

ACEESUL LA INFORMAȚIILE DE INTERES PUBLIC ÎN LUMINA LEGII 544/2001

Raport final
asupra seriei de trei seminarii organizate de ABA/CEELI cu finanțare
din partea Agenției Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională



- Iulie 2005 -



Acest proiect a fost posibil datorită susținerii acordate Asociației Baroului American/Inițiativa Juridică pentru Europa Centrală și Eurasia (ABA/CEELI) de către Agenția Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională (USAID) prin contractul nr. 186-A-00-0300103-00. Opiniile exprimate în lucrarea de față aparțin autorilor și nu reflectă neapărat punctul de vedere al Agenției Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională.

Mulțumiri:

Doresc să mulțumesc în mod deosebit echipei biroului CEELI România care a contribuit la pregătirea și realizarea seminariilor: Luminița Nicolae, consilier juridic, Ruxandra Costache, consilier juridic, Genoveva Bolea, coordonator de program și Adina Edu director administrativ - financiar; Ana Maria Andronic, consilier juridic, și Violeta Bălan bursier în cadrul CEELI, care și-au adus contribuția la pregătirea acestui raport; formatorilor care au moderat seminariile, domnii judecători Roxana Trif și Alexandru Vasiliu de la Curtea de Apel Brașov; președinților curților de apel care au găzduit cu generozitate seminariile și, în mod special, tuturor participanților ale căror opinii vor contribui la perfecționarea cadrului legislativ și la aplicarea prevederilor legale privind accesul la informațiile de interes public în România.

*Madeleine Crohn,
Director
ABA CEELI România*

CUPRINS:

I. Sumar	5
II. Conținutul seminariilor	9
III. Dezbaterile	11
A. Studiile de caz	11
B. Aspecte de practică judiciară	22
C. Informațiile-documentele publice	32
D. Organizarea și funcționarea birourilor de informații și relații publice astfel cum este reglementată în Regulamentul de Ordine Interioară al Instanțelor și Parchetelor	37
E. Evaluarea seminariilor	39
IV. Concluzii	40

I. SUMAR

Caracterul de noutate al legislației referitoare la accesul la informațiile de interes public, cerințele impuse de aceasta, consecințele prevăzute în caz de nerespectare a principiului liberului acces la informațiile de interes public precum și creșterea numărului de solicitări privind informațiile de interes public¹ reprezintă tot atâtea provocări pentru magistrații judecătorești care se confruntă cu problematica Legii nr. 544/2001.

În dorința de a sprijini procesul de implementare a acestor dispoziții legale precum și eforturile autorităților române de a-și îndeplini obligațiile ce le revin în lumina acestor noi dispoziții, Asociația Broului American/Inițiativa Juridică pentru Europa Centrală și Eurasia (ABA-CEELI) a inclus în planul său de activități, în cadrul programului finanțat de Agenția Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională (USAID), derularea unei serii de seminarii pe tema accesului la informațiile de interes public. Seminariile au fost organizate în perioada iunie-octombrie 2004, în parteneriat cu Institutul Național al Magistraturii, în următoarele orașe: Craiova (2 iunie 2004), Constanța (9-10 septembrie 2004) și Iași (21-22 octombrie 2004), reunind judecătorești de la instanțele din raza Curților de Apel Craiova, Oradea, Constanța, București, Iași și Brașov, precum și funcționarii publici responsabili cu birourile de informare și relații publice de la aceste instanțe, înființate în baza Legii nr. 544/2001.

Scopul elaborării prezentului raport este de a prezenta, pe scurt, discuțiile ce au avut loc în cadrul seminariilor, mai ales dezbaterile pe marginea interpretării și aplicării unor dispoziții legale, precum și de a propune o serie de recomandări venite din partea magistraților. Raportul este structurat pe trei

¹ Raportul Agenției pentru Strategii Guvernamentale cu privire la implementarea dispozițiilor Legii nr. 544/2001 privind accesul la informațiile publice precum și ale Legii nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, menționează că numărul plângerilor adresate

secțiunii principale, corespunzător punctelor de pe agenda de lucru ce au fost dezbătute de participanți.

El cuprinde, așadar, în prima sa parte, o prezentare detaliată a discuțiilor purtate de participanți pe marginea unor studii de caz ipotetice, ce au fost oferite acestora, de către moderatori, tocmai cu scopul de a releva soluțiile la care judecătorii au ajuns precum și argumentele aduse în sprijinul acestor soluții, studiile de caz fiind construite în jurul unor aspecte controversate sau neclare ale Legii nr. 544/2001 și ale normelor metodologice de aplicare a acesteia.

O a doua secțiune a acestui raport final pune la dispoziția cititorilor interesați dezbaterile teoretice pe marginea aspectelor controversate și neclare din legislația privind accesul la informațiile de interes public, astfel cum au fost ele identificate de către participanți, precum și modalitatea de interpretare oferită de aceștia.

În final, raportul prezintă punctele de vedere și sugestiile magistraților asupra a ceea ce trebuie să constituie informație de interes public la nivelul instanțelor judecătorești, precum și a acelor informații sau documente care nu pot avea acest caracter tocmai datorită specificului activității instanțelor.

Apreciem că aceasă ultimă secțiune a raportului ce conține comentariile și sugestiile a aproximativ 75 de judecători, va fi deosebit de utilă instanțelor judecătorești și Consiliului Superior al Magistraturii (CSM) în demersul lor de a se conforma dispozițiilor art. 5 alin (1) lit. g) și h) din Legea nr. 544/2001.

CEELI va întocmi, pe baza sugestiilor primite din partea judecătorilor, un document conținând lista finală a acestor documente/informații cu caracter public, listă care va fi ulterior supusă aprobării CSM pentru crearea unei practici unitare în această materie.

instanțelor având ca temei juridic dispozițiile acestor legi a crescut în anul 2004 cu 124% omparativ

Participanții

La fiecare seminar participanții judecători au fost selectați, în principal, din rândul acelor care soluționează cauze în baza Legii nr. 544/2001, funcționând la secțiile de contencios administrativ din cadrul instanțelor mai-sus menționate. La seminarii au participat, de asemenea, persoanele desemnate ca responsabile cu birourile de informații și relații publice din cadrul respectivelor instanțe.

Moderatorii celor trei seminarii au fost Roxana Trif și Alexandru Vasiliu, judecători la Curtea de Apel Brașov, experți ai Institutului Național al Magistraturii; aceștia au participat, în anul 2001, la o sesiune de formare a formatorilor, în Olanda, organizată în cadrul programului derulat de INM și Comitetul Helsinki din Olanda, activând, de la acea dată, în rețeaua de formatori a INM pentru pregătirea continuă a magistraților.

Metodele de predare

Una dintre metodele de predare alese de formatori și apreciate în mod deosebit de către participanții la alte seminarii a fost cea a studiilor de caz, motiv pentru care ea a fost utilizată și la această serie de seminarii. Această metodă a permis punerea în discuție a dispozițiilor Legii nr. 544/2001, interpretarea acestora și aplicarea lor în cazuri practice. Au fost abordate de asemenea, într-o manieră interactivă, pe grupuri de lucru, aspecte controversate sau neclare ale Legii nr. 544/2001 și ale Normelor sale Metodologice cuprinse în Hotărârea Guvernului nr. 123/2002, precum și informațiile de interes public produse și/sau gestionate de instanțele judecătorești. Acest ultim demers se înscrie în linia eforturilor pe care ABA/CEELI le depune pentru sprijinirea instanțelor în a se conforma dispozițiilor Legii nr. 544/2001 și a afișa, la nivel național, această listă a informațiilor de interes public (obligație ce incumbă fiecărei instituții publice potrivit art.5 lit.g) și h) din Legea nr. 544/2001).

Materialele de seminar

Tuturor participanților le-a fost transmis, în avans, de către ABA/CEELI, materialul „*Accesul la informațiile de interes public – ghid teoretic și practic pentru judecători*”. Acest ghid a fost elaborat de biroul CEELI cu sprijin financiar din partea Agenției Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională (USAID) atât pentru a veni în întâmpinarea nevoilor judecătorilor care soluționează cauze în materia accesului la informațiile de interes public, cât și pentru a pune în discuție o serie de aspecte neclare sau controversate rezultate din interpretarea sau aplicarea Legii nr. 544/2001 și a Normelor Metodologice de aplicare conținute în Hotărârea Guvernului nr. 123/2002. Studiile de caz propuse de cei doi moderatori au fost oferite participanților în ziua seminarului.

cu anul 2003.

