informațiilor publice la solicitare a fost testată pe același eșantion de instituții, dar și pe 15 întreprinderi de stat, prin transmiterea către acestea a unor solicitări standard de informații publice și analiza calității și exhaustivității răspunsurilor primite.

Totalitatea punctelor acordate pentru cei trei piloni constituie valoarea finală a primului Indice al Accesului la Informație în Republica Moldova :

### Indicele Accesului la Informație 2021 - Rezultate



Rezultatele obținute sunt alarmante, pentru că arată deficiențe și neajunsuri semnificative pe toate dimensiunile ecosistemului transparenței, mai cu seamă un nivel redus al transparenței autorităților publice în practică și o calitate doar un pic mai bună a cadrului legislativ. Cele mai mari probleme identificate sunt:

- Neasigurarea monitorizării, controlului și aplicării eficiente a standardelor de transparență, în special lipsa unei instituții cu un mandat clar și puternic de asigurare a unui standard mai înalt de transparență în instituțiile publice;
- Lipsa unor prevederi legislative detaliate privind transparența proactivă, fapt demonstrat de disponibilitatea redusă a informațiilor importante pe paginile web ale instituțiilor publice, în special a informațiilor financiare, precum informații despre patrimoniu, salarii și achiziții;
- Reactivitatea redusă a autorităților publice la solicitările de informații publice și erorile considerabile în interpretarea legislației de către acestea la examinarea solicitărilor de informații publice. Autoritățile publice, de regulă, ignoră cerințele privind justificarea corespunzătoare a restricțiilor aplicate în ceea ce privește accesul la informațiile publice. De asemenea, aparent, unele autorități nu înțeleg pe deplin relația între procedura specială de accesare a informațiilor publice prevăzută de Legea privind accesul la informație și regulile generale ale procedurii administrative prevăzute de Codul administrativ.

Aceste probleme pot fi eliminate dacă Guvernul va interveni pe cel puțin următoarele trei dimensiuni:

- Elaborarea unei noi legi privind accesul la informație, în care să prioritizeze transparența proactivă și prin care să eficientizeze sistemul de monitorizare și control a modului în care autoritățile publice asigură accesul la informație;
- Examinarea posibilității creării unei instituții de supraveghere specializate independente responsabile de asigurarea accesului la informație, care va examina contestațiile privind refuzul de a furniza informațiile solicitate, având în același timp atribuții extinse de control, inclusiv dreptul de a impune sancțiuni pentru nerespectarea dreptului la informare de către autoritățile publice;
- Stimularea culturii transparenței în instituțiile publice, în special prin crearea condițiilor tehnice pentru o mai bună disponibilitate a informațiilor publice pe paginile și portalurile web ale autorităților publice, monitorizarea periodică a calității și exhaustivității informațiilor publicate de autoritățile publice și prin sprijinirea specialiștilor în relații publice din cadrul acestora.

## INTRODUCERE

Accesul la informație nu este doar un drept fundamental, dar și un element esențial al guvernării democratice și al statului de drept. Republica Moldova, ca și multe alte țări post-socialiste din Europa Centrală și de Est, l-a recunoscut prin consacrarea acestuia în Constituție și prin adoptarea cadrului legislativ corespunzător. Totuși, angajamentul oficial de asigurare a transparenței și guvernării deschise necesită a fi susținut de eforturile continue ale autorităților publice. Există mai multe semnale că în Republica Moldova acest lucru continuă să fie o problemă. Experiența comună a organizațiilor societății civile indică o cultură modestă a transparenței și lipsa unui angajament veritabil în acest sens.

În cadrul acestui studiu a fost măsurată calitatea legislației și performanța instituțiilor publice în asigurarea accesului la informație în mod sistematic în baza unui șir de criterii și indicatori. Prin această abordare și analiza extinsă, s-a urmărit scopul de a face o evaluare obiectivă și detaliată a situației în domeniu. Rezultatele analizei se vor reflecta în Indicele Accesului la Informație în Republica Moldova, care reprezintă un indicator format din 3 elemente:

INDICELE ACCESULUI LA INFORMAȚIE		
CADRUL LEGISLATIV	Correspondența cadrului legislativ cu standardele internaționale	40%
IMPLEMENTAREA PRACTICĂ	Nivelul de transparență proactivă	30%
	Eficiența accesului la informație la solicitare	30%
<b>TOTAL</b>		<b>100%</b>

Componentele Indicelui reflectă importanța asigurării practice a transparenței de către autoritățile publice. Calitatea legislației, de asemenea, se ia în considerare, dar aceasta influențează mai puțin rezultatul final. Punctajul pentru fiecare pilon se calculează în baza unui șir de criterii descrise în capitolele care urmează. Aceste criterii, bazate pe standardele și cele mai bune practici internaționale, reprezintă standardele minime de transparență. Fiecare capitol începe cu o descriere detaliată a criteriilor de evaluare și a modalității de calculare a punctajului final, urmate de prezentarea rezultatelor evaluării și a principalelor observații. Raportul finalizează cu recomandări de natură sistemică, și anume cu referire la principalele direcții de reformă. Anexa conține rezultatele detaliate ale evaluării performanței instituțiilor publice din perspectiva transparenței proactive și a modului în care acestea răspund la solicitările de informații.

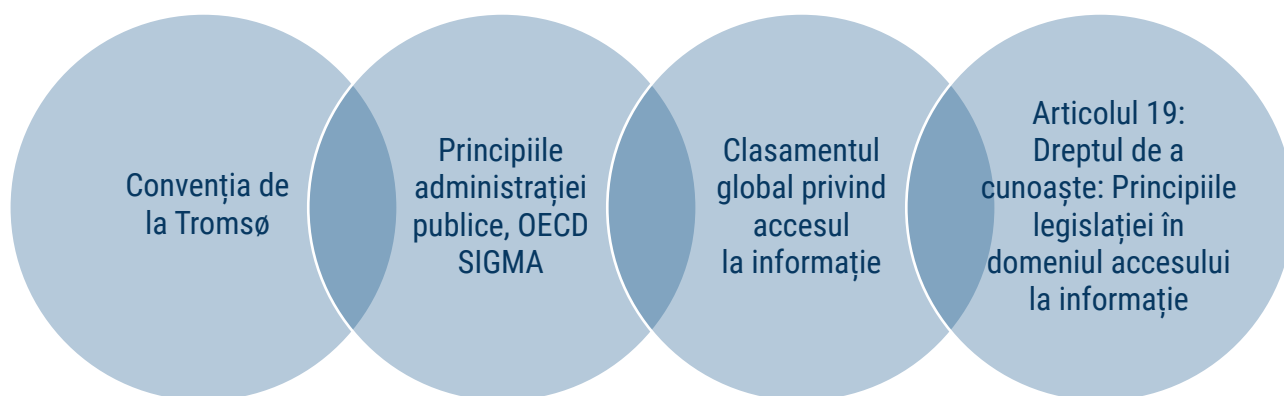
## PILONUL I: CADRUL LEGISLATIV [40%]

SCOR	Scorul total [%]	Indicele AI
	<b>55%</b>	<b>22/40</b>

### METODOLOGIE

Dreptul la informare nu face obiectul unor standarde internaționale extinse. Totuși, mai multe linii directoare și recomandări au fost elaborate de actori interguvernamentali și non-guvernamentali pentru promovarea transparenței autorităților publice. În Europa, acest domeniu a înregistrat progrese impresionante în anul 2020, odată cu intrarea în vigoare a primului tratat internațional dedicat acestuia. Convenția Consiliului Europei privind accesul la documentele oficiale (Convenția de la Tromsø<sup>1</sup>) a fost adoptată încă în 2009, dar pragul ratificărilor, care permitea intrarea în vigoare a acestuia, a fost atins abia în decembrie 2020. Republica Moldova a ratificat Convenția de la Tromsø pe 2 septembrie 2016.

Pe lângă acest document, aspectele ce țin de transparență fac obiectul mai multor acte internaționale secundare, precum rezoluții, linii directoare sau recomandări elaborate de un șir de actori internaționali.<sup>2</sup> Această analiză se bazează și pe clasamentele și studiile internaționale realizate de organizații internaționale și ONG-uri, inclusiv Clasamentul global privind accesul la informație, Indicele Deschiderii Datelor, și studiile OECD SIGMA. La elaborarea metodologiei acestui studiu nu a fost posibilă aplicarea tuturor, dar au fost selectate standardele care nu sunt doar cele mai detaliate și cuprinzătoare, dar și cele mai potrivite în contextul Republicii Moldova. La baza criteriilor de evaluare a cadrului legislativ al Republicii Moldova în domeniul accesului la informațiile publice au stat următoarele surse:



<sup>1</sup> <https://rm.coe.int/1680084826>.

<sup>2</sup> Analiza detaliată a acestor documente a fost efectuată de echipa Right2info.org și poate fi accesată pe <https://www.right2info.org/international-standards>.

Tabelul din Anexă conține principalele cerințe față de cadrul legislativ în domeniul transparenței extrase din standardele internaționale enumerate mai sus.

În baza acestor surse, a fost elaborat cadrul metodologic unic de evaluare a corespunderii legislației Republicii Moldova cu standardele și cerințele de transparență, care contribuie la asigurarea corespunzătoare a accesului la informație. Metodologia cuprinde cele mai importante aspecte ale cadrului legislativ în domeniul accesului la informația publică și acoperă patru dimensiuni:

- **Reglementări generale** – statutul constituțional al dreptului la informare, categoriile de instituții cărora li se aplică prevederile în domeniul transparenței (nivelul instituțional), accesul la informație și restricțiile legitime privind accesul la informațiile publice;
- **Transparența proactivă** – obligațiile instituțiilor publice și standardele tehnice de asigurare proactivă a accesului la informație;
- **Accesul la informație la solicitare** – condițiile procedurale de obținere a informațiilor la solicitare;
- **Aplicarea în practică** – cum și cine monitorizează și analizează respectarea de către instituțiile publice a legislației în domeniul transparenței și, dacă este cazul, impune sancțiuni pentru neconformare.

Pe fiecare dimensiune au fost elaborate mai multe criterii ponderate specifice care reflectă importanța acestora. Modalitatea de punctare prevede opțiunea de punctare pentru îndeplinirea totală, dar și parțială a criteriilor. Punctajul total reprezintă suma tuturor punctelor acordate pentru fiecare criteriu. Tabelul de mai jos conține toate criteriile și explică modalitatea de acordare a punctajului.

