

INTERPRETĂRI ȘI DEOSEBIRI PRACTICE ÎNTRE CEREREA DE ACCES LA INFORMAȚIA OFICIALĂ ȘI PETIȚIE



Veronica MOCANU,
doctor în drept,
conferențiar universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMAR

Prezentul articol își propune drept scop ilustrarea diferențelor între noțiunea juridică de petiție și cererea de acces la informațiile oficiale. Articolul subliniază faptul că solicitarea de acces la informațiile oficiale nu poate și nu trebuie interpretată în exclusivitate în baza prevederilor Codului administrativ al Republicii Moldova, or, această practică, în cazul în care are loc, este una frauduloasă și poate genera un val de nemulțumiri cetățenești, manifestate prin proceduri judiciare în contencios administrativ, inițiate împotriva autorităților publice, drept forme de protecție a dreptului de acces la informație.

Cuvinte-cheie: petiție, cerere, sesizare, drept de acces la informație, informație oficială.

La 1 aprilie 2019 au intrat în vigoare prevederile noului Cod administrativ al Republicii Moldova, nr.116/2018 [2], și abrogată Legea cu privire la petiționare.

Prin modificările operate a fost introdusă definiția juridică a petiției, reglementată procedura de petiționare și examinarea petițiilor, s-au stabilit modalitățile de contestare.

Analizând, însă, practica mai multor instituții, dar și reacțiile asociațiilor obștești din domeniu, am stabilit că interpretarea simultană a prevederilor ambelor acte legislative generează confuzii în aplicare. Confuziile sunt generate, în special, de faptul că petiția este definită drept orice cerere adresată unei autorități publice de către o persoană fizică sau juridică și, astfel, cererile de acces la informație, depuse în temeiul Legii cu privire la accesul la informație, sunt eronat interpretate prin prisma exclusivă a prevederilor Codului administrativ al Republicii Moldova, fiind asimilate în totalitate petițiilor.

INTERPRETATIONS AND PRACTICAL DIFFERENCES BETWEEN THE REQUEST FOR ACCESS TO OFFICIAL INFORMATION AND PETITION

SUMMARY

The purpose of this article is to illustrate the differences between the petition and the request for access to official information. The article stresses that the request for access to official information cannot and should not be interpreted exclusively on the basis of the provisions of the Administrative Code of the Republic of Moldova, or this practice where it takes place is a fraudulent one and can generate a wave of citizen dissatisfaction manifested by judicial procedures in administrative litigation initiated against public authorities, as forms of protection of the right of access to information.

Key-word: petition, request, notification, right of access to information, official information.

Drept urmare, prin prezentul articol intenționăm să atragem atenția asupra faptului că solicitarea de acces la informațiile oficiale nu poate și nu trebuie interpretată în exclusivitate în baza prevederilor Codului administrativ al Republicii Moldova, or, această practică, în cazul în care are loc, este una frauduloasă și poate genera un val de nemulțumiri cetățenești, manifestate prin proceduri judiciare în contencios administrativ, inițiate împotriva autorităților publice, drept forme de protecție a dreptului de acces la informație.

Pentru demonstrarea deosebirilor, mai întâi atragem atenția asupra scopurilor urmărite de legiuitor prin dezvoltarea prevederilor legate de accesul la informația oficială și, respectiv, dreptul de petiționare.

Prin instituirea dreptului de acces la informația oficială, legiuitorul a acordat cetățenilor posibilitatea de a controla activitatea autorităților publice și verifica calitatea îndeplinirii obligațiilor publice. Accesul la informația oficială poate fi definit drept posibilitatea oricărei persoane de a obține informații aflate în posesia instituțiilor statului. Accesul la informația oficială (de interes public) a devenit, în ultimii ani, unul dintre criteriile cele mai importante, în funcție de care o societate este sau nu considerată democratică.



Indiferent de variantele terminologice diverse prin care este exprimat („libertate de informare”, „transparență administrativă”, „guvernare deschisă”), accesul la informație este, acum, parte dintr-un *acquis* democratic pe care orice țară care pretinde că deține o guvernare responsabilă îl aplică într-o măsură cât mai mare.

Instituțiile publice, în ansamblul lor, generează, administrează și stochează o cantitate impresionantă de informații. Aceste informații pot privi fundamentarea unor decizii (statistici, studii de fezabilitate etc.), procesul de luare a deciziilor, conținutul însuși al deciziilor, implementarea și efectele actului decizional.

Rezumând cele sus indicate, stabilim că dreptul de acces la informația oficială este un instrument de verificare a activității publice, activitatea de petiționare însă este mult mai complexă și trebuie privită drept o formă de implicare a cetățenilor în actul de guvernare în general sau inițierea unei proceduri de protejare individuale.