II. CONȚINUTUL SEMINARIILOR

Fiecare seminar a debutat cu o **sesiune introductivă**, în care participanții s-au prezentat și au menționat principalele motive pentru care și-au manifestat interesul pentru o asemenea temă de seminar, printre acestea fiind exprimate următoarele:

- aprofundarea, într-o manieră interactivă, a dispozițiilor Legii nr. 544/2001;
- unificarea jurisprudenței în acest domeniu, schimb de experiență cu colegii de la alte instanțe;
- clarificarea statutului funcționarilor de la birourile de informații și relații publice;
- identificarea practicii judiciare în acest domeniu;
- identificarea listei de documente pe care instanța este obligată, în baza Legii nr. 544/2001, să o publice;
- discutarea delimitării atribuțiilor funcționarului public care lucrează la birourile de informare și relații publice din cadrul instanțelor de cele ale judecătorului – purtător de cuvânt;
- îmbunătățirea cunoștințelor în materia relației judecătorului cu presa;
- cunoașterea problematicii Legii nr. 544/2001 nu doar de către cei care judecă aceste cauze, ci de către toți judecătorii, aceasta fiind de interes general;
- discutarea și analizarea neconcordanțelor dintre Legea nr. 544/2001 și Normele Metodologice de aplicare ale acesteia.

Următoarea etapă a seminariilor a constituit-o dezbaterile **studiilor de caz**, în număr de trei pentru seminarul organizat în Craiova² și cinci pentru celelalte două seminarii (Constanța și Iași), care s-au axat, în principal, pe:

² Primul seminar (Craiova) a fost organizat pe durata unei singure zile, stabilindu-se ulterior, pe baza sugestiilor venite din partea participanților, că această durată este insuficientă pentru abordarea

- stabilirea caracterului de informație publică și a celui de informație clasificată, aceasta din urmă fiind reglementată de Legea nr. 182/2002;
- prezumarea interesului în cazul solicitării unei informații de interes public;
- problematica prejudiciului și a daunelor morale și/sau patrimoniale;
- aspecte legate de calcularea termenelor prevăzute de Legea nr. 544/2001;
- caracterul facultativ al procedurilor administrative prealabile.

Metoda utilizată de moderatorii a fost aceea a grupurilor de lucru, astfel încât, pe întreg parcursul fiecărui seminar, participanții au fost organizați în trei grupuri, fiecare desemnându-și un purtător de cuvânt pentru exprimarea opiniilor majoritare. Participanții care nu s-au raliat acestor opinii majoritare au fost încurajați să-și exprime individual propriile opinii. Am considerat necesar ca în cuprinsul acestui raport să menționăm atât opiniile majoritare, cât și pe cele minoritare, cu argumentele aduse de către participanți în susținerea lor, aceste puncte de vedere exprimate fiind de o importanță însemnată în unificarea jurisprudenței, precum și a unor eventuale modificări legislative.

În cea de-a treia parte a seminarului, participanții, împreună cu moderatorii, au încercat să stabilească o **listă a informațiilor/documentelor produse și/sau gestionate de instanțele judecătorești** care, în baza prevederilor Legii nr. 544/2001 sunt publice.

tuturor problemelor ridicate de legislația specifică în materie, motiv pentru care următoarele două seminarii s-au desfășurat pe durata a două zile.

III. DEZBATERILE

A. Studiile de caz

1. Studiu de caz nr.1

A.B., cu domiciliul în municipiul X, a solicitat Consiliului Local următoarele date:
- copia procesului-verbal de ședință în care s-a adoptat hotărârea de concesiune a reparării arterelor principale de circulație și copia contractului de concesiune;
- numărul contractelor de concesiune încheiate în anul anterior și suma totală încasată la bugetul local din derularea acestor contracte.
Consiliul Local nu a comunicat nici un răspuns.
Petentul s-a adresat instanței de judecată și a solicitat obligarea pârâtei la comunicarea răspunsului, precum și daune morale în valoare de 20.000.000 lei.

Întrebare:

Care este soluția instanței? Motivați.

În cadrul discuțiilor purtate pe marginea **studiului de caz nr. 1**, s-au reținut următoarele comentarii:

a. Seminarul din Craiova:

- Consiliul local este obligat să elibereze solicitanților copia unui contract de concesiune pentru repararea unor drumuri, precum și copia procesului verbal al ședinței consiliului local prin care s-a hotărât concesiunea; rezerve s-au exprimat din partea anumitor participanți cu privire la publicitatea întregului contract de

concesiune, unii dintre aceștia susținând că, în baza excepției reglementată la art.12 lit. c) din Legea nr. 544/2001, consiliul local ar putea fi obligat doar la transmiterea informației privind prețul contractului, nu și a celorlalte clauze contractuale.

- În unanimitate, participanții au considerat că informațiile cu privire la numărul contractelor de concesiune încheiate în anul anterior, precum și suma totală încasată la bugetul local din derularea acestor contracte trebuiau transmise solicitantului.

- Majoritatea participanților a fost de părere că admisibilitatea capătului de cerere privind acordarea de daune morale reclamantului este la latitudinea judecătorului, legea neprevăzând obligația, ci numai posibilitatea acordării acestora; în opinia unora dintre participanți, atitudinea culpabilă, sfidătoare a instituției (de a nu transmite nici un fel de răspuns solicitantului) ar putea constitui o bază suficientă pentru sancționarea acesteia prin obligarea la plata daunelor morale. Cu toate acestea, ceea ce trebuie analizat și probat însă, în acest caz este prejudiciul suferit de solicitant, acesta trebuind să constituie motiv de acordare a unor daune morale.

b. Seminarul din Constanța:

- Cererea reclamantului este întemeiată, astfel încât, în baza art. 5 din Legea nr. 544/2001, pârâta este obligată să furnizeze informațiile solicitate.

- În opinia unor participanți, simpla lipsă a răspunsului poate reprezenta neîndeplinirea obligației ceea ce poate constitui o dovedire a prejudiciului și, prin urmare, temei pentru acordarea daunelor morale; în opinia altora, însă, sunt datorate doar daune morale minime, simbolice, având în vedere că totuși prejudiciul nu a putut fi dovedit, însă atitudinea autorității (conduita sa modul de refuz care poate leza demnitatea solicitantului) trebuie sancționată; au fost și participanți care au susținut neacordarea daunelor, întrucât nu orice refuz generează în mod automat un prejudiciu moral.

- Noțiunea de „prejudiciu moral” a constituit, în cadrul discuțiilor, un subiect intens analizat și dezbătut. Astfel, s-a menționat că prejudiciul moral este un

element cheie în stabilirea daunelor datorate încălcării obligațiilor prevăzute de Legea 544/2001. S-a susținut că dreptul la informație fiind un drept nepatrimonial, încălcarea lui atrage în mod automat acordarea de daune morale, iar cuantificarea daunelor este un proces complex și cu criteriile de stabilire ce depind de gravitatea încălcării, situația de fapt, dreptul încălcat precum și alți asemenea factori.

- Referitor la eliberarea copiei procesului verbal de ședință, au existat opinii conform cărora, deși ca rezultat al unei deliberări, aceasta se poate încadra într-una din excepțiile prevăzute la art. 12 lit.b) al Legii nr. 544/2001³. Totuși, conform practicii CEDO și a condițiilor reglementate expres de Legea nr. 182/2002, nu ne aflăm în prezența unei asemenea excepții și, ca atare, copia procesului verbal de ședință ar trebui eliberată.

c. Seminarul din Iași:

- În mod unanim s-a apreciat de către participanți că soluția instanței de judecată trebuia să fie aceea de admitere a plângerii și a obligării consiliul local să furnizeze solicitanților informațiile solicitate; consiliul local, instituție publică în sensul art. 19 din Legea nr. 544/2001, avea la rândul său obligația de a transmite în scris răspunsul de refuz în furnizarea acestor informații, motivat în baza art. 12 lit. c) din Legea nr. 544/2001⁴, prin atitudinea sa încălcând

³ “ Se exceptează de la accesul liber al cetățenilor prevăzut la art. 1 informațiile privind deliberările autorităților, precum și cele care privesc interesele economice și politice ale României, dacă fac parte din categoria informațiilor clasificate, potrivit legii”.

⁴ “Se exceptează de la accesul liber al cetățenilor, prevăzut la art. 1 informațiile privind activitățile comerciale sau financiare, dacă publicitatea acestora aduce atingere principiului concurenței loiale, potrivit legii”.

dispozițiile art. 7 din Legea nr. 544/2001⁵ și art.16 din Normele Metodologice de aplicare⁶.

▪ S-a menționat că, numai în situația în care prin furnizarea acestor informații s-ar fi adus atingere principiului liberei concurențe, atunci aceste informații nu ar fi trebuit date publicității.