Reglementări generale [13 puncte]		
Statutul dreptului la informare	0	Dreptul la informare nu este recunoscut la nivel constituțional
	2	Dreptul la informare are statut constituțional
Categoriile de instituții care au obligația de a asigura accesul la informație	0	Cel puțin două dintre următoarele categorii de instituții nu au obligațiile aplicabile furnizorilor de informații publice: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) instituții private care îndeplinesc funcții publice (în ceea ce privește informațiile referitoare la îndeplinirea funcțiilor publice);</li> <li>b) instituțiile de drept privat fondate sau controlate de instituții publice (de ex., companii, fundații);</li> <li>c) beneficiarii de finanțare publică (prin subvenții sau contracte) în ceea ce privește informațiile referitoare la utilizarea fondurilor publice</li> </ul>
	1	Una din următoarele categorii de instituții nu au obligațiile aplicabile furnizorilor de informații publice: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) instituții private care îndeplinesc funcții publice (în ceea ce privește informațiile referitoare la îndeplinirea funcțiilor publice);</li> <li>b) instituțiile de drept privat fondate sau controlate de instituții publice (de ex., companii, fundații);</li> <li>c) beneficiarii de finanțare publică (prin subvenții sau contracte) în ceea ce privește informațiile referitoare la utilizarea fondurilor publice</li> </ul>



**PILONUL I: CADRUL LEGISLATIV [40%]**

	3	Toate instituțiile care îndeplinesc funcții publice, fondate sau controlate de instituții publice, care utilizează fonduri sau bunuri publice, sau beneficiază de subvenții, sunt considerate furnizori de informații publice și sunt obligate să facă publică orice informație în orice formă (întocmită sau recepționată sau deținută de ele)
Accesul la informație	0	Doar cetățenii țării au acces la informație
	1	Există unele restricții privind accesul la informație în baza naționalității solicitantului sau a altui criteriu (persoană juridică, persoană naturalizată)
	3	Orice persoană naturalizată sau juridică are dreptul de acces la informație, indiferent de naționalitate
Restricții legitime	0	Lista restricțiilor legitime este mai mare decât cea prevăzută în Convenția de la Tromsø, iar la aplicarea acestora nu se ține cont de prejudiciul potențial sau interesul public.
	2	Restricțiile legitime corespund celor prevăzute de Convenția de la Tromsø, dar nu există nici o cerință de evaluare a prejudiciului potențial și a interesului public la aplicarea restricțiilor
	5	Restricțiile legitime corespund celor prevăzute de Convenția de la Tromsø; există obligativitatea de a ține cont de prejudiciul potențial și interesul public la adoptarea deciziei privind aplicarea acestora
<b>Transparența proactivă [7 puncte]</b>		
Categoriile de informații	0	Legislația nu prevede categoriile de informații care urmează a fi publicate în mod proactiv pe paginile web ale instituțiilor publice
	3	Printre informațiile care urmează a fi publicate în mod proactiv în baza legii se regăsesc doar informațiile de bază – informații organizaționale, despre funcții și financiare
	5	Legislația prevede o listă largă a informațiilor care urmează a fi publicate în mod proactiv, care include majoritatea categoriilor de informații publice
Standarde tehnice	0	Termenele și standardele tehnice de publicare a datelor nu sunt prevăzute în legislație
	1	Legislația prevede câteva standarde de bază privind termenele și cerințele tehnice de publicare a datelor
	2	Legislația prevede publicarea și actualizarea promptă a informațiilor în format deschis pentru public
<b>Accesul la informație la solicitare [10 puncte]</b>		
Depunerea solicitării	0	Solicitantul urmează să argumenteze necesitatea solicitării informației
	2	Solicitantului nu i se cere să argumenteze necesitatea solicitării informației

Formatul solicitării	0	Legea nu prevede în mod expres posibilitatea depunerii solicitărilor prin poșta electronică sau prin alte mijloace online, fiind acceptate doar solicitările depuse în mod tradițional (în scris, verbal, la telefon, în persoană)
	2	Solicitarea poate fi depusă atât prin modalitățile tradiționale, cât și prin poșta electronică sau prin alte mijloace online
Forma de acces	0	Solicitantul nu are dreptul de a alege modalitatea de a obține informația – furnizorii de informații decid singuri modalitatea de furnizare a informațiilor, sau legea prevede doar o singură modalitate de furnizare a informațiilor
	2	Solicitantul are libertatea de a alege modalitatea de obținere a informațiilor, de ex. examinarea la fața locului a documentelor, prin poștă sau prin poșta electronică
Termenul de examinare a solicitării de informații	0	Nu este prevăzut nici un termen de examinare a solicitării sau termenul prevăzut în legislație este mai mare de 30 de zile (sau o lună)/poate fi extins până la 60 de zile (două luni)
	1	Termenul prevăzut în legislație este mai mic de 30 de zile (sau o lună) și poate fi extins doar în circumstanțe bine reglementate până la 60 de zile (două luni)
	2	Termenul total (inclusiv orice extindere legitimă a acestuia) nu depășește 30 de zile
Taxe	0	Accesul la informație nu este gratuit (în majoritatea cazurilor se percepe o taxă)
	1	În principiu, accesul la informație este gratuit, dar o instituție publică poate stabili și percepe în mod autonom taxe în anumite cazuri prevăzute în legislație
	2	În principiu, accesul la informație este gratuit, iar taxe se pot percepe doar în conformitate cu niște tarife stabilite la nivel central și făcute publice, și anume doar în cazul în care examinarea solicitării implică costuri financiare/ materiale considerabile pentru instituția publică
<b>Aplicarea în practică [10 puncte]</b>		
Colectarea datelor	0	Datele statistice privind solicitările de informații publice recepționate și examinate de instituțiile publice nu sunt agregate la nivel central
	1	Datele statistice privind solicitările de informații publice recepționate și examinate de instituțiile publice sunt agregate și publicate de autoritatea responsabilă la nivel central
Promovarea dreptului la informare	0	Nu există nici o instituție (instituții) care să realizeze activități considerabile de promovare a dreptului la informare
	1	Există cel puțin o instituție care realizează activități considerabile de promovare a dreptului la informare, inclusiv prin publicarea liniilor directe pentru solicitanții și furnizorii de informații, elaborarea recomandărilor privind asigurarea accesului la informație, organizarea instruirilor și cooperarea cu organizațiile societății civile

Control/audit	0	Nu există nici o instituție (instituții) responsabilă de monitorizarea și controlul respectării de către furnizorii de informații a prevederilor legislației în domeniul accesului la informația publică
	1	Există o instituție responsabilă de monitorizarea și controlul respectării de către furnizorii de informații a prevederilor legislative în domeniul accesului la informații, dar atribuțiile acesteia sunt limitate și/sau instituția nu are împuterniciri de a aplica sau solicita instanțelor de judecată aplicarea sancțiunilor pentru încălcarea unor astfel de prevederi
	2	Instituția responsabilă de monitorizarea și controlul respectării de către furnizorii de informații a prevederilor legislative în domeniul accesului la informația publică are mandat și împuterniciri extinse de aplicare sau solicitare de la instanțele de judecată să aplice sancțiuni pentru nerespectarea acestor prevederi.
Procedura de contestare – categoriile de încălcări care pot fi contestate	0	Nu sunt prevăzute remedii pentru încălcarea dreptului la informare
	1	Doar anumite încălcări ce țin de respectarea dreptului la informare pot fi contestate
	3	Toate categoriile de încălcări ale dreptului la informare pot fi contestate, inclusiv (refuzul unei solicitări de informații); b) furnizarea informațiilor incomplete sau necorespunzătoare; c) perceperea unei taxe excesive pentru obținerea informațiilor; d) nerespectarea termenelor legale de prezentare a informațiilor solicitate
Procedura de contestare – instituția responsabilă	0	Nu există nici un mecanism independent de examinare a presupuselor încălcări ale dreptului la informare
	1	Contestațiile sunt examinate de o instanță administrativă de nivel mai înalt și ulterior de instanța de judecată
	3	Contestațiile sunt examinate de un organ independent (instituția comisarului pentru dreptul la informație) și ulterior de instanța de judecată

## EVALUARE

Această metodologie a stat la baza analizei cadrului legislativ al Republicii Moldova, în special a Legii privind accesul la informație adoptată în anul 2000. Totuși, pentru a avea o imagine mai clară (a „legii în acțiune”) a fost analizată și jurisprudența instanțelor din Republica Moldova, care oferă informații utile despre modul în care legislația este interpretată. În secțiunea care urmează sunt prezentate rezultatele analizei pe fiecare criteriu și dimensiune, însoțite de comentarii și observații importante.

### Reglementările generale

Punctaj	Criteriu
2/2	Statutul dreptului la informare
0/3	Categoriile de instituții care au obligația de a asigura accesul la informație
1/3	Accesul la informație
5/5	Restricțiile legitime
<b>8/13</b>	<b>TOTAL</b>

Conform articolului 34.1 din Constituția Republicii Moldova, dreptul persoanei de a avea acces la orice informație de interes public nu poate fi îngrădit. Această prevedere ancorează ferm dreptul la informare în ordinea constituțională a statului. Mai mult decât atât, autoritățile publice sunt obligate să „asigure informarea corectă a cetățenilor asupra treburilor publice și asupra problemelor de interes personal” (art. 34.2). Prevederile constituționale lasă loc și pentru restricții privind accesul la informație în situațiile când există necesitatea protejării cetățenilor și siguranței naționale (art. 34.3).

Deși prevederile constituționale sunt favorabile, există unele aspecte generale care nu sunt în totalitate în conformitate cu standardele internaționale. Este vorba de categoriile autorităților pentru care se aplică cerințele de asigurare a transparenței. Conform Legii privind accesul la informație, furnizori de informații sunt considerați următorii actori:

- autoritățile publice centrale și locale – autoritățile administrației de stat, prevăzute în Constituția Republicii Moldova, și anume: Parlamentul, Președintele Republicii Moldova, Guvernul, administrația publică și autoritatea judecătorească;
- instituțiile publice centrale și locale – organizațiile fondate de către stat în persoana autorităților publice și finanțate de la bugetul de stat care au ca scop efectuarea atribuțiilor de administrare, social-culturale și altor atribuții cu caracter necomercial;
- persoanele fizice și juridice, care în baza legii sau a contractului cu autoritatea publică sau instituția publică, sunt abilitate cu gestionarea unor servicii publice și culeg, selectează, posedă, păstrează, dispun de informații oficiale.

La prima vedere, această listă pare să fie destul de largă. Totuși, la o privire mai îndeaproape, pot fi observate unele neajunsuri și zone gri. De exemplu, în listă nu se regăsesc companiile care nu au fost fondate de stat (dar sunt controlate de acesta) sau care nu beneficiază de finanțare din bugetul de stat. Nici beneficiarii finanțării din bugetul public prin subvenții sau contracte (din perspectiva informațiilor ce țin de utilizarea fondurilor publice) nu sunt incluși în lista sus-menționată.

Pe lângă neajunsurile identificate în lista categoriilor instituționale, Legea privind accesul la informații nu prevede accesul „tuturor” la informații contrar standardelor internaționale și Constituției Republicii Moldova. În primul rând, persoanele juridice nu se regăsesc printre cei care pot solicita informații, iar străinii și apatrizii pot solicita informații doar dacă sunt rezidenți ai Republicii Moldova. Deși unele restricții nu au o relevanță majoră în practică, ele reprezintă o povară inutilă în ceea ce privește accesul la informații.

