



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

Ediția 2022



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 OCDE SIGMA) în domeniul reformei administrației publice în Albania, Armenia, Bosnia și Herțegovina, Republica Moldova (RM), Macedonia de Nord, Serbia și Ucraina. Dl. Sześciło este autor a 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 European, 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. Dna Pavlov este, de asemenea, 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 al 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.

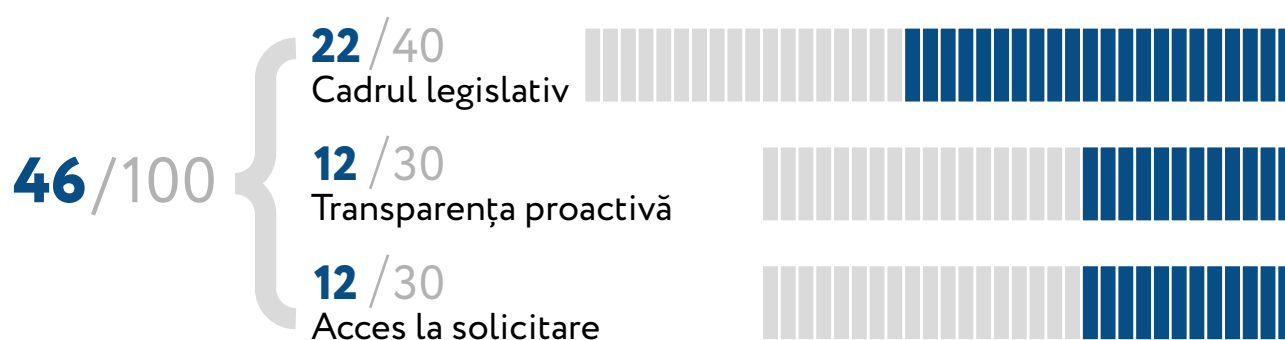
CUPRINS

SUMAR EXECUTIV	4
INTRODUCERE	6
PILONUL I: CADRUL LEGISLATIV [40%]	8
Metodologie	8
Evaluare	13
Reglementările generale	13
Transparența proactivă	16
Accesul la informație la solicitare	18
Aplicarea cadrului normativ	19
Rezumat	21
PILONUL II: TRANSPARENȚA PROACTIVĂ [30%]	22
Metodologie	22
Evaluare	23
PILONUL III: ACCESUL LA SOLICITARE [30%]	26
Metodologie	26
Evaluare	28
RECOMANDĂRI	34
ANEXA 1	36
Evaluarea implementării Convenției de la Tromsø pentru Republica Moldova	36
Articolul 1 – Prevederi generale	37
Articolul 2 – Dreptul de acces la documentele oficiale	38
Articolul 3 – Limitările posibile privind accesul la documentele oficiale	39
Articolul 4 – Solicitarea accesului la documentele oficiale	40
Articolul 5 – Procesarea solicitării accesului la documente oficiale	41
Articolul 6 – Formele de acces la documentele oficiale	42
Articolul 7 – Taxe pentru accesul la documentele oficiale	42
Articolul 8 – Revizuirea procedurii	43
Articolul 9 – Măsuri complementare	43
Articolul 10 – Documente făcute publice la inițiativa autorităților publice	44
ANEXA 2	45
Rezultatele detaliate ale evaluării	45
Transparența proactivă – analiza paginilor web ale instituțiilor publice	45
Accesibilitatea informațiilor publice la solicitare	49

SUMAR EXECUTIV

În anul 2021 a fost publicat primul raport prin care a fost analizat gradul de transparență al instituțiilor publice din Republica Moldova. Analiza s-a concentrat atât pe calitatea cadrului legislativ din acest domeniu, cât și asupra perspectivei de aplicare practică a standardelor și cerințelor prevăzute în legislație. Evaluarea generală a situației s-a constatat a fi relativ pesimistă, fiind evidențiate importante lacune legislative, dar și informații puțin încurajatoare cu privire la aplicarea practică a legii. Scorul total aferent Indicelui Accesului la Informație în anul 2021 nu a depășit 50 la sută din totalul punctelor disponibile, fapt ce a indicat asupra unor neajunsuri sistemice prezente în acest domeniu.

Indicele Accesului la Informație 2021 - Rezultate



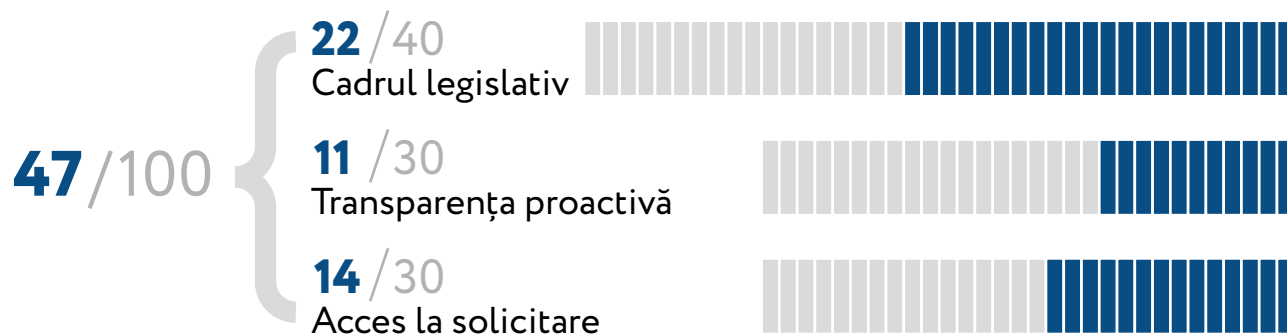
În acest an, având la bază aceeași abordare metodologică, a fost măsurat nivelul performanței autorităților publice în vederea asigurării dreptului efectiv la informație. Luând în considerare faptul că actualul cadru legislativ nu a suferit modificări, analiza s-a axat în mod particular pe două elemente ale procesului de evaluare care s-au concentrat pe aplicarea practică, și anume:

- Performanța instituțiilor publice în ceea ce privește transparența proactivă, respectiv calitatea și exhaustivitatea informației publice disponibile pe site-urile web ale instituțiilor publice. Acest criteriu a fost măsurat prin metoda evaluării site-urilor web ale instituțiilor publice.
- Performanța instituțiilor publice din perspectiva gestionării solicitărilor de informații. Situația la modul practic în acest domeniu a fost evaluată prin metoda expedierii solicitărilor standardizate de informații de interes public către instituții publice și analiza răspunsurilor parvenite.

Evaluarea a fost realizată în baza unui eșantion puțin extins de instituții publice (73 de entități, comparativ cu 65 în 2021), fiind operate ajustări minore la metodologia de evaluare a practicilor privind procesarea solicitărilor de informații de interes public.

Rezultatul final este foarte aproape de valorile incluse în măsurarea de referință din 2021, cu o ușoară scădere a scorului total în ceea ce privește transparența proactivă, dar care a fost compensată de îmbunătățirea relativă a receptivității instituțiilor la solicitările de informații de interes public. Cu toate acestea, schimbările date nu sunt suficient de semnificative ca să permită formularea unor concluzii ample. Este evident faptul că situația curentă rămâne a fi similară cu cea din anul 2021, și că se observă în continuare prezența deficiențelor și a neajunsurilor sistemice în acest domeniu.

Indicele Accesului la Informație 2022 - Rezultate



Lista celor mai importante probleme identificate în procesul evaluării din acest an rămâne a fi, în mare parte, aceleași ca și în anul 2021, ceea ce ne determină să invocăm domenii de intervenții similare din partea Guvernului:

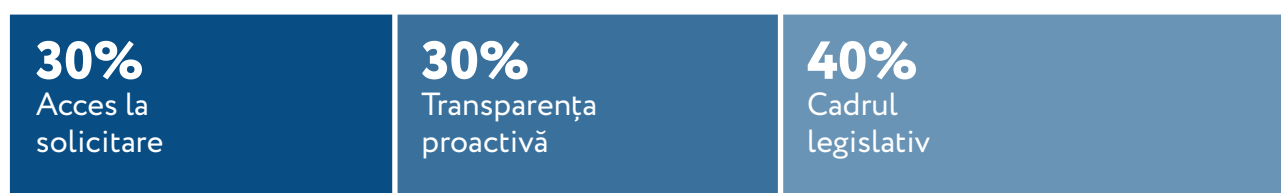
- Promovarea unei disponibilități mai bune de informații pe site-urile web ale instituțiilor publice. În acest scop este necesar, în primul rând, să se extindă semnificativ domeniile și varietatea informațiilor publicate proactiv;
- Garantarea faptului că interesele private ale funcționarilor publici, în special cele privind protecția datelor cu caracter personal și confidențialitatea informațiilor despre salarii, nu sunt prioritizate a priori în detrimentul intereselor publice cu privire la transparență. Pentru clarificarea acestui aspect, este nevoie de o mai bună armonizare a prevederilor legislației corespunzătoare, precum și atragerea de către instituțiile de stat a unei atenții sporite asupra necesității de a interpreta legislația în conformitate cu cele mai înalte standarde de transparență.
- Îmbunătățirea controalelor externe de conformitate prin intermediul verificărilor, monitorizării site-urilor web și aplicării de sancțiuni asupra autorităților și funcționarilor publici care încalcă dreptul la informare. Acest raport identifică principalele deficiențe în ceea ce privește implementarea legislației în vigoare privind accesul la informații, precum și un nivel scăzut de conformitate cu standardele de transparență în rândul instituțiilor publice. Această problemă nu poate fi abordată eficient în lipsa unui cadru instituțional adecvat pentru desfășurarea controalelor de conformitate. Indiferent dacă această sarcină va fi realizată de un comisar independent pentru dreptul la informații (cum este cazul în multe țări) sau implementată în baza structurilor existente, este extrem de important să se depună eforturi considerabile pentru asigurarea aplicării cadrului normativ privind dreptul la informare.

Remediarea deficiențelor enumerate mai sus este deosebit de relevantă, având în vedere că, în iunie 2022, Moldova a obținut statutul de țară candidat pentru aderarea la UE. Cadrul juridic și practica de acces la informații publice vor fi supuse evaluării în procesul de aderare, ca parte a cerințelor UE referitoare la guvernarea democratică și statul de drept.

INTRODUCERE

Evaluarea expusă în prezentul raport are la bază aceeași abordare metodologică ca și evaluarea de referință efectuată în anul 2021. Au fost operate unele modificări minore de procedură care se referă la conținutul solicitărilor de informație de interes public expediate instituțiilor publice; acest lucru a fost realizat în vederea evaluării gradului de receptivitate al acestora față de obligațiile de respectare a transparenței. Ca și în anul precedent, ponderea fiecărui pilon la calcularea punctajului final reflectă necesitatea asigurării atât a unui cadru legislativ de înaltă calitate, care să reglementeze cele mai înalte standarde de transparență, cât și a implementării practice a prevederilor corespunzătoare ale cadrului legislativ relevant.

Componentele Indicelui Accesului la Informație



CADRUL LEGISLATIV: Măsoară conformitatea cadrului legislativ cu standardele internaționale minime de transparență, incluzând: Convenția Consiliului Europei privind accesul la documentele oficiale (Convenția de la Tromsø¹) ; Principiile Administrației Publice ale OCDE SIGMA²; Global Open Data Index³; Rating-ul Dreptului la informare gestionat de Access Info Europe (AIE) și Centre for Law and Democracy (CLD).⁴

TRANSPARENȚA PROACTIVĂ: Măsoară disponibilitatea seturilor de date de bază și a informațiilor pe site-urile web ale instituțiilor publice. Site-ul web al fiecărei instituții este analizat pentru a evalua dacă informațiile solicitate sunt: a) publicate în mod proactiv; b) disponibile într-un format deschis; și c) actualizate.

ACCESUL LA SOLICITARE: Măsoară performanța instituțiilor publice în ce privește procesarea solicitărilor informațiilor de interes public după următoarele criterii: promptitudinea răspunsului; tipul de răspuns – aprobare, refuz, lipsa răspunsului; exhaustivitatea informațiilor furnizate; forma de prezentare a informațiilor; și taxele aplicate pentru accesul la informații.

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

2 <http://www.sigmaxweb.org/publications/principles-public-administration.htm>

3 <https://index.okfn.org>

4 <https://www.rti-rating.org>

INTRODUCERE

Ținând cont de lipsa evoluțiilor legislative în domeniu, punctajul pentru acest pilon al Indicelui rămâne același ca și în anul 2021. Cu toate acestea, în secțiunile narrative ale raportului sunt prezentate perspective și observații suplimentare legate de calitatea cadrului legislativ, care ar putea fi deosebit de utile în procesul de elaborare a noii Legi cu privire la accesul la informații de interes public. În scopul evaluării aplicării în practică, a fost analizat un eșantion puțin extins de 58 de instituții publice (în loc de 50) și 15 întreprinderi de stat și societăți pe acțiuni. Acest lucru asigură comparabilitatea rezultatelor din 2021 și 2022, fără a ține cont de ajustările minore care au fost operate la conținutul solicitărilor de informații de interes public expediate instituțiilor.

Raportul concluzionează cu o listă de recomandări pentru operarea modificărilor necesare la cadrul legislativ actual și ajustarea de practici ale instituțiilor publice. Recomandările de ordin legislativ prezintă o relevanță deosebită și ar putea fi foarte utile în procesul de elaborare a noii Legi cu privire la accesul la informații de interes public.

În Anexa I este prezentată o analiză a conformității legislației Republicii Moldova cu Convenția Consiliului Europei privind accesul la documentele oficiale (Convenția de la Tromsø⁵), ratificată de Republica Moldova la 2 septembrie 2016. Cu toate că, documentul conține doar cerințe minime de bază în materie de transparență, acesta rămâne a fi singurul tratat internațional dedicat, în mod special, subiectului cercetat.