Astfel, adresarea către organele statului poate fi privită ca o formă a principiului instituționalizat al puterii sociale, sensul căruia reprezintă exprimarea nemijlocită a cetățenilor și voința lor comună îndreptată către autoritățile publice.

Astfel, instituția dreptului de petiționare, în conformitate cu prevederile articolului 9 al Codului administrativ, urmează a fi abordată prin prisma următoarelor interpretări: cerere, sesizare, propunere.

Sub primul aspect, dreptul de petiționare urmează a fi tratat ca un instrument de informare, necesar pentru soluționarea problemelor statului și sistemului social [5, p. 156]. Prin cerere, se solicită emiterea unui act administrativ individual sau efectuarea unei operațiuni administrative.

Prin prevederile art. 12 al noului Cod administrativ se definește noțiunea de act administrativ, indicându-se astfel că acesta este actul juridic subordonat legii, adoptat, aprobat sau emis de o autoritate publică în baza prevederilor constituționale sau legale, care nu se supune controlului constituționalității și stabilește reguli de aplicare obligatorii pentru un număr nedeterminat de situații identice.

Articolul 15 al Codului administrativ prezintă definiția actului administrativ și indică că operațiunile administrative sunt manifestările de voință sau activitățile autorităților publice care nu produc ca atare efecte juridice. Având în vedere caracterul etapizat al acțiunilor administrative, legislatorul expres indică în articolul 15 alin. (2) al Codului administrativ că operațiunile administrative pot fi contestate doar concomitent cu actul administrativ individual, cu excepția operațiunilor administrative executorii sau îndreptate împotriva unui terț.

Întru atribuirea unei cereri la categoria cererilor de emitere a unor acte administrative individuale sau operațiuni administrative, atragem atenția asupra stu-

diilor doctrinare, care prezintă modalitățile de clasificare a faptelor administrative și a operațiunilor administrative, în dependență de următoarele: regimul juridic, consecințele produse și scopul propus. După regimul juridic, în care se realizează, deosebim:

- fapte și operațiuni de putere (prin care se realizează servicii publice);
- fapte și operațiuni care nu se încadrează într-un regim juridic de putere (în general, cele productive).

După consecințele pe care le produc, întâlnim:

- fapte și operațiuni producătoare de efecte juridice;
- fapte și operațiuni ce produc efecte de altă natură, dar care au și o relevanță juridică [1, p. 95-98].

După scopul lor, putem distinge:

- fapte și operațiuni prin care se realizează în mod direct misiunile administrației publice, acestea fiind în general cele de prestare a serviciilor publice sau cele legate de emiterea sau punerea în executare a unor acte administrative;
- fapte și operațiuni prin care se mijlocește realizarea obiectivelor administrației publice, care au semnificația unor operațiuni de birou sau de administrație internă, operațiunile tehnico-administrative și actele cu caracter politic (de exemplu, mesajele Președintelui Republicii Moldova adresate Parlamentului);
- fapte materiale de producție, care sunt prestate de toate categoriile de organe administrative [4, p. 82].

Întrucât petițiile sunt înaintate, de regulă, de către cetățenii care întâmpină greutăți majore, unde, fără ajutorul cuvenit, este imposibilă o atare ieșire din situație, sau cei care încearcă să îmbunătățească situația în țară, atunci analiza masei de petiții poate servi ca sursă operativă și precisă de informații care vorbește despre problemele societății și lacunele cu care se confruntă sistemul de stat, și, posibil, găsirea soluțiilor. Această abordare este foarte importantă pentru noi, deoarece trezește interesul statului pentru petiții. La această categorie poate fi atribuită și cererea de acces la informațiile oficiale, care, în sine, reprezintă o formă de demonstrare a rezultatelor guvernării sau instituțiilor statale pe un anumit segment.

Al doilea aspect tratează petiția în calitate de mecanism de drept care oferă posibilitatea cetățenilor de a-și apăra anumite drepturi în fața instituțiilor publice, alături de acțiunile judecătorești. Prin sesizare, se informează autoritatea publică cu privire la o problemă de interes personal sau public.

Desigur că nu toate petițiile sunt legate de încălcarea anumitor drepturi, fiind multe tipuri de petiții care reprezintă în sine o formă de participare a cetățenilor în activitatea de conducere a statului. Totodată, din același punct de vedere, dreptul de petiționare reprezintă un fapt juridic care produce un șir de efecte juridice. Ca urmare a primirii petițiilor, oricare entitate publică (organ de stat, întreprindere, instituție și organizație) se obligă să efectueze o anumită activitate, conduită determinată de lege și acte juridice în concordanță, desigur, cu Constituția țării, așa cum este: înregistrarea petiției, examinarea conținutului ei, îndreptarea către organul competent sau unei persoane oficiale concrete responsabile, care poate oferi răspunsul la întrebările și solicitările formulate în petiție, cum, spre exemplu, este formulată în art. 9 al Legii cu privire la petiționare. Dreptul de petiționare în acest sens, „reprezintă una din principalele forme temeinice de adresare” [6, p. 69], care a fost studiată încă cu 200 de ani în urmă. Era încă înainte de apariția statului modern, iar această funcție a dreptului de petiționare își producea efectul scontat.