Pe de altă parte, Legea privind accesul la informație poate fi apreciată pentru formularea destul de corectă a restricțiilor legitime în domeniul accesului la informațiile publice. Atât temeiurile de limitare a accesului la informație, cât și condițiile procedurale de aplicare a acestora (determinarea obligatorie a interesului public/prejudiciului potențial), sunt formulate în conformitate cu standardele internaționale. Jurisprudența Curții Supreme de Justiție aduce și mai multă claritate în condițiile de aplicare legitimă a restricțiilor pentru accesul la informație.

### Restricții legitime pentru accesul la informație – analiza practicii judiciare

La examinarea solicitărilor de informații publice, autoritățile publice nu trebuie să analizeze doar temeiurile posibile pentru restricționarea accesului la informație, dar și toate aspectele de interes public care implică mai multă transparență (determinarea interesului public). Acest aspect al procedurii a constituit obiectul deciziei Curții Supreme de Justiție din 2 octombrie 2019 ([file no. 3ra-755/19](#)), în care Curtea constată că limitarea accesului la informație trebuie supusă „triplului test,” ceea ce înseamnă că limitarea trebuie să fie prevăzută de lege, să protejeze un interes legitim și să fie necesară într-o societate democratică. Urmând această abordare a „triplului test”, în decizia sa din 24 martie 2021 ([file no. 3ra-354/21](#)), Curtea constată că informațiile privind producătorii agricoli care au beneficiat de subvenții din partea statului și care nu le-au utilizat conform destinației este de interes public. În mod similar, nici informațiile privind activitatea și sancțiunile disciplinare aplicate funcționarilor publici nu poate fi atribuită la date cu caracter personal, deoarece în aceste raporturi de muncă, funcționarii publici nu acționează în calitate de persoane private, ci în calitate de persoane publice cu statut de funcționar public ([file no. 3ra-6/21](#)).

În conformitate cu una dintre cele mai recente decizii, din 2 iunie 2021 ([file no. 3ra-375/21](#)), Curtea Supremă de Justiție a constatat că autoritățile publice nu pot refuza accesul la documentele pe care ele le clasifică drept documente „de uz intern”. Mențiunea „de uz intern” nu exclude caracterul oficial al informației.

*Sursa: Studiu realizat de Stela Pavlov*

## Transparența proactivă

Punctaj	Criteriu
3/5	Categoriile de informații publice
0/2	Standarde tehnice
<b>3/7</b>	<b>TOTAL</b>

Legea privind accesul la informație prevede câteva tipuri de informații care urmează a fi publicate de către furnizorii de informații în mod proactiv, și anume:<sup>3</sup>

- a) structura și adresa instituției;
- b) funcțiile, acte legislative și normative, și formele de activitate ale instituției;
- c) subdiviziunile instituției, competențele și programul de activitate al acestora, cu indicarea zilelor și orelor de audiență a responsabililor de furnizarea informațiilor/documentelor oficiale;
- d) deciziile adoptate.

Această listă nu include datele financiare privind bugetul, cheltuielile, contractele, salariile și patrimoniul administrat, achizițiile, sau informații și documente ce țin de procesul de recrutare și angajare. Mai mult decât atât, standardele tehnice pentru asigurarea transparenței proactive lipsesc. Nu există prevederi care să reglementeze unde, când, cum și cine va publica și va actualiza informațiile publice.

Aceste neajunsuri au fost parțial eliminate prin adoptarea de către Guvern în 2012 a [Hotărârii privind paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet](#). Deși documentul conține o listă mult mai largă de informații care urmează a fi publicate în mod proactiv (inclusiv standardele tehnice), aceasta se aplică doar instituțiilor din subordinea Guvernului, nu și instituțiilor centrale autonome, autorităților publice locale și instituțiilor private. Mai mult decât atât, nu există nici un mecanism de monitorizare a respectării acestor prevederi. În general, de controlul respectării aplicării acestei hotărâri este responsabilă Cancelaria de Stat. Totuși procedura de monitorizare nu a fost prevăzută. Trebuie de menționat că Cancelaria de Stat, care îndeplinește multe alte responsabilități ce țin de guvernarea administrației publice, nu dispune de capacități suficiente pentru a îndeplini această sarcină.

<sup>3</sup> Punctul 15 din Regulamentul privind paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 188/2012 (Monitorul Oficial 2012, nr. 70-71, art.227)

## Accesul la informație la solicitare

Punctaj	Criteriu
2/2	Depunerea solicitărilor de informații
0/2	Formatul solicitărilor
2/2	Modalitatea accesării
2/2	Termenele de examinare
1/2	Taxe
<b>7/10</b>	<b>TOTAL</b>

Standardele procedurale minime pentru examinarea solicitărilor de informații publice sunt garantate în Legea privind accesul la informație. Dreptul de a depune astfel de solicitări în format online însă nu este recunoscut prin lege, ceea ce în practică poate împiedica comunicarea cu unele instituții. Termenele legale de examinare a solicitărilor de informații sunt relativ mici (cel mult 20 de zile lucrătoare), deși în unele țări europene acestea sunt cu mult mai mici, de ex. 5 zile în Estonia (cu posibilitatea extinderii până la 15 zile) sau 10 zile în Spania. Pe de altă parte, nerespectarea termenelor de cele mai multe ori nu are ca rezultat vreo sancțiune concretă (a se vedea mai jos). Așadar, nu există mecanisme de asigurare a examinării în termen a solicitărilor de informații.

O altă problemă ține de taxele percepute pentru acoperirea costurilor suportate în procesul de colectare și procesare a informațiilor. Aceste taxe pot acoperi cheltuielile de imprimare, transmitere a informațiilor către solicitant și/sau traducere. Deși Legea privind accesul la informație prevede expres că nici o taxă nu trebuie să depășească costurile justificate, nu există vreo „listă de prețuri” standard care să reducă riscul abuzului de dreptul de a stabili taxe de către furnizorii de informații.

## Aplicarea cadrului normativ

Punctaj	Criteriu
0/1	Colectarea datelor
0/1	Promovarea dreptului la informare
0/2	Control/audit
3/3	Procedura de contestare – categoriile de încălcări care pot fi contestate
1/3	Procedura de contestare – instituția responsabilă
<b>4/10</b>	<b>TOTAL</b>

Aplicarea cadrului normativ este un domeniu în care absența unor mecanisme legislative și instituționale de asigurare a transparenței instituțiilor publice este îndeosebi de problematică. Nu există nici o instituție care să colecteze datele privind implementarea Legii privind accesul la informație (de ex. numărul solicitărilor recepționate și examinate de instituțiile publice), să efectueze controlul și auditul periodic al respectării prevederilor în domeniul transparenței și să impună sancțiuni pentru nerespectarea acestora.

În acest context, trebuie de menționat că în conformitate cu art. 71.1 din Codul Contravențional, încălcarea intenționată a dispozițiilor legale privind accesul la informație se sancționează cu amendă de la 9 la 15 unități convenționale (1 unitate = 50 MDL) aplicată persoanei fizice, și cu amendă de la 18 la 30 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere. Pe de o parte, această prevedere oferă posibilități extinse de investigare și sancționare a diverselor încălcări ale dreptului de acces la informație. Pe de altă parte, formularea destul de generală (lipsa unei tipologii a încălcărilor) poate împiedica aplicarea acestei prevederi în practică. Mai mult decât atât, sancțiunile destul de blânde ar putea să nu fie eficiente în asigurarea conformării instituțiilor publice și funcționarilor publici cu cerințele legale. Cunoștințele disponibile despre aplicarea sancțiunilor confirmă îngrijorările cu privire la ineficiența mecanismului de sancționare. Conform datelor statistice puse la dispoziție de Ministerul Afacerilor Interne în cadrul acestei analize, anual poliția aplică până la 100 amenzi. O pătrime din ele (25%) sunt contestate în instanța de judecată, majoritatea fiind anulate. Acest lucru nu numai că afectează eficiența procedurii, dar relevă și deficiențe procedurale.

În ceea ce privește procedura de contestare, Legea privind accesul la informație permite solicitanților să conteste toate neregularitățile în procesul de examinare a solicitărilor de informații publice. În conformitate cu aceasta, ei sunt liberi să aleagă să meargă direct în instanța de judecată sau să inițieze mai întâi procedura administrativă internă (către conducerea furnizorului de informații/organul superior). Totuși, odată cu intrarea în vigoare a Codului administrativ în 2019, procedura de contestare în cazurile ce țin de informațiile publice a scos la iveală discrepanțe majore în practica judiciară, motivul principal fiind introducerea în Codul administrativ a principiului „soluționării pre-judiciare” prin procedura administrativă internă obligatorie, conform căruia înainte ca să se adreseze instanței de judecată persoana afectată (care contestă actul administrativ) trebuie să solicite autorității care a emis actul să aprecieze legalitatea acestuia. În continuare, dacă autoritatea publică emitentă respinge în tot sau în parte cererea prealabilă ca fiind inadmisibilă sau neîntemeiată, aceasta transmite dosarul administrativ cu toate actele autorității publice ierarhic superioare care adoptă decizia finală. Procedurile prevăzute în Codul administrativ, care sunt contrare prevederilor Legii privind accesul la informație, nu permit persoanei afectate să se adreseze direct instanței de judecată. Așadar, a apărut întrebarea care dintre aceste două acte normative se aplică procedurii ce ține de solicitarea informațiilor publice. Din păcate, acest subiect necesită intervenții la nivel legislativ, fapt demonstrat și de hotărârile contradictorii ale Curții Supreme de Justiție (a se vedea caseta de mai jos).

### Jurisprudența privind procedura de contestare pe subiecte ce țin de informațiile publice după adoptarea Codului administrativ

Conform deciziei Curții Supreme de Justiție din 17 iunie 2020 ([file no. 3ra-554/20](#)), prevederile Legii privind accesul la informație care reglementează procedura de atacare a acțiunilor furnizorilor de informații au devenit inaplicabile odată cu intrarea în vigoare în aprilie 2019 a Codului administrativ. Curtea a constatat că, odată cu intrarea în vigoare a Codului, condițiile de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ sunt reglementate de Codul administrativ, dar nu de Legea privind accesul la informație. Deși prevederile celei din urmă nu au fost abrogate, acestea nu mai sunt aplicabile.

Într-o decizie ulterioară, adoptată pe 28 octombrie 2020, ([file no. 3ra-910/20](#)), Curtea Supremă de Justiție a avut o cu totul altă interpretare. Aceasta a explicat că Legea privind accesul la informație constituie *lex specialis* la Codul administrativ. Curtea a notat că odată cu adoptarea Codului administrativ, Legea privind accesul la informație nu a fost modificată sau abrogată, fapt ce denotă că legiuitorul a optat pentru aplicarea în continuare a dispozițiilor acesteia.

