

Hristo Botev 3,
etaj 2, ap. 3
Sector 3
București

tel/fax
021 314 15 42

e-mail
office@ipp.ro
www.ipp.ro

ACCESUL LA INFORMAȚII ȘI PARTICIPAREA LA DECIZII O ANALIZĂ LA NIVELUL ÎNSTANȚELOR JUDECĂTOREȘTI

Considerând liberul acces la informații și participarea la decizii două drepturi fundamentale a căror exercitare este benefică nu doar pentru titularii săi, cetățenii, dar și pentru creșterea calității guvernării, Institutul pentru Politici Publice (IPP) București a realizat o analiză privind numărul cazurilor în care persoanele s-au adresat justiției pentru valorificarea celor două drepturi consacrate prin Constituția și legile României¹.

Demersul de față vine să întregască preocupările de până acum ale IPP în acest domeniu. După mai multe evaluări și rapoarte privind organizarea administrației în primii ani de implementare a legislației specifice, evaluări care au avut în vedere inclusiv disponibilitatea cetățenilor de a cere și obține informații de interes public și de a participa la luarea deciziilor, IPP a considerat necesar să evalueze măsura în care cetățenii apelează la justiție pentru valorificarea drepturilor pe care le au. Orientarea interesului acestei analize către activitatea instanțelor de judecată constituie o premieră în abordările de până acum, de acest gen, ale organizațiilor neguvenamentale.

IPP consideră că analiza de față, principalele ei constatări și concluzii, poate să reprezinte un instrument util inclusiv pentru noile autorități ale administrației publice locale, constituite în urma alegerilor locale din luna iunie 2004. Transparența și participarea cetățenilor la actul de decizie sunt două premise esențiale ale creșterii calității guvernării. Faptul că cetățenii solicită numai foarte rar informații de interes public sau că lipsesc aproape cu totul din procesul de luare a deciziilor care îi privesc nu poate să însemne deloc că lucrurile merg bine. Dacă vor ca administrația lor să nu fie una birocratică, formalistă și prea puțin eficientă, aleșii locali, dar nu numai ei, trebuie să-i încurajeze pe cetățeni să-și cunoască și valorifice drepturile pe care le au prin lege.

Date fiind competențele legale pe care tribunalele județene și al Municipiului București le au în aplicarea legislației specifice, IPP a solicitat președinților tribunalelor, din întreaga țară, informații cu privire la numărul de plângeri înregistrate la fiecare dintre aceste instanțe de la data intrării în vigoare a respectivei legislații și până la data evaluării IPP - 25 mai 2004. Este de precizat că Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public a intrat în vigoare la 24 decembrie 2001 iar Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică la 23 martie 2003.

Principalele constatări pe care IPP le-a făcut în urma acestui demers au fost:

1. Toți președinții de tribunale au răspuns solicitărilor făcute în termenul prevăzut de lege și au comunicat IPP informațiile solicitate.

¹ Cercetarea de față este parte a proiectului „Creșterea transparenței și responsabilizarea autorităților locale prin accesul publicului la procesul de luare a deciziilor” finanțat de Ambasada Canadei la București.

2. În perioada precizată mai sus, pe rolul celor 41 de tribunale județene și al Municipiului București au fost un număr total de 427 de plângeri în temeiul Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public.
3. În același interval de timp, nu a fost înregistrată nici o cerere reclamând încălcarea dreptului persoanelor de participare la actul de decizie, în temeiul Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică.

Prin solicitarea adresată tribunalelor, autorii studiului au urmărit să constate, pe de o parte, în ce măsură cetățenii se folosesc de dreptul la informație pe care îl au prin lege, respectiv la participarea activă la procesul decizional, iar pe de altă parte, în ce măsură instanțele de judecată înseși respectă dispozițiile legale în materia liberului acces la informațiile de interes public.

Prin scrisoarea trimisă președinților tribunalelor s-au solicitat următoarele două informații:

„a) câte plângeri au fost înaintate instanței Dumneavoastră, în temeiul Legii nr. 544/2001 respectiv al Legii nr. 52/2003, de la data intrării în vigoare a celor două acte normative și până în prezent;

b) în câte cazuri în care plângerile au fost soluționate prin respingere de către instanța Dumneavoastră, cei care au formulat respectivele plângeri au atacat cu recurs aceste soluții”.