5 <https://rm.coe.int/1680084826>

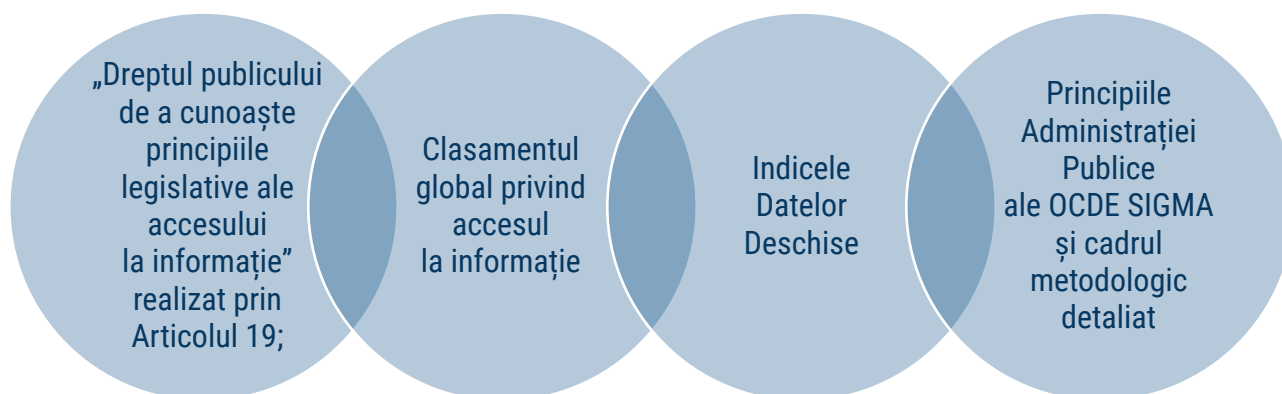
PILONUL I: CADRUL LEGISLATIV [40%]

	2021	2022
PUNCTAJ	22/40	22/40

METODOLOGIE

Convenția de la Tromsø rămâne a fi singurul tratat internațional care prevede standarde generale pentru implementarea dreptului la informare. Cu toate acestea, ca urmare a necesității unui compromis politic între diverse tradiții juridice și culturi constituționale, acest act conține standardele minime de bază pentru protecția dreptului la informație. Ulterior, organizații internaționale guvernamentale și neguvernamentale au elaborat cerințe mai complexe privind realizarea acestui drept. Acestea includ, între altele:

- „Dreptul publicului de a cunoaște principiile legislative ale accesului la informație” realizat prin Articolul 19;
- Clasamentul global privind accesul la informație;
- Indicele Datelor Deschise;
- Principiile Administrației Publice ale OCDE SIGMA și cadrul metodologic detaliat.



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 de interes public și acoperă patru dimensiuni:

- **Reglementări generale** – statutul constituțional al dreptului la informare, categoriile de instituții cărora li se aplică prevederile în domeniul transparenței, 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"> a) instituții private care îndeplinesc funcții publice (în ceea ce privește informațiile referitoare la îndeplinirea funcțiilor publice); b) instituțiile de drept privat fondate sau controlate de instituții publice (de ex., companii, fundații); c) beneficiarii de finanțare publică (prin subvenții sau contracte) în ceea ce privește informațiile referitoare la utilizarea fondurilor publice
	1	Una din următoarele categorii de instituții nu au obligațiile aplicabile furnizorilor de informații publice: <ul style="list-style-type: none"> a) instituții private care îndeplinesc funcții publice (în ceea ce privește informațiile referitoare la îndeplinirea funcțiilor publice); b) instituțiile de drept privat fondate sau controlate de instituții publice (de ex., companii, fundații); c) beneficiarii de finanțare publică (prin subvenții sau contracte) în ceea ce privește informațiile referitoare la utilizarea fondurilor publice
	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
Transparența proactivă [7 puncte]		
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
Accesul la informație la solicitare [10 puncte]		
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
Aplicarea în practică [10 puncte]		
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 <ul style="list-style-type: none"> a) 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

PUNCTAJ	Punctaj total [%]	Indicele Accesului la Informație
	55%	22/40

Această metodologie a stat la baza analizei cadrului legislativ relevant al Republicii Moldova, în special a Legii privind accesul la informație (LAI) adoptată la 11 mai 2000. După cum a fost menționat mai sus, această lege nu a suferit careva modificări care ar putea influența evaluarea. Cu toate acestea, subliniem că Ministerul Justiției a inițiat procesul de elaborare a unei noi legi privind accesul la informațiile de interes public. Conform planurilor inițiale ale Guvernului, primul proiect de lege urma să fie prezentat până la sfârșitul trimestrului I al anului 2022. Acest termen însă nu a fost respectat, iar procesul de elaborare a fost extins. Se preconizează ca noua lege să fie adoptată până la sfârșitul anului 2022. De asemenea, trebuie menționat faptul că, comisia parlamentară responsabilă de mass-media a creat un grup consultativ de experți în domeniul mass-media din rândul societății civile, care va asista în procesul de îmbunătățire a cadrului legislativ relevant.

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
8/13	TOTAL

Printre problemele de bază ale reglementărilor generale privind accesul la informațiile de interes public se atestă domeniul restrâns de aplicare instituțională a obligațiilor de transparență, precum și faptul că legea conține o formulare discriminatorie a dreptului la informație. În mod particular, LAI nu garantează că entitățile private finanțate din fonduri publice prin subvenții sau contracte sunt calificate drept furnizori de informații care urmează a fi supuși regulilor de transparență.

Mai mult decât atât, în pofida garanției constituționale a dreptului universal de acces la informațiile de interes public, LAI pare să asigure acest drept doar rezidenților Republicii Moldova. Persoanele juridice, precum și străinii nerezidenți, nu sunt incluși printre beneficiarii dreptului la informare.

Formularea restricțiilor legitime pentru accesul la informații este mai puțin problematică. Lista condițiilor care justifică limitarea accesului la informație este restrânsă și specifică. În special, aplicarea acestei limitări este condiționată de existența interesului public/prejudiciilor, adică să se demonstreze în fiecare caz separat că restricționarea accesului la informații este necesară într-o societate democratică, pentru a apăra drepturile și interesele legitime ale unei persoane sau ale securității naționale, și că prejudiciul cauzat acestor drepturi și interese prin divulgare ar fi mai mare decât interesul publicului de a cunoaște informația. După cum a fost precizat de către Curtea Supremă de Justiție în hotărârea din 2 octombrie 2019 (dosar nr. 3ra-755/19), aplicarea oricăror restricții privind accesul la informații trebuie să fie supusă „testului triplu”,

în sensul în care limitarea trebuie 1) să fie prevăzută de lege, 2) să protejeze un interes legal și 3) să fie necesară într-o societate democratică; Curtea a ajuns la concluzia eronată de a respinge solicitarea pe motiv că ar fi neîntemeiată.

Restricționarea legitimă a dreptului de acces la informații – analiza practicii judiciare

Interpretarea arbitrară a prevederilor Legii privind accesul la informație nr.982, în vigoare din 11 mai 2000, a generat încălcarea accesului la informații de interes public, precum și prin privarea dreptului de a fi informată și a posibilității de a participa în condiții transparente și egale la concursuri publice.

Această stare de lucruri a constituit subiectul încheierii Curții Supreme de Justiție din 20 iulie 2022 ([file no. 3ra-639/22](#)). Astfel, Curtea Supremă de Justiție a evidențiat că, instanța ierarhic inferioară (Curtea de Apel Bălți) a conchis asupra inadmisibilității acțiunii înaintate de AO „Asociația pentru Siguranță Urbană și Mediere” împotriva Consiliului raional Edineț, în partea constatării încălcării de către Consiliul raional Edineț a procedurii de selecție a unui reprezentant a unei asociații non-guvernamentale din domeniul sănătății pentru poziția de membru în consiliile administrative ale IMSP „Spitalul raional Edineț” și IMSP „Centrul de Sănătate Edineț” și a principiului transparenței decizionale în cadrul procedurii de selecție a unui reprezentant a unei asociații nonguvernamentale din domeniul sănătății pentru poziția de membru în consiliile administrative ale IMSP „Spitalul raional Edineț” și IMSP „Centrul de Sănătate Edineț”, deoarece AO „Asociația pentru Siguranță Urbană și Mediere” nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art.17 din Codul administrativ (Drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă). Or, procedura de desfășurare a concursului în vederea selecției unui reprezentant a unei asociații non-guvernamentale din domeniul sănătății pentru poziția de membru în consiliile administrative ale IMSP „Spitalul raional Edineț” și IMSP „Centrul de Sănătate Edineț”, precum și procedura de adoptare a deciziilor în cadrul acestui concurs, reprezintă niște operațiuni administrative, care nu au produs ca atare efecte juridice, întrucât acțiunile respective au fost efectuate în scopul desfășurării concursului pentru selecția unui reprezentant a unei asociații non-guvernamentale din domeniul sănătății pentru poziția de membru în consiliile administrative ale IMSP „Spitalul raional Edineț” și IMSP „Centrul de Sănătate Edineț”, fiind niște acte preparatorii, după caz, pentru elaborarea Hotărârii Consiliului raional Edineț nr. 10/28 din 14 decembrie 2020 „Cu privire la aprobarea componenței Consiliului Administrativ de Sănătate Publică și Instituția Medicală” „Spitalul Raional Edineț” (f.d.a.55) și a Hotărârii Consiliului raional Edineț nr. 10/29 din 14 decembrie 2020 ”Cu privire la aprobarea componenței Consiliului Administrativ de Sănătate Publică și Instituția Medicală” „Centrul de Sănătate Edineț” (f.d.a.57), hotărâri care nu fac obiectul examinării acestui litigiu.

Astfel, reclamantul depunând o acțiune în contestare a operațiunii administrative și nu a unui act administrativ, nu poate revendica prin această acțiune încălcarea unui drept al său în sensul art. 17 din Codul administrativ. Or, legea consacră regula sesizării instanței de către orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice.

Această decizie a Curții de Apel Bălți a fost contestată cu recurs la Curtea Supremă de Justiție de ambele părți în proces, iar Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție a declarat-o inadmisibilă menționând că pentru a trece testul de admisibilitate, cererea de recurs trebuie să conțină o motivare convingătoare și întemeiată.

În motivarea recursului, AO „Asociația pentru Siguranță Urbană și Mediere” a susținut însă că, prin soluția adoptată de Curtea de Apel Bălți, a fost discriminată în raport cu alte asociații obștești, prin privarea dreptului de a fi informată și a posibilității de a participa în condiții transparente și egale la concursuri publice pentru poziția de membru în consiliile administrative. Acest lucru a avut drept consecință favorizarea de către Consiliul raional Edineț a altor asociații necomerciale apropiate entității și încălcarea legislației, ceea ce a avut drept rezultat discriminarea asociației obștești.

Pe de altă parte, Consiliul raional Edineț a invocat că, potrivit art. 5 alin. (3) lit.b) al Legii privind accesul la informație nr.982 din 11 mai 2000, pot solicita informații oficiale, în condițiile prezentei legi cetățenii altor state, care au domiciliul sau reședința pe teritoriul Republicii Moldova. Fondatorii/membrii asociației reclamante nu sunt în drept de a solicita informații oficiale, deoarece în calitate de fondator al AO „Asociația pentru Siguranță Urbană și Mediere” este „Asociația pentru Siguranță Urbană și Mediere”, ce nu are domiciliul sau reședința pe teritoriul Republicii Moldova.

Cu referire la pretențiile AO „Asociația pentru Siguranță Urbană și Mediere” privind constatarea încălcării de către Consiliul raional Edineț a dreptului de acces la informație și obligația Consiliului Raional Edineț de a furniza informațiile solicitate, Curtea de Apel Bălți, invocând prevederile art. 4 alin. (1), (2), art. 5 alin. (1)-(3) din Legea privind accesul la informație nr. 982 din 11 mai 2000, a concluzionat că „Asociația pentru Siguranță Urbană și Mediere” se încadrează în categoria subiecților cu drept de a depune solicitări de informații conform Legii nr. 982 din 11 mai 2000 privind accesul la informație, deoarece informațiile solicitate sunt necesare în vederea realizării scopului pentru care a fost înființată asociația, iar Consiliul Raional Edineț este furnizorul informațiilor solicitate de AO „Asociația pentru Siguranță Urbană și Mediere”, acesta având obligația de a asigura accesul solicitanților la informațiile oficiale.

În acest context, trebuie să menționăm că, întrucât Curtea Supremă de Justiție nu s-a referit și nu a examinat aspectele care se conțin în dosarul în cauză prin crearea unui precedent/practici judiciare, Consiliul Raional Edineț continuă să aplice aceeași practică de a refuza accesul la informații de interes public, invocând prevederile sus-menționate. Astfel, în cadrul evaluării Indicelui Accesului la Informații, în adresa Consiliului raional Edineț a fost transmisă o cerere de informații din numele unei asociații obștești, iar autoritatea publică a refuzat să furnizeze informațiile de interes public, solicitând Statutul Asociației Obștești în vederea stabilirii dreptului asociației de acces la informații în condițiile art. 5 alin. (3) lit. b) din Legea privind accesul la informații nr. 982 din 11 mai 2000.

Totodată, recurentul a relevat că, reieșind din statutul AO „Asociația pentru Siguranță Urbană și Mediere”, anexat la dosar, rezultă că fondatorii, ce sunt și membrii asociației, nu corespund cerințelor art. 5 alin. (3) lit. b) al Legii privind accesul la informație nr.982 din 11 mai 2000. Respectiv, AO „Asociația pentru Siguranță Urbană și Mediere” nu a demonstrat drepturile sale de acces la informație, or, membrii asociației nu au domiciliul sau reședința pe teritoriul Republicii Moldova.

În acest context, trebuie să menționăm că întrucât instanța de recurs nu a luat în considerare și nu a examinat aspectul reținut de Consiliul raional Edineț, acesta aplică în continuare aceeași practică de a refuza accesul la informații de interes public invocând prevederile sus-menționate. Astfel, la evaluarea Indicelui Accesului la Informații, a fost expediată o solicitare de informații CR Edineț din numele unei asociații obștești, iar autoritatea publică a solicitat Statutul Asociației Obștești în vederea identificării dreptului asociației de acces la informații în condițiile art. 5 alin. (3) lit. b) al Legii privind accesul la informație nr.982 din 11 mai 2000.