*Sursa: Studiu realizat de Stela Pavlov*



## REZUMAT

Punctaj	Criteriu
8/13	Reglementări generale
3/7	Transparența proactivă
7/10	Acces la informație la solicitare
4/10	Aplicare
<b>22/40</b>	<b>TOTAL</b>

Deși este mult mai ușor de dezvoltat cadrul normativ necesar decât de asigurat transparența instituțiilor publice în practică, în cazul Republicii Moldova, chiar și acest element (cadrul normativ) nu este asigurat la un nivel satisfăcător. Asigurarea transparenței în practică rămâne a fi cel mai problematic aspect al cadrului normativ și instituțional. Lipsa unui organ de supraveghere responsabil de controlul aplicării prevederilor în domeniul transparenței și de remedierea încălcărilor dreptului la informare aparent este cea mai mare problemă. De asemenea, este necesară modificarea cadrului legislativ cu introducerea prevederilor privind transparența proactivă, includerea și a altor tipuri de instituții în lista celor cărora li se aplică prevederile în domeniul transparenței și cu reglementarea explicită a posibilității de depunere a solicitărilor de informații publice în format online. Contradicțiile între Legea privind accesul la informație și noul Cod administrativ, de asemenea, trebuie eliminate, deoarece duc la unele discrepanțe la nivel practic. În general, se recomandă adoptarea unei noi legi privind accesul la informația publică și crearea cadrului instituțional necesar pentru monitorizarea respectării dreptului de acces la informație ca principala direcție de reformă în acest domeniu.

Discuțiile privind noul cadru legislativ nu trebuie să se bazeze doar pe această analiză, dar și pe constatările studiilor anterioare, de ex. raportul privind evaluarea ex-post a Legii privind accesul la informație efectuată de Parlament cu concursul organizațiilor societății civile, în rezultatul căreia au fost formulate recomandări de revizuire considerabilă a cadrului legislativ, fiind identificate următoarele deficiențe majore în Legea privind accesul la informație în vigoare și aplicarea acesteia în practică:

- prevederi ambigue și incomplete, care duc la discrepanțe majore în procesul de aplicare a lor de către autoritățile publice;
- procedura anevoioasă și îndelungată de obținere a informației solicitate;
- lipsa unor remedii eficiente pentru refuzurile nejustificate de furnizare a informației;
- lipsa monitorizării modului de implementare a legii;
- discrepanțe în practica judiciară.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Parlamentul Republicii Moldova, Raport de evaluare ex-post de impact asupra Legii nr. 982/2000 privind accesul la informație, iulie 2020, disponibil pe <https://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=bTk8rg8I2jI%3d&tabid=104&language=ro-RO>

## PILONUL II: TRANSPARENȚA PROACTIVĂ [30%]

SCOR	Total [%]	Indicele AI
	<b>41%</b>	<b>12/30</b>

### METODOLOGIE

Transparența proactivă stă la bază asigurării eficiente a dreptului la informare. Deși cadrul legislativ ar trebui să prevadă o listă exhaustivă a informațiilor care trebuie publicate în mod proactiv, lipsa acestora sau numărul limitat de informații incluse în ea, dacă există, nu trebuie să descurajeze instituțiile publice să publice în mod voluntar cât mai multe informații posibile. Analiza practicilor în acest sens s-a bazat pe studierea paginilor web ale instituțiilor publice din perspectiva disponibilității informațiilor de bază despre cadrul lor organizațional, normativ și financiar, precum și a informațiilor despre activitățile și inițiativele lor. Nu există vreo listă universală a tipurilor de informații care trebuie publicate în mod proactiv. Totuși, la elaborarea criteriilor pentru analiza paginilor web, s-a ținut cont atât de standardele internaționale (precum Principiile Administrației Publice ale OECD SIGMA), cât și de prevederile normative privind accesul la informație din Estonia, Polonia, Ungaria, Spania și România. Mai jos sunt prezentate standardele de transparență proactivă stabilite de OECD SIGMA și Banca Mondială pentru paginile web ale instituțiilor publice.

Standardele internaționale de transparență proactivă: conținutul minim al paginilor web ale instituțiilor publice	
Principiile Administrației Publice ale OECD SIGMA	Banca Mondială
<p>“Structura organizațională (organigrama) a instituției;</p> <p>Numele și detaliile de contact ale conducătorilor subdiviziunilor structurale;</p> <p>Detaliile de contact cu adresele poștale și poșta electronică;</p> <p>Atribuțiile și competențele instituției;</p> <p>Bugetul anual pentru anul calendaristic curent;</p> <p>Planul de activitate anual al instituției pentru anul curent;</p> <p>Raportul anual pentru ultimul an calendaristic sau anul precedent”</p> <p><i>Sursa: OECD SIGMA, Cadrul metodologic pentru Principiile Administrației Publice, Paris 2019.</i></p>	<p><b>“Informația instituțională:</b> Cadrul normativ care reglementează activitatea instituției, regulamentele interne, funcțiile și atribuțiile;</p> <p><b>Informația organizațională:</b> Structura organizațională, inclusiv informația despre personal și numele și informațiile de contact ale oficialilor publici;</p> <p><b>Informația operațională:</b> Strategii și planuri, politici, activități, proceduri, rapoarte și evaluări, inclusiv informații concrete și alte documente și date utilizate la elaborarea acestora;</p> <p><b>Decizii și acte:</b> Deciziile și actele oficiale, în special cele care afectează direct publicul, inclusiv datele și documentele care au stat la baza acestor decizii și acte;</p> <p><b>Informația despre serviciile publice:</b> Descrierea serviciilor oferite publicului, instrucțiuni, broșuri și pliante, copii ale formularelor, informații despre tarife și termene;</p>

Principiile Administrației Publice ale OECD SIGMA	Banca Mondială
	<p><b>Informația referitoare la buget:</b> Bugetul prognozat, veniturile și cheltuielile reale (inclusiv informația despre salarii) și alte informații financiare, rapoarte de audit;</p> <p><b>Informația despre ședințele deschise:</b> Informația despre ședințe, inclusiv ședințele deschise și modalitatea de participare la acestea;</p> <p><b>Procesul decizional și consultarea publică:</b> Informații privind procedurile decizionale, inclusiv mecanismele de consultare și participare publică în procesul decizional;</p> <p><b>Informații despre subvenții:</b> Informații despre beneficiarii subvențiilor, obiectivele, valoarea și valorificarea subvențiilor;</p> <p><b>Informații ce țin de achizițiile publice:</b> Informații detaliate privind achizițiile publice efectuate, criteriile aplicate și deciziile adoptate cu referire la participanții la concursul de achiziții, copii ale contractelor și rapoartele privind finalizarea contractelor;</p> <p><b>Liste, registre, baze de date:</b> Informații despre listele, registrele și bazele de date deținute de instituția publică; despre disponibilitatea lor online și/sau cu acces direct;</p> <p><b>Informații despre informațiile deținute:</b> Un index sau registru al documentelor/informațiilor deținute, inclusiv detalii despre informațiile deținute în bazele de date;</p> <p><b>Informații privind publicațiile:</b> Informații privind publicațiile instituției, inclusiv dacă acestea sunt gratuite sau prețul acestora în cazul în care sunt contra cost;</p> <p><b>Informații despre dreptul de acces la informații:</b> Informații despre dreptul de acces la informație și modalitatea de solicitare a informațiilor, inclusiv informațiile de contact ale persoanei responsabile în fiecare instituție publică”.</p> <p><b>Sursa:</b> Banca Mondială (2010). <i>Transparența proactivă: viitorul dreptului de informare? O analiză a standardelor, provocărilor și oportunităților</i> (engleză). <i>Seria documentelor de lucru în domeniul guvernancei</i>. Washington, DC.</p>

În baza acestor surse, a fost verificată prezența următoarelor categorii de informații pe paginile web ale instituțiilor publice:

- organigrama/lista tuturor subdiviziunilor organizaționale;
- bugetul/planul financiar pentru 2021;
- raportul financiar pentru 2020;
- cadrul normativ care reglementează activitatea instituțiilor;
- funcțiile/ serviciile oferite cetățenilor;
- registrul bunurilor aflate în proprietatea/gestiunea instituției relevante;
- informațiile de contact pentru depunerea reclamațiilor/solicitărilor/petițiilor;
- informații despre posturile vacante;
- informații despre procedurile de angajare realizate (cel puțin pentru anul 2020 și 2021);
- informații despre concursurile de achiziții în desfășurare;
- anunțurile privind rezultatele concursurilor de achiziții desfășurate în 2020 și 2021;
- informații privind registrele și bazele de date gestionate de instituție;
- salariile conducătorilor/membrilor organelor de conducere ale instituțiilor și ale conducătorilor subdiviziunilor structurale.

În scopul acestei analize, a fost identificat un eșantion de 50 de instituții publice de la toate nivelele administrației de stat. Întreaga listă a instituțiilor și punctajul acordat fiecărei instituții sunt incluse în Anexă. Din cele 50 de instituții fac parte: a) 9 ministere; b) 12 instituții din subordinea ministerelor; c) 4 instituții din subordinea Guvernului; d) 10 autorități autonome; e) 5 organe centrale care nu fac parte din administrația guvernamentală; și f) 10 consilii raionale. Datorită diversității instituțiilor incluse în eșantion, această analiză ar putea oferi o imagine a nivelului de transparență în toate segmentele administrației de stat.

Analiza paginilor web ale tuturor instituțiilor din eșantion a fost efectuată în iulie 2021. Rezultatele analizei reflectă disponibilitatea informației la acel moment. Punctajul a fost acordat pe o scară de la 0 la 2:

**0 puncte** Lipsa informațiilor

**1 punct** Disponibilitatea parțială a informației

**2 puncte** Disponibilitatea deplină a informației

Ținând cont de numărul criteriilor, punctajul maxim per instituție este de 26 de puncte, iar punctajul maxim total pentru toate instituțiile – 1300 de puncte. Acest punctaj total al instituțiilor a fost utilizat la calcularea Indicelui Accesului la Informație.

## EVALUARE

În general, rezultatele analizei paginilor web ale celor 50 de instituții publice de la diferite nivele ale administrației au arătat un nivel redus de transparență proactivă. Punctajul maxim acumulat în rezultatul evaluării a fost de 529 din 1300 puncte (41%). În tabelul care urmează este prezentat punctajul acumulat pe fiecare criteriu, arătând categoriile de informații care sunt publicate de instituțiile publice cel mai puțin și cele care sunt cele mai disponibile pe paginile web.

Punctaj (max. 100 puncte)	Criteriu
93	Organigrama/lista tuturor subdiviziunilor structurale;
27	Bugetul/planul financiar pentru 2021;
31	Raportul financiar pentru 2020;
88	Cadrul normativ care reglementează activitatea instituției;
35	Funcțiile/serviciile oferite cetățenilor;
2	Registrul bunurilor aflate în proprietatea/gestiunea instituției;
60	Informațiile de contact pentru depunerea reclamațiilor/solicitărilor/petițiilor;
71	Informații despre funcțiile vacante;
52	Informații despre procedurile de angajare realizate (cel puțin pentru anul 2020 și 2021);
28	Informații despre concursurile de achiziții în desfășurare;
14	Anunțurile privind rezultatele concursurilor de achiziții desfășurate în 2020 și 2021;
28	Informații privind registrele și bazele de date gestionate de instituție;
0	Salariile conducătorilor/membrilor organelor de conducere ale instituțiilor și ale conducătorilor subdiviziunilor structurale.