Al treilea aspect tratează petiția ca o formă de „acțiune inversă” sau „feedback”, a unui ciclu comunicativ și sursă de influență a deciziilor aplicate de către stat și de influență a deciziilor luate de autorități și structurile ei [3, p. 115]. Prin propunere se urmărește realizarea de către autoritatea publică a unor acțiuni de interes public.

Reieșind din cele indicate mai sus, considerăm că cererea de acces la informațiile oficiale este o formă de cerere ce cade sub incidența juridică a Codului administrativ, dar, având în vedere existența reglementării speciale – Legea privind accesul la informație, aceasta urmează a fi depusă și, respectiv, examinată în corespundere cu norma specială.

În practică, problema rezidă din faptul că solicitările de informații oficiale din partea cetățenilor sunt frecvent neexamineate pe motiv că nu corespund condițiilor de formă, în cazul în care sunt depuse în format electronic și nu sunt semnate cu semnătură electronică.

Articolul 72 din Codul administrativ prevede că petiția poate fi transmisă în formă electronică, iar în cazul în care este transmisă în formă electronică, petiția trebuie să corespundă cerințelor legale stabilite pentru un document electronic, adică în cazul petiției transmise în formă electronică – semnătura electronică. În cazul în care petiționarul nu înlătură aceste neajunsuri, petiția nu se examinează.

O altă problemă este legată de faptul că cererile de acces la informație sunt atribuite la petiții și, respectiv, sunt atribuite termenele de examinare din Codul administrativ – termenul de 30 de zile, și nu cel de 15 zile prestabilit de Legea privind accesul la informație. Totodată, stabilim că pentru petiții termenul de examinare poate fi extins până la 90 de zile, în

cazul existenței unor motive justificate, dar pentru cererile de acces la informațiile oficiale termenul poate fi extins până la 15 zile.

Prin prezentul articol o să statuăm precum că o astfel de abordare nu poate fi acceptată, pentru că contravine prevederilor art. 12 din Legea cu privire la accesul la informație, care indică expres condițiile de formă și conținut ale unei cereri de acces la informație.

În sensul celor sus indicate, considerăm că în speța descrisă trebuie aplicat principiul *Specialia generalibus derogant*, care implică faptul că norma specială e cea care derogă de la norma generală și că norma specială este de strictă interpretare la cazul respectiv [3, p. 171].

Conform prevederilor art. 12 din Legea privind accesul la informație, cererea de acces la informația oficială trebuie să conțină următoarele informații: detalii pentru identificarea informației solicitate, indicații cu privire la modalitatea acceptabilă de primire a informației solicitate, date de identificare ale solicitantului.

Articolul 75 din Codul administrativ, însă, indică că petiția trebuie să conțină următoarele elemente: numele și prenumele sau denumirea petiționarului; domiciliul sau sediul petiționarului și adresa de poștă electronică, dacă se solicită răspuns pe această cale; denumirea autorității publice; obiectul petiției și motivarea acesteia; semnătura petiționarului ori a reprezentantului său legal sau împuternicit, iar în cazul petiției transmise în formă electronică – semnătura electronică.

Astfel, stabilim că conținutul legal al petiției este diferit de cel al cererii de acces la informație și nici ca concept ele nu pot fi asimilate, or, scopul urmărit de legislator este diferit. Mai mult decât, atât, spre deosebire de cazul petițiilor, autorii cererilor de acces la informație în conformitate cu prevederile articolului 10 din Legea cu privire la accesul la informație sunt absolviți de obligația de a-și justifica interesul pentru informațiile solicitate.

Întru prevenirea interpretărilor eronate, considerăm că autoritățile implicate în soluționarea cererilor și petițiilor cetățenilor ar trebui să pornească evaluarea acestora prin realizarea următoarelor exerciții de drept:

- identificarea și verificarea calității subiecților implicați în raportul informațional;
- înțelegerea conținutului solicitării înaintate;
- încadrarea juridică a cererii și coraportarea solicitărilor la prevederile legale;
- stabilirea termenului în care urmează a fi satisfăcută solicitarea cetățeanului.