Transparența proactivă

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

Transparența proactivă reprezintă în continuare una dintre principalele deficiențe ale cadrului legislativ privind accesul la informațiile de interes public în Republica Moldova. Potrivit LAI, instituțiilor publice li se cere să publice în mod proactiv doar următoarele informații de bază:

- Descrierea structurii instituției și adresa acesteia;
- Descrierea atribuțiilor, domeniilor și a tipurilor de activitate ale instituției;
- Descrierea subdiviziunilor și a domeniilor de competență ale acestora, programul de lucru al funcționarilor responsabili de furnizarea informațiilor (inclusiv menționarea zilelor și orelor la care se înregistrează solicitările de informații), documente oficiale;
- Decizii finale privind principalele probleme examinate.

În hotărârea sa din anul 2012 privind paginile web oficiale ale autorităților administrației publice, Guvernul a încercat să soluționeze problema legată de cerințele insuficiente de transparență. Deși acest document conține un catalog mult mai extins de informații care trebuie publicate în mod proactiv (care include și standarde tehnice), aplicarea acestuia este limitată doar la instituțiile din subordinea Guvernului. Autoritățile centrale autonome, administrațiile publice locale și instituțiile private nu sunt supuse standardelor stabilite prin acest document. Mai mult decât atât, nu există un mecanism stabilit pentru monitorizarea respectării acestor standarde. Cancelaria de Stat a fost investită cu atribuții de ordin general în ceea ce privește supravegherea executării acestei hotărâri, însă o procedură de monitorizare regulată nu este reglementată.

Interesant este faptul că legislația Republicii Moldova reglementează, de asemenea, un șir de cerințe speciale privind transparența proactivă în ceea ce privește întreprinderile de stat și cele municipale. Legea din 2017 privind întreprinderile de stat și întreprinderile municipale obligă aceste entități să publice pe site-urile lor web informații cu privire la fondatorul întreprinderii și rapoartele anuale, care să conțină informații esențiale ce țin de domeniul organizațional, financiar, precum și cele legate de performanță (a se vedea catalogul detaliat în caseta de mai jos). Cu toate acestea, nu există un mecanism stabilit în vederea monitorizării gradului de conformare a întreprinderilor la aceste cerințe de transparență.

Cerințe de transparență proactivă aplicabile întreprinderilor de stat și municipale

Conform Legii privind întreprinderile de stat și întreprinderile municipale din 2017, raportul anual al întreprinderii trebuie plasat pe pagina web în termen de patru luni de la sfârșitul anului respectiv și trebuie să conțină cel puțin:

- a) informații despre numărul de angajați care formează personalul întreprinderii, posturile nou create și salariul mediu lunar pe întreprindere;
- b) informații despre membrii organelor de conducere și control ale întreprinderii, funcția ocupată (președinte/membru), mărimea indemnizației stabilite de către fondator, precum și denumirea societăților prin intermediul cărora aceștia reprezintă concomitent interesele statului sau a unității administrativ-teritoriale;
- c) situații financiare anuale;
- d) informații privind asistența financiară de care beneficiază întreprinderea; garanțiile oferite de către Guvern/de către autoritățile administrației publice locale/de către Comitetul Executiv al Găgăuziei; angajamentele și obligațiile financiare asumate de către întreprindere;
- e) rezultatele evaluărilor efectuate de organele de evaluare;
- f) un raport de gestiune, care va cuprinde:
 - date privind realizarea indicatorilor de performanță financiară stabiliți pentru întreprindere, inclusiv pentru filialele acesteia, dacă există;
 - date privind realizarea indicatorilor de performanță non-financiari relevanți activității companiei;
 - descrierea activităților de bază, inclusiv cea de cercetare-dezvoltare;
 - descrierea evenimentelor care au afectat activitatea companiei, inclusiv tranzacții care implică conflicte de interese;
 - descrierea riscurilor și incertitudinilor cu care se confruntă compania precum și a atenuării impactului acestora;
 - informații privind respectarea cerințelor de protecție a mediului;
 - informații privind existența filialelor companiei;
 - perspective de dezvoltare ale companiei și oportunitățile profesionale ale angajaților.

Sursa: Articolul 18 din Legea din 2017 privind întreprinderile de stat și întreprinderile municipale, publicată: 22-12-2017 în Monitorul Oficial Nr. 441-450

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
7/10	TOTAL

Legea privind accesul la informație conține, în general, reglementări privind standardele minime de procedură pentru examinarea solicitărilor de informații publice. Termenele legale de examinare a solicitărilor de informații sunt relativ mici (cel mult 20 de zile lucrătoare). Acest termen este mai mic decât termenele generale stabilite pentru soluționarea chestiunilor de ordin administrativ. Conform Codului Administrativ, termenul general în care o procedură administrativă trebuie finalizată este de 30 de zile. În cazuri complexe, acest termen poate fi extins cu 15 zile. Pe de altă parte, în unele țări termenele pentru procesarea solicitărilor de informații de interes public sunt mai mici decât în Moldova, spre exemplu:

- Estonia – 5 zile lucrătoare, în cazul în care identificarea informației necesită mai mult timp – până la 15 zile cumulativ;
- Letonia – 10 zile, dacă informația este solicitată în format electronic și nu necesită procesare ulterioară;
- Spania – 10 zile.

Menționăm că, Legea privind accesul la informație nu garantează în mod explicit solicitantului dreptul de a depune solicitări de acces la informații de interes public prin intermediul canalelor de comunicare online cu instituțiile publice. Deși instituțiile publice acceptă, în general, cererile transmise într-un astfel de format, lipsa unei reglementări clare a acestei chestiuni îi expune pe solicitanți la riscul ca solicitările lor să fie ignorate sau respinse.

Aspectul cel mai problematic ține de reglementările privind aplicarea taxelor pentru accesul la informații. În general, astfel de taxe ar putea fi stabilite în vederea acoperirii costurilor suportate în timpul căutării și prelucrării informațiilor sau a unei părți ale acestor costuri, inclusiv multiplicarea și transmiterea acestora către solicitant și/sau traducerea acestora din limba de stat. Deși Legea privind accesul la informație reglementează clar faptul că taxele nu ar trebui să depășească costurile justificate, nu există o „listă de prețuri” standard stabilită la nivel central. Ca urmare, solicitanții se pot confrunta cu existența unor decizii arbitrare ale instituțiilor publice cu privire la cuantumul unor astfel de taxe.

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
4/10	TOTAL

Reglementările privind aplicarea cadrului normativ reprezintă, în continuare, unul din principalele domenii care necesită îmbunătățiri la nivelul cadrului legislativ al Republicii Moldova vizând accesul la informațiile de interes public. În primul rând, procedura de contestație în cazurile individuale în care a fost refuzat accesul la informații (sau nu s-a reușit prezentarea unui răspuns) este defectuoasă, din cauza existenței unei neconcordanțe între Legea privind accesul la informații și Codul Administrativ. Adoptarea celui din urmă, fără a fi operate ajustările corespunzătoare cu legislația preexistentă, a generat confuzii inclusiv în practica judiciară. Potrivit Legii privind accesul la informații, solicitanții pot alege fie să se adreseze direct în instanță, fie să depună o cerere prealabilă (adresată conducerii furnizorului de informații sau organului ierarhic superior). Totuși, Codul Administrativ a introdus principiul recursului administrativ intern obligatoriu sub forma „procedurii prejudiciare”. Aceasta prevede că reclamantul care intenționează să conteste un act administrativ va solicita organului care a emis actul respectiv să verifice legalitatea acestuia înainte de a depune orice fel de plângere în instanță. În continuare, dacă autoritatea publică emitentă respinge cererea prealabilă drept inadmisibilă sau nejustificată, total sau parțial, atunci dosarul contravențional, împreună cu toate actele necesare, trebuie să fie trimis autorității publice superioare, care va lua o hotărâre definitivă.

Din cauza lipsei unor prevederi explicite care să clarifice statutul dispozițiilor procedurale ale Legii privind accesul la informații după intrarea în vigoare a Codului Administrativ, instanțele s-au confruntat cu probleme majore în procesul stabilirii unei căi procedurale legitime cu privire la revizuirea hotărârilor în primă instanță privind accesul la informațiile publice. După cum s-a demonstrat în ediția precedentă a prezentului raport, această ambiguitate a condus și la luarea unor decizii contradictorii la nivelul Curții Supreme de Justiție.

Alte prevederi legate de aplicarea cadrului normativ în privința cărora au fost depistate neconcordanțe semnificative se referă la sancțiunile pentru încălcarea dreptului la informare. Legislația Republicii Moldova prevede două tipuri de sancțiuni în acest sens:

- Potrivit art. 71 alin.(1) din Codul contravențional, încălcarea intenționată a prevederilor legale privind accesul la informații se sancționează cu amendă de la 9 la 15 unități convenționale (1 unitate = 50 lei) aplicată persoanei fizice, cu amendă de la 18 la 30 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere.
- Potrivit articolului 180 din Codul penal, încălcarea intenționată a dreptului la informare, săvârșită de către o persoană cu funcție de răspundere, încălcare ce a cauzat daune în proporții considerabile drepturilor și intereselor protejate de lege ale persoanei solicitante, se pedepsește cu amendă de la 500 la 650 de unități convenționale cu (sau fără) privarea dreptului de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe o perioadă de până la trei ani.

Teoretic, ambele prevederi permit investigarea și sancționarea unui set larg de încălcări posibile ale dreptului la informare. Cu toate acestea, asemenea formulări generale ale condițiilor pentru survenirea răspunderii reprezintă niște provocări de implementare, în mod special având în vedere că sancțiunile stabilite în Codul contravențional sunt aplicate pe baza investigațiilor efectuate de către poliție, și nu de către un organ specializat în domeniul accesului la informații. În alte jurisdicții, legislația privind accesul la informații conține adesea o listă a categoriilor de încălcări specifice, cu sancțiuni ajustate la amploarea și tipul încălcării. În acest context, trebuie menționat faptul că, există unele dovezi ale aplicării cu succes a regimului sancțiunilor stabilit de Codul Contravențional. Anual, poliția soluționează aproximativ 100 de cazuri în baza articolului 71 alin.(1).

Pe de altă parte, prevederea sus-menționată a Codului penal rămâne a fi pur teoretică. Potrivit datelor obținute de Ministerul Justiției, nu s-au înregistrat nici o cauză în baza art. 180 din Codul penal. Într-o oarecare măsură, acest lucru se explică prin formularea textului acestei prevederi, în special condiția de a demonstra „prejudiciul considerabil adus drepturilor și intereselor solicitantului de informații”. Acest lucru ar putea fi deosebit de dificil în practică, având în vedere faptul că restricționarea accesului la informații cauzează de obicei prejudicii intereselor publice, și nu intereselor individuale ale solicitantului.

Celelalte mecanisme de aplicare a cadrului normativ privind dreptul la informare sunt, de asemenea, ineficiente sau absente. În instituțiile publice nu există un sistem de gestionare a inspecțiilor periodice sau de control a conformității privind transparența. Nu există nicio instituție care să colecteze, să sistematizeze și să analizeze datele statistice privind practica procesării de către instituțiile publice a solicitărilor de informații de interes public. În mod similar, nicio instituție nu realizează sarcina de promovare a dreptului la informare, fie că ar fi vorba de cursuri de formare, sau realizarea de ghiduri și manuale pentru furnizorii de informații.

REZUMAT

Punctaj	Criteriu
8/13	Reglementări generale
3/7	Transparența proactivă
7/10	Transparența proactivă
4/10	Aplicare
22/40	TOTAL

La momentul adoptării în anul 2000, Legea Republicii Moldova privind accesul la informație a fost una relativ modernă. După două decenii, aceasta nu mai corespunde cerințelor care să asigure că garanțiile constituționale ale dreptului la informație sunt implementate în practică în mod efectiv. Cerințele ambigue privind transparența proactivă, precum și regimul defectuos de aplicare a legii rămân a fi principalele provocări care trebuie abordate prin intermediul noii legi. Este important de menționat că, introducerea unor norme proactive consolidate de transparență și de aplicare a cadrului normativ nu va fi suficientă fără a stabili un cadru instituțional adecvat. Nici măcar cerințele legislative ample care se referă la transparența proactivă nu vor putea fi implementate în practică atâta timp cât nu vor exista mai multe instituții care să monitorizeze conformitatea în acest domeniu. Îmbunătățirea mecanismelor de aplicare necesită, de asemenea, îmbunătățirea capacității instituțiilor responsabile de inspectarea, monitorizarea și revizuirea activității furnizorilor de informații. În lipsa acestor elemente, un nou cadru legislativ ambițios și progresiv nu va face altceva decât să creeze iluzia unui regim eficient de transparență.

PILONUL II: TRANSPARENȚA PROACTIVĂ [30%]

	2021	2022
PUNCTAJ	12/30	11/30

METODOLOGIE

Transparența proactivă poate fi definită drept partajarea și actualizarea informațiilor publice pe site-urile web ale instituțiilor publice (sau prin intermediul portalurilor informaționale ale Guvernului) fără a fi necesare solicitări sau cereri în acest sens din partea cetățenilor. Transparența proactivă poate fi văzută drept un exemplu de realizare a obligațiilor pozitive ale instituțiilor statului în ceea ce privește dreptul la informare. Entitățile publice sunt obligate nu doar să ofere informații atunci când acestea sunt solicitate, ci și să partajeze în mod activ și voluntar informații de interes public. Transparența proactivă este avantajoasă nu doar din punctul de vedere al cetățenilor, care au posibilitatea de a obține mai multe informații fără a fi nevoiți să se confrunte cu procedurile anevoioase de solicitare de informații. La rândul lor, și entitățile publice beneficiază în urma transparenței proactive. Cu cât mai multe informații sunt publicate în mod proactiv de către instituțiile publice, cu atât numărul solicitărilor de acces la informații se va micșora.