Aceste rezultate demonstrează clar că transparența în ceea ce privește cele mai sensibile aspecte financiare reprezintă cea mai mare problemă la toate nivelele administrației de stat. Aspectele financiare includ informațiile privind achizițiile publice, gestionarea bunurilor, și salariile. Situația este un pic mai bună doar în ceea ce privește principalele date financiare (bugetul anual). Cel mai des este publicată informația care este cel mai puțin sensibilă, și anume cea organizațională, inclusiv structura organizațională sau cadrul normativ care reglementează activitatea instituției.

Acest tablou este unul destul de comun pentru întreaga administrație de stat. Nici un grup de instituții incluse în eșantion nu se deosebește printr-un nivel mai înalt sau mai redus de transparență. Doar 8 instituții au reușit să acumuleze peste 50% din punctajul maxim:

- Ministerul Finanțelor;
- Ministerul Justiției;
- Ministerul Afacerilor Interne;

- Agenția de Mediu;
- Agenția Servicii Publice;
- Agenția Națională pentru Reglementări în Energetică;
- Președinția Republicii Moldova;
- Parlamentul Republicii Moldova.

Dintre acestea, următoarele instituții merită a fi menționate pentru eforturile deosebite de asigurare a transparenței:

- *Ministerul Justiției* – a publicat pe pagina web oficială toate categoriile de informații, cu excepția informației privind concursurile de achiziții în desfășurare și salariile conducătorilor/membrilor organelor de conducere ale instituțiilor și ale conducătorilor subdiviziunilor structurale;
- *Ministerul Afacerilor Interne și Agenția de Mediu* – au publicat pe paginile lor web toate categoriile de informații, cu excepția informației privind concursurile de achiziții în desfășurare, anunțurile privind rezultatele concursurilor de achiziții realizate în anul 2020 și 2021 și a informațiilor privind registrele și bazele de date administrate de autoritatea publică și salariile conducătorilor/membrilor organelor de conducere ale instituțiilor și ale conducătorilor subdiviziunilor structurale.

Trebuie de menționat că în rândul instituțiilor cu cel mai înalt punctaj, nu se regăsesc exponenții administrației teritoriale (consiliile raionale), ceea ce indică clar că eforturile de sporire a transparenței trebuie direcționate nu doar la nivel central, dar și la cel local.

În rândul celor care au fost evaluate modest din perspectiva transparenței proactive, îngrijorări sunt cu privire la următoarele instituții:

- *Consiliul raional Călărași*, a cărei pagină web conținea doar organigrama/lista tuturor subdiviziunilor structurale și informația privind posturile vacante;
- *Agenția Națională Antidoping*, a cărei pagină web conținea doar organigrama/lista tuturor subdiviziunilor structurale și informații privind cadrul normativ care reglementează activitatea acesteia;
- *Agenția Moldsilva*, a cărei pagină web conținea doar organigrama/lista subdiviziunilor structurale, informația privind cadrul normativ care reglementează activitatea acesteia și unele informații despre funcțiile/serviciile disponibile pentru cetățeni.

## REZUMAT

După cum s-a menționat în secțiunea anterioară, reglementarea în domeniul transparenței proactive a instituțiilor publice în Republicii Moldova este foarte limitată. Legislația prevede doar câteva obligații de bază pentru autoritățile publice, în special în ceea ce privește publicarea datelor organizaționale. Analiza practicilor în domeniul asigurării transparenței confirmă deficiențele cadrului legislativ. Instituțiile publice nu sunt dispuse să-și asume în mod voluntar asigurarea unui nivel mai înalt de transparență astfel încât să compenseze aceste neajunsuri și deficiențe ale legislației. Majoritatea dintre ele, deși nu toate, își îndeplinesc atribuțiile în limitele legii, dar fără a demonstra dorința de a publica informația de interes public (de ex. datele financiare) în mod proactiv.

## PILONUL III: ACCESUL LA SOLICITARE [30%]

SCOR	Total [%]	Indicele AI
	<b>41%</b>	<b>12/30</b>

### METODOLOGIE

Deficiențele în ceea ce privește transparența proactivă ar putea fi reduse într-o oarecare măsură prin asigurarea eficientă a accesului părții interesate la informația solicitată. În rezultatul analizei Legii privind accesul la informație s-a constatat că aceasta întrunește standardele minime de procedură în acest sens, dar mecanismele de aplicare ineficiente pot împiedica asigurarea în practică a dreptului de acces la informația solicitată.

Pentru a evalua receptivitatea instituțiilor publice la solicitările de informație publică, au fost trimise solicitări standardizate la cele 50 de instituții publice de la diferite nivele ale administrației incluse în eșantionul pentru analiza paginilor web. În rezultatul acestui proces, s-a conturat o imagine cuprinzătoare a abordării acestora față de problema transparenței. Solicitățile expediate s-au axat pe informațiile care se încadrează în categoria informațiilor publice și țin de aspecte de interes public și importanță majoră:

#### Solicitarea de informații publice trimisă în adresa a 50 autorități publice

În conformitate cu art.34 din Constituția RM, Legea privind accesul la informație nr. 982/2000 și Convenția Europeană a Drepturilor Omului (art.10), asociația obștească „Juriștii pentru Drepturile Omului” solicită următoarele informații oficiale/publice:

1. Lista completă a conducătorilor/membrilor organelor de conducere și lista completă a conducătorilor secțiilor, direcțiilor și direcțiilor generale, cu indicarea pentru fiecare persoană, în conformitate cu art.10 – 21/1 a Legii privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar nr.270/2018, a salariului de bază, sporului lunar pentru gradul profesional, sporului lunar pentru deținerea titlului științific și/sau științifico-didactic, sporului lunar pentru deținerea titlului onorific, sporului pentru performanță, sporului de compensare pentru munca prestată în condiții nefavorabile, sporurilor pentru munca suplimentară, pentru munca de noapte și/sau pentru munca prestată în zilele de sărbătoare nelucrătoare și/sau în zilele de repaus, suplimentului pentru participare în proiecte de dezvoltare finanțate din surse externe, premiilor unice și a premiilor anuale pentru anii 2020 și 2021;
2. Copia planului anual de achiziții publice a bunurilor, lucrărilor sau serviciilor pentru anii 2020 și 2021, precum și o copie a rapoartelor privind rezultatele următoarelor proceduri de achiziții desfășurate în 2020 și 2021: licitație deschisă, licitație restrânsă, dialog competitiv, negociere, cerere a ofertelor de prețuri, concurs de soluții, achiziția în cazul serviciilor sociale și a altor servicii specifice, parteneriate pentru inovare, și informații privind cuantumul final al plăților pentru fiecare contract încheiat în perioada menționată;
3. Informația privind subvențiile/granturile/donațiile acordate persoanelor juridice în anii 2020–2021, inclusiv informația privind beneficiarul, temeiul juridic, statutul juridic și data semnării/acordării fiecărei subvenții/grant/donații.

Spre deosebire de analiza gradului de transparență proactivă, pe această dimensiune s-a evaluat și receptivitatea unei categorii speciale de furnizori de informații, și anume întreprinderile de stat. Deși acestea nu fac parte din sistemul administrației publice, ele trebuie să rămână sub control public. Întreprinderile de stat se află sub controlul/influența dominantă a autorităților publice, oferă servicii publice importante și beneficiază de subvenții și alte forme de ajutor de stat. Așadar, ele urmează să asigure transparența proceselor de achiziții și valorificare a oricărei forme de sprijin financiar din bugetul de stat. În acest context, următoarele informații au fost solicitate de la 15 întreprinderi de stat:

### Solicitarea standardizată de informații trimisă în adresa a 15 întreprinderi de stat

În conformitate cu art.34 din Constituția RM, Legea privind accesul la informație nr. 982/2000 și Convenția Europeană a Drepturilor Omului (art.10), asociația obștească „Juriștii pentru Drepturile Omului” solicită următoarele informații oficiale/publice:

1. Copia planului anual de achiziții publice a bunurilor, lucrărilor sau serviciilor pentru anii 2020 și 2021, precum și o copie a rapoartelor privind rezultatele următoarelor proceduri de achiziții desfășurate în 2020 și 2021: licitație deschisă, licitație restrânsă, dialog competitiv, negociere, cerere a ofertelor de prețuri, concurs de soluții, achiziția în cazul serviciilor sociale și a altor servicii specifice, parteneriate pentru inovare, și informații privind cuantumul final al plăților pentru fiecare contract încheiat în perioada menționată;
2. Cuantumul alocațiilor bugetare (granturi, transferuri) primite de la autoritățile/instituțiile publice în 2020 și 2021.

Solicitările de informații publice au fost expediate tuturor celor 65 de subiecți incluși în eșantion pe 25 iunie 2021. Răspunsurile recepționate au fost evaluate separat pe fiecare întrebare pe o scară de la 0 la 2:

**0 puncte** Informația nu a fost furnizată / lipsa unui răspuns

**1 puncte** Informația a fost furnizată parțial

**2 puncte** A fost furnizată informația completă

Ținând cont de numărul instituțiilor și întrebărilor, punctajul maxim posibil per autoritate publică a fost de 6 puncte, iar per întreprindere de stat – 4 puncte. Punctajul maxim posibil pe toate instituțiile a fost de 360 de puncte și a fost utilizat pentru calcularea Indicelui Accesului la Informație.

## EVALUARE

Punctajul total acordat instituțiilor pentru gestionarea solicitărilor de informații publice a fost același ca și în cazul transparenței proactive – 147 din 360 de puncte, sau 41%. Dacă se iau în calcul doar autoritățile publice (50 autorități), rezultatul este un pic mai mic (40%). Pentru întreprinderile de stat (15 întreprinderi), rezultatul este mai înalt – de 45%. Așadar, nu se atestă diferențe majore între aceste două grupuri de entități.



Deși exhaustivitatea și calitatea răspunsurilor nu a fost impresionantă, totuși există un aspect pozitiv care trebuie apreciat. Majoritatea instituțiilor au răspuns la solicitările de informații în termenul legal de 15 zile lucrătoare. Au fost și unele instituții care nu și-au îndeplinit obligațiunea de a răspunde la solicitarea de informație, inclusiv 5 din cele 10 consilii raionale. Aceste rezultate corespund cu constatările dezamăgitoare în urma analizei paginilor web ale autorităților locale și amplifică îngrijorările privind transparența autorităților la nivel local. Totodată, trebuie de menționat că și trei instituții importante la nivel central nu au răspuns la solicitare:

- Ministerul Educației, Culturii și Cercetării;
- Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale;
- Procuratura Generală.

În ceea ce privește conținutul răspunsurilor, în procesul de analiză s-a ținut cont de exhaustivitatea și argumentele prezentate de instituții pentru refuzul de a furniza informațiile solicitate. În general, autoritățile publice au fost cel mai deschise să prezinte informațiile privind granturile și subvențiile acordate persoanelor juridice. Majoritatea instituțiilor publice au refuzat să furnizeze informații privind achizițiile sau au furnizat informații incomplete, în special în ceea ce privește informațiile salariale.