Prima informație urma să aibă relevanță cu privire la măsura în care cetățenii fiecăruia dintre cele 40 de județe la nivelul cărora sunt organizate tribunale, respectiv ai municipiului București, au fost/sunt dispuși să se adreseze instanțelor de judecată reclamând încălcarea drepturilor pe care le au prin cele două legi. A doua informație urma să releve determinarea persoanelor respective de a stăruii în apărarea drepturilor lor, inclusiv în cazul în care prima instanță judiciară le-a respins plângerea formulată.

În ce privește Legea nr. 52/2003, IPP a constatat că nu a existat nici un singur caz în care persoanele să se fi adresat tribunalelor județene (al Municipiului București) cu privire la încălcarea dreptului de a participa la procesul de luare a deciziilor administrative și de elaborare a actelor normative. Această situație a rezultat din răspunsul explicit pe care l-au dat în acest sens cele mai multe dintre instanțe (35 la număr) dar și din răspunsul implicit dat de celelalte 6 tribunale, care nu au menționat formularea vreunei astfel de plângeri la nivelul lor (din această categorie fac parte tribunalele Bacău, Dâmbovița, Hunedoara, Iași, Olt și Vaslui).

De la data intrării în vigoare a Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public și până la data monitorizării, la nivelul tribunalelor s-a înregistrat **un număr total de 427 plângeri** în temeiul acestei legi. Defalcarea pe tribunale a acestor plângeri este făcută în tabelul de mai jos.

Din datele furnizate de conducerile instanțelor a rezultat de asemenea că din numărul total de 427 de plângeri înaintate tribunalelor, **222 au fost respinse** (ceea ce, trebuie reținut, nu înseamnă că diferența până la 427 reprezintă numai cereri admise, întrucât în diferența amintită sunt incluse și situațiile în care plângerile sunt în curs de soluționare, în care reclamantii au renunțat la judecată etc). Din totalul de 222 de hotărâri de respingere a plângerilor, pronunțate de tribunale, **au fost atacate cu recurs 127** (ceea ce indică **o rată procentuală de 57,21%**).

Situația plângerilor înregistrate, respinse și a cazurilor în care hotărârile de respingere au fost atacate cu recurs (tribunalele au fost înscrise în ordinea alfabetică a județelor).

Tribunale	Plângeri înregistrate	Plângeri respinse	Hotărâri recurate	Observații
Alba	6	2	1	din cele 6 plângeri, 4 erau în curs de soluționare iar 1 din cele 2 respinse, în termenul exercitării căii de atac
Arad	0	0	0	
Argeș	0	0	0	
Bacău	11	9	5	
Bihor	3	1	1	din cele 3 plângeri, 2 erau în curs de soluționare
Bistrița Năsăud	0	0	0	
Botoșani	1	0	1	plângerea se afla în curs de soluționare
Brașov	3	1	1	din cele 3 plângeri, 2 au fost admise
Brăila	9	6	5	din cele 9 plângeri, 1 a fost admisă, 1 era în curs de judecată iar în una petentul a renunțat la judecată
București*	162	90	43	
Buzău	11	2	2	din cele 11 plângeri, 9 erau în curs de soluționare
Caraș Severin	0	0	0	
Călărași	0	0	0	
Cluj	21	7	7	
Constanța	23	8	3	din cele 23 de plângeri, 8 erau în curs de judecată iar în 4 cazuri judecata a fost suspendată
Covasna	0	0	0	
Dâmbovița	5	3	1	din cele 5 plângeri, 2 au fost admise
Dolj	2	1	1	din cele 2 plângeri, 1 era în curs de judecată
Galati	18	5	2	
Giurgiu	0	0	0	
Gorj	9	9	9	
Harghita	3	1	1	din cele 3 plângeri, 1 a fost admisă iar într-un caz s-a renunțat la judecată
Hunedoara	11	5	4	
Iași	4	4	2	
Ialomița	0	0	0	
Maramureș	1	0	0	plângerea a fost admisă