▪ S-a apreciat că ședințele și hotărârile consiliului local sunt publice și de interes public, referindu-se la aspecte de ordine publică și, ca atare, informații despre ele trebuie furnizate oricărei persoane interesate. S-a exprimat însă și opinia minoritară că procesul-verbal de ședință nu ar trebui furnizat, întrucât acesta este prealabil luării hotărârii și deliberării și că ceea ce este de interes este rezultatul deliberării, iar nu modul în care s-a ajuns la respectiva decizie. S-a invocat în sprijinul acestei opinii art.12 lit b) din Legea nr. 544/2001, care prevede însă că informațiile privind deliberările autorităților sunt exceptate de la accesul liber al cetățenilor doar dacă fac parte din categoria informațiilor clasificate, ceea ce nu rezultă din speța supusă dezbaterii.

2. Studiu de caz nr.2

Un ziarist s-a adresat Curții de Apel din localitate și a solicitat următoarele date:

- 1) numărul de cauze aflate pe rolul instanței în cursul anului 2003 și care au avut ca obiect verificarea averii persoanelor prevăzute în Legea nr. 115/1996, soluțiile pronunțate și copii ale hotărârilor (atât de la comisie cât și de la instanța de judecată);
- 2) copia acțiunii de divorț și a declarațiilor de martori din dosarul civil care are ca apelant pe primarul municipiului;
- 3) numele judecătorilor care compun secția de contencios-administrativ a instanței.

Curtea a refuzat comunicarea datelor, cu motivarea că sunt exceptate din categoria informațiilor de interes public, iar solicitantul nu a justificat un interes pentru obținerea acestora.

Întrebare:

⁵ “Autoritățile și instituțiile publice au obligația să răspundă în scris la solicitarea informațiilor de interes public în termen de 10 zile sau, după caz, în cel mult 30 de zile de la înregistrarea solicitării, în funcție de dificultatea, complexitatea, volumul lucrărilor documentare și de urgența solicitării. În cazul în care durata necesară pentru identificarea și difuzarea informației solicitate depășește 10 zile, răspunsul va fi comunicat solicitantului în maximum 30 de zile, cu condiția înștiințării acestuia în scris despre acest fapt în termen de 10 zile”.

⁶ “Termenele pentru comunicarea în scris a unui răspuns solicitanților de informații de interes public sunt cele prevăzute de Legea nr. 544/2001(...)”.

Cum apreciați răspunsul Curții de Apel și care sunt căile puse la dispoziție de Legea nr. 544/2001 pentru ca ziaristul să continue solicitarea informațiilor apreciate ca fiind de interes public.

Ca aspecte relevante subliniate în cadrul **studiului de caz nr. 2**, s-au reținut următoarele:

a. Seminariile din Craiova și Constanța:

- Transmiterea numărului de cauze aflate pe rolul unei instanțe este posibilă, aceste informații fiind pur statistice, fără restricții impuse, pe cale de excepție, de Legea nr. 544/2001.
- Numele judecătorilor din cadrul secției de contencios-administrativ a instanței este, de asemenea, o informație de interes public care poate fi transmisă solicitanților.
- Copiile unei acțiuni de divorț, precum și ale declarațiilor martorilor sunt documente care nu pot fi transmise având în vedere că includ informații referitoare la datele personale ale persoanelor, informații ce sunt exceptate de la liberul acces potrivit Legii nr. 544/2001.
- Opinii diferite au fost exprimate de către participanții din Craiova cu privire la transmiterea către solicitant a copiilor hotărârilor judecătorești care au drept cauză verificarea averilor demnitarilor; în acest caz, unii participanți au susținut că hotărârile judecătorești sunt oricum supuse comunicării și că ceea ce se poate transmite solicitanților este locul unde acestea au fost publicate (arhiva instanței, condica de ședință); în opinia altor participanți la seminarii, ceea ce se poate transmite este numai dispozitivul hotărârilor.

b. Seminarul din Iași:

- Refuzul Curții de Apel este în parte nejustificat, întrucât Curtea de Apel este instituție publică, iar informațiile solicitate la punctele 1) și 3) sunt informații de interes public; în plus, ziaristul are un interes justificat în solicitarea unor asemenea informații, Legea nr. 544/2001 nesolicitând justificarea unui asemenea

interes nici pentru ziariști și nici pentru cetățenii ce solicită informații de interes public.

- Informația statistică solicitată privind numărul cauzelor ce au avut ca obiect verificarea averii persoanelor prevăzute în Legea nr.115/1996 trebuia furnizată, fiind de interes public. S-a menționat că și hotărârile comisiei înființate în baza aceleiași legi sunt publice, ele fiind publicate în Monitorul Oficial. Aici a fost exprimată opinia majoritară în sensul că se vor da publicității numai ordonanțele de clasare rămase definitive. Celelalte hotărâri ale instanței, atunci când sunt irevocabile, nu pot fi date publicității decât cu acordul părții.
- Informația solicitată privind hotărârea de divorț nu este de interes public, ea fiind exceptată de la liberul acces prin art. 12 lit d) și art. 14 din Legea nr. 544/2001, afectând capacitatea de exercitare a unei funcții publice. Ea poate fi comunicată numai cu acordul părții.
- Judecătorii sunt persoane publice, numite prin decret al Președintelui României publicat în Monitorul Oficial, ca atare numele acestora sunt de interes public și pot fi comunicate.
- În ce privește calea pe care ziaristul o are la îndemână pentru exercitarea dreptului său, participanții au fost unanim de acord că el poate să urmeze calea procedurii administrative prealabile, care însă nu este obligatorie (invocându-se art. 21 alin. 4 din Constituție), sau se poate adresa cu o plângere directă la tribunalul competent teritorial, secția de contencios administrativ.

3. Studiu de caz nr.3

O organizație neguvernamentală a cărei activitate vizează respectarea drepturilor omului s-a adresat Ministerului de Interne pentru a i se comunica următoarele informații:

- care este numărul locurilor de deținere aflate în administrarea inspectoratelor județene de poliție și care este capacitatea totală a acestora;
- care este numărul persoanelor deținute în prezent în aceste locuri și câte dintre acestea sunt condamnate definitiv;
- care este numărul total al personalului care deservește aceste locuri de deținere.

Ministerul a refuzat comunicarea cu motivarea că informațiile solicitate sunt clasificate și potrivit art. 12 din Legea nr. 544/2001 sunt exceptate de la accesul liber al cetățenilor. Împotriva refuzului Ministerului, organizația s-a adresat cu plângere tribunalului competent.

Întrebare:

Care este soluția tribunalului? Motivați.

Dezbaterea **studiului de caz nr. 3** a adus în discuție următoarele probleme și concluzii:

a. Seminarile din Craiova și Constanța:

- Participanții la aceste seminarii au exprimat opinii comune referitoare la faptul că solicitările de date pur statistice, chiar dacă, pe fond, privesc informații clasificate, sunt absolut legale și admisibile, iar instituțiile confruntate cu asemenea cereri sunt obligate, conform Legii nr. 544/2001, la transmiterea lor.

b. Seminarul din Iași:

- Toate informațiile solicitate sunt de interes public, nefiind clasificate sau exceptate în baza unui alt temei, participanții observând că această calificare este în acord cu definiția dată de Consiliul Europei "documentelor publice", definiție regăsită în Ghidul pus la dispoziție de ABA/CEELI.
- Instanța urmează ca în cauza în speță să admită acțiunea și să oblige Ministerul de Interne să furnizeze informațiile solicitate, care sunt date pur statistice ce nu pot afecta în nici un mod siguranța națională.
- O altă problemă pusă în discuție a fost aceea dacă instanța poate solicita și examina un document calificat ca secret de serviciu, opinia majoritară fiind aceea că acest lucru este posibil, cu obligația de a se respecta regimul acestui document. Opinia minoritară a fost argumentată în sensul că legiuitorul a încadrat în această categorie anume documente ce se sustrag controlului judiciar și că accesul la informațiile de interes public are limitele sale. S-au invocat aici dispoziții ale Legii nr.182/2001 privind protecția informațiilor clasificate precum și ale Hotărârii Guvernului nr. 585/2002 privind Standardele Naționale de protecție a informațiilor clasificate.

4. Studiu de caz nr.4

D.E. a solicitat Primăriei din localitate, la data de 5 martie 2003, unele date de interes public cu privire la structura organizatorică a acestei autorități publice.

Petentul nu a primit nici un fel de răspuns la solicitarea sa și în aceste condiții s-a adresat instanței cu plângere la data de 20 aprilie 2003.

Pârâta a invocat la primul termen de judecată două excepții de procedură:

1) excepția tardivității, susținând că plângerea trebuia adresată instanței în termen de 30 zile de la data expirării termenului de 10 zile prevăzut de art. 7 alin. 1 din Legea nr. 544/2001;

2) excepția lipsei procedurii prealabile, referindu-se la reclamația administrativă prevăzută de art. 21 din legea citată și art. 36 din Normele Metodologice aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 123/2002.