Așa cum s-a demonstrat în ediția din 2021 a raportului, organizațiile internaționale OCDE SIGMA și Banca Mondială au elaborat standarde de bază privind transparența proactivă, în forma unor categorii de informații care trebuie publicate pe site-urile web ale instituțiilor publice. În plus, legislațiile mai multor țări care au reglementat standarde detaliate privind transparența proactivă pot oferi exemple utile. O reglementare cuprinzătoare pentru acest domeniu ar trebui să includă următoarele elemente:

- Lista extinsă și specifică a categoriilor de informații care trebuie să fie publicate în mod proactiv de către instituțiile publice;
- Standarde tehnice de publicare, care să asigure că informațiile sunt disponibile în formate deschise și că sunt accesibile utilizatorilor cu nevoi speciale;
- Standarde de comunicare, care se concentrează asupra formelor de prezentare a datelor, permițând accesarea sau căutarea informațiilor relevante într-un mod ușor și rapid;
- Cerințe referitoare la data publicării și data actualizării informațiilor;
- Mecanism de monitorizare a conformării instituțiilor publice la standardele de transparență proactivă.

Ținând cont de aceste standarde, a fost realizată o evaluare a site-urilor web ale entităților publice, identificând o listă standardizată a categoriilor de informații de bază de natură organizațională, financiară și de personal:

- Organigrama/lista tuturor subdiviziunilor organizaționale;
- Bugetul/planul financiar pentru 2022;
- Raportul financiar pentru anul 2021;
- Cadrul normativ ce 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 privind procedurile de angajare realizate (cel puțin pentru anul 2021 și 2022);
- Informații despre concursurile de achiziții publice în desfășurare;
- Anunțurile privind rezultatele concursurilor de achiziții publice desfășurate în 2021 și 2022;
- 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 extins de 58 de instituții publice (comparativ cu 50 de astfel de instituții în 2021) de la toate nivelurile administrației de stat. Lista completă a instituțiilor și punctajul acordat fiecăreia este prezentată în Anexă. Din cele 58 de instituții se identifică: a) 12 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) 15 consilii raionale.

Analiza paginilor web ale tuturor instituțiilor din eșantion a fost efectuată în iulie 2022, iar 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

Punctajul maxim per instituție este de 26 puncte, iar punctajul maxim total pentru toate instituțiile – 1508 puncte. Acest punctaj total al instituțiilor a fost utilizat la calcularea Indicelui Accesului la Informații.

EVALUARE

PUNCTAJ	Punctaj total [%]	Indicele Accesului la Informații
	36%	11/30

În total, instituțiile au reușit să obțină 548 din 1508 puncte disponibile (36%). Raportat la 41% în anul 2021, acest rezultat indică o scădere. Fenomenul de regresie ușoară poate fi explicat, într-o oarecare măsură, de modificarea eșantionului, în special de creșterea numărului de consilii raionale analizate, de la 10 la 15. Tabelul de mai jos prezintă acest punctaj total defalcat la nivelul categoriilor individuale de informații, ilustrând categoriile de informații publicate cel mai puțin, precum și cele care sunt cele mai disponibile pe site-urile web.

Punctaj (maxim 114 puncte)	Criteriu
94	Organigrama/lista tuturor subdiviziunilor structurale;
22	Bugetul/planul financiar pentru 2022;
21	Raportul financiar pentru 2021;
100	Cadrul normativ care reglementează activitatea instituției;
31	Funcțiile/serviciile oferite cetățenilor;
1	Registrul bunurilor aflate în proprietatea/gestiunea instituției;
73	Informațiile de contact pentru depunerea reclamațiilor/solicitărilor/petițiilor;
85	Informații despre funcțiile vacante;
53	Informații despre procedurile de angajare realizate (cel puțin pentru anul 2021 și 2022);
36	Informații despre concursurile de achiziții în desfășurare;
19	Anunțurile privind rezultatele concursurilor de achiziții desfășurate în 2021 și 2022;
17	Informații privind registrele și bazele de date gestionate de instituție;
0	Salariile conducătorilor/membrilor organelor de conducere ale instituțiilor și ale conducătorilor subdiviziunilor structurale.

Concluzionăm că, pe site-urile web ale instituțiilor publice sunt accesibile doar datele organizaționale esențiale (care reflectă structura organizațională și temeiul legal al activității). De asemenea, se observă că majoritatea instituțiilor informează în mod proactiv despre oportunitățile de angajare. Cu toate acestea, cetățenii se confruntă în continuare cu probleme când este vorba de a accesa până și informații elementare despre serviciile oferite de unele instituții. Dintr-o perspectivă extinsă a transparenței și a bunei guvernări, disponibilitatea limitată a datelor financiare (bugete și rapoarte financiare, date privind achizițiile publice, registrele bunurilor aflate în gestiune și informații despre salarii) este deosebit de îngrijorătoare. Aceste neajunsuri sunt doar într-o mică măsură compensate de mecanismele de transparență transguvernamentale, cum sunt Portalul Public MTender pentru achiziții publice sau portalul web al Autorității Naționale de Integritate, care conține declarații de avere și interese ale funcționarilor publici.

Nicio instituție nu a publicat pe site-ul său web toate categoriile de informații abordate în prezentul raport de evaluare. Cu toate acestea, un număr mic de instituții au îndeplinit mai mult de jumătate din criteriile de evaluare:

- Ministerul Justiției (18 puncte) publică toate categoriile de informații, cu excepția informației privind concursurile de achiziții publice și informația privind salariile;
- Parlamentul Republicii Moldova (18 puncte) dezvăluie în mod proactiv toate informațiile, cu excepția celor privind salariile, registrele bunurilor aflate în gestiune, precum și bazele de date;

PILONUL II: TRANSPARENȚA PROACTIVĂ [30%]

- Rezultate relativ bune au înregistrat și Ministerul Sănătății (16 puncte), Ministerul Finanțelor (15 puncte), consiliile raionale din Cahul, Orhei și Strășeni (14 puncte) și Serviciul Vamal (14 puncte).

Este alarmant faptul că un număr mare de instituții, atât la nivel central, cât și regional, nu reușește să respecte nici măcar obligațiile esențiale privind transparența proactivă. Exemple importante includ Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene, Ministerul Culturii, Agenția Națională Antidoping, Serviciul Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor, Procuratura Generală al Republicii Moldova și Consiliul Raional Edineț.

Pe scurt, nu s-au înregistrat progrese în domeniul transparenței proactive din momentul evaluării din 2021. Disponibilitatea datelor esențiale de natură organizațională, financiară și de personal rămâne în continuare o provocare, necesitând atât îmbunătățirea prevederilor legislative, cât și eforturi mai mari pentru monitorizarea și controlul conformității în rândul instituțiilor publice. La nivelul autorităților locale, acest eșec s-ar datora mai puțin unui obicei de a ignora necesitatea informării proactive a cetățenilor, pe cât este cauzată de lipsa capacităților organizaționale pentru îndeplinirea acestei sarcini. Conform rezultatelor analizei, unele instituții centrale, inclusiv ministerele, nu percep acest lucru drept o obligație sau o sarcină serioasă. Deși unele mecanisme de transparență proactivă sunt disponibile la nivel orizontal, site-urile web ale instituțiilor publice din întregul sistem al administrației publice necesită îmbunătățiri majore, atât în ceea ce privește cantitatea, cât și calitatea datelor disponibile (portalul de achiziții publice și portalul cu date privind declarațiile de avere și interese personale).

PILONUL III: ACCESUL LA SOLICITARE [30%]

	2021	2022
PUNCTAJ	12/30	14/30

METODOLOGIE

Ținând cont de accesibilitatea limitată a informațiilor de interes public pe site-urile web ale instituțiilor publice, procedura de acces la solicitare joacă un rol crucial în procesul de sporire a transparenței entităților publice. Conform rezultatelor analizei prevederilor legislative, pe care am efectuat-o, Legea privind accesul la informații rămâne, în general, conformă cu standardele internaționale minime ce reglementează această procedură. Cu toate acestea, accesul la informații la solicitare în mod efectiv și eficient nu poate fi garantat pe deplin doar prin norme legale. Este necesară, de asemenea, prezența unei culturi adecvate a transparenței și responsabilității în rândul instituțiilor publice.

Din acest motiv, cel de-al treilea capitol al prezentului raport se concentrează pe evaluarea gradului de respectare în practică a dreptului la informare de către instituțiile publice în procesul gestionării solicitărilor de acces la informații de interes public. În acest scop, au fost expediate solicitări standardizate către cele 58 de instituții publice incluse în eșantionul pentru analiza paginilor web. Conținutul solicitării s-a referit la trei categorii de informații de o relevanță sporită pentru transparența publică. Solicitățile s-au concentrat pe date ce țin de operațiunile financiare ale instituțiilor publice, întrucât acest domeniu pare a fi unul deosebit de problematic și controversat.

Solicitarea standardizată de informații de interes public expediată către 58 autorități publice

1. Lista integrală a conducătorilor/membrilor structurilor de conducere și a conducătorilor de secții, direcții și direcții generale cu indicarea, per fiecare persoană în parte, în conformitate cu art. 10 – 21/1 din Legea 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; sporului pentru participare în proiecte de dezvoltare finanțate din surse externe; sporului de compensare pentru munca prestată în condiții de risc sporit pentru sănătate; premiilor unice; premiului anual pentru anul 2021;
2. Lista contractelor de achiziție publică de bunuri, servicii și lucrări de valoare mică, ale căror valoare depășesc suma de 10.000 lei pentru bunuri, servicii și lucrări, fără taxa pe valoarea adăugată, încheiate în anul 2022, în conformitate cu Regulamentul privind achizițiile publice de valoare mică, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 665/2016. Vă rugăm să includeți data încheierii contractului, părțile contractante, obiectul achiziției publice și valoarea contractului.

3. Informații privind subsidiile/granturile/donațiile acordate persoanelor juridice în anii 2021 – 2022, inclusiv informații privind beneficiarul, baza legală, statutul juridic și data semnării/acordării per fiecare subsidu/grant/donație în parte. La fel ca în 2021, am extins domeniul de aplicare al acestei evaluări pentru a analiza receptivitatea unei categorii specifice de furnizori de informații, și anume întreprinderile de stat. Deși nu fac parte din sistemul administrației publice, acestea trebuie să rămână sub control public, având în vedere că se află sub controlul sau influența dominantă a autorităților publice, prestează 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, au fost solicitate următoarele informații de la 15 întreprinderi de stat:

Solicitarea standardizată de informații expediată către 15 întreprinderi de stat

1. Lista contractelor de achiziții de bunuri, lucrări și servicii, încheiate în anul 2022, care fac obiectul procedurilor de achiziție stabilite prin Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Regulamentului privind achizițiile de bunuri, lucrări și servicii de către întreprinderile de stat Nr. 351 din 10.06.2020. Vă rugăm să includeți data încheierii contractului, părțile, obiectul achiziției și valoarea contractului.
2. Valoarea totală a salariilor pentru fiecare membru în parte al consiliului de administrație, comisiei de cenzori și administratorului instituției dumneavoastră, primite de aceștia în anii 2021 și 2022, defalcate în salariul de bază, sporurile și premiile primite de fiecare persoană.

Solicitările de informații publice au fost expediate tuturor instituțiilor incluse în eșantion pe 14 iunie 2022. 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 punct Informația a fost furnizată parțial

2 puncte A fost furnizată informația completă

Ținând cont de cele menționate, punctajul maxim posibil pentru toate cele 73 de instituții a constituit 408 puncte (348 puncte pentru instituțiile publice și 60 puncte pentru întreprinderile de stat).

EVALUARE

PUNCTAJ	Punctaj total [%]	Indicele Accesului la Informație
	45%	0.12

Toate instituțiile incluse în eșantion au obținut un punctaj minim de 184 din 408 puncte disponibile, adică 45%. Acest lucru denotă, pe de o parte, o ușoară îmbunătățire în comparație cu rezultatul măsurării de referință (41% în 2021), dar și absența unui progres vizibil, pe de altă parte. Este important de menționat faptul că întreprinderile de stat au obținut un punctaj mai slab, acumulând doar 40% din punctajul disponibil. Instituțiile publice au reușit să obțină 46% din punctajul maxim.

În ceea ce privește disponibilitatea informațiilor specifice, analiza arată că cele mai multe informații furnizate au fost cele privind subvențiile/granturile/donațiile acordate persoanelor juridice în perioada 2021-2022. Totuși, menționăm faptul că, în majoritatea cazurilor, instituțiile au raportat că nu au primit subvenții, granturi sau donații în această perioadă, însă nu avem capacitatea de a verifica exactitatea acestor afirmații.

Puțin mai mult de jumătate dintre instituțiile publice evaluate au prezentat informații privind contractele încheiate. Așa cum era de așteptat, în majoritatea cazurilor obținerea de informații despre salariile persoanelor membre ale organelor de conducere ale instituțiilor și întreprinderilor publice s-a dovedit a fi foarte problematică. Refuzul accesului la informațiile privind salariile membrilor organelor de conducere a fost justificat cel mai frecvent prin invocarea protecției datelor cu caracter personal, precum și a principiului confidențialității salariilor garantat de Codul Muncii. Aceleași justificări au fost folosite pe scară largă de instituțiile analizate și în evaluarea anterioară, astfel demonstrându-se un eșec sistemic în a asigura un echilibru corespunzător dintre protecția intereselor individuale și nevoile de transparență și interesele publicului larg. În plus, calitatea justificărilor relevă incapacitatea sau reticența instituțiilor publice de a efectua teste relevante privind interesul public înainte de a refuza prezentarea informațiilor solicitate.