Mehedinți	45	26	13	din cele 26 de plângeri respinse, 4 erau în termenul de exercitare a căii de atac
Mureș	5	3	3	din cele 5 plângeri, 1 a fost admisă iar într-un caz s-a renunțat la judecată
Neamț	3	0	0	cele 3 plângeri erau în curs de soluționare
Olt	0	0	0	
Prahova	35	22	11	
Satu Mare	8	2	2	din cele 8 plângeri, 6 au fost admise
Sălaj	0	0	0	
Sibiu	5	4	4	din cele 5 plângeri, 1 a fost admisă
Suceava	6	5	4	
Teleorman	4	0	0	s-a precizat că „nici una din plângeri nu a fost respinsă”
Timiș	0	0	0	
Tulcea	0	0	0	
Vâlcea	11	5	5	din cele 11 plângeri au fost admise 6
Vaslui	1	1	1	
Vrancea	1	0	0	plângerea a fost admisă

* inclusiv Județul Ilfov

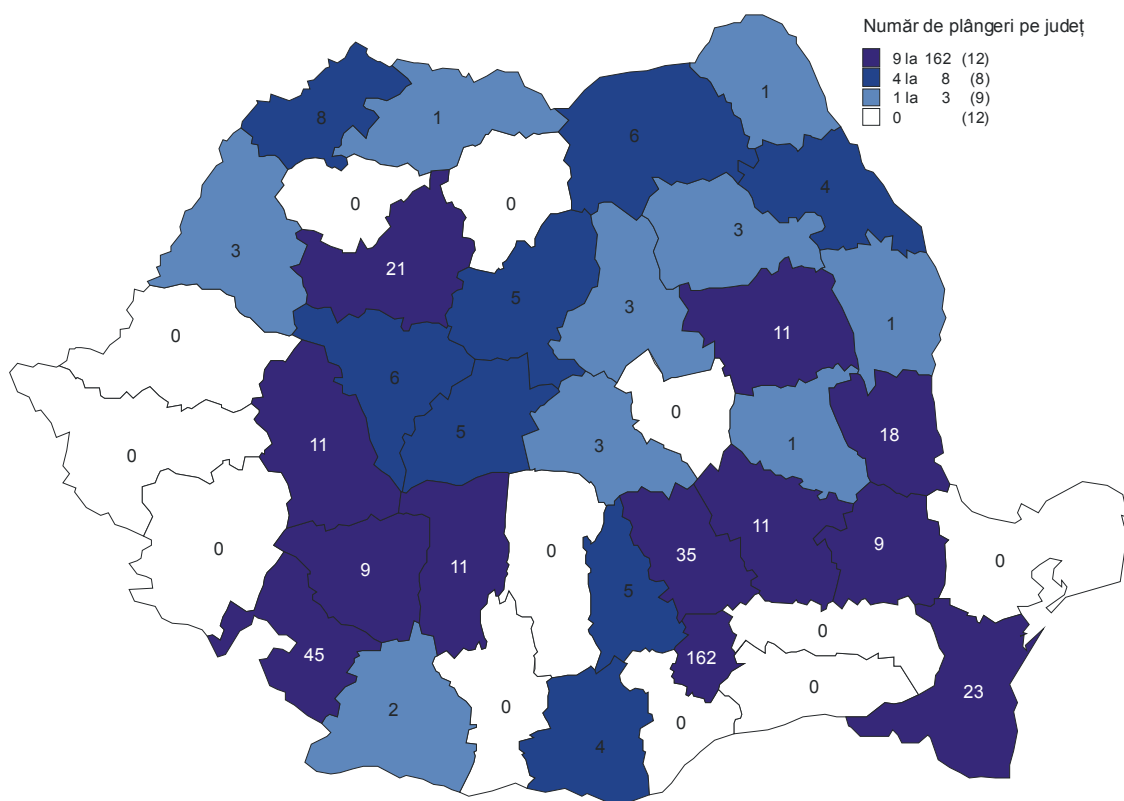
În cazul Legii nr. 544/2001, **rata plângerilor adresate justiției la mia de locuitori** se prezintă astfel (județele sunt menționate în ordinea descrescătoare a numărului de plângeri adresate tribunalelor):