Întrebare:

Care este soluția instanței?

Dezbaterea **studiului de caz nr. 4** a provocat discuții cu privire la termenele prevăzute de Legea nr. 544/2001 și a dus la următoarele concluzii exprimate de către participanți:

a. Seminarul din Constanța:

Analizând 1) temeinicia excepției tardivității și 2) lipsa procedurii prealabile participanții au formulat mai multe opinii:

1) Termenul legal în interiorul căruia se poate introduce plângere împotriva lipsei de răspuns la solicitarea formulată în baza Legii nr. 544/2001 este, în opinia unora dintre participanți, de **40 de zile** (10 zile pe parcursul cărora instituția poate formula răspunsul + 30 de zile – termenul în care se poate formula plângerea din momentul expirării termenului de răspuns). În opinia altor participanți, opinie care s-a conturat ca majoritară de altfel, acest termen este de **60 de zile** (30 de zile – termenul prevăzut la art. 21 alin. (2) + 30 de zile – termenul în care se poate formula plângerea din momentul expirării termenului de răspuns). Discuția s-a concentrat, așadar, pe stabilirea momentului de la care curge termenul de 30 de zile pentru introducerea plângerii.

2) În ceea ce privește al doilea aspect referitor la procedura prealabilă impusă de posibilitatea formulării unei reclamații administrative, majoritatea participanților a opinat că aceasta are un caracter facultativ, solicitantul nefiind

obligat să o parcurgă pentru a putea introduce plângere în instanță. Acest lucru este întărit și de situația în care, parcurgând-o, solicitantul depășește termenul legal de introducere a plângerii, aceasta urmând a fi respinsă ca tardivă.

b. Seminarul din Iași:

▪ Termenul de 30 de zile în care solicitantul de informații publice se poate adresa instanței de judecată ar trebui calculat de la expirarea termenului maxim de 30 de zile prevăzut de art. 7, de unde rezultă că petentul căruia instituția publică nu i-a răspuns are la îndemână un termen de **60 de zile** (30 zile + 30 zile) în care se poate adresa instanței de judecată. Acest termen curge de la data depunerii cererii. Opinia minoritară a fost în sensul că acest termen de 30 de zile ar trebui calculat de la data expirării termenului de 10 zile, respectiv că petentul ar avea un termen de **40 de zile** (10 zile + 30 zile) în care să formuleze plângere la instanță, calculat din momentul înregistrării cererii de informații publice, aducând ca argument faptul că aceste termene sunt stabilite de lege în favoarea petenților, respectiv a solicitorilor de informații publice, care au interesul să obțină aceste informații într-un termen cât mai scurt. Un alt argument în favoarea acestei opinii a fost acela că legea trebuie să fie previzibilă și ca atare ea trebuie interpretată în sensul producerii de efecte juridice. O asemenea interpretare însă ar putea defavoriza pe petenți, atunci când aceștia introduc plângerea în termenul de 60 de zile menționat mai sus, contravenind aceluiași principiu al previzibilității normei legale. Participanții au fost concluzionat în final că o plângere formulată în intervalul de 60 de zile nu trebuie respinsă ca fiind tardiv introdusă, dar nici respinsă ca prematură atunci când este formulată în termenul de 40 de zile, tocmai pentru a se respecta principiul previzibilității normei legale. Pe cale de consecință, instanța ar fi trebuit ca, în speța supusă dezbaterii, să respingă excepția de tardivitate invocată.

▪ S-a menționat, de asemenea, că informația solicitată de petent trebuia comunicată din oficiu, în baza art. 5 lit. b) din Legea nr. 544/2001.

▪ S-a abordat și problema modului de calcul a acestor termene prevăzute de Legea nr. 544/2001, având în vedere faptul că Legea vorbește de "zile", iar

Normele Metodologice cuprinse în Hotărîrea Guvernului nr. 123/2002 de "zile lucrătoare", prin aceasta Normele adăugând la lege. O altă opinie însă a fost aceea că dispozițiile din Norme referitoare la zile lucrătoare au în vedere proceduri anterioare acționării în justiție și, având în vedere că programul de lucru al instituțiilor publice este numai în zile lucrătoare, atunci ar fi aplicabile dispozițiile din Norme.

▪ În ce privește cea de-a doua excepție, participanții au concluzionat în mod unanim că excepția trebuia respinsă, procedura administrativă prealabilă nefiind obligatorie (a se vedea și mențiunile de mai sus).

5. Studiu de caz nr.5

F.G. s-a adresat Prefecturii X și a solicitat comunicarea unor date de interes public la data de 5 mai 2003, când a fost înregistrată petiția.

La data de 9 mai 2003, compartimentul specializat i-a adus la cunoștință, în scris, refuzul comunicării informațiilor solicitate.

Bazându-se pe prevederile art. 21 alin. 2 din Legea nr. 544/2001 petentul a depus, la data de 15 mai 2003, o reclamație administrativă, adresată prefectului B.B., conducătorul instituției.

La data de 15 iunie 2003, petentul a primit răspuns în sensul respingerii reclamației administrative, ca neîntemeiată. La aceeași dată, F.G. a formulat și depus plângere la instanța competentă.

Pârâta a invocat, prin întâmpinare, excepția tardivității plângerii.

Întrebare:

Care este soluția instanței?

În cadrul **studiului de caz nr. 5** a continuat discuția caracterului facultativ al reclamației administrative, stabilindu-se următoarele:

a. Seminarul din Constanța:

▪ Reclamația administrativă nu trebuie să condiționeze începerea procesului judiciar, acest lucru putând constitui chiar temeiul unei excepții de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii nr. 544/2001 în raport cu articolul 21

din Constituție privind accesul liber la justiție. În cazul în care un solicitant urmează calea reclamației administrative, iar plângerea sa este respinsă ca tardiv introdusă, se poate afirma că legea îngrădește astfel accesul la justiție, având în vedere buna-credință a solicitantului și respectarea de către acesta a tuturor prevederilor legale.

b. Seminarul din Iași:

- Participanții au sesizat faptul că nu există corelare între art. 21 din Legea nr. 544/2001 și art. 16 din Normele Metodologice conținute în Hotărârea Guvernului nr. 123/2002, întrucât petentul care este în continuare nemulțumit, după primirea răspunsului la reclamația administrativă, pierde termenul în care se poate adresa instanței de judecată.
- O opinie exprimată a fost aceea că instanța urmează să respingă excepția tardivității, întrucât termenul de 30 de zile se calculează de la data la care petentul primește răspunsul la reclamația administrativă. O altă opinie a fost în sensul admiterii acestei excepții, întrucât termenul de 30 de zile trebuie calculat de la data primirii în scris, de către petent, a refuzului de comunicare din partea instituției publice. S-a adus ca argument în favoarea acestei opinii textul art. 22 alin. 1 teza ultimă din Legea nr. 544/2001, care nu distinge după cum petentul a formulat sau nu reclamație administrativă, stipulând un termen unic de 30 de zile. Având în vedere această necorelare a dispozițiilor celor două acte normative, participanții au fost de părere că, într-o asemenea situație, petentul ar trebui să formuleze, în paralel, atât reclamație administrativă, cât și plângere la instanță, situație apreciată însă ca fiind absurdă.

B. Aspecte de practică judiciară

Pe parcursul discutării studiilor de caz, participanții și moderatorii au identificat o serie de aspecte ce nu și-au găsit o interpretare clară și o aplicare unitară în materia accesului la informațiile de interes public. Ghidul oferit de organizatori a ajutat de asemenea pe participanți în identificarea unor astfel de aspecte a căror discutare a făcut obiectul seminarului. Aceste aspecte au vizat:

1. Seminarul din Craiova:

a) *Informațiile clasificate – posibilitatea cenzurării lor de către instanțe; accesul judecătorului la informația clasificată.*

S-a ridicat întrebarea legitimă dacă judecătorul poate verifica (în regim de confidențialitate) și cenzura totodată conținutul listei de documente clasificate, pentru a putea decide dacă informația solicitată într-o anumită cauză sau de interes public sau clasificată?

Conform legislației în domeniu (Legea nr. 182/2002 privind protecția informațiilor clasificate), persoanele care pot avea acces, verifica/deține informații clasificate trebuie să dețină o autorizație în acest sens; în cazul judecătorilor însă, acest lucru nu poate fi aplicabil, întrucât toți magistrații își desfășoară activitatea sub depunerea de jurământ profesional; în plus, Legea privind organizarea judiciară nu prevede o categorie specială de judecători autorizați cu deținerea informațiilor clasificate.