Extras din răspunsul Agenției de Governare Electronică privind refuzul de furnizare a informațiilor salariale ale instituției

„În partea ce ține de solicitarea de a Vă fi furnizate informații cu privire la cuantumurile salariilor directorului și directorului adjunct ai AGE, Vă informăm că, în condițiile art.3 alin.(1) lit.e) din Legea nr.133/2016 privind declararea averii și intereselor personale, directorul AGE și adjunctul acestuia sunt subiecți ai declarării averii și intereselor personale. Astfel, declarația de avere și interese personale pentru anul 2021 a dnei Olga Tumuruc, Director al AGE, unde sunt reflectate inclusiv și veniturile acumulate din salariu, poate fi vizualizată pe portalul Agenției Naționale de Integritate (<https://public-pdf-declaratii.ani.md/pdf/get/730272/3>), iar declarația de avere și interese personale pentru anul 2021 a dlui Andrei Prisacar, Director adjunct al AGE, la <https://public-pdf-declaratii.ani.md/pdf/get/737421/3>. Referitor la plățile suplimentare la salariul de bază acordate directorilor AGE, menționăm că acestea pot fi acordate în limitele fondului salarial planificat și disponibil, cu respectarea principiilor de nediscriminare, corectitudine și obiectivitate, în strictă conformitate cu prevederile legislației în domeniu și pct.3.19 din Regulamentul cu privire la condițiile de salarizare ale angajaților Instituției publice „Agenția de Governare Electronică”, adoptat prin Decizia Consiliului instituției nr.11 din 16.11.2021 (<https://egov.md/sites/default/>

files/document/attachments/decizie_nr._11_din_16.11.2021_a_consiliului_i.p._age.semnat.signed.pdf), în temeiul pct.15 subpct.8) din Statutul AGE.

...

Totodată, potrivit art.128 alin.(3) din Codul muncii nr.154/2003 salariile personalului AGE sunt confidențiale. Mai mult, potrivit pct.3 subpct.15) din Anexa nr.1 la Cerințele față de asigurarea securității datelor cu caracter personal la prelucrarea acestora în cadrul sistemelor informaționale de date cu caracter personal, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr.1123/2010, datele privind situația economică și financiară, implicit și datele referitoare la salariu, intră în categoria de date cu caracter personal. În consecință, în condițiile art.92 lit.a) din Codul muncii al Republicii Moldova nr.154/2003, AGE nu este în drept să Vă comunice datele respective fără a avea acordul scris al fiecărui salariat. Prin urmare, luând în considerare că, potrivit art.7 alin.(2) lit.c) din Legea nr.982/2000 privind accesul la informație, coroborat cu art.5 alin.(1) din Legea nr.133/2011 privind protecția datelor cu caracter personal, datele respective reprezintă informații oficiale cu accesibilitate limitată și Vă pot fi furnizate doar dacă dispuneți de consimțământul fiecărui salariat al AGE în parte în acest sens.

Totodată, pentru asigurarea transparenței activității AGE, considerăm oportun să Vă informăm că, potrivit pct.3.5. din Regulamentul cu privire la condițiile de salarizare ale angajaților Instituției publice „Agenția de Guvernare Electronică”, salariul de funcție al angajaților se calculează în cuantum multiplu:

- *salariul minim în sectorul real;*
- *cu aplicarea coeficientului de complexitate, recomandat corespunzător anexei nr.3 a Hotărârii Guvernului nr.743 din 11.06.2002 „Cu privire la salarizarea angajaților din unitățile cu autonomie financiară”;*
- *cu aplicarea coeficientului de multiplicitate, recomandat corespunzător anexei nr.4 a Hotărârii Guvernului nr.743 din 11.06.2002 „Cu privire la salarizarea angajaților din unitățile cu autonomie financiară”. Coeficienții de multiplicitate aplicabili personalului I.P. „Agenția de Guvernare Electronică” sunt prevăzuți în Anexa 1 la prezentul Regulament”.*

Prin prisma acestor prevederi, aplicării cuantumului multiplu al salariului minim garantat în sectorul real, coeficientului de complexitate și coeficienților de multiplicitate aplicabili personalului AGE, se menționează că șefii subdiviziunilor interne ale instituției pot beneficia de salarii de bază brute între 9100 lei și 27300 lei.”

Un alt exemplu este cazul Ministerului Muncii și Protecției Sociale, care a furnizat doar o listă cu numele șefilor de secții, direcții și direcții generale (20 de persoane); codul și denumirea funcției ocupate; clasa de salarizare și coeficientul de salarizare conform Legii nr. 270/2018; precum și cuantumul minim al salariului de bază – lăsând pe seama noastră efectuarea calculelor respective pentru aflarea cuantumului salariului.

Extras din răspunsul Ministerului Muncii și Protecției Sociale

”În cadrul Ministerului Muncii și Protecției Sociale ocupă funcții de conducere următoarele persoane:

...

Conform Legii nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, cuantumul salariului de bază pentru aceste funcții de conducere constituie:

Codul și denumirea funcției	Clasa de salarizare și coeficientul de salarizare, conform Legii nr. 270/2018	Cuquantumul minim al salariului de bază	Observații
Ministru A1008	127 13.94	19 520 lei	
Secretar General al Ministerului A2002	125 13.37	24 070 lei	Beneficiază de spor lunar pentru grad profesional și de spor de performanță individuală de până la 10% la salariul de bază.
Secretar de Stat A1057	125 13.37	24 070 lei	
Șef de Secție A2029	99 7.76	13 970 lei	Beneficiază de spor lunar pentru grad profesional și de spor de performanță individuală de până la 10% la salariul de bază. Clasa de salarizare și coeficientul de salarizare variază în dependență de vechimea în muncă și de atribuirea celor 6 clase privind elaborarea politicilor.
Șef Serviciu	83 5.55	9 990 lei	Beneficiază de spor lunar pentru grad profesional și de spor de performanță individuală de până la 10% la salariul de bază. Clasa de salarizare și coeficientul de salarizare variază în dependență de vechimea în muncă și de atribuirea celor 6 clase privind elaborarea politicilor.

Luând în considerare numeroasele obstacole întâlnite în procedura de accesare a acestei categorii de informații, este important să menționăm grupul restrâns de instituții care au reușit să furnizeze toate informațiile solicitate, inclusiv cele referitoare la salarii:

- Ministerul Economiei;
- Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale;
- Consiliul Concurenței;
- Consiliul Audiovizualului;
- Președinția Republicii Moldova;
- Consiliul Raional Orhei;
- Consiliul Raional Soroca;
- ÎS Aeroportul Internațional Chișinău;
- Întreprinderea de Stat pentru Utilizarea Spațiului Aerian și Deservirea Traficului Aerian „MOLDATSA”;
- ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor”;
- SA „Moldova-Film”;
- ÎS „Poșta Moldovei”;
- ÎS Combinatul de Vinuri de Calitate „Mileștii Mici”.

Subliniem faptul că, aceste instituții au reușit să răspundă pe deplin la solicitările înaintate și au furnizat datele solicitate într-un termen rezonabil – în majoritatea cazurilor în termenul stabilit de Legea privind accesul la informații.

Pe de altă parte, este surprinzător faptul că mai multe instituții, inclusiv organele centrale ale administrației publice, au ignorat complet solicitările expediate. Următoarele instituții nu au revenit cu vreun răspuns:

- Ministerul Afacerilor Interne;
- Serviciul Fiscal de Stat;
- Inspectoratul pentru Protecția Mediului;
- Curtea de Conturi;
- Banca Națională a Moldovei;
- Consiliul Raional Cahul;
- Consiliul Raional Ialoveni;
- ÎS „Direcția pentru Exploatarea Imobilului”;
- ÎS „Direcția de Exploatare a Locuințelor”;
- ÎS Institutul Național de Cercetări și Proiectări în domeniul Amenajării Teritoriului, Urbanismului și Arhitecturii „Urbanproiect”;
- ÎS Institutul de Stat de Proiectare „Ruralproiect”;
- SA „Metalferos”;
- SA „Tracom”.

În timp ce există posibilitatea ca întreprinderile de stat sau societățile pe acțiuni în care statul deține o anumită cotă-parte să nu-și conștientizeze obligațiile de transparență, în cazul instituțiilor publice, absența unui răspuns este greu de explicat din motive rezonabile. Acest lucru arată, totodată, amploarea provocării pe care o reprezintă dezvoltarea unei culturi a transparenței. Atât timp cât cele mai importante instituții ale statului ignoră propriile obligații preexistente privind dreptul la informare, alte organisme publice pot deveni și mai puțin motivate să respecte cele mai înalte standarde în această privință.

Analiza a evidențiat și o situație în care autoritățile/instituțiile publice au răspuns la solicitarea de informații (un răspuns formal), dar răspunsul a fost de așa natură încât informația nu a fost obținută în realitate, iar solicitantului i s-a sugerat să aștepte jumătate de an pentru a afla dacă informațiile vor fi sau nu publicate și, prin urmare, dacă dreptul său de acces la informații de interes public va fi sau nu încălcat. Este cazul Ministerului Muncii și Protecției Sociale:

Extras din răspunsul Ministerului Muncii și Protecției Sociale

„Darea de seamă privind realizarea achizițiilor publice de valoare mică pentru anul 2022 va fi întocmită de către Ministerul Muncii și Protecției Sociale în conformitate cu prevederile pct. 24 al Hotărârii Guvernului nr. 665/2016 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la achizițiile publice de valoare mică, până la data de 1 februarie a anului următor, ce ulterior se va publica pe pagina web oficială a autorității.

...

Informațiile privind subvențiile acordate persoanelor juridice în anul 2021 sunt publicate pe pagina web oficială a Ministerului la secțiunea Transparență decizională/Bugetul/Realizat.

Pentru anul 2022, informația prenotată va fi publicată pe pagina Ministerului după elaborarea și prezentarea către Ministerul Finanțelor a raportului financiar consolidat al Ministerului Muncii și Protecției Sociale.”

Alte exemple demne de menționat sunt cazurile Ministerului Culturii și cel al Agenției „Moldsilva”, care, pe lângă un răspuns absolut formal și steril, îi cere solicitantului de informații să își justifice interesul față de informațiile solicitate, încălcând astfel și prevederile alin. (3) art. 10 din Legea privind accesul la informații nr.982/2000. Mai mult, Agenția „Moldsilva” a catalogat cererea de acces la informații drept petiție (în mod intenționat sau din neștiință) și a examinat-o în condițiile Codului administrativ, și nu a Legii privind accesul la informații.

Extras din răspunsul Ministerului Culturii

„Subsidiile alocate sunt prevăzute de LP nr.205/2021 cu privire la bugetul de stat pentru anul 2022, iar utilizarea lor este raportată semestrial de către instituțiile din subordine conform Ord.MF nr.162/2016.

Reieșind din cele menționate, rugăm să invocați motivul solicitării și să vă expuneți mai clar cu privire la datele pe care le solicitați.”

Extras din răspunsul Agenției „Moldsilva”

„Agenția „Moldsilva” la momentul dat nu dă curs solicitărilor invocate în adresarea Dvs. și în temeiul prevederilor art. 76 alin. (2) din Codul administrativ, oferă petiționarului un termen de 7 zile de la momentul recepționării prezentului răspuns, pentru înlăturarea neajunsurilor, și anume prezentarea de probe pertinente în ceea ce privește scopul pentru care este solicitată informația/datele și dovada că acestea nu vor fi prelucrate ulterior.

Notă: Prezentul răspuns poate fi contestat cu cerere prealabilă adresată directorului Agenției „Moldsilva”, cu sediul în mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare, 124, în termen de 30 de zile de la comunicare, în corespundere cu prevederile Codului administrativ.”

În general, în pofida existenței unor ușoare progrese și în ciuda unui număr mai mare de instituții care au furnizat toate informațiile solicitate, nivelul general de receptivitate al furnizorilor de informații la solicitările de informații de interes public rămâne scăzut. Ținând cont de istoricul slab în ceea ce privește transparența proactivă, practica implementării dreptului la informare în Republica Moldova suferă de neajunsuri sistemice și semnificative. Aceste neajunsuri ar putea fi depășite într-o oarecare măsură printr-un șir de modificări legislative, cum ar fi, spre exemplu, asigurarea faptului că legislația privind datele cu caracter personal sau legislația din domeniul muncii nu pot servi drept scuze care să împiedice comunicarea informațiilor de interes public. Cu toate acestea, instituțiile publice trebuie, de asemenea, să fie stimulate și monitorizate în mod constant în ceea ce privește abordarea față de aspectele legate de transparență. Prezentul raport contribuie la expunerea unor practici deosebit de îngrijorătoare în acest sens; totuși, doar presiunea constantă din partea instituțiilor și autorităților centrale este capabilă să elimine aceste neajunsuri.

