

Punctul de vedere al ApTI referitor la Raportul de autoevaluare privind stadiul implementării angajamentelor prevăzute în Planul național de acțiune pentru anul 2012

Cu privire la **Raportul de autoevaluare privind stadiul implementării angajamentelor prevăzute în Planul național de acțiune pentru anul 2012**, publicat spre consultare publică în data de 11 septembrie 2013, vă rugăm să primiți comentariile de mai jos ale Asociației pentru Tehnologie și Internet (ApTI).

În calitate de organizație a societății civile interesată de promovarea unui acces liber și facil la informațiile publice, ApTI susține demersurile Guvernului României în domeniul datelor publice deschise și consideră că aderarea României la Parteneriatul pentru o Guvernare Deschisă și asumarea, prin Planul național de acțiune, a unor angajamente care vizează facilitarea accesului publicului la informații în format deschis și reutilizabil, precum și la servicii publice furnizate online vor contribui la o mai bună asigurare a dreptului la informație pentru cetățenii români, precum și la încurajarea inovării în domeniul serviciilor societății informaționale.

1. Planul național de acțiune pentru implementarea angajamentelor asumate prin Parteneriatul pentru o Guvernare Deschisă stabilește ca principală provocare pentru anul 2012 asumarea responsabilității la nivel instituțional. În Raportul de autoevaluare se arată că acest obiectiv a fost îndeplinit prin crearea Departamentului pentru servicii online și design, la nivelul Cancelariei Primului-Ministru, și prin desemnarea, de către fiecare minister, a persoanelor responsabile pentru publicarea datelor deschise.

Pentru transparență și pentru asigurarea unei mai bune informări a publicului, considerăm că ar fi util ca Raportul de autoevaluare să conțină și un link către o listă care să cuprindă numele și datele de contact ale persoanelor desemnate de către ministere ca fiind responsabile pentru activitatea de publicare a datelor deschise.

În același timp, pentru persoanele desemnate, atât din ministere, cât și din cadrul fiecărei instituții publice ar trebui stabilită o etapă de **instruire**. Considerăm esențială această etapă pentru a evita o implementare improprie și/sau neunitară a obligațiilor privind publicarea datelor.

2. Raportul de autoevaluare face referire, în principal, la modul în care un număr de 17 **ministere** au îndeplinit obiectivele stabilite pentru anul 2012. În Planul de acțiune se folosește însă termenul de **instituții publice**, care, conform definițiilor din diverse acte normative românești (spre exemplu, Legea nr.109/2007 privind reutilizarea informațiilor din instituțiile publice și Legea nr.500/2002 privind finanțele publice), include mai multe categorii de entități. În acest context, considerăm că este necesar să se clarifice dacă și, dacă este cazul, de ce, obiectivele stabilite prin Planul de acțiune pentru instituții publice sunt aplicabile doar celor 17 ministere identificate în Raport. De asemenea, având în vedere că multe dintre ministere au diferite autorități în subordine, este, de asemenea, necesar să se clarifice dacă în

stabilirea gradului de îndeplinire a obiectivelor au fost luate în calcul și repectivele autorități și modul în care acestea au implementat măsurile stabilite prin Plan.

Având în vedere domeniile specifice în care își desfășoară activitatea autoritățile aflate în subordinea ministerelor, considerăm că este necesară analizarea oportunității ca acestea să fie tratate ca entități distincte, în contextul Planului de acțiune, iar gradul de îndeplinire al măsurilor stabilite prin acest Plan să fie evaluat separat pentru ministere și pentru autoritățile din subordinea lor.

3. Printre obiectivele asumate pentru anul 2012 se numără „inventarierea seturilor de date **disponibile și susceptibile de a fi prezentate** în format deschis” (lit.b) și „publicarea [...] **seturilor de date identificate**” (lit.c). În Raportul de autoevaluare se face referire, la pct.2, la „elaborarea unui inventar de seturi de date **ce sunt deja publicate sau urmează să fie publicate** în format deschis”, indicându-se gradul de îndeplinire al acestui obiectiv, iar la pct.3 se vorbește despre „publicarea parțială sau integrală a **inventarului de date disponibile**”. În accepțiunea noastră, obiectivele stabilite prin Planul de acțiune nu sunt identice cu indicatorii incluși în raport. Astfel, Planul face referire la realizarea de inventare ale seturilor de date care există la nivelul instituțiilor publice și care pot fi prezentate în format deschis, precum și la publicarea datelor identificate în urma realizării acestor inventare, în timp ce Raportul se referă la realizarea de inventare ale seturilor de date care sunt deja publicate sau urmează să fie publicate, și la publicarea inventarului de date disponibile.