S-a exprimat însă opinia că, pentru a putea judeca în totală cunoștință de cauză, judecătorul trebuie să fie convins că acea informație este clasificată, iar pentru a realiza acest lucru trebuie să poată avea acces la informația respectivă presupus a fi clasificată și, prin urmare, exceptată de la regula liberului acces. S-a ridicat însă și o altă problemă legată de acest subiect, respectiv în ce măsură acea informație își mai poate păstra caracterul de informație clasificată odată ce, pentru a respecta regulile de procedură, părțile implicate în proces au dreptul de a afla probele administrate de partea adversă.

Recomandare:

Este evident că acest aspect neclar al legii poate ridica multiple probleme judecătorilor, astfel încât o soluție unitară, adoptată atât în spiritul Legii nr.544/2001, cât și al Legii nr.182/2002 ar fi binevenită.

b) Problematica termenelor și a procedurii prealabile

Participanții la seminar au sesizat faptul că în multe dintre procesele introduse în baza Legii nr. 544/2001, s-a invocat, de către pârât, prin întâmpinare, excepția prematurității cererii, invocându-se faptul că reclamantul nu a utilizat, anterior introducerii plângerii, calea reclamației administrative; în acest caz, participanții au stabilit, într-o opinie unanimă, faptul că Normele Metodologice au adăugat la lege, întrucât, în timp ce legea nu prevede obligativitatea procedurii reclamației administrative, din normele metodologice se desprinde concluzia că această procedură ar fi obligatorie; există însă, în acest caz, posibilitatea ca petentul să piardă termenele prevăzute de lege pentru accesul în justiție și, prin urmare, există riscul respingerii plângerii ca tardiv introdusă.

Participanții au concluzionat că unele instituții publice au interpretat în mod eronat prevederile legii, în cazul termenelor prevăzute de art. 7 alin (1) teza a II a din Legea nr. 544/2001 (dacă durata necesară pentru formularea răspunsului depășește 10 zile, instituția poate răspunde în maximum 30 de zile), apreciind astfel că durata pusă la dispoziție prin lege pentru formularea răspunsului este de 40 de zile (10 zile + 30 zile). Au existat în schimb și alte instituții publice care au interpretat în mod corect prevederile legale, în sensul că cele 10 zile sunt cuprinse în cele 30 de zile.

În cazul în care există culpa instituției care nu a răspuns în termen solicitării, determinând în acest fel pierderea termenului de acțiune în judecată de către solicitantul care a urmat procedura reclamației administrative, majoritatea judecătorilor a fost de acord că acesta ar putea constitui un motiv de repunere în termen, în condițiile dispozițiilor procedurale civile; o altă soluție, alternativă la cea a repunerii în termen poate fi și interpretarea Legii nr.

544/2001 în sensul trimiterii la termenele prevăzute de Legea contenciosul administrativ nr. 29/1990⁷.

A fost invocat de către participanți și principiul previzibilității normei de drept, aceasta trebuind să fie clară pentru justițiabili.

În practică, anumite probleme de interpretare și aplicare a ridicat și termenul prevăzut la art. 8 alin (5), în sensul că, în cazul solicitărilor de către mass-media de informații publice care, fie nu se pot comunica în 24 de ore, fie sunt ambigue și presupun clarificări suplimentare, instituția poate fi chemată în judecată pentru nerespectarea dispoziției de la art. 8 alin (5); s-a apreciat astfel că aceste termene sunt foarte restrictive.

c) Refuzul eliberării informației pe motiv că aceasta nu e prevăzută de articolul 5

S-a constatat, din analiza jurisprudenței pusă la dispoziție de Ghidul practic, că a existat refuzul unor instituții de a elibera informația pe motiv că nu e prevăzută de art. 5 din Legea nr. 544/2001 care face referire la informațiile de interes public pe care fiecare instituție publică are obligația de a le comunica din oficiu, opinie împărtășită și de unele dintre instanțele de judecată.

La această problemă participanții, în unanimitatea lor, au considerat că art. 5 conține numai acele informații pe care instituțiile publice sunt obligate să le comunice *din oficiu*, și ca atare, aceste prevederi nu au caracter exhaustiv, existând și alte informații și documente de interes public ce trebuiesc puse la dispoziția cetățenilor.

d) răspuns favorabil prin întâmpinare; neexecutarea hotărârii; problematica daunelor

Unul dintre aspectele puse în discuție de către moderatorii a fost acela al comunicării informației de interes public, de către instituția publică, prin

⁷ La data desfășurării acestor seminarii Legea contenciosului administrativ nr. 29/1990 nu fusese încă abrogată prin noua Lege a contenciosului administrativ nr. 554/2004, publicată în Monitorul Oficial la data de 7 decembrie 2004.

întâmpinarea depusă la dosar în cadrul procesului intentat în baza Legii nr. 544/2001. Au existat soluții diferite ale instanțelor, fie în sensul de a respinge cererea ca lipsită de obiect, fie admiterea cererii și obligarea instituției să răspundă petentului, fără obligarea însă la daune morale, fie admiterea cererii și obligarea la daune.

Participanții au ajuns la opinia majoritară că în aceste situații acțiunea trebuie admisă, întrucât răspunsul favorabil prin întâmpinare nu echivalează cu acordarea informației de interes public în lumina prevederilor legale, întrucât solicitantul informației nu ar mai fi ales calea justiției dacă informația i-ar fi fost comunicată înăuntrul termenelor și cu respectarea condițiilor de fond și de formă prevăzute de Legea nr. 544/2001. În sprijinul acestei soluții a fost invocat și art. 275 Cod procedură civilă referitor la cheltuieli de judecată, întrucât recunoașterea la primul termen a pretențiilor reclamantului exonerează pe pârât de plata acestor cheltuieli. În situația accesului la informațiile de interes public însă, petentul trebuie să-și recupereze aceste cheltuieli, având în vedere motivul pentru care a apelat la justiție, invocat mai sus. S-a apreciat, totodată, că în asemenea condiții instanța va trebui să analizeze și cererea petentului de solicitare de daune morale și, în funcție de circumstanțele cauzei, să le acorde sau nu.

S-a pus în discuție, de asemenea, problema neexecutării unei hotărâri judecătorești definitive și irevocabile pronunțată în baza Legii nr. 544/2001 și a mijloacelor prin care petentul își poate valorifica dreptul la informația de interes public consfințit prin aceasta. S-a avansat soluția acordării de *daune cominatorii* pentru fiecare zi de întârziere, însă aici participanții au concluzionat că daunele cominatorii se aplică numai în materie civilă și comercială, nu și în cauze administrative; singurul element de constrângere în materia accesului la informația de interes public este cel prevăzut de Legea contenciosului administrativ nr. 29/1990, la care Legea nr. 544/2001 face trimitere; art. 16 din Legea nr. 29/1990 prevede posibilitatea acordării de daune pentru neexecutarea hotărârii ceea ce reprezintă echivalentul daunelor cominatorii din procedura civilă. În aceste cazuri însă, probarea prejudiciului este obligatorie.

e) Răspunderea disciplinară a funcționarului public de la birourile special înființate

Potrivit articolului 21 din Legea nr. 544/2001, funcționarul public de la birourile de informații publice este pasibil de răspundere disciplinară în cazul neîndeplinirii obligațiilor prevăzute de lege. S-a ridicat întrebarea dacă instanța poate interveni și obliga instituția să aplice sancțiunea disciplinară, atunci când constată că nu s-au luat măsuri în acest sens. Participanții au constatat că Legea nr. 544/2001 nu prevede în mod expres această posibilitate, ca atare o asemenea intervenție ar putea fi considerată ca excedând atribuțiilor instanței, prevăzute de art. 21 din Lege. Mai mult, persoana responsabilă cu accesul la informațiile de interes public are statut de funcționar public căruia îi sunt aplicabile dispozițiile speciale din Statutul funcționarilor publici, și pentru care există constituite comisii speciale de disciplină.

Totodată, participanții au observat de asemenea că în întâmpinările depuse la dosar s-au invocat dispoziții legale în sensul că solicitantul trebuie să se adreseze instituției și nu instanței judecătorești, pentru a se stabili dacă există vreun caz de răspundere disciplinară.

f) Abuzul de drept

Un alt punct de vedere exprimat de către participanți a fost acela al aplicării instituției abuzului de drept pentru acei solicitanți de informații publice care nu utilizează prevederile Legii nr. 544/2001 în scopul pentru care acestea au fost adoptate, ci în scop de șicană, îngreunând atât activitatea instituțiilor publice în general, cât și pe cea a instanțelor de judecată în particular.

2. Seminarul din Constanța:

a) Informațiile clasificate – posibilitatea cenzurării lor de către instanțe; accesul judecătorului la informația clasificată.