Nr. crt.	Județe	Locuitori	Nr. plâng.	Plâng/1.000 loc
1	Mehedinți	306.732	45	0,147
2	București*	2.226.457*	162	0,073
3	Prahova	829.945	35	0,042
4	Constanța	715.151	23	0,032
5	Cluj	702.755	21	0,030
6	Galati	619.556	18	0,029
7	Vâlcea	413.247	11	0,027
8	Brăila	373.174	9	0,024
9	Hunedoara	485.712	11	0,023
10	Buzău	496.214	11	0,022
11	Gorj	387.308	9	0,022
12	Satu Mare	367.281	8	0,022
13	Alba	382.747	6	0,016
14	Bacău	706.623	11	0,016
15	Sibiu	421.724	5	0,012
16	Dâmbovița	541.763	5	0,009
17	Harghita	326.222	3	0,009
18	Mureș	580.851	5	0,009
19	Suceava	688.435	6	0,009
20	Teleorman	436.025	4	0,009
21	Bihor	600.246	3	0,005

22	Braşov	589.028	3	0,005
23	Iaşi	816.910	4	0,005
24	Neamţ	554.516	3	0,005
25	Dolj	734.231	2	0,003
26	Vrancea	387.632	1	0,003
27	Botoşani	452.834	1	0,002
28	Maramureş	510.110	1	0,002
29	Vaslui	455.049	1	0,002
30	Arad	461.791	0	0,000
31	Argeş	652.625	0	0,000
32	Bistriţa Năsăud	311.657	0	0,000
33	Caraş Severin	333.219	0	0,000
34	Călăraşi	324.617	0	0,000
35	Covasna	222.449	0	0,000
36	Giurgiu	297.859	0	0,000
37	Ialomiţa	296.572	0	0,000
38	Olt	489.274	0	0,000
39	Sălaj	248.015	0	0,000
40	Timiş	677.926	0	0,000
41	Tulcea	256.492	0	0,000

* inclusiv Judeţul Ilfov

Numărul plângerilor pe fiecare judeţ, așa cum apare el, în tabelul de mai sus, este reprezentat grafic pe harta ce urmează.



Cu privire la cele două statistici de mai sus se impun următoarele precizări:

- datele înscrise în dreptul municipiului București reprezintă însumarea cifrelor corespunzătoare acestui municipiu, respectiv ale județului Ilfov, întrucât Tribunalul București „deservește” și județul Ilfov;

- **media numărului de plângeri pe un județ este de 6,8**; în calcul nu au fost luate și cifrele corespunzătoare municipiului București (și județului Ilfov) întrucât cazul Capitalei României nu este unul „de gen”, între altele inclusiv prin aceea că în raza sa teritorială se află practic totalitatea instituțiilor și autorităților publice centrale iar în cazul în care acestea sunt acționate în justiție pe temeiul Legii nr 544/2001 competent să judece respectivele cereri este Tribunalul București (în cazul în care petentul nu optează pentru tribunalul în a cărei rază teritorială domiciliază); prin urmare, numărul mediu de plângeri la nivelul unui județ rezultă din împărțirea numărului total al plângerilor din cele 39 de județe, altele decât județul Ilfov și municipiul București, la numărul respectivelor județe ($265:39=6,8$);

- la nivelul întregii țări, rata plângerilor adresate instanțelor de judecată este de 0,020 la mie - 427 (numărul total al plângerilor) $\times 1000:21.680.974$ (populația totală a României) = 0,020;

- între județele/municipiul București cu cea mai bună rată a numărului de plângeri adresate justiției (peste 0,020 la mie se află: Mehedinți, București, Prahova, Constanța, Cluj, Galați, Vâlcea, Brăila, Hunedoara, Buzău, Gorj și Satu Mare. Dacă în privința celorlalte județe și a municipiului București, prezența în prima parte a „clasamentului” nu este de natură să constituie o surpriză, dată fiind mai ales o „viață civică” percepută ca fiind mai activă în aceste zone, poziția de „lider” a județului Mehedinți reprezintă, cel puțin pentru autorii studiului de față, o surpriză notabilă (iar aceasta cu atât mai mult cu cât rata județului Mehedinți este de două ori mai mare decât a Municipiului București, aflat în poziția secundă);

- la polul opus, „plutonul” județelor în care nu s-a înregistrat nici o plângere este compus din 12 județe: Arad, Argeș, Bistrița Năsăud, Caraș Severin, Călărași, Covasna, Giurgiu, Ialomița, Olt, Sălaj, Timiș și Tulcea; este de notat faptul că din acest al doilea „pluton” fac parte județe cu centre universitare cu tradiție și/sau cu o „viață civică” percepută ca sensibil mai bogată decât în general (avem în vedere în special județe precum Timiș și Arad).