De cele mai dese ori argumentul invocat pentru refuzul de a prezenta planurile de achiziții a fost că acestea sunt publicate pe paginile web. Chiar și așa, autoritățile trebuie să furnizeze informațiile solicitate. Transmiterea solicitantului doar a linkului la adresa online a documentului (hyperlink) nu este suficientă. În schimb, transmiterea documentului solicitantului, chiar dacă acesta este disponibil online, arată o atitudine mai prietenoasă și orientată pe cetățean.

Cea mai mare problemă, totuși, ține de informațiile salariale. Majoritatea autorităților publice au refuzat accesul la aceste date, invocând protecția datelor cu caracter personal (și confidențialitatea). Unele autorități au invocat și lipsa argumentelor pentru solicitarea acestor informații și faptul că nu a fost demonstrată necesitatea furnizării lor. Refuzurile cu invocarea protecției datelor cu caracter personal nu au ținut cont de interesul public. Autoritățile automat au dat prioritate dreptului la viața privată a funcționarilor publici, ignorând factorii legitimi care l-ar putea limita în favoarea interesului public. Aceste autorități nu recunosc valoarea și importanța transparenței în ceea ce privește salariile funcționarilor publici pentru interesul public, axându-se doar pe drepturile și interesele celor din urmă.

Această înțelegere greșită a accesibilității informațiilor salariale și a relației între protecția datelor personale și accesul la astfel de date a fost observată în răspunsurile câtorva instituții, inclusiv Secretariatul Parlamentului RM:

#### Extras din răspunsul Secretariatului Parlamentului RM privind refuzul de furnizare a informațiilor salariale ale instituției

*“În conformitate cu prevederile art.3 și art. 25 alin.(2) al Legii privind protecția datelor cu caracter personal nr.133/2011, informația privind numele, funcția deținută, plățile salariale, achitate fiecărui angajat, constituie informație cu caracter personal.*

*Accesul la informația ce conține date cu caracter personal urmează a fi realizat doar cu respectarea prevederilor art.4 și art.5 al legii menționate, care prevăd consimțământul subiectului datelor cu caracter personal sau întrunirea condițiilor expres indicate în alin.(5) al aceluiași articol.*

*În această ordine de idei, solicitantul informațiilor cu accesibilitate limitată urmează să indice în solicitarea sa de acces:*

- *scopul concret pentru care se solicită dezvoltarea acestor date,*
- *cadrul normativ care întemeiază cererea de acces,*
- *prezența temeiurilor prevăzute de art.5 alin.(5) al Legii 133/2011, care motivează punerea la dispoziție a informației cu accesibilitate limitată, în absența consimțământului subiectului datelor cu caracter personal. Respectiv, solicitantul urmează să demonstreze interesul său legitim sau prezența unei alte condiții expres prevăzute în art.5 alin.(5) al Legii privind protecția datelor cu caracter personal.*
- *garanțiile asigurării regimului de securitate și confidențialitate a prelucrării datelor cu caracter personal solicitate, neutilizare în scopuri contrare și netransmiterii către terți neautorizați."*

Trebuie de menționat că unele autorități implicit au recunoscut caracterul public al informațiilor salariale, dar totuși au refuzat să le furnizeze ca răspuns la solicitările noastre, invocând faptul că informația este inclusă în declarațiile de avere și interese personale, depuse anual de funcționari, care sunt publicate pe pagina web a Autorității Naționale de Integritate (<https://portal-declaratii.ani.md>). Cu toate acestea, direcționarea solicitantului spre baza de date online nu este suficientă, în special pentru că această bază de date conține doar informații despre suma totală primită de funcționarul respectiv, și în baza lor nu se poate face o concluzie referitor la fiecare categorie de informații inclusă în solicitarea standardizată, de exemplu valoarea premiilor acordate persoanei. Mai mult decât atât, în cazul în care o declarație de avere și interese nu a fost depusă, informația lipsește în general.

O altă problemă a fost identificată în răspunsul Consiliului Audiovizualului, care, interpretând solicitarea de informație drept petiție, care cade sub incidența Codului administrativ, a respins solicitarea, invocând lipsa motivării prevăzute în art. 75.1.d) al Codului administrativ. Problema interpretării solicitărilor de informații publice drept petiții, care sunt reglementate de Codul administrativ, a fost observată și anterior în relația cu autoritățile publice. Răspunsul Consiliului Audiovizualului demonstrează încă o dată că această problemă există. Interpretarea eronată a conținutului solicitărilor de informații publice în mod evident convine autorităților care nu doresc să prezinte informațiile solicitate, deoarece cerințele în cazul petițiilor sunt mai stricte decât pentru solicitările de informații reglementate de Legea privind accesul la informație. În cazul petiției, pe lângă faptul că trebuie să existe o motivare a acesteia, termenele de examinare sunt mai mari decât termenele de examinare a solicitării de informație publică.

În acest context, trebuie de menționat că o astfel de interpretare nu are nici un temei. Solicitățile de informații publice sunt o categorie specială de petiții reglementată detaliat de Legea privind accesul la informație, care constituie *lex specialis*. Nu există nici un temei pentru care autoritățile publice să considere solicitările de informații publice drept petiții obișnuite. Mai exact, autoritățile publice nu le pot cere solicitanților să-și formuleze solicitările în conformitate cu art.75 al Codului administrativ, deoarece Legea privind accesul la informație deja reglementează în detaliu conținutul solicitării de informații publice. Codul administrativ se aplică doar în mod complementar procedurii inițiate prin solicitările de informații publice. Așadar, Codul administrativ reglementează doar aspectele care nu sunt reglementate de Legea privind accesul la informație.

Deși, în general, performanța instituțiilor publice cu privire la examinarea solicitărilor de informații publice este redusă, unele autorități totuși au demonstrat un nivel mai înalt de transparență. Printre acestea se numără:

- **Agenția de Intervenție și Plăți pentru Agricultură**, care a dat răspunsuri detaliate la toate întrebările. Mai mult decât atât, dat fiind volumul mare al informațiilor disponibile în format digital, Agenția a optat pentru un serviciu extern de partajare a fișierelor. În același timp, Agenția a oferit posibilitatea de a vizita sediul instituției pentru a obține informațiile solicitate pe un dispozitiv de stocare USB;
- **Curtea de Conturi**, care a oferit răspunsuri detaliate la toate întrebările. Mai mult decât atât, dat fiind volumul mare al informațiilor disponibile în format digital, un reprezentant al Curții de Conturi ne-a contactat și ne-a propus să ne furnizeze informația solicitată pe un dispozitiv de stocare USB;
- **Ministerul Economiei și Infrastructurii**, care a răspuns detaliat la toate întrebările (49 pagini);
- **Consiliile raionale Drochia și Cantemir** – unicele autorități publice care au oferit răspunsuri detaliate la toate întrebările;
- **Președinția Republicii Moldova**, care a răspuns detaliat referitor la salariile angajaților și subvenții/granturi/donații. La solicitarea informației privind procedurile de achiziții publice, Președinția a prezentat planul de achiziții publice pentru bunurile, lucrările sau serviciile pentru anii 2020–2021, precum și rapoartele privind executarea contractelor. Nu a fost furnizată informația privind rezultatele procedurilor de achiziții publice desfășurate în anii 2020 și 2021 (atribuirea contractelor de achiziții publice de valoare mică);
- **Autoritatea Națională de Integritate**, care a oferit răspunsuri detaliate privind salariile angajaților și subvențiile/granturile/donațiile. Agenția a furnizat informații parțiale despre procedurile de achiziții publice (planurile de achiziții publice pentru bunuri, lucrări sau servicii pentru anii 2020 și 2021, precum și rapoartele privind executarea contractelor), și nu a oferit informații despre rezultatele procedurilor de achiziții publice desfășurate în 2020 și 2021 (atribuirea contractelor de achiziții publice de valoare mică).

## REZUMAT

Receptivitatea redusă a autorităților publice la solicitările de informații publice corespunde rezultatelor modeste obținute în rezultatul analizei gradului de transparență proactivă, demonstrând problema sistemică a lipsei unei culturi dezvoltate a transparenței. O îngrijorare și mai mare ține de faptul că în cazul unor instituții problema ține de înțelegerea și interpretarea cadrului normativ care reglementează accesul la informație. În esență, ele refuză să recunoască existența Legii privind accesul la informație. De asemenea, argumentele care stau la baza refuzului de acces la informație sunt discutabile. Mai exact, la adoptarea deciziei de restricționare a accesului la informație autoritățile publice nu țin cont de interesul public.

Pe o notă pozitivă, trebuie de menționat că cea mai mare parte a instituțiilor publice răspund la solicitările de informații publice în termenul prevăzut. Cu toate acestea, pentru atingerea obiectivului final de asigurare a unui nivel mai înalt de transparență nu este suficientă doar îndeplinirea acestor standarde minime. Un refuz nejustificat de furnizare a informațiilor solicitate, chiar și dacă este oferit cu respectarea termenului stabilit, reprezintă o încălcare a dreptului la informare.

## RECOMANDĂRI

În rezultatul analizei calității cadrului normativ și a practicilor pe un eșantion larg de instituții publice, s-a constatat că nivelul general al transparenței instituțiilor publice în Republica Moldova este destul de redus. Aceste rezultate îngrijorătoare nu trebuie doar discutate pe larg la nivel public, dar și să motiveze și să accelereze realizarea unor reforme considerabile în acest domeniu. În rezultatul diagnozei comprehensive a neajunsurilor și deficiențelor prezentate în acest document au fost formulate un șir de recomandări referitoare la cadrul normativ și instituțional:

- **Punctul de pornire – o nouă lege privind accesul la informația publică.**

Este evident că Legea privind accesul la informație nu corespunde standardelor moderne ale legislației în domeniul transparenței. Sfera de aplicare a acesteia este prea îngustă, prevederile privind transparența proactivă incluse în ea sunt limitate, iar mecanismele care să garanteze monitorizarea eficientă a asigurării accesului la informație lipsesc. Așadar, Guvernul urmează să lanseze cât de curând posibil procesul de elaborare a noului cadru normativ în acest domeniu. Noua lege privind accesul la informația publică trebuie elaborată într-un proces deschis și în cooperare strânsă cu organizațiile societății civile, iar rolul principal în acest proces trebuie să-l aibă unul din ministere, cel mai potrivit fiind Ministerul Justiției. Noua lege trebuie să prioritizeze următoarele aspecte:

  - a) să conțină o listă exhaustivă a furnizorilor de informație;
  - b) să introducă reglementări extinse privind transparența proactivă;
  - c) clarificarea și restrângerea limitărilor legitime pentru dreptul de acces la informație;
  - d) eficientizarea procedurilor de solicitare a informațiilor (de ex. reducerea termenelor de examinare a solicitărilor și introducerea posibilității pentru solicitanți să indice modalitatea dorită de recepționare a informației);
  - e) eficientizarea procedurii de contestare, posibil prin crearea unui organ independent responsabil de examinarea contestațiilor (a se vedea mai jos) și
  - f) consolidarea sistemului de sancțiuni pentru încălcarea dreptului de acces la informație.
- **Introducerea mecanismelor eficiente de control, monitorizare și aplicare.**