Participanții au subliniat faptul că, potrivit art. 12 din Legea nr. 544/2001 (referitor la informațiile exceptate de la accesul liber al cetățenilor), coroborat cu art. 20 (care legiferează posibilitatea contestării, de către orice persoană fizică sau juridică română, a clasificării informațiilor, duratei de clasificare și a modului în care s-a atribuit un nivel de secretizare sau altul) și 33 (referitor la interzicerea clasificării ca secrete de serviciu a informațiilor ce sunt destinate să asigure informarea cetățenilor asupra unor probleme de interers public) din Legea nr. 182/2002, există două categorii de secrete: secrete de stat și secrete de serviciu, fără însă a se cunoaște cine stabilește aceste niveluri de secretizare și în funcție de ce criterii. Mai mult, participanții au pus în discuție modalitatea efectivă în care o persoană fizică sau juridică poate contesta la autoritatea/instituția respectivă nivelul de secretizare, perioada pentru care o informație a fost clasificată, precum și care ar fi rezultatul unui astfel de demers?

Participanții la acest seminar s-au întrebat, de asemenea, în ce măsură îi este permis judecătorului să verifice și, totodată, să modifice conținutul listei de documente clasificate, pentru a putea stabili cu exactitate dacă informația solicitată într-o anumită cauză este de interes public sau clasificată, respectiv dacă este instituită calea controlului jurisdicțional asupra caracterului clasificat al informațiilor de interes public.

S-a exprimat și la acest seminar opinia că judecătorul trebuie să cunoască în mod corect caracterul unei anume informații, nefiind firesc să i se opună acestuia caracterul de informație clasificată. Judecătorul căruia i se depune la dosar un document ce conține informație clasificată nu va face publică respectiva informație și nici documentul care o conține, ci va încheia un proces-verbal referitor la faptul că a avut la dispoziție documentul clasificat.

b) Problematica termenelor și a procedurii prealabile

Pe lângă aspectele larg dezbătute în cadrul situațiilor de caz, participanții au mai observat și neconcordanța dintre dispozițiile art. 7 din Legea nr. 544/2001 (referitoare la obligația instituțiilor publice de a răspunde solicitărilor înăuntrul anumitor termene) și cele ale art. 16 din Normele Metodologice referitoare la

modul de calcul al termenelor legale, în lege vorbindu-se de 10, respectiv 30 de zile (fără a se preciza dacă sunt zile lucrătoare sau calendaristice), iar în Norme de *zile lucrătoare*, ceea ce presupune o modalitate diferită pentru calculul acestora.

c) *Neclaritatea din articolul 4 din Lege*

Participanții au remarcat neclaritatea referitoare la obligația organizării unui compartiment specializat de informare și relații publice sau desemnării unei persoane cu atribuții în acest domeniu.

d) *Definirea noțiunii de autoritate sau instituție publică*

În elaborarea unei astfel de definiții, o pondere mai mare ar trebui să o aibă criteriul utilizării banilor publici. Astfel, sub incidența Legii nr. 544/2001 ar intra și instituții precum: organizațiile sau asociațiile de utilitate publică, banca națională etc.

e) *O distincție importantă*

Participanții au menționat, de asemenea, distincția care trebuie avută în vedere între informația publică și documentul care o conține.

f) *răspuns favorabil prin întâmpinare; neexecutarea hotărârii; problematica daunelor*

Moderatorii seminarului au pus și de această dată în discuție aspectul comunicării informației de interes public, de către instituția publică, prin întâmpinarea depusă la dosar în cadrul procesului intentat în baza Legii nr. 544/2001.

Opinia majoritară a participanților la seminarul din Constanța, similară cu cea a colegilor din Craiova, a fost aceea că într-o atare situație acțiunea trebuie admisă, întrucât respectiva instituție publică nu și-a respectat obligația ce rezultă din Legea nr. 544/2001, generând un litigiu pe rolul instanțelor de judecată. În

ceea ce privește cererea petentului de acordare de daune morale, participanții au apreciat că instanța are datoria de a o supune dezbaterii și, în funcție de circumstanțele și probatoriul cauzei, să o soluționeze.

Participanții au pronunțat o soluție similară cu cea a colegilor din Craiova și în cazul în care se pune problema neexecutării unei hotărâri judecătorești definitive și irevocabile pronunțată în materia accesului la informațiile de interes public, precum și a mijloacelor prin care solicitantul poate intra în posesia respectivei informații la care este îndreptățit. S-a apreciat că acordarea de *daune cominatorii* petentului, pentru fiecare zi de întârziere, ar fi o soluție, cu rezerva însă, că acestea nu se aplică în cauze administrative, ci numai în materie civilă și comercială; mai mult, daunele cominatorii au fost o creație a practicii, iar pentru executare, ele trebuiau convertite în daune compensatorii. În prezent a fost introdusă instituția amenzii în favoarea statului, care reprezintă, de fapt, concretizarea acestor daune cominatorii.

g) lipsa obligației pentru instanțele judecătorești de a se conforma Recomandării Consiliului Europei nr. 81 (19) privind accesul la informații deținute de autorități

Participanții au ridicat și problema accesului la informația de interes public aflată la instanțe, constatând, din analiza documentelor comparative cuprinse în Ghid, respectiv din Recomandarea 81 (19) a Consiliului Europei, că instanțele judecătorești sunt excluse din sfera autorităților publice ce sunt obligate să furnizeze informații de interes public. Acest aspect a fost sesizat și de autorii ghidului cu mult timp înainte, explicația dată pentru existența acestei obligații și în sarcina instanțelor fiind aceea că legiuitorul român a înțeles, prin reglementarea din Legea nr. 303/2004 privind organizarea judiciară, să includă și instanțele în sfera instituțiilor publice ce intră sub incidența dispozițiilor Legii nr. 544/2001.

h) neconstituționalitatea articolului 12 din Legea nr.544/2001 referitor la informațiile exceptate de la liberul acces

Participanții au sesizat de asemenea faptul că articolul 12 din Legea nr. 544/2001 contravine Constituției, întrucât lărgeste sfera excepțiilor de la informațiile de interes public.

3. Seminarul din Iași:

a) *Problematika termenelor*

Modalitatea de calcul a termenelor prevăzute la articolul 7, cu raportare la articolul 22 din Legea nr. 544/2001, participanții apreciind că se impune o mai clară reglementare a acestora (pentru detalii a se vedea discuțiile purtate cu ocazia dezbaterii studiilor de caz).

b) *Neclaritatea aspectelor procedurale*

Legea nr. 544/2001 ar fi trebuit să cuprindă un capitol dedicat în exclusivitate normelor de procedură, astfel cum se regăsesc, cu titlu de exemplu, în Legea nr. 18/1991 privind fondul funciar.

c) *Definirea clară a noțiunilor de autoritate și instituție publică*

Se constată că articolul 2 litera a) din Lege explică aceste noțiuni prin ele însele, contravenind principiilor de tehnică legislativă.

d) *Dispozițiile articolului 12 litera f)*

Aceste dispoziții care se referă la procedurile judiciare ar trebui să aibă un nou conținut, explicându-se situațiile în care procesul este echitabil, iar interesul părților în proces, legitim.

e) *Dispozițiile articolului 12 litera g)*

Participanții au semnalat necesitatea definirii noțiunii de "tineri" aceasta nebucurându-se de o reglementare juridică, împrejurare ce poate genera confuzii și o aplicare neunitară a legii.

f) *Problema acordării de daune*

S-a apreciat, de către unii participanți, că executarea unei hotărâri pronunțate în baza Legii nr. 544/2001 trebuie să se facă după procedura contenciosului administrativ, iar nu după cea de drept comun, situație în care debitorului de rea-credință i se va aplica o sancțiune. Alți participanți au fost de părere că nu ne aflăm în procedura contencioasă stabilită de Legea nr. 29/1990, ci numai competența materială aparține secțiilor de contencios administrativ de la tribunale și curți de apel. S-a apreciat că, într-o asemenea procedură, în cazul în care refuză executarea, ar fi aplicabile dispozițiile art. 580/3 Cod civil referitoare la amenda civilă, daunele cominatorii fiind numai o creație a practicii.

g) *Răspuns favorabil prin întâmpinare*

În situația în care instituția publică furnizează informațiile publice solicitate prin întâmpinare, opiniile au fost neunitare, fie în sensul respingerii acțiunii ca rămasă fără obiect, această soluție neîmpiedicând instanța să acorde daune, fie în sensul admiterii acțiunii, astfel încât chestiunea cheltuielilor de judecată datorate de respectiva instituție publică să-și găsească o rezolvare echitabilă.

Recomandare:

Toate aceste aspecte controversate sau neclare ale Legii nr. 544/2001 și ale Normelor Metodologice de aplicare a acestei legi ar trebui să facă obiectul unei analize ulterioare a legislației în materie, ce ar putea conduce la o modificare a acesteia, astfel încât instanțele de judecată să nu mai întâmpine dificultăți în aplicarea unora dintre prevederile legale în materia accesului la informațiile de interes public.