RECOMANDĂRI

Asigurarea unui nivel ridicat de transparență al instituțiilor publice din Moldova nu este un obiectiv care să poată fi atins doar prin adoptarea unui nou cadru legislativ. În timp ce o nouă lege privind accesul la informațiile publice, mai ambițioasă și mai progresistă, ar fi capabilă să instituie o nouă bază legislativă, aceasta trebuie să fie urmată, de asemenea, de eforturi corespunzătoare în ce privește conștientizarea și aplicarea legii. O atenție sporită în conținutul noii legi merită acordată următoarelor elemente:

- **Prioritizarea transparenței proactive ca și canal implicit și principal de acces la informațiile de interes public pentru cetățeni.** Solicitarea de informații publice ar trebui să fie o ultimă soluție, întrucât instituțiile publice ar trebui să publice informațiile relevante pe site-urile lor web sau prin intermediul portalurilor de date înființate din proprie inițiativă. Investiția în transparența proactivă aduce beneficii nu doar pentru cetățeni, ci și pentru instituții, întrucât astfel se reduce din povara asociată de procesarea solicitărilor de informații de interes public. Cu cât instituțiile publice mai multe informații în mod voluntar, cu atât mai puține informații vor fi solicitate de către solicitanți individual. La nivelul reglementărilor legislative, autorii solicită adoptarea unei liste noi, mai ample, dar și mai specifice, a categoriilor de informații care trebuie publicate în mod proactiv. Această măsură trebuie să fie, totodată, însoțită de un mecanism eficient de control și executare a cerințelor legislative relevante.
- **Asigurarea existenței unor măsuri eficiente împotriva refuzului nejustificat al instituțiilor privind accesul la informații și/sau a practicii de ignorare a solicitărilor de informații publice („tăcerea administrativă”).** Procedura de contestare joacă un rol esențial în asigurarea dreptului de acces la informațiile de interes public. În ultimele luni, ideea înființării unui organ de contestare specializat în acest domeniu (comisar pentru informații de interes public) a fost amplu discutată în Moldova. Cu toate acestea, din cauza lipsei unui sprijin politic puternic, precum și datorită provocărilor financiare asociate implementării acestei idei, pare puțin probabil ca această propunere să fie implementată în practică. Prin urmare, este important să se maximizeze eficacitatea controlului judiciar ca și mecanism principal de punere în aplicare. Acest lucru necesită, în special, respectarea următoarelor condiții de procedură:
 - a) *Asigurarea accesului rapid la instanța de judecată.* Refuzul accesului la informații sau lipsa unui răspuns în termenul legal ar trebui să fie obiect al unei căi de atac direct în instanță;
 - b) *Procedura judiciară accelerată.* Instanța ar trebui să examineze cazul într-un termen restrâns stabilit în mod special (de exemplu, 30 de zile). Posibilitatea examinării accelerate ar putea include, de asemenea, simplificarea procedurilor (de exemplu, o procedură standard scrisă, un termen scurt pentru ca autoritățile publice să își prezinte declarațiile și dovezile);
 - c) *Obligarea instanței de judecată de a se pronunța pe fond,* adică instanța trebuie să stabilească dacă informațiile pot fi făcute publice. Instanța nu trebuie să dispună de opțiunea de a întoarce cauza spre reexaminare către o autoritate publică, fiindcă acest lucru ar întârzia în mod semnificativ soluționarea;
 - d) *Căi de atac efective împotriva neexecutării hotărârilor judecătorești.* În cazurile în care hotărârile judecătorești care dispun furnizarea informațiilor de interes public nu sunt puse în aplicare, funcționarii publici vizați trebuie să fie supuși unor măsuri disciplinare, inclusiv sancțiunilor financiare.

RECOMANDĂRI

- **Reactivarea mecanismului de sancțiuni pentru încălcarea dreptului la informare.** Toate categoriile de încălcări ale cerințelor legislative referitoare la accesul la informațiile publice trebuie să facă obiectul unei reacții imediate și prompte în formă de sancțiuni. Introducerea unei culturi a responsabilității este esențială pentru a se asigura că cerințele legislative ambițioase nu rămân doar la nivel teoretic. O listă detaliată de încălcări ale dreptului la informare trebuie stabilită prin lege, însoțită de sancțiuni financiare corespunzătoare care să fie impuse funcționarilor ce comit astfel de încălcări. În cazul în care nu se va opta pentru instituirea poziției de comisar pentru informații de interes public, aceste sancțiuni ar putea fi aplicate de către diverse organe (în dependență de tipul încălcărilor), inclusiv de către instanța de judecată. Instanța trebuie împuternicită cu prerogativa de a impune sancțiuni pentru încălcările dreptului la informare identificate în cursul revizuirii contestațiilor împotriva refuzului de acces la informații sau a tăcerii administrative.
- **Asigurarea abordării altor funcții de punere în aplicare.** Într-un sens mai larg, aplicarea dreptului la informație implică o mare varietate de sarcini, inclusiv colectarea și publicarea de date statistice despre practica de prelucrare a solicitărilor de informații publice; organizarea sesiunilor de instruire, îndrumări și consiliere pentru instituțiile publice privind examinarea problemelor legate de informarea publică; numirea unor ofițeri de informare publică în instituțiile publice, care să răspundă de coordonarea activităților legate de transparența la nivelul fiecărei instituții; precum și cooperarea cu societatea civilă și promovarea conștientizării dreptului cetățenilor la informare. Aceste responsabilități, de asemenea, trebuie să fie atribuite organelor relevante prin lege.

Odată cu adoptarea noului cadru legislativ, este esențial să se inițieze activități de sprijin intensiv pentru a asigura implementarea corectă a acestuia. Astfel de activități pot include, cu precădere:

- Furnizarea unui program de instruire destinat instituțiilor publice, pentru a le informa despre noile lor obligații legate de transparență;
- Întocmirea și publicarea de ghiduri și note explicative legate de domeniul de aplicare a noii legi;
- Furnizarea de instruire destinate organizațiilor societății civile, în special la nivel local, cu scopul informării acestora în legătură cu noile mecanisme de transparență, dar și pentru a le încuraja să utilizeze aceste instrumente în practică;
- Facilitarea campaniilor și inițiativelor de conștientizare adresate publicului larg;
- Dezvoltarea „infrastructurii de transparență”, de exemplu, a unui portal guvernamental unic care să asigure accesul la informații despre toate (sau despre marea majoritate a) instituțiilor publice.

ANEXA 1

EVALUAREA IMPLEMENTĂRII CONVENȚIEI DE LA TROMSØ PENTRU REPUBLICA MOLDOVA

Convenția Consiliului Europei privind Accesul la Documentele Oficiale (Convenția de la Tromsø) rămâne a fi singurul tratat internațional specific care reglementează dreptul la informare. Republica Moldova a semnat Convenția de la Tromsø în 2010 și a ratificat-o în 2016. Cu toate acestea, acest act internațional a intrat în vigoare abia la sfârșitul anului 2020, după ce a fost atins numărul minim necesar de ratificări. Din acel moment, Convenția de la Tromsø reprezintă instrumentul legal cu putere juridică deplină care stabilește cadrul pentru evaluarea legislațiilor naționale privind transparența.

Totuși, merită menționat faptul că Convenția de la Tromsø, care a fost elaborată din necesitatea găsirii unui compromis politic în scop de a reconcilia diverse jurisdicții și abordări ale dreptului la informare, nu este cel mai progresist document internațional în acest domeniu. Standardele elaborate de organizațiile internaționale și ONG-uri conțin cerințe de transparență mult mai detaliate și mai exigente, spre exemplu:

- Principii pentru legislațiile ce reglementează dreptul la informație, formulată de Articolul 19 (ONG care promovează dreptul la informare);⁶
- Cadrul metodologic pentru Evaluarea Globală a Dreptului la Informare;⁷
- Cadrul metodologic SIGMA pentru Principiile Administrației Publice.⁸

Cu toate acestea, asigurarea alinierii la standardele minime stabilite de Convenția de la Tromsø este necesară ca și punct de plecare pentru sporirea nivelului de transparență al instituțiilor publice. Analiza de mai jos este o dovadă a faptului în ce măsură legislația Republicii Moldova, și în special Legea privind accesul la informație, este compatibilă cu aceste standarde. Fiind structurată astfel încât să abordeze articol cu articol, analiza dată identifică incompatibilitățile Legii privind accesul la informații cu cerințele stabilite de Convenția de la Tromsø. De menționat că analiza de față cuprinde doar prevederile Convenției de la Tromsø care stabilesc cerințe specifice pentru legislația națională în materie de transparență.⁹

6 https://www.article19.org/data/files/RTI_Principles_Updated_EN.pdf

7 <http://www.law-democracy.org/wp-content/uploads/2011/09/Indicatorsfinal.pdf>

8 <https://sigmaweb.org/publications/Methodological-Framework-for-the-Principles-of-Public-Administration-May-2019.pdf>

9 Menționăm că Guvernul a elaborat un raport național privind implementarea Convenției de la Tromsø (a se vedea: https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/raport_implementare_conventie_2022.pdf).

Articolul 1 – Prevederi generale

Convenția de la Tromsø	Observații privind conformitatea legislației Republicii Moldova
<p>1. Principiile stabilite mai jos urmează a fi percepute fără prejudicierea acelor legi și reglementări naționale sau tratate internaționale care recunosc un drept mai larg de acces la documentele oficiale.</p> <p>2. În sensul prezentei convenții:</p> <p>a. „autorități publice” înseamnă:</p> <ol style="list-style-type: none">1. guvernul sau administrația la nivel național, regional sau local;2. organele legislative sau autoritățile judiciare în măsura în care acestea execută funcții administrative delegate de legislația națională;3. persoane fizice sau juridice în măsura în care acestea exercită o autoritate administrativă. <p>La momentul semnării sau depunerii instrumentelor de ratificare, acceptare, aprobare sau aderare, orice parte are dreptul să informeze Secretarul General al Consiliului Europei, printr-o declarație, că definiția de „autorități publice” mai include una sau mai multe entități care urmează:</p> <ol style="list-style-type: none">1. organe legislative în ce privește alte activități desfășurate de către acestea;2. autorități judiciare în ce privește alte activități desfășurate de către acestea;3. persoane fizice sau juridice în măsura în care acestea exercită funcții publice sau operează cu fonduri publice, în conformitate cu legislația națională. <p>b. „documente oficiale” înseamnă toate informațiile înregistrate în orice formă, elaborate, recepționate sau deținute de către autoritățile publice.</p>	<p>În ceea ce privește sfera subiectivă a obligațiilor de transparență, Legea privind accesul la informații în general reflectă standardele minime stabilite de Convenția de la Tromsø, deoarece cuprinde atât autoritățile publice clasice, cât și alte entități cu atribuții în exercitarea puterilor publice.</p> <p>Cu toate acestea, menționăm că Legea privind accesul la informații pare să nu vizeze toate entitățile private care operează cu fonduri publice, așa cum este indicat în partea ce se referă la elementele opționale ale listei furnizorilor de informații stabilită prin Convenție. Deși Legea privind accesul la informații include o clauză largă care se referă la instituții „împuternicite să gestioneze serviciile publice”, aceasta nu confirmă faptul că orice entitate privată care utilizează fonduri publice va fi supusă cerințelor de transparență în ceea ce privește utilizarea acestor fonduri.</p>

Articolul 2 – Dreptul de acces la documentele oficiale

Convenția de la Tromsø	Observații privind conformitatea legislației Republicii Moldova
<ol style="list-style-type: none">1. Orice parte va garanta dreptul oricărei persoane, fără a o discrimina sub vre-un motiv, de a beneficia de acces la documentele oficiale deținute de autoritățile publice, la solicitare.2. Orice parte va lua măsurile necesare pentru a ajusta sau modifica legile naționale în sensul implementării în viață a prevederilor legate de accesul la documentele oficiale, prevăzute de această Convenție.3. Aceste măsuri vor fi luate cel târziu la momentul intrării în vigoare a Convenției date în țara semnatară.	<p>Legea privind accesul la informații nu asigură dreptul universal de acces la informație, acesta fiind garantat doar persoanelor rezidente ale Republicii Moldova. Alte persoane fizice și juridice nu sunt recunoscute drept beneficiari ai dreptului la informare.</p>

Articolul 3 – Limitările posibile privind accesul la documentele oficiale

Convenția de la Tromsø	Observații privind conformitatea legislației Republicii Moldova
<p>1. Orice parte poate limita dreptul de acces la documente oficiale. Aceste limitări vor fi stipulate cu exactitate în legislație, fiind necesare într-o societate democratică, și vor fi proporționale cu obiectivul de protejare a:</p> <ol style="list-style-type: none">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.	<p>Convenția de la Tromsø conține o listă extinsă de motive care justifică restricționarea accesului la informații. Lista stabilită în Legea privind accesul la informații pare să fie ușor diferită și mai specifică. De exemplu, următoarele motive prevăzute de Convenție nu sunt incluse în lista de temeuri pentru restricționarea accesului la informații:</p> <ul style="list-style-type: none">Investigații disciplinare;Inspectarea, controlul și supravegherea efectuată de către autoritățile publice;Politicile economice, monetare și valutare ale statului;Egalitatea părților în procedurile judiciare și administrarea eficientă a justiției;Mediul înconjurător;Comunicarea în cadrul sau între autoritățile publice cu privire la examinarea unei probleme.
<p>La momentul semnării sau depozitării instrumentelor de ratificare, acceptare, aprobare sau aderare, Statele vizate pot informa Secretarul General al Consiliului Europei, printr-o declarație, că procesul de comunicare cu Familia Regală, sau Curtea, sau cu Șeful de Stat va fi inclus, de asemenea, în aceste limitări.</p>	
<p>2. Accesul la informația ce se conține într-un document oficial poate fi refuzat, dacă divulgarea informației ar putea aduce daune oricăror dintre interesele menționate în paragraful 1, însă nu și dacă există un interes public prioritar în cazul dat.</p>	<p>Pe de altă parte, Legea privind accesul la informații admite restricționarea acestui drept în temeiul necesității de a proteja sănătatea și moralitatea societății. Aceste motive nu sunt prevăzute explicit în Convenția de la Tromsø și este dificilă identificarea unor potențiale cazuri în care transparența din partea autorităților publice ar putea cauza prejudicii față de aceste valori.</p>
<p>3. Părțile pot aplica limitări de timp, la expirarea cărora limitările menționate în paragraful 1 nu mai sunt valabile.</p>	

Articolul 4 – Solicitarea accesului la documentele oficiale

Convenția de la Tromsø	Observații privind conformitatea legislației Republicii Moldova
<ol style="list-style-type: none">1. Solicitantul unui document oficial nu va fi obligat să-și expună motivele pentru a obține acces la documentul oficial.2. Părțile pot permite solicitanților să rămână anonimi, cu excepția cazurilor când divulgarea identității este esențială pentru a procesa solicitarea.3. Formalitățile legate de solicitare nu vor depăși cadrul care este esențial pentru procesarea solicitării.	<p>Legea privind accesul la informații prevede în mod explicit că solicitările de informații de interes public nu necesită justificare. Conținutul solicitării nu reprezintă o sarcină excesivă pentru solicitant.</p> <p>Potrivit art. 12 din Legea privind accesul la informații, informațiile oficiale sunt furnizate solicitanților în baza unei cereri scrise sau verbale. Cererea scrisă, pe lângă celelalte elemente, trebuie să conțină date privind identitatea solicitantului. Astfel, Legea privind accesul la informații nu oferă solicitanților posibilitatea de a-și păstra anonimitatea.</p>