Unul din principalele subiecte la care trebuie găsit răspuns în procesul de elaborare a noului cadru normativ este cum de asigurat eficiența monitorizării aplicării prevederilor în domeniul transparenței de către autoritățile publice. O practică din ce în ce mai obișnuită în țările europene este crearea a două autorități de supraveghere specializate independente, de ex. Comisarul sau Comisia pentru Dreptul la Informație. Astfel de instituții deja există în Estonia, Malta, Franța, Irlanda, Marea Britanie, Portugalia, Spania, Croația, Slovenia, Albania, Serbia, Macedonia de Nord, Muntenegru și Kosovo. De regulă, aceste instituții sunt responsabile de examinarea contestațiilor privind refuzul de a asigura accesul la informația publică. De asemenea, în atribuțiile lor intră efectuarea controalelor și impunerea sancțiunilor autorităților și funcționarilor pentru nerespectarea dreptului cetățenilor de acces la informații. Aceste instituții mai desfășoară și activități de instruire și sensibilizare și elaborează instrucțiuni privind aplicarea legislației. În unele cazuri, mandatul lor în domeniul accesului la informație vine împreună cu responsabilitatea de monitorizare a respectării prevederilor privind protecția datelor cu caracter personal. Experiența țărilor unde astfel de instituții există este promițătoare. Totuși, este foarte important ca aceste instituții să aibă competențele și capacitățile necesare pentru ca să nu fie doar niște

## RECOMANDĂRI

„tigri de hârtie”. Evident crearea unei astfel de instituții implică alocații financiare din bugetul de stat, dar această investiție va da roade, deoarece instituția va proteja drepturile fundamentale și va promova transparența instituțiilor publice.

- **Transparența proactivă trebuie să stea la baza strategiei de asigurare a transparenței și a guvernării deschise.**

Este clar nevoie de o abordare proactivă din partea autorităților pentru a asigura un nivel mai înalt de transparență. O astfel de abordare ar putea include inițiative în domeniul datelor deschise (de ex., eficientizarea portalului datelor deschise pe [data.gov.md](http://data.gov.md)) și monitorizarea constantă a calității și corectitudinii datelor publicate pe paginile web ale instituțiilor publice. De asemenea, este necesară promovarea celor mai bune practici prin publicarea registrelor contractelor/subvențiilor acordate de autoritățile publice. În final, este extrem de important ca responsabilitățile în domeniul asigurării transparenței să fie clar stabilite și atribuite în fiecare autoritate publică. Persoanele responsabile de comunicare desemnate în conformitate cu Codul administrativ trebuie să aibă un mandat clar de coordonare a procesului de examinare a solicitărilor de informații publice și de actualizare a paginilor web ale instituțiilor publice. Acestea trebuie să beneficieze de oportunități de instruire, îndrumare, și coordonare de la nivel central, deoarece acești specialiști joacă un rol important în încurajarea culturii transparenței în cadrul administrației.

## ANEXA 1

### EXTRASE DIN PRINCIPALELE STANDARDE INTERNAȚIONALE PRIVIND CADRUL LEGISLATIV ȘI INSTITUȚIONAL PENTRU ACCESUL LIBER LA INFORMAȚIE

#### Convenția de la Tromsø

- Solicitantul unui document oficial nu va fi obligat să-și expună motivele pentru a obține acces la documentul oficial.
- Formalitățile legate de solicitare nu vor depăși cadrul care este esențial pentru procesarea solicitării.
- Limitările vor fi stipulate cu exactitate în legislație, fiind necesare într-o societate democratică, și vor fi proporționale cu obiectivul de protejare a securității naționale, apărării și relațiilor internaționale; siguranței publice; activităților de prevenire, investigare și urmărire a acțiunilor criminale; anchetei disciplinare; inspecției, controlului și supravegherii de către autoritățile publice; intimității și altor interese private legitime; intereselor comerciale și altor interese economice; politicilor economice, monetare și de schimb valutar ale statului; egalității părților în proceduri judiciare și administrării eficiente a justiției; ecologiei; deliberărilor în cadrul sau între autoritățile publice privind examinarea unui caz.
- Accesul la informația ce se conține într-un document oficial poate fi refuzat, dacă divulgarea informației ar putea aduce daune oricăror dintre interesele menționate mai sus, însă nu și dacă există un interes public prioritar în cazul dat.
- Solicitantul, cererea de acces la un document oficial a căruia a fost respinsă, în mod expres sau implicit, în totalitate sau parțial, va avea dreptul la procedura de revizuire într-o instanță de judecată sau în fața unui alt organ independent și imparțial, stabilit de lege.

#### Principiile Administrației Publice ale OECD SIGMA

- Toate instituțiile publice și persoanele private care îndeplinesc atribuții publice sunt considerate furnizori de informații publice;
- Informația publică este definită în sens larg;
- Restricțiile posibile sunt limitate și reglementate exhaustiv în legea privind accesul la informație;
- Orice persoană, inclusiv străinii și persoanele juridice, au dreptul de acces la informație în toate formele disponibile;
- Furnizorii de informații trebuie să prezinte informația în formatul solicitat;
- Solicitanților nu li se solicită să-și argumenteze solicitările;
- Sunt prevăzute termene legale de examinare a solicitărilor de informații;
- Dreptul de a contesta refuzul sau inacțiunea unui organ administrativ la un organ independent și în instanța de judecată este asigurat;
- Informația este furnizată gratuit, sau taxele de accesare a informației, reglementate în legislația primară sau secundară, nu creează o povară nerezonabilă pentru solicitanți;

- Sunt stabilite clar tipurile de informații care trebuie publicate în mod proactiv;
- Datele statistice privind solicitările de informații și deciziile aferente sunt agregate și publicate de instituția publică competentă;
- Accesul la informația publică și respectarea legislației în domeniu de către instituțiile publice este promovată activ de instituția (instituțiile) publică competentă;
- Există un organ de supraveghere independent responsabil de domeniul accesului la informația publică;
- Controlul asupra respectării legislației în domeniu este asigurat de organul de supraveghere competent;
- Organul de supraveghere competent impune sancțiuni pentru nerespectarea legislației în domeniu.

### Clasamentul global privind accesul la informație

- Cadrul normativ creează o prezumție în favoarea accesului la toate informațiile deținute de autoritățile publice, cu unele excepții;
- Dreptul de acces se aplică ramurii executive, legislative și judecătorești, fără a exclude careva instituții, precum și altor autorități publice, întreprinderi de stat, instituții private cu funcții publice și instituții private care beneficiază de finanțare publică considerabilă;
- Există proceduri clare și relativ simple de solicitare a informațiilor. Solicitățile pot fi depuse prin orice mijloc de comunicare, fără a exista vreo condiție de utilizare a formularelor oficiale sau de menționare că informațiile sunt solicitate în temeiul legislației privind accesul la informație;
- Autoritățile publice trebuie să se conformeze preferințelor solicitanților cu privire la modalitățile de accesare a informațiilor, cu doar unele excepții clare și limitate.
- Există reguli clare privind taxele de acces, care sunt determinate mai degrabă la nivel central, decât la nivelul autorităților publice. Acestea includ condiția limitării taxelor la costul reproducerii și expedierii informației (ceea ce înseamnă că examinarea documentelor și copiile electronice sunt gratuite), iar un anumit număr de pagini (cel puțin 20) sunt oferite gratuit;
- Solicitanții au dreptul de a depune o contestație (în afara instituției) la organul administrativ de supraveghere independent (de ex. comisarul pentru dreptul la informație);
- Cei care prin acțiunile lor în mod intenționat încalcă dreptul de acces la informație, inclusiv prin distrugerea neautorizată a informației, riscă sancțiuni;
- Autoritățile publice au obligația de a desemna persoane sau subdiviziuni responsabile de asigurarea realizării obligațiilor de furnizare a informației.

### Articolul 19: Dreptul de a cunoaște: Principiile legislației în domeniul accesului la informație

- Legislația în domeniul accesului la informație trebuie să se bazeze pe principiul publicării maxime a informației;
- Pentru instituțiile publice trebuie să existe obligativitatea publicării principalelor informații;

**ANEXA 1**

- Instituțiile publice trebuie să promoveze în mod proactiv guvernarea deschisă;
- Excepțiile trebuie să fie clare și limitate, dar și supuse unor evaluări stricte din punctul de vedere al „prejudiciului” și „interesului public”;
- Solicitățile de informații trebuie examinate prompt și obiectiv, iar în cazul refuzului de a furniza informații trebuie să existe un mecanism de contestare a refuzului la o instanță independentă;
- Costurile obținerii informațiilor trebuie să fie de așa natură încât să nu descurajeze persoanele fizice să le solicite;
- Ședințele instituțiilor publice trebuie să fie deschise pentru public;
- Legile care nu sunt în conformitate cu principiul publicării maxime a informației trebuie modificate sau anulate

**Notă:** Acest tabel nu include conținutul complet al standardelor, ci doar anumite secvențe din fiecare document.



## ANEXA 2

### TRANSPARENȚA PROACTIVĂ – ANALIZA PAGINILOR WEB ALE AUTORITĂȚILOR PUBLICE

Nr.	Tipul instituției	Denumirea instituției	Pagina web	Punctaj (0–26)
1.	Minister	Ministerul Economiei și Infrastructurii	<a href="http://mei.gov.md">mei.gov.md</a>	13
2.	Minister	Ministerul Finanțelor	<a href="http://mf.gov.md/ro">mf.gov.md/ro</a>	14
3.	Minister	Ministerul Justiției	<a href="http://www.justice.gov.md">www.justice.gov.md</a>	18
4.	Minister	Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene	<a href="http://mfa.gov.md/ro">mfa.gov.md/ro</a>	13
5.	Minister	Ministerul Afacerilor Interne	<a href="http://www.mai.gov.md/ro/main-page">www.mai.gov.md/ro/main-page</a>	16
6.	Minister	Ministerul Apărării	<a href="http://www.army.md">www.army.md</a>	13
7.	Minister	Ministerul Educației, Culturii și Cercetării	<a href="http://mecc.gov.md/ro">mecc.gov.md/ro</a>	10
8.	Minister	Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale	<a href="http://msmps.gov.md">msmps.gov.md</a>	11
9.	Minister	Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului	<a href="http://www.madrm.gov.md">www.madrm.gov.md</a>	11
10.	Autoritate din subordinea ministerului	Serviciul Fiscal de Stat	<a href="http://sfs.md/ro">sfs.md/ro</a>	12
11.	Autoritate din subordinea ministerului	Inspekția Financiară	<a href="http://if.gov.md">if.gov.md</a>	10
12.	Autoritate din subordinea ministerului	Serviciul Vamal	<a href="http://customs.gov.md/ro">customs.gov.md/ro</a>	9
13.	Autoritate din subordinea ministerului	Agenția Achiziții Publice	<a href="http://tender.gov.md/ro">tender.gov.md/ro</a>	9
14.	Autoritate din subordinea ministerului	Inspectoratul Național de Probațiune	<a href="http://probațiune.gov.md">probațiune.gov.md</a>	12
15.	Autoritate din subordinea ministerului	Centrul Național de Expertize Judiciare	<a href="http://cnej.gov.md">cnej.gov.md</a>	9
16.	Autoritate din subordinea ministerului	Agenția Națională a Arhivelor	<a href="http://arhiva.gov.md">arhiva.gov.md</a>	9