Astfel, pentru a atribui o cerere la categoria de petiție sau cerere de acces la informația oficială, obligatoriu, adresatul cererii trebuie să fie o autoritate publică. În cazul cererilor de acces la informațiile oficiale, pentru a satisface cererea solicitantului, autoritatea publică trebuie să dispună de informația solicitată și, respectiv,



de dreptul de a o furniza în temeiul legii. În cazul pețițiilor, autoritatea publică sesizată trebuie să dispună de capacitatea de a emite actul administrativ individual sau capacitatea juridică de a efectua operațiunea administrativă solicitată. În cazul în care autoritatea publică sesizată prin petiție nu dispune de competență în vederea satisfacerii cererii adresate, în conformitate cu prevederile articolului 74 Cod administrativ, autorității publice îi este stabilită obligația imperativă de readresare a petiției. Astfel, dacă petiția ține de competența altei autorități publice, originalul petiției se expediază autorității publice competente în termen de 5 zile lucrătoare de la data înregistrării petiției, fapt despre care petiționarul este informat. În cazul unei cereri de acces la informație, readresarea cererilor de solicitare a informației oficiale se operează numai în privința celor întocmite în formă scrisă. Aceasta se va efectua cu respectarea următoarelor condiții:

- readresarea se face doar către un alt furnizor de informații, aceasta fiind inadmisibilă în privința unei alte persoane fizice sau juridice care nu deține statutul de furnizor de informații, faptul contrar constituind o încălcare a dreptului de acces la informație;
- readresarea se face numai cu acordul solicitantului de informații. Dacă solicitantul nu este de acord cu readresarea, furnizorul este obligat să răspundă prin aceea că nu este posesor al informației solicitate;
- informarea obligatorie a solicitantului de informație, în decurs de 3 zile lucrătoare de la momentul primirii cererii, cu privire la readresarea acesteia. Funcționarii responsabili sunt obligați să înregistreze cererile în aceeași zi cu primirea, astfel că data primirii va fi data înregistrării, cu excepția cazului în care se face proba contrară;
- readresarea se face numai în două cazuri exhaustiv prevăzute de art.17 din Legea privind accesul la informație: a) informația solicitată nu se află în posesia furnizorului; b) informația solicitată este deținută, concomitent, și de un alt furnizor, însă într-o altă formă, care ar satisface mai deplin interesul față de informație al solicitantului. Este inadmisibilă invocarea altor motive pentru readresare.

Adresatul cererii, examinând conținutul cererii, urmează să înțeleagă solicitarea și să stabilească acțiunea și/sau acțiunile pe care trebuie să le întreprindă, să

emită un act administrativ individual, să emită o operațiune administrativă, să declanșeze o anchetă de serviciu sau procedură disciplinară, să furnizeze informația solicitată.

În dependență de conținutul cererii și prevederile normei legale la care se raportează, adresatul trebuie să stabilească dacă cererea înregistrată reprezintă o cerere de emitere a unui act administrativ individual, realizare a unei operațiuni administrative guvernată de prevederile articolului 9 al Codului administrativ, sesizare, propunere sau cerere de acces la informația oficială deținută de furnizor.

Stabilirea termenului în care urmează a fi satisfăcută solicitarea cetățeanului ori, după cum ne-am expus mai sus, termenul de executare este co-raportat la timpul acțiunii solicitat spre realizare și, respectiv, norma în care se încadrează solicitarea.

Având în vedere analiza prezentată, considerăm că autoritățile publice, în procesul de examinare a cererilor și solicitărilor, trebuie să facă distincție conceptuală, dar și practică, între petiții și cererile de acces la informația oficială. Din definiția expresă a petiției, reiese că solicitarea de informație, prin care cetățeanul solicită să-i fie puse la dispoziție anumite informații, nu se încadrează în definiția de petiție. Ba mai mult, în întregul Cod administrativ sintagma de solicitare de informație lipsește, iar asta este din motiv că solicitarea de informație diferă de petiție, aceasta fiind reglementată de Legea nr. 982/2000 privind accesul la informație, și nu de Codul administrativ.

Referințe bibliografice:

1. Brezoianu D. *Drept administrativ român*. București: All Beck, 2004. 601 p.
2. Codul administrativ al Republicii Moldova. Nr.116 din 19.07.2018. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2018, nr.309-320. În vigoare din 01.04.2019.
3. Popa N. *Teoria generală a dreptului*. București: Actami, 1998. 336 p.
4. Vedinaș V. *Drept administrativ*. Ediția a IV-a, revizuită și actualizată. București: Universul Juridic, 2009. 522 p.
5. Vintila G. *Mecanismele de realizare a diferitor drepturi*. București: Lumina Lex, 2012. 156 p.
6. Плавильщиков А. Рассуждение о прощениях и жалобах, подаваемых в правительственные и судебные места и к тем лицам, законам принимать должны. Санкт-Петербург: НННР, 1994. 85 p.