Autorii studiului sunt conștienți că această evaluare, ca și a altele din cuprinsul studiului, este susceptibilă de circumstanțieri. De exemplu, o rată superioară de plângeri adresate justiției nu impune în mod automat concluzia că locuitorii județelor respective sunt mai activi în valorificarea drepturilor pe care le au prin Legea liberului acces la informațiile de interes public. Iar aceasta întrucât, pentru a evoca o singură ipoteză, este posibil ca la nivelul unora dintre județe numărul total de cereri adresate autorităților și instituțiilor publice să fie mai mic decât în celelalte județe și, cu toate acestea numărul plângerilor adresate instanțelor de judecată să fi fost mai mare din cauza refuzului mai răspândit al respectivelor instituții și autorități de a furniza informațiile solicitate. Cu toate acestea, IPP apreciază că evaluarea sa privind rata acțiunilor în justiție, precum și cea a folosirii căilor de atac împotriva hotărârilor de respingere a plângerilor, poate să reflecte într-o măsură care să conteze determinarea persoanelor în a-și valorifica, inclusiv prin intermediul justiției, drepturile și libertățile

garantate prin Constituție și legile țării. Dintr-o asemenea perspectivă apreciem că evaluări de acest gen ar putea fi utile instituțiilor guvernamentale sau neguvernamentale interesate de încurajarea cetățenilor, prin programe specifice, în valorificarea cât mai activă a drepturilor și libertăților pe care le au.

În privința metodologiei, este de precizat că analiza IPP s-a întemeiat cu precădere pe prevederile legale în materie. Astfel, dreptul persoanelor nemulțumite de felul în care autoritățile le-au soluționat solicitările ori le-au refuzat dreptul participării la luarea deciziilor este reglementat prin dispozițiile art. 22 al Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, respectiv ale art 13 din Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, după cum urmează:

Legea nr. 544/2001 art 22: „(1) În cazul în care o persoană se consideră vătămată în drepturile sale, prevăzute în prezenta lege, aceasta poate face plângere la secția de contencios administrativ a tribunalului în a cărei rază teritorială domiciliază sau în a cărei rază teritorială se află sediul autorității ori al instituției publice.

(2) Instanța poate obliga autoritatea sau instituția publică să furnizeze informațiile de interes public solicitate și să plătească daune morale și/sau patrimoniale.

(3) Hotărârea tribunalului este supusă recursului.

(4) Decizia Curții de apel este definitivă și irevocabilă.

(5) Atât plângerea cât și apelul se judecă în instanță în procedură de urgență și sunt scutite de taxă de timbru”.

Legea nr. 52/2003 art 13: „(1) Orice persoană care se consideră vătămată în drepturile sale, prevăzute de prezenta lege, poate face plângere în condițiile Legii contenciosului administrativ nr. 29/1990, cu modificările și completările ulterioare.

(2) Plângerea și recursul se judecă în procedură de urgență și sunt scutite de taxă de timbru”.

O precizare ținând de asemenea de metodologia analizei este și aceea că atunci când a solicitat informații cu privire la numărul de plângeri adresate instanțelor, IPP a avut în vedere plângerile formulate nu numai de cetățeni, în mod individual, ca persoane fizice, dar și de persoane juridice, precum organizații neguvernamentale, societăți comerciale etc. IPP își propune ca în viitor să dezvolte și să detalieze asemenea analize, inclusiv cu privire la titularii drepturilor supuse aici analizei, precum și în ce privește modul în care instituțiile și autoritățile publice, între care și instanțele de judecată, concură la respectarea drepturilor amintite. IPP își propune ca în viitor să insiste în identificarea cauzelor numărului mic de persoane care sunt dispuse să pună în valoare drepturile pe care le au prin lege.