Pentru eliminarea acestor confuzii, considerăm că este necesară revizuirea punctelor 2 și 3 din Raport, astfel încât să fie oferite informații clare și neechivoce privind atât **inventarierea**, cât și **publicarea** seturilor de date **disponibile și susceptibile de a fi prezentate în format deschis**, așa cum se arată în Planul de acțiune. Informațiile referitoare la un inventar al seturilor de date ce sunt deja publicate sau urmează să fie publicat în format deschis, precum și la publicarea acestui inventar ar putea fi prezentate ca și informații complementare.

Pentru punctul „**inventarierea seturilor de date** disponibile și susceptibile de a fi prezentate în format deschis”, considerăm că inventarierea nu ar fi indicat să fie făcută de fiecare instituție în parte, pentru că există riscul ca fiecare instituție să se ghideze după lista de documente de interes public pe care și-a stabilit-o și care poate conține doar o parte din informațiile de interes public produse și/sau gestionate. Astfel, există cazuri în care instituțiile limitează masiv accesul la informații de interes public-considerând această listă de documente (redactată în baza art.5. lit.g din Legea nr.544/2001) a fi exhaustivă și neabătându-se de la ea în ciuda art.5 lit.b) din Legea nr.544/2001 care prevede faptul că „prin informație de interes public se înțelege orice informație care *privește* activitățile sau *rezultă* din activitățile unei autorități publice sau instituții publice, *indiferent de suportul ori de forma sau de modul de exprimare a informației*”. Cu alte cuvinte, este nevoie să se stabilească de la nivel central o practică unitară cu privire la accesul la informații de interes public, deoarece în prezent se comit încălcări majore cu privire la accesul la informații de interes public, instituțiile având propria interpretare (și în ceea ce privește tipul de informație și în ceea ce privește procedura de primire în format electronic a solicitărilor).

4. Raportul de autoevaluare conține date privind gradul de îndeplinire a obiectivului referitor la „publicarea cu prioritate a **datelor și informațiilor obligatorii privind transparența decizională**” (pct.4). Însă, în Planul de acțiune, datele privind transparența decizională reprezintă doar una dintre categoriile de date vizate de obiectivul de la lit.d) privind „publicare prioritară de către fiecare instituție pe pagina proprie” a anumitor seturi de date (alături de seturile de date la care face referire ultimul raport de activitate al instituției, seturile de date privind desfășurarea achizițiilor publice etc). În acest context, considerăm că

este necesar să se clarifice dacă evaluarea realizată se referă în mod strict la datele privind transparența decizională vizate de Legea nr.544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public și la Legea nr.52/2003 privind transparența decizională în administrație publică, sau și la celelalte date vizate de obiectivul stabilit prin Planul de acțiuni.

5. Raportul de autoevaluare prezintă informații privind gradul de realizare a măsurilor stabilite prin Planul de acțiuni pentru anul 2012. Aceste informații sunt prezentate sub formă statistică, indicându-se numărul ministerelor care au realizat parțial, total sau nu au realizat deloc măsurile vizate. Considerăm însă că, în vederea asigurării unui grad ridicat de transparență, ar fi util să se menționeze, pentru fiecare indicator, și care sunt acele ministere care au îndeplinit total sau parțial sau care nu au îndeplinit obiectivele stabilite. Mai mult, am aprecia punerea la dispoziție a chestionarului trimis instituțiilor, chestionar care a stat la baza calculării gradului de îndeplinire a responsabilităților asumate.

De asemenea, acolo unde se vorbește despre seturi de date disponibile și publicate de către ministere, ar trebui să fie oferite și informații privind locația din Internet (linkuri) unde pot fi găsite aceste seturi de date, astfel încât persoanele interesate să poată accesa și verifica informațiile prezentate.