C. Informațiile/documentele publice

Ultimul punct aflat în agenda seminariilor a fost acela de elaborare a listei cuprinzând documentele de interes public din sfera de activitate a instanțelor, precum și a listei cuprinzând categoriile de documente produse și/sau gestionate de instanțe.

Recomandare:

Acest demers este deosebit de util în condițiile în care, la patru ani după intrarea în vigoare a Legii nr. 544/2001 instanțele de judecată nu s-au conformat obligației prevăzută de art. 5 literele g) și h) din această Lege.

În abordarea acestui subiect participanții au apreciat ca deosebit de util capitolul 3 din Ghidul practic redactat de ABA/CEELI, în care au fost colaționate opiniile colegilor din aproape întreaga țară referitoare la această problematică⁸.

Moderatorii seminarului au solicitat participanților să întocmească o listă a documentelor publice produse și/sau gestionate de instanțe de judecată, urmând ca, în finalul dezbaterilor, să fie menționate și acele informații/documente cu caracter nepublic, pentru a se stabili în final care dintre acestea urmează să fie lăsate la liberul acces al cetățenilor.

Rezultatele la care s-a ajuns ca urmare a discuțiilor, inclusiv a comentariilor și rezervelor exprimate de către participanți, sunt redată în tabelele următoare:

1. Seminarul din Craiova:

Informații/documente publice	Informații/documente publice
<ul style="list-style-type: none">▪ Cele prevăzute de articolul 5 din Legea nr. 544/2001;▪ Opisul alfabetic;	<ul style="list-style-type: none">▪ Informațiile privind activitatea de deliberare;▪ Caietul grefierului;

⁸ Menționăm că în luna octombrie 2003, CEELI a solicitat Curților de Apel să transmită lista cu propunerile colegilor judecători referitoare la acest aspect. Au răspuns acestui demers următoarele Curți de Apel: București, Brașov, Cluj, Craiova, Constanța, Galați, Iași, Ploiești, Pitești, Oradea, Suceava, Timișoara.

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hotărârile penale definitive atât sub aspect statistic, cât și hotărârea <i>in extenso</i> (cu excepția celor privind interesele minorilor); ▪ Hotărârile definitive și irevocabile din procesele civile și comerciale; ▪ Informațiile privind statistica judiciară; ▪ Bilanțul instanței; ▪ Declarațiile de avere ale magistraților; ▪ Lista cu magistrații instanței; ▪ Registrele, condicile de ședință (soluțiile), opisurile alfabete; ▪ Înscrisurile din actele funciare; ▪ Listele de ședință; ▪ Documentele din arhiva cărții funciare; ▪ Extrasul din cartea funciară; ▪ Deschiderea procedurii falimentului; ▪ Datele personale ale părților în măsura în care afectează capacitatea de exercitare a funcției publice; ▪ Hotărâri judecătorești definitive și irevocabile cu excepția celor care privesc viața privată și persoana minorilor; ▪ Măsurile procesuale dispuse de instanță; ▪ Corespondența care privește activitatea economico-financiară a instanțelor; ▪ Datele din registrele speciale ale instanțelor (având în vedere ca sunt 18 registre și pt. fiecare în parte ar trebui analizate care informații sunt sau nu publice); ▪ Fișa postului; ▪ Ordinele de serviciu pentru judecători; • Practica de casare. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Corespondența instanței cu autoritățile (corespondența administrativă); ▪ Actele îndeplinite de consilierii de reintegrare socială (ar aduce atingere interesului tinerilor); ▪ Actele din dosare (care sunt ale părților și pot fi publice numai cu acordul acestora); ▪ Hotărârile și încheierile de ședință (pe considerent de consecvență – întrucât nici rechizitoriul și nici caietul grefierului nu sunt publice; ▪ Actele/documentele care stau la baza înscrisurilor (contracte etc.) din cartea funciară (o opinie: pot fi publice și acestea numai în măsura în care fac parte din proprietatea privată a statului); ▪ Condiți; ▪ Cauzele ce privesc viața privată și minorii; ▪ Fișele de evaluare ale judecătorilor (sunt publice numai în condițiile articolului 14 din Legea nr. 544/2001, respectiv dacă afectează capacitatea de exercitare a unei funcții publice); ▪ Actele de control ale judecătorilor inspectori (pot deveni publice numai în măsura în care au stat la baza unei acțiuni disciplinare, în caz contrar ele neproducându-și nici un efect).
--	--

2. Seminarul din Constanța:

Informații/documente publice	Informații/documente nepublice
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Caietul grefierului, întrucât consemnările se fac în ședință publică, iar acest caiet stă la baza redactării încheierii de ședință, care este publică; ▪ Condițiile de ședință; ▪ Înregistrările de ședință; ▪ Actele de la cartea funciară (opinie minoritară); ▪ Bilanțul instanțelor; ▪ Actele de control ale judecătorilor inspectori sunt publice întrucât apar în bilanțul instanțelor; ▪ Hotărârile judecătorești nedefinitive (opinie majoritară); ▪ Copii de pe înscrisurile de la dosar, mai puțin copiile declarațiilor de martori. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Datele personale; ▪ Informații privind procesul de deliberare; ▪ Informațiile clasificate depuse la dosar; ▪ Informații ce constituie secrete de serviciu; ▪ Datele personale ale părților și ale judecătorilor (articolul 14); ▪ Cererea de chemare în judecată în funcție de obiectul acesteia sau în funcție de conținutul acesteia (date personale, viața intimă, etc.); ▪ Datele personale ale personalului auxiliar (articolul 14); ▪ Martorii protejați de lege; ▪ Declarații de martori secretizate; ▪ Actele depuse de părți în funcție de conținut (date personale, viața intimă, etc.); ▪ Dosarele prevăzute de lege ca secrete (ex: CNSAS); ▪ Actele din dosarele penale privind prelungirea arestării; ▪ Actele de urmărire penală până la sesizarea instanței; ▪ Actele care privesc minorii; ▪ Actele de carte funciară (opinie majoritară); ▪ Fișele de evaluare a judecătorilor; ▪ Actele de cercetare disciplinară sunt nepublice până la luarea hotărârii; ▪ Actele consilierilor de reintegrare, întrucât conțin date cu caracter personal; ▪ Actele de la Registrul Comerțului care stau la baza încheierilor; ▪ Hotărârile judecătorești nedefinitive (opinie minoritară).

3. Seminarul din Iași:

Informații/documente publice	Informații/documente nepublice
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Registrele instanței (cu excepțiile din rubrica alăturată și cu discuțiile/rezervele de mai jos); ▪ Registrele de casare (nu a existat unanimitate), întrucât aici se menționează când soluțiile desființate sau reformate în căi de atac sunt sau nu imputabile judecătorului; ▪ Practica de casare – aceasta este comentată și chiar publicată ulterior; ▪ Fișele de apreciere ale judecătorilor (nu a existat unanimitate), cu mențiunea că acestea cuprind date personale, exceptate de la liberul acces. În plus, există proceduri de remediere a calificativelor obținute inițial; ▪ Datele statistice de orice natură; ▪ Hotărârile colegiului de conducere al instanței (nu a existat unanimitate) – acestea ar trebui făcute publice (la fel ca și registrul special de hotărâri, înființat prin articolul 21 alineatul 5 din Regulament), în timp ce ședințele colegiului de conducere vor avea caracter nepublic; ▪ Ședințele de judecată și procedurile judiciare, cu excepția celor care sunt secrete, vizează date personale sau pe minori (notă: nu trebuie confundată publicitatea ședinței de judecată cu informațiile/documentele de interes public); ▪ Mapele de hotărâri, indiferent dacă acestea sunt sau nu definitive/irevocabile (excepție fac doar acele hotărâri judecătorești pronunțate împotriva minorilor/tinerilor); ▪ Listele de ședință; ▪ Dosarele cuprinzând proceduri de faliment (nu a existat o opinie unanima cu privire la faptul că publicitatea acestora ar putea afecta principiul liberei concurențe – articolul 12 litera c din Legea nr. 544/2001); 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Autorizațiile date de instanță pentru percheziții și interceptarea convorbirilor, care, dacă ar fi făcute publice, nu și-ar mai atinge finalitatea; ▪ Registrul de poștă secretă; ▪ Registrele de control, în care sunt menționate soluțiile controlului de fond; ▪ Actele din dosarele aflate pe rol, acestea putând fi consultate, potrivit articolului 95 alineatul 2 din Regulamentul de organizare și funcționare a instanței, numai de părțile care justifică un interes, precum și de jurnaliștii acreditați (aceiași regim se aplică și dosarelor de adopție internațională); ▪ Acte și informații din litigiile comerciale ce se soluționează în Camera de Consiliu; ▪ Procedura necontencioasă în ansamblul ei; ▪ Ședințele colegiului de conducere al instanței.