Nr.	Tipul instituției	Denumirea instituției	Pagina web	Punctaj (0–26)
17.	Autoritate din subordinea ministerului	Direcția de Justiție a unității teritorial autonome cu statut special a Găgăuziei (Gagauz-Yeri)	<a href="http://www.justice.gov.md/tabview.php?l=ro&amp;idc=215">http://www.justice.gov.md/tabview.php?l=ro&amp;idc=215</a>	2
18.	Autoritate din subordinea ministerului	Agenția de Intervenție și Plăți pentru Agricultură	<a href="http://aipa.gov.md">aipa.gov.md</a>	13
19.	Autoritate din subordinea ministerului	Agenția de Mediu	<a href="http://www.mediu.gov.md">www.mediu.gov.md</a>	16
20.	Autoritate din subordinea ministerului	Inspectoratul pentru Protecția Mediului	<a href="http://ipm.gov.md">ipm.gov.md</a>	9
21.	Autoritate din subordinea ministerului	Agenția Moldsilva	<a href="http://www.moldsilva.gov.md">www.moldsilva.gov.md</a>	5
22.	Instituție publică în subordinea Guvernului	Agenția de Guvernare Electronică	<a href="http://www.egov.md/ro">www.egov.md/ro</a>	12
23.	Instituție publică în subordinea Guvernului	Agenția Națională Antidoping	<a href="http://anad.gov.md/ro">anad.gov.md/ro</a>	4
24.	Instituție publică în subordinea Guvernului	Agenția Servicii Publice	<a href="http://www.asp.gov.md/ro">www.asp.gov.md/ro</a>	14
25.	Instituție publică în subordinea Guvernului	Serviciul Tehnologia Informației și Securitate Cibernetică	<a href="http://stisc.gov.md/ro">stisc.gov.md/ro</a>	11
26.	Autoritate autonomă	Comisia Națională a Pieței Financiare	<a href="http://www.cnpf.md">www.cnpf.md</a>	12
27.	Autoritate autonomă	Consiliul Concurenței	<a href="http://www.competition.md">www.competition.md</a>	8
28.	Autoritate autonomă	Consiliul Audiovizualului	<a href="http://www.audiovizual.md">www.audiovizual.md</a>	11
29.	Autoritate autonomă	Serviciul Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor	<a href="http://spscb.cna.md/ro">spscb.cna.md/ro</a>	6
30.	Autoritate autonomă	Centrul Național Anticorupție	<a href="http://www.cna.md">www.cna.md</a>	11
31.	Autoritate autonomă	Autoritatea Națională de Integritate	<a href="http://ani.md">ani.md</a>	8
32.	Autoritate autonomă	Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică	<a href="http://www.anre.md">www.anre.md</a>	14
33.	Autoritate autonomă	Agenția Națională pentru Reglementare în Comunicații Electronice și Tehnologia Informației	<a href="http://www.anrceti.md">www.anrceti.md</a>	10
34.	Autoritate autonomă	Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor	<a href="http://www.ansc.md">www.ansc.md</a>	14

Nr.	Tipul instituției	Denumirea instituției	Pagina web	Punctaj (0–26)
35.	Autoritate autonomă	Casa Națională de Asigurări Sociale	<a href="http://cnas.md">cnas.md</a>	11
36.	Alte organe centrale	Parlamentul RM	<a href="http://www.parlament.md">www.parlament.md</a>	14
37.	Alte organe centrale	Președinția RM	<a href="http://www.presedinte.md/rom">www.presedinte.md/rom</a>	14
38.	Alte organe centrale	Curtea de Conturi	<a href="http://www.ccrm.md">www.ccrm.md</a>	9
39.	Alte organe centrale	Banca Națională a Moldovei	<a href="http://www.bnm.md">www.bnm.md</a>	13
40.	Alte organe centrale	Procuratura Generală a RM	<a href="http://procuratura.md/md/newslst">procuratura.md/md/newslst</a>	7
41.	Consiliu raional	Cahul	<a href="http://cahul.md">cahul.md</a>	11
42.	Consiliu raional	Călărași	<a href="http://www.calarasi.md">www.calarasi.md</a>	4
43.	Consiliu raional	Drochia	<a href="http://www.drochia.md">www.drochia.md</a>	13
44.	Consiliu raional	Edineț	<a href="http://www.edinet.md">www.edinet.md</a>	10
45.	Consiliu raional	Hîncești	<a href="http://www.hincesti.md">www.hincesti.md</a>	6
46.	Consiliu raional	Ialoveni	<a href="http://www.il.md">www.il.md</a>	9
47.	Consiliu raional	Cantemir	<a href="http://www.cantemir.md">www.cantemir.md</a>	7
48.	Consiliu raional	Orhei	<a href="http://www.or.md">www.or.md</a>	12
49.	Consiliu raional	Ștefan Voda	<a href="http://www.stefan-voda.md">www.stefan-voda.md</a>	8
50.	Consiliu raional	Ungheni	<a href="http://www.crungheni.md">www.crungheni.md</a>	12

## ACCESIBILITATEA INFORMAȚIILOR PUBLICE LA SOLICITARE

Nr.	Tipul instituției	Denumirea instituției	Punctaj (0–6)
1.	Minister	Ministerul Economiei și Infrastructurii	6
2.	Minister	Ministerul Finanțelor	4
3.	Minister	Ministerul Justiției	4
4.	Minister	Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene	3
5.	Minister	Ministerul Afacerilor Interne	2

## ANEXA 2

Nr.	Tipul instituției	Denumirea instituției	Punctaj (0-6)
6.	Minister	Ministerul Apărării	2
7.	Minister	Ministerul Educației, Culturii și Cercetării	0
8.	Minister	Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale	0
9.	Minister	Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului	4
10.	Autoritate din subordinea ministerului	Serviciul Fiscal de Stat	1
11.	Autoritate din subordinea ministerului	Inspekția Financiară	2
12.	Autoritate din subordinea ministerului	Serviciul Vamal	5
13.	Autoritate din subordinea ministerului	Agenția Achiziții Publice	2
14.	Autoritate din subordinea ministerului	Inspectoratul Național de Probațiune	4
15.	Autoritate din subordinea ministerului	Centrul Național de Expertize Judiciare	2
16.	Autoritate din subordinea ministerului	Agenția Națională a Arhivelor	2
17.	Autoritate din subordinea ministerului	Direcția de Justiție a unității teritoriale autonome cu statut special a Găgăuziei (Gagauz-Yeri)	2
18.	Body subordinated to ministry	Agenția de Intervenție și Plăți pentru Agricultură	6
19.	Autoritate din subordinea ministerului	Agenția de Mediu	2
20.	Autoritate din subordinea ministerului	Inspectoratul pentru Protecția Mediului	3
21.	Autoritate din subordinea ministerului	Agenția Moldsilva	0
22.	Instituție publică în subordinea Guvernului	Agenția de Guvernare Electronică	4
23.	Instituție publică în subordinea Guvernului	Agenția Națională Antidoping	2

## ANEXA 2

Nr.	Tipul instituției	Denumirea instituției	Punctaj (0-6)
24.	Instituție publică în subordinea Guvernului	Agenția Servicii Publice	2
25.	Instituție publică în subordinea Guvernului	Serviciul Tehnologia Informației și Securitate Cibernetică	3
26.	Autoritate autonomă	Comisia Națională a Pieței Financiare	3
27.	Autoritate autonomă	Consiliul Concurenței	2
28.	Autoritate autonomă	Consiliul Audiovizualului	0
29.	Autoritate autonomă	Serviciul Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor	5
30.	Autoritate autonomă	Centrul Național Anticorupție	0
31.	Autoritate autonomă	Autoritatea Națională de Integritate	5
32.	Autoritate autonomă	Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică	3
33.	Autoritate autonomă	Agenția Națională pentru Reglementare în Comunicații Electronice și Tehnologia Informației	3
34.	Autoritate autonomă	Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor	2
35.	Autoritate autonomă	Casa Națională de Asigurări Sociale	2
36.	Alte organe centrale	Parlamentul RM	3
37.	Alte organe centrale	Președinția RM	5
38.	Alte organe centrale	Curtea de Conturi	6
39.	Alte organe centrale	Banca Națională a Moldovei	2
40.	Alte organe centrale	Procuratura Generală a RM	0
41.	Consiliu raional	Cahul	0
42.	Consiliu raional	Călărași	0
43.	Consiliu raional	Drochia	6
44.	Consiliu raional	Edineț	0
45.	Consiliu raional	Hîncești	0
46.	Consiliu raional	Ialoveni	0
47.	Consiliu raional	Cantemir	6

Nr.	Tipul instituției	Denumirea instituției	Punctaj (0-6)
48.	Consiliu raional	Orhei	0
49.	Consiliu raional	Ștefan Voda	3
50.	Consiliu raional	Ungheni	0

Nr.	ÎNȚREPRINDERI DE STAT		Punctaj (0-4)
51.	Întreprindere de stat	ÎS Aeroportul Internațional Chișinău	3
52.	Întreprindere de stat	Întreprinderea de Stat pentru Utilizarea Spațiului Aerian și Deservirea Traficului Aerian "MOLDATSA"	1
53.	Întreprindere de stat	ÎS "Administrația de Stat a Drumurilor"	2
54.	Întreprindere de stat	ÎS "Calea Ferată din Moldova"	4
55.	Întreprindere de stat	ÎS "Poșta Moldovei"	3
56.	Întreprindere de stat	ÎS Combinatul de Vinuri de Calitate "Mileștii Mici"	2
57.	Întreprindere de stat	ÎS "Direcția pentru Exploatarea Imobilului"	2
58.	Întreprindere de stat	ÎS "Direcția de Exploatare a Locuințelor"	0
59.	Întreprindere de stat	ÎS Institutul Național de Cercetări și Proiectări în Domeniul Amenajării Teritoriului, Urbanismului și Arhitecturii "Urbanproiect"	0
60.	Întreprindere de stat	ÎS Institutul de Stat de Proiectare "Ruralproiect"	0
61.	Societate pe acțiuni	SA "Moldtelecom"	0
62.	Societate pe acțiuni	SA "Metalferos"	0
63.	Societate pe acțiuni	SA "Tracom"	4
64.	Societate pe acțiuni	SA "Termoelectrica"	2
65.	Societate pe acțiuni	SA "Moldova-Film"	4