Articolul 5 – Procesarea solicitării accesului la documente oficiale

Convenția de la Tromsø	Observații privind conformitatea legislației Republicii Moldova
<ol style="list-style-type: none">1. Autoritatea publică va acorda asistență solicitantului, în măsura posibilităților rezonabile, pentru a identifica documentul oficial solicitat.2. Solicitarea accesului la un document oficial va fi tratată de către orice autoritate publică care deține documentul. În cazul în care o autoritate publică nu deține documentul oficial solicitat sau nu este autorizată să proceseze cererea respectivă, ea va direcționa această solicitare sau solicitantul, atunci când este posibil, la autoritatea publică competentă.3. Solicitățile accesului la documente oficiale vor fi tratate în mod egal.4. Solicitarea privind accesul la un document oficial va fi tratată cu promptitudine. Decizia va fi luată, comunicată și executată cât mai curând posibil sau în limite rezonabile de termen de executare, care vor fi specificate din timp.5. Solicitarea privind accesul la un document oficial poate fi refuzată:<ol style="list-style-type: none">i dacă, în pofida suportului acordat de autoritatea publică, solicitarea rămâne a fi prea vagă pentru a permite identificarea documentului oficial;ii dacă solicitarea este vădit irațională.6. Autoritatea publică care refuza accesul la un document oficial, în totalitate sau parțial, va oferi explicații privind motivul refuzului. Solicitantul are dreptul de a primi la solicitare o justificare în scris privind refuzul de la autoritatea publică.	<p>Legea privind accesul la informații corespunde standardelor procedurale de bază pentru procesarea solicitărilor de informații publice. Singura lacună posibilă se referă la obligația autorităților publice de a ajuta solicitanții să identifice documentul oficial solicitat. O astfel de obligație de asistență proactivă în exercitarea dreptului la informare nu este menționată în mod explicit.</p>

Articolul 6 – Formele de acces la documentele oficiale

Convenția de la Tromsø	Observații privind conformitatea legislației Republicii Moldova
<ol style="list-style-type: none">1. Când este acordat accesul la un document oficial, solicitantul are dreptul de a alege dacă va examina originalul acestuia sau o copie a lui, sau va primi o copie a documentului, în orice formă sau format disponibil, la alegere, cu excepția cazului când alegerea este irațională.2. Dacă există limitări la o parte din informația din documentul oficial solicitat, autoritatea publică va acorda acces la partea rămasă a informației ce se conține în documentul dat. Orice omisiune urmează a fi indicată clar. Cu toate acestea, dacă versiunea parțială a documentului induce în eroare sau pierde din sens sau reprezintă o sarcină irațională evidentă pentru autoritatea publică, accesul la document poate fi refuzat.3. Autoritatea publică poate acorda acces la un document oficial prin referirea solicitantului la surse alternative ușor accesibile.	<p>Solicitantul poate specifica preferința sa în ceea ce ține de forma de acces la informațiile solicitate. De asemenea, Legea privind accesul la informații garantează în mod explicit că, în cazurile de restricții parțiale ale accesului la documente, trebuie să fie asigurat accesul la partea de informație rămasă disponibilă.</p>

Articolul 7 – Taxe pentru accesul la documentele oficiale

Convenția de la Tromsø	Observații privind conformitatea legislației Republicii Moldova
<ol style="list-style-type: none">1. Examinarea documentelor oficiale în sediul instituției urmează a fi gratuită. Acest fapt, însă, nu interzice Părților de a institui taxe pentru serviciile oferite în acest sens de către organele de arhivă și muzee.2. O taxă poate fi impusă solicitantului pentru eliberarea unei copii a documentului oficial, care urmează a fi rezonabilă și să nu depășească costul actual al reproducerii și emiterii documentului. Grila de taxe urmează a fi publicată.	<p>În general, Legea privind accesul la informații reflectă principiul potrivit căruia este posibilă aplicarea de taxe doar pentru a compensa costul real al multiplicării documentului solicitat. Cu toate acestea, nu există reguli clare de care să se conducă autoritățile publice la calcularea taxelor. De exemplu, nu există un tarif standardizat per pagină pentru copiile documentelor solicitate. Prin urmare, există riscul ca autoritățile publice să abuzeze de dreptul lor de a aplica astfel de taxe.</p>

Articolul 8 – Revizuirea procedurii

Convenția de la Tromsø	Observații privind conformitatea legislației Republicii Moldova
<ol style="list-style-type: none">1. 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.2. Solicitantul întotdeauna va avea acces la o procedură operativă și necostisitoare, care implică reexaminarea deciziei de către o autoritate publică sau revizuirea în conformitate cu paragraful 1.	<p>Convenția de la Tromsø stabilește condițiile de bază pentru procedura de revizuire, care sunt reflectate în legislația Republicii Moldova. Convenția nu prevede niciun model specific pentru procedura de revizuire, recunoscând astfel autonomia procesuală a semnatarilor Convenției.</p>

Articolul 9 – Măsuri complementare

Convenția de la Tromsø	Observații privind conformitatea legislației Republicii Moldova
<p>Părțile vor informa publicul despre dreptul acestuia de acces la documente oficiale și cum acest drept poate fi exercitat. Ele vor întreprinde măsuri corespunzătoare pentru a:</p> <ol style="list-style-type: none">1. educa autoritățile publice privind îndatoririle și obligațiile lor în ce privește realizarea acestui drept;2. oferi informații în chestiuni sau activități pentru care ele sunt responsabile;3. administra documentele eficient, astfel încât publicul să aibă acces nestingherit la ele;4. aplica reguli clare și prestabilite pentru păstrarea și distrugerea documentelor.	<p>Astfel de obligații pozitive ale autorităților statului, care s-ar referi la promovarea dreptului la informare, nu sunt abordate de legislația Republicii Moldova și nici nu sunt aplicate în practică. Motivul principal îl constituie lipsa unei instituții responsabile direct de aceste obligații.</p>

Articolul 10 – Documente făcute publice la inițiativa autorităților publice

Convenția de la Tromsø	Observații privind conformitatea legislației Republicii Moldova
<p>O autoritate publică poate lua măsurile necesare, din inițiativă proprie și atunci când este necesar, pentru a face publice documentele oficiale, pe care le deține, în interesul promovării transparenței și eficacității administrării publice, și pentru a încuraja participarea publicului informat în chestiuni de interes general.</p>	<p>Această prevedere a Convenției de la Tromsø se referă la transparența proactivă, deși stabilește obligații mai degrabă generale și destul de reduse ale autorităților publice cu privire la divulgarea proactivă a informațiilor publice. După cum se subliniază în prezentul raport, standardele de transparență proactivă stabilite de Legea privind accesul la informații sunt foarte limitate. Deși nu se constată o lipsă explicită de conformitate cu Convenția de la Tromsø, este clar că Legea privind accesul la informații nu promovează standarde înalte în această privință. Așa cum este stipulat în Nota explicativă la Convenție, se încurajează îndeosebi dezvoltarea proactivă a următoarelor categorii de informații: informații despre structurile autorităților publice, personal, buget, activități, regulamente, politici, decizii, delegare de autoritate, informații despre dreptul de acces și modul de solicitare a documentelor oficiale, precum și orice alte informații de interes public.</p>

Convenția de la Tromsø stabilește un standard minim de transparență pentru instituțiile publice. Legislația Republicii Moldova în general corespunde acestor cerințe. Deficiențele majore se atestă în privința reglementării taxelor pentru accesul la informații și standardele joase cu privire la transparență proactivă. Cu toate acestea, trebuie remarcat faptul că respectarea prevederilor Convenției de la Tromsø nu asigură un standard ridicat de transparență, având în vedere domeniul de aplicare extrem de limitat pentru cerințele ce reies din acest document.

ANEXA 2

REZULTATELE DETALIALE ALE EVALUĂRII

Transparența proactivă – analiza paginilor web ale instituțiilor publice

Nr.	Tipul instituției	Denumirea instituției	EVALUARE													
			Organigrama/lista tuturor subdiviziunilor organizaționale	Budget/financial plan for 2022	Raportul financiar pentru 2021	Cadrul normativ care reglementează activitatea instituției	Funcțiile/serviciile oferite cetățenilor	Registrul bunurilor aflate în proprietatea/gestiuinea instituției relevante	Informațiile de contact pentru depunerea reclamațiilor/solicitațiilor/petițiilor	Informații despre posturile vacante	Informații despre procedurile de angajare realizate (cel puțin pentru anul 2021 și 2022)	Informații despre concursurile de achiziții în desfășurare	Anunțurile privind rezultatele concursurilor de achiziții desfășurate în 2021 și 2022	Informații privind registrele și bazele de date gestionate de instituție	Salariile conducătorilor/membrilor organelor de conducere ale instituțiilor și ale conducătorilor subdiviziunilor structurale	TOTAL (PUNCTAJ)
1.	Minister	Ministerul Economiei	2	0	0	1	0	0	1	2	2	0	0	0	0	8
2.	Minister	Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale	2	2	2	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	9
3.	Minister	Ministerul Finanțelor	2	2	2	2	0	0	2	2	0	2	0	1	0	15
4.	Minister	Ministerul Justiției	2	2	2	2	2	0	2	2	2	0	0	2	0	18
5.	Minister	Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene	0	0	0	2	2	0	0	0	1	0	0	0	0	5
6.	Minister	Ministerul Afacerilor Interne	2	2	0	2	0	1	1	2	2	2	0	1	0	15
7.	Minister	Ministerul Apărării	2	0	0	2	0	0	1	2	2	2	2	0	0	13
8.	Minister	Ministerul Educației și Cercetării	0	0	0	2	2	0	2	2	0	0	0	0	0	8
9.	Minister	Ministerul Culturii	0	0	0	2	0	0	1	1	1	0	0	0	0	5
10.	Minister	Ministerul Muncii și Protecției Sociale	2	0	1	2	2	0	1	2	1	0	0	0	0	11
11.	Minister	Ministerul Sănătății	2	0	0	2	2	0	2	2	2	2	2	0	0	16
12.	Minister	Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare	2	0	0	2	0	0	1	2	2	0	0	0	0	9

INDICELE ACCESULUI LA INFORMAȚIE: măsurarea transparenței instituțiilor publice în Republica Moldova
ANEXA 2

Nr.	Tipul instituției	Denumirea instituției	EVALUARE													TOTAL (PUNCTAJ)
			Organigrama/Lista tuturor subdiviziunilor organizaționale	Budget/financial plan for 2022	Raportul financiar pentru 2021	Cadrul normativ care reglementează activitatea instituției	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 2021 și 2022)	Informații despre concursurile de achiziții în desfășurare	Anunțurile privind rezultatele concursurilor de achiziții desfășurate în 2021 și 2022	Informații privind registrele și bazele de date gestionate de instituție	Salariile conducătorilor/membrilor organelor de conducere ale instituțiilor și ale conducătorilor subdiviziunilor structurale	
13.	Autoritate din subordinea ministerului	Serviciul Fiscal de Stat	2	0	0	2	2	0	2	2	2	0	0	0	0	12
14.	Autoritate din subordinea ministerului	Inspekția Financiară	2	0	0	2	0	0	0	2	1	0	0	0	0	7
15.	Autoritate din subordinea ministerului	Serviciul Vamal	2	2	2	2	0	0	2	2	2	0	0	0	0	14
16.	Autoritate din subordinea ministerului	Agenția Achiziții Publice	2	0	0	2	0	0	0	2	2	0	0	2	0	10
17.	Autoritate din subordinea ministerului	Inspectoratul Național de Probațiune	2	0	0	2	2	0	0	2	2	0	0	0	0	10
18.	Autoritate din subordinea ministerului	Centrul Național de Expertize Judiciare	2	0	0	2	2	0	2	0	0	2	0	2	0	12
19.	Autoritate din subordinea ministerului	Agenția Națională a Arhivelor	2	0	0	2	2	0	2	2	1	0	0	0	0	11
20.	Autoritate din subordinea ministerului	Direcția de Justiție a unității teritorial autonome cu statut special a Găgăuziei (Gagauz-Yeri)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
21.	Autoritate din subordinea ministerului	Agenția de Intervenție și Plăți pentru Agricultură	2	0	0	2	0	0	0	2	1	0	0	0	0	7
22.	Autoritate din subordinea ministerului	Agenția de Mediu	2	2	2	2	1	0	1	2	0	0	0	1	0	13
23.	Autoritate din subordinea ministerului	Inspectoratul pentru Protecția Mediului	2	0	0	2	0	0	0	0	0	1	1	0	0	6
24.	Autoritate din subordinea ministerului	Agenția Moldsilva	2	0	0	2	0	0	0	2	2	0	0	0	0	8

INDICELE ACCESULUI LA INFORMAȚIE: măsurarea transparenței instituțiilor publice în Republica Moldova
ANEXA 2

Nr.	Tipul instituției	Denumirea instituției	EVALUARE													TOTAL (PUNCTAJ)
			Organigrama/Lista tuturor subdiviziunilor organizaționale	Budget/financial plan for 2022	Raportul financiar pentru 2021	Cadrul normativ care reglementează activitatea instituției	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 2021 și 2022)	Informații despre concursurile de achiziții în desfășurare	Anunțurile privind rezultatele concursurilor de achiziții desfășurate în 2021 și 2022	Informații privind registrele și bazele de date gestionate de instituție	Salariile conducătorilor/membrilor organelor de conducere ale instituțiilor și ale conducătorilor subdiviziunilor structurale	
25.	Instituție publică în subordinea Guvernului	Agencia de Guvernare Electronică	2	0	0	2	0	0	2	2	0	1	0	0	0	9
26.	Instituție publică în subordinea Guvernului	Agencia Națională Antidoping	1	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
27.	Instituție publică în subordinea Guvernului	Agencia Servicii Publice	2	0	0	2	2	0	2	2	1	2	0	0	0	13
28.	Instituție publică în subordinea Guvernului	Serviciul Tehnologia Informației și Securitate Cibernetică	0	0	0	2	2	0	2	2	0	2	0	0	0	10
29.	Autoritate autonomă	Comisia Națională a Pieței Financiare	0	1	0	2	2	0	1	1	0	0	0	0	0	7
30.	Autoritate autonomă	Consiliul Concurenței	2	0	2	2	0	0	2	2	2	0	0	0	0	12
31.	Autoritate autonomă	Consiliul Audiovizualului	2	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	2	0	8
32.	Autoritate autonomă	Serviciul Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
33.	Autoritate autonomă	Centrul Național Anticorupție	2	1	0	2	0	0	0	2	2	0	0	0	0	9
34.	Autoritate autonomă	Autoritatea Națională de Integritate	2	2	0	2	0	0	2	0	0	1	0	0	0	9
35.	Autoritate autonomă	Agencia Națională pentru Reglementare în Energetică	2	0	2	2	0	0	2	2	1	0	0	2	0	13
36.	Autoritate autonomă	Agencia Națională pentru Reglementare în Comunicații Electronice și Tehnologia Informației	2	0	2	2	0	0	1	0	0	0	0	2	0	9