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Actele de gestiune și bilanțul contabil; ▪ Fișele postului și ordinele de serviciu; ▪ Corespondența instanțelor cu alte instituții, în limitele articolului 12 din Lege; ▪ Fișele de evaluare întocmite pentru funcționarii publici de la birourile de informare și relații publice; ▪ Condicile de prezență; ▪ Hotărârile de extrădare (nu a existat unanimitate) - procedurile în cererile de extrădare nu sunt publice (art. 67 din Legea nr. 302/2004), dar după luarea deciziei, acestea devin publice. 	
---	--

Astfel cum se poate observa din tabelele de mai sus, participanții la seminarii nu au ajuns la o concluzie unitară cu privire la categoriile de documente și informații din sfera de activitate a instanțelor de judecată, ce sunt de interes public.

Recomandare:

Plecând de la aceste puncte de vedere exprimate de colegii judecători și funcționarii publici responsabili cu birourile de informații și relații publice în materia listei de documente de interes public produse și/sau gestionate de instanță, Consiliul Superior al Magistraturii va putea decide asupra formei și conținutului final al acestei liste, ce urmează a fi afișată de către instanțe, în mod unitar la nivel național.

D. Organizarea și funcționarea birourilor de informații și relații publice

În cadrul seminarului organizat la Iași s-au discutat și aspecte legate de organizarea și funcționarea birourilor de informații și relații publice, printre problemele identificate și dezbătute de participanți regăsindu-se următoarele:

- judecătorii și-au exprimat rezervele cu privire la numirea unui judecător ca purtător de cuvânt al instanței și ca responsabil al birourilor de informații publice. Propunerea participanților a fost ca aceste funcții să fie ocupate de persoane cu o pregătire specifică în domeniul comunicării sau al relațiilor cu media, spre exemplu, un fost jurnalist. Argumentele în favoarea unei astfel de opinii au fost următoarele: 1) judecătorul cu astfel de responsabilități nu va avea timpul necesar pentru îndeplinirea atribuțiilor sale juridictionale și astfel, eficiența actului de justiție va avea de suferit; 2) judecătorul cu astfel de atribuții poate fi subiect al sancționării disciplinare în caz de neîndeplinire a atribuțiilor prevăzute de Legea nr. 544/2001, iar acest lucru contravine dispozițiilor prevăzute în Legea nr. 303/2004 privind statutul magistraților; 3) numai o persoană specializată în comunicare poate duce la îndeplinire cu succes a acestui tip de activitate.

- s-a apreciat necesitatea ca funcționarii publici care lucrează în cadrul acestor birouri să participe la sesiuni de pregătire periodice, ocazie cu care să aibă posibilitatea să dezbată aspecte legate de implementarea dispozițiilor Legii nr. 544/2001 și să cunoască modalitatea în care funcționează și lucrează astfel de birouri din cadrul altor instanțe.

- fișa postului care reglementează atribuțiile de serviciu ale purtătorului de cuvânt și coordonatorului biroului de informații publice este prea vastă. În aceste condiții, dacă judecătorii vor fi menținuți în aceste funcții ar trebui degrevați de activitatea jurisdicțională ce ar trebui redusă la o ședință pe lună, ca în cazul președinților de instanță.

- potrivit art. 82 din Regulamentul de ordine interioară a instanțelor și parchetelor și art. 17 din Hotărârea Guvernului nr. 123/2002 programul de lucru al acestui birou trebuie să includă, într-o zi pe săptămână, și ore după programul

de funcționare a instanțelor – participanții au stabilit că, în atare condiții, trebuie respectată norma de muncă de opt ore stabilită prin Codul muncii și Constituție.

- dotările necesare acestui birou trebuie să cuprindă telefon, fax, computer, copiator.

- deși funcționarii publici responsabili cu birourile de informații și relații publice au studii juridice, acestea nu se iau în considerare la calcularea vechimii în funcții juridice (art.116 din Legea nr. 304/2004), exprimându-se solicitarea pentru o modificare de *lege ferenda* a legislației în vigoare.

- în cazul eliberării de copii de pe documente ale instanței, solicitate în baza Legii nr. 544/2001, este necesar sau nu a se aplica, pentru conformitate, ștampila instanței? Opinia majoritară a fost în sensul aplicării acestei ștampile.

- solicitanții de informații publice trebuie să aplice timbrul judiciar? Opinie unanim exprimată în sensul netimbrării.

- s-a apreciat în mod unanim că se impune o reglementare la nivel național a costurilor de copiere, instanțele practicând tarife diferite, împrejurare ce poate altera imaginea instanței; totodată, este binecunoscut faptul că instanțele nu beneficiază de copiatoare ce pot fi la dispoziția publicului. Serviciile de copiere sunt, în general, oferite de societăți comerciale cărora le sunt atribuite anumite spații comerciale în cadrul instanțelor. Este, de asemenea, recomandabil ca greșierului arhivar să îi fie interzisă activitatea de copiere a documentelor.

- s-a remarcat faptul că în cadrul instanțelor nu există puncte de colectare a tarifelor privind costurile copierii documentelor astfel că se sugerează înființarea de *casierii* la nivelul tribunalelor, având în vedere faptul că aceste instanțe sunt ordonatori de credite.

- o amplă dezbateră a avut loc pe marginea aspectului procedural vizând semnarea adreselor de răspuns în baza Legii nr. 544/2001. În timp ce la unele instanțe practica este aceea ca adresele de răspuns să poarte semnăturile președintelui instanței și a coordonatorului biroului sau a funcționarului public, la alte instanțe aceste adrese sunt semnate de coordonator și de funcționarul public responsabil. S-a apreciat că președintele instanței trebuie să semneze aceste adrese, întrucât el este acela care reprezintă și angajează răspunderea instanței, iar potrivit art. 81 alin. 3 din Regulamentul de ordine interioară al instanțelor

petițiile se soluționează sub coordonarea președintelui. În condițiile în care funcționarul public nu este de acord cu opinia președintelui instanței referitoare la răspuns, date fiind dispozițiile speciale referitoare la răspundere, el va putea exprima o opinie separată, situație în care nu va semna adresa de răspuns.

Se constată că multe dintre problemele menționate de către participanții la seminarul din Iași cu privire la organizarea și funcționarea birourilor de informații și relații publice au fost menționate și de către colegii participanți la seminarul din Constanța cu ocazia dezbaterilor pe marginea aspectelor controversate/neclare ale Legii nr. 544/2001.

Recomandare:

Se impune conturarea unei practici unitare în materia organizării și funcționării acestor birouri, având în vedere consecințele pe care o aplicare neunitară le-ar putea genera.

E. Evaluarea seminariilor

La finele seminarului ABA/CEELI a distribuit participanților formulare de evaluare a seminarului, rezultând din răspunsurile acestora reușita unui astfel de demers și a unei astfel de abordări a tematicii Legii privind accesul la informațiile de interes public.

IV. CONCLUZII

Adoptarea Legii nr. 544/2001 privind accesul la informațiile de interes public a reprezentat un important pas înainte în procesul de a asigura transparența activității de guvernare și responsabilizarea instituțiilor publice. Totuși, astfel cum a fost menționat în Ghidul elaborat de ABA/CEELI în sprijinul organizării seminariilor cu tema interpretării și aplicării dispozițiilor acestei legi, există însă câteva neclarități și omisiuni ce trebuie remediate pentru ca legea să poată fi aplicată uniform și eficient. Această concluzie a fost confirmată de participanții - judecători și funcționari publici chemați să aplice dispozițiile acestei legi - la dezbaterile ce au avut loc în cadrul seminariilor.

Autorităților române, în mod special Consiliului Superior al Magistraturii le revine importanta misiune de înlăturarea acestor deficiențe. În mod special, anumite dispoziții ale Legii și Normelor sale Metodologice (privind termenele ce trebuie respectate pentru introducerea plângerii la instanță, acordarea de daune morale) trebuie clarificate pentru a asigura o practică uniformă; o listă a documentelor cu caracter public va trebui elaborată și adusă la cunoștința publicului în toate instanțele; activitatea birourilor de informații publice din cadrul instanțelor ar trebui, de asemenea, să aibă același caracter uniform la nivel național, fie că aceasta se referă la persoanele care semnează documentele sau la cuantumul taxelor de copiere.

Aceste măsuri vor contribui substanțial în procesul de soluționare a cauzelor având drept temei dispoziții ale Legii nr. 544/2001 privind accesul la informațiile publice. Totodată, ele vor contribui la eficiența implementării dispozițiilor acestei legi care vor asigura publicul și media că instituțiile Statului funcționează potrivit principiilor transparenței și responsabilizării.