Câteva observații rezultate din comunicarea cu tribunalele. Solicitărilor IPP li s-a răspuns în termenul legal (10, respectiv 30 de zile) în 40 de cazuri din totalul de 41. Singura excepție a constituit-o Tribunalul Iași, care nu a dat solicitării IPP nici un răspuns în interiorul termenului de 10 zile prevăzut de art. 7 alin. (1) al Legii nr. 544/2001, articol care stabilește că „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”. După 21 de zile de la primirea de către Tribunalul Iași a solicitării care i-a fost adresată, IPP a revenit cu o nouă scrisoare la conducerea acestei instanțe. În urma celei de-a doua scrisori, instanța a răspuns

solicitării, în interiorul termenului de 30 de zile. Diferit, prin urmare în acord strict cu dispozițiile legii, a procedat conducerea Tribunalului Suceava, care în termenul de 10 zile a comunicat următoarele: „*Având în vedere complexitatea cererii dumneavoastră, vă aducem la cunoștință că veți primi răspunsul solicitat în termen de 30 de zile de la înregistrarea cererii, în conformitate cu prevederile art. 7 din Legea nr. 544/2001*”. La data de 24 mai 2004, Tribunalul a răspuns cererii în interiorul termenului legal de 30 de zile. Merită subliniată solitudinea unora dintre responsabilii de instanțe, care vrând să se asigure că răspunsul dat cererii IPP se va încadra în termenul legal, au expediat mai întâi corespondența prin e-mail sau fax iar ulterior prin poștă: tribunalele Alba, Bacău, Brașov, Brăila, Buzău, Caraș Severin, Călărași, Dâmbovița, Harghita, Prahova, Tulcea.

Marea majoritate a tribunalelor a răspuns în mod complet solicitării care le-a fost adresată. Au existat și cazuri în care conducerile instanțelor au simțit nevoia să facă precizări în plus față de informațiile solicitate. Câteva exemple în acest sens sunt tribunalele Brăila, Dâmbovița, Harghita, Mureș, Satu Mare, Sibiu, Vâlcea.

La nivelul a două dintre tribunale - Bistrița Năsăud și Gorj - solicitarea IPP a fost înțeleasă ca vizând cereri de furnizare de informații adresate instanțelor propriu zise, și nu plângeri cu care instanțele au fost sesizate cu privire la refuzul altor autorități/instituții publice de a asigura cetățenilor drepturile pe care aceștia le au potrivit Legii nr. 544/2001, respectiv Legii nr. 52/2003. Revenind, la telefon, reprezentanții IPP au primit cu operativitate informațiile solicitate. A fost de asemenea necesară o revenire la Tribunalul Constanța pentru a se preciza numărul total al plângerilor respinse la nivelul acestei instanțe, solicitare care, de asemenea, a fost rezolvată operativ.

Una din cele **câteva concluzii** ale analizei IPP este aceea că în cazul unui număr semnificativ de județe disponibilitatea cetățenilor de a solicita informații de interes public, și de a se adresa inclusiv justiției pentru a le obține, este destul de mic. Un exemplu este că în nu mai puțin de 16 județe, pe rolul tribunalelor a existat numai o singură plângere sau nu a existat niciuna. Semnificativ pentru aceleași concluzii este și faptul că la nivelul întregii țări nu a existat absolut nici o plângere în justiție cu privire la transparența decizională și participarea persoanelor la decizia din administrația publică. Situația aceasta are, cel mai probabil, două principale explicații: pe de o parte cunoașterea precară de către cetățeni a drepturilor pe care le au, iar pe de altă parte încrederea scăzută a acestora în instituțiile și autoritățile publice, chiar și în justiție. În opinia IPP, faptul acesta face evidentă necesitatea ca autoritățile să dea o atenție sensibil mai mare popularizării celor două legi și organizării mai eficiente pentru punerea lor în aplicare. IPP susține și prin concluziile acestei analize tezei potrivit căreia o administrație deschisă, transparentă și participativă este întotdeauna, în mod necesar, o administrație eficientă.

Pentru orice informații suplimentare, persoana de contact este Valerian Stan, la tel/fax: 021 314 15 42, mobil: 0726.688.371, e-mail: valerian@jpp.ro .