INDICELE ACCESULUI LA INFORMAȚIE: măsurarea transparenței instituțiilor publice în Republica Moldova
ANEXA 2

Nr.	Tipul instituției	Denumirea instituției	EVALUARE													TOTAL (PUNCTAJ)
			Organigrama/Lista tuturor subdiviziunilor organizaționale	Budget/financial plan for 2022	Raportul financiar pentru 2021	Cadrul normativ care reglementează activitatea instituției	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 2021 și 2022)	Informații despre concursurile de achiziții în desfășurare	Anunțurile privind rezultatele concursurilor de achiziții desfășurate în 2021 și 2022	Informații privind registrele și bazele de date gestionate de instituție	Salariile conducătorilor/membrilor organelor de conducere ale instituțiilor și ale conducătorilor subdiviziunilor structurale	
37.	Autoritate autonomă	Agencia Națională pentru Soluționarea Contestațiilor	2	0	0	2	0	0	0	2	2	0	0	0	0	8
38.	Autoritate autonomă	Casa Națională de Asigurări Sociale	2	0	0	2	2	0	1	2	0	0	0	0	0	9
39.	Alte organe centrale	Parlamentul RM	2	2	2	2	0	0	2	2	2	2	2	0	0	18
40.	Alte organe centrale	Președinția RM	2	2	2	0	0	0	2	2	2	0	0	0	0	12
41.	Alte organe centrale	Curtea de Conturi	2	0	0	2	0	0	1	2	0	0	0	0	0	7
42.	Alte organe centrale	Banca Națională a Moldovei	2	0	0	2	0	0	2	2	0	2	0	2	0	12
43.	Alte organe centrale	Procuratura Generală a RM	2	0	0	2	0	0	1	0	0	0	0	0	0	5
44.	Consiliu raional	Cahul	2	2	0	2	2	0	1	2	1	2	0	0	0	14
45.	Consiliu raional	Călărași	0	0	0	2	0	0	1	2	2	0	0	0	0	7
46.	Consiliu raional	Cantemir	0	0	0	2	1	0	2	0	0	1	1	0	0	7
47.	Consiliu raional	Cimișlia	2	0	0	2	0	0	2	2	2	2	0	0	0	12
48.	Consiliu raional	Criuleni	2	0	0	2	0	0	1	0	0	0	1	0	0	6
49.	Consiliu raional	Drochia	2	0	0	2	0	0	2	2	0	2	2	0	0	12
50.	Consiliu raional	Edineț	1	0	0	1	0	0	2	0	0	0	0	0	0	4
51.	Consiliu raional	Hîncești	2	0	0	1	0	0	2	0	0	0	1	0	0	6
52.	Consiliu raional	Ialoveni	1	0	0	2	0	0	2	2	1	0	0	0	0	8
53.	Consiliu raional	Orhei	2	0	0	2	0	0	2	2	2	2	2	0	0	14
54.	Consiliu raional	Rîșcani	1	0	0	1	0	0	2	2	0	2	2	0	0	10
55.	Consiliu raional	Soroca	2	0	0	2	0	0	2	0	0	2	0	0	0	8
56.	Consiliu raional	Ștefan-Vodă	2	0	0	0	0	0	1	2	0	0	1	0	0	6
57.	Consiliu raional	Strășeni	2	0	0	2	0	0	2	2	2	2	2	0	0	14
58.	Consiliu raional	Ungheni	2	0	0	0	1	0	2	1	1	0	0	0	0	7

Accesibilitatea informațiilor publice la solicitare

Nr.	Tipul instituției	Denumirea instituției	INFORMAȚII SOLICITATE			TOTAL (PUNCTAJ)
			Salariile (incluzând toate bonusurile și indemnizațiile) plătite conducătorilor/membrilor organelor de conducere ale instituțiilor și ale conducătorilor subdiviziunilor structurale în 2021: listă dezagregată la nivelul fiecărei persoane individual	Registrul contractelor de achiziții de bunuri, servicii și lucrări de valoare mică, a căror valoare depășește suma de 10.000 lei pentru bunuri, servicii și lucrări, fără taxa pe valoarea adăugată, pentru anul 2022: păți, valoarea contractului, obiectul, data contractului	Registrul subvențiilor/granturilor/donațiilor efectuate către entități private în perioada 2021-2022: beneficiar, temei juridic, formă juridică, valoare, data	
1.	Minister	Ministerul Economiei	2	2	2	6
2.	Minister	Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale	2	2	2	6
3.	Minister	Ministerul Finanțelor	0	2	1	3
4.	Minister	Ministerul Justiției	0	0	2	2
5.	Minister	Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene	1	2	2	5
6.	Minister	Ministerul Afacerilor Interne	0	0	0	0
7.	Minister	Ministerul Apărării	0	0	2	2
8.	Minister	Ministerul Educației și Cercetării	0	2	2	4
9.	Minister	Ministerul Culturii	0	0	0	0
10.	Minister	Ministerul Muncii și Protecției Sociale	0	0	0	0
11.	Minister	Ministerul Sănătății	0	2	1	3
12.	Minister	Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare	0	2	2	4
13.	Autoritate din subordinea ministerului	Serviciul Fiscal de Stat	0	0	0	0
14.	Autoritate din subordinea ministerului	Inspecția Financiară	0	0	0	0
15.	Autoritate din subordinea ministerului	Serviciul Vamal	0	2	2	4
16.	Autoritate din subordinea ministerului	Agenția Achiziții Publice	0	0	2	2
17.	Autoritate din subordinea ministerului	Inspectoratul Național de Probațiune	0	2	2	4
18.	Autoritate din subordinea ministerului	Centrul Național de Expertize Judiciare	0	0	2	2
19.	Autoritate din subordinea ministerului	Agenția Națională a Arhivelor	0	0	0	0
20.	Autoritate din subordinea ministerului	Direcția de Justiție a unității teritoriale autonome cu statut special a Găgăuziei (Gagauz-Yeri)	1	0	2	3

INDICELE ACCESULUI LA INFORMAȚIE: măsurarea transparenței instituțiilor publice în Republica Moldova
ANEXA 2

Nr.	Tipul instituției	Denumirea instituției	INFORMAȚII SOLICITATE			TOTAL (PUNCTAJ)
			Salariile (incluzând toate bonusurile și indemnizațiile) plătite conducătorilor/membrilor organelor de conducere ale instituțiilor și ale conducătorilor subdiviziunilor structurale în 2021 : listă dezagregată la nivelul frecării persoane individual	Registrul contractelor de achiziții de bunuri, servicii și lucrări de valoare mică, a căror valoare depășește suma de 10.000 lei pentru bunuri, servicii și lucrări, fără taxa pe valoarea adăugată, pentru anul 2022: părți, valoarea contractului, obiectul, data contractului	Registrul subvențiilor/granturilor/donațiilor efectuate către entități private în perioada 2021-2022: beneficiar, temei juridic, formă juridică, valoare, data	
21.	Autoritate din subordinea ministerului	Agencia de Intervenție și Plăți pentru Agricultură	2	2	0	4
22.	Autoritate din subordinea ministerului	Agencia de Mediu	0	0	2	2
23.	Autoritate din subordinea ministerului	Inspectoratul pentru Protecția Mediului	0	0	0	0
24.	Autoritate din subordinea ministerului	Agencia Moldsilva	0	0	0	0
25.	Instituție publică în subordinea Guvernului	Agencia de Guvernare Electronică	0	0	2	2
26.	Instituție publică în subordinea Guvernului	Agencia Națională Antidoping	0	0	0	0
27.	Instituție publică în subordinea Guvernului	Agencia Servicii Publice	0	2	2	4
28.	Instituție publică în subordinea Guvernului	Serviciul Tehnologia Informației și Securitate Cibernetică	0	2	2	4
29.	Autoritate autonomă	Comisia Națională a Pieței Financiare	0	0	2	2
30.	Autoritate autonomă	Consiliul Concurenței	2	2	2	6
31.	Autoritate autonomă	Consiliul Audiovizualului	2	2	2	6
32.	Autoritate autonomă	Serviciul Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor	1	2	2	5
33.	Autoritate autonomă	Centrul Național Anticorupție	0	2	2	4
34.	Autoritate autonomă	Autoritatea Națională de Integritate	1	2	2	5
35.	Autoritate autonomă	Agencia Națională pentru Reglementare în Energetică	0	2	2	4
36.	Autoritate autonomă	Agencia Națională pentru Reglementare în Comunicații Electronice și Tehnologia Informației	0	2	2	4
37.	Autoritate autonomă	Agencia Națională pentru Soluționarea Contestațiilor	0	2	2	4
38.	Autoritate autonomă	Casa Națională de Asigurări Sociale	2	0	2	4
39.	Alte organe centrale	Parlamentul RM	0	0	2	2
40.	Alte organe centrale	Președinția RM	2	2	2	6

INDICELE ACCESULUI LA INFORMAȚIE: măsurarea transparenței instituțiilor publice în Republica Moldova
ANEXA 2

Nr.	Tipul instituției	Denumirea instituției	INFORMAȚII SOLICITATE			TOTAL (PUNCTAJ)
			Salariile (incluzând toate bonusurile și indemnizațiile) plătite conducătorilor/membrilor organelor de conducere ale instituțiilor și ale conducătorilor subdiviziunilor structurale în 2021: listă dezagregată la nivelul fiecărei persoane individual	Registrul contractelor de achiziții de bunuri, servicii și lucrări de valoare mică, a căror valoare depășește suma de 10.000 lei pentru bunuri, servicii și lucrări, fără taxa pe valoarea adăugată, pentru anul 2022: părți, valoarea contractului, obiectul, data contractului	Registrul subvențiilor/granturilor/donațiilor efectuate către entități private în perioada 2021-2022: beneficiar, temei juridic, formă juridică, valoare, data	
41.	Alte organe centrale	Curtea de Conturi	0	0	0	0
42.	Alte organe centrale	Banca Națională a Moldovei	0	0	0	0
43.	Alte organe centrale	Procuratura Generală a RM	1	2	0	3
44.	Consiliu raional	Cahul	0	0	0	0
45.	Consiliu raional	Călărași	0	2	2	4
46.	Consiliu raional	Cantemir	0	0	0	0
47.	Consiliu raional	Cimișlia	0	0	0	0
48.	Consiliu raional	Criuleni	0	2	2	4
49.	Consiliu raional	Drochia	2	2	2	6
50.	Consiliu raional	Edineț	0	0	0	0
51.	Consiliu raional	Hîncești	1	2	2	5
52.	Consiliu raional	Ialoveni	0	0	0	0
53.	Consiliu raional	Orhei	2	2	2	6
54.	Consiliu raional	Rîșcani	0	2	2	4
55.	Consiliu raional	Soroca	2	2	2	6
56.	Consiliu raional	Ștefan-Vodă	0	2	2	4
57.	Consiliu raional	Strășeni	0	0	0	0
58.	Consiliu raional	Ungheni	0	0	0	0

INDICELE ACCESULUI LA INFORMAȚIE: măsurarea transparenței instituțiilor publice în Republica Moldova
ANEXA 2

Nr.	Tipul instituției	Denumirea instituției	Registrul contractelor de achiziții de bunuri și servicii pentru anul 2022: părți, valoarea contractului, subiect, data contractului	Salariile (incluzând toate sporurile și indemnizațiile), plățile membrilor consiliului de administrație, comitetului de cenzori și administratorului în 2021 și 2022: listă defalcată la nivelul fiecărei persoanei individuale	TOTAL (PUNCTAJ)
59.	Întreprindere de stat	ÎS Aeroportul Internațional Chișinău	2	2	4
60.	Întreprindere de stat	Întreprinderea de Stat pentru Utilizarea Spațiului Aerian și Deservirea Traficului Aerian "MOLDATSA"	2	2	4
61.	Întreprindere de stat	ÎS "Administrația de Stat a Drumurilor"	2	2	4
62.	Întreprindere de stat	ÎS "Calea Ferată din Moldova"	Niciun răspuns	Niciun răspuns	0
63.	Întreprindere de stat	ÎS "Poșta Moldovei"	2	2	4
64.	Întreprindere de stat	ÎS Combinatul de Vinuri de Calitate "Mileștii Mici"	2	2	0
65.	Întreprindere de stat	ÎS "Direcția pentru Exploatarea Imobilului"	Niciun răspuns	Niciun răspuns	4
66.	Întreprindere de stat	ÎS "Direcția de Exploatare a Locuințelor"	Niciun răspuns	Niciun răspuns	0
67.	Întreprindere de stat	ÎS Institutul Național de Cercetări și Proiectări în Domeniul Amenajării Teritoriului, Urbanismului și Arhitecturii "Urbanproiect"	Niciun răspuns	Niciun răspuns	0
68.	Întreprindere de stat	ÎS Institutul de Stat de Proiectare "Ruralproiect"	Niciun răspuns	Niciun răspuns	0
69.	Societate pe acțiuni	SA „Moldtelecom”	0	0	0
70.	Societate pe acțiuni	SA „Metalferos”	Niciun răspuns	Niciun răspuns	0
71.	Societate pe acțiuni	SA „Tracom”	Niciun răspuns	Niciun răspuns	0
72.	Societate pe acțiuni	SA „Termoelectrica”	0	0	0
73.	Societate pe acțiuni	SA „Moldova-Film”	2	2	4