În același timp, la Etapa III, punctul 1.3, se menționează faptul că patru ministere au elaborat planuri de acțiune cu privire la accesul deschis la date. Ar fi util ca raportul să enumere aceste patru ministere și să includă în documentul de evaluare un link către planurile elaborate de respectivele ministere; pentru celelalte ministere (sau instituții publice) ar fi indicat să se stabilească un termen până când să se întocmească planurile de acțiune. Totuși, precizăm că pentru reușita acestor planuri de acțiune este întâi important a se uniformiza practica instituțiilor publice cu privire la soluționările privind Legea nr.544/2001.

6. Observăm faptul că Raportul de autoevaluare folosește ca dată de raportare pentru evaluarea gradului de îndeplinire a anumitor obiective data de 15 aprilie 2013. Având în vedere că Raportul vizează perioada iulie 2012 – iunie 2013 și că a fost publicat spre consultare în septembrie 2013, considerăm că ar fi necesară și posibilă o raportare la o dată mai apropiată de termenul iunie 2013.

7. Un alt obiectiv stabilit pentru anul 2012 vizează „inițierea de proiecte de pilot ce ar servi drept exemple de bună practică și ar susține promovarea conceptului și a beneficiilor datelor deschise”. În Raportul de autoevaluare sunt menționate o serie de astfel de proiecte pilot (angajati.gov.ro, buget.gov.ro), dar nu sunt oferite și informații clare referitoare la stadiul în care se află aceste proiecte – dacă au fost demarate, finalizate sau se află într-o anumită etapă de implementare. Fiind vorba de un raport care evaluează stadiul de realizare a anumitor obiective, suntem de părere că este necesară furnizarea de informații mai detaliate privind stadiul de implementare a proiectelor menționate, mai ales că o bună parte dintre proiecte nu au nicio pagină web publică.

De asemenea, considerăm că aceste proiecte pilot ar trebui să fie realizate de către sectorul privat și de cel al societății civile, și nu de cel guvernamental. Mai notăm că datele folosite în aceste aplicații nu sunt deschise.

În plus, considerăm că nu este adecvată catalogarea portal.just.ro ca proiect de bună practică - pe de o parte, a fost inițiat de ceva vreme (are cel puțin trei ani), iar, pe de altă parte, este un exemplu negativ pentru zona de date deschise:

- datele pe care le folosește sunt luate din sistemul ECRIS - deci nu sunt date deschise;

- datele realizate în sistem sunt în formate închise și nu sunt disponibile spre reutilizare (deși cea mai mare parte nu sunt protejate de drept de autor) - multe site-uri care vor să reutilizeze acele date îl parsează din HTTP;
- multe date afișate conțin date cu caracter personal, al căror mod de prelucrare este incert.

8. Planul național de acțiune cuprinde, la lit.B – „Creșterea gradului de acces al publicului la informații și servicii publice furnizate online”, două referiri la acțiuni care urmează să fie realizate până la sfârșitul anului 2012: îmbunătățirea substanțială a capacității portalului Sistemului Electronic de Achiziții Publice (SEAP) de a oferi anumite facilități și îmbunătățirea Sistemului de Atribuire Electronică în Transporturi (SEAT). Semnalăm faptul că raportul de autoevaluare nu conține informații referitoare la gradul de realizare a acestor obiective.

9. Analizând gradele de realizare a măsurilor stabilite pentru anul 2012, așa cum acestea sunt indicate în Raportul de autoevaluare, constatăm că acestea nu depășesc procentul de 50% în niciunul dintre cazuri. Acest lucru înseamnă că există o serie de probleme care au împiedicat sau împiedică instituțiile publice să realizeze obiectivele stabilite. Deși Raportul conține o descriere sumară a principalelor probleme întâmpinate de ministere în implementarea măsurilor, considerăm că ar trebuie realizată o prezentare mai detaliată (eventual, pentru fiecare categorie de măsuri) a cauzelor care au întârziat sau împiedicat punerea în aplicare a măsurilor care ar fi trebuit implementate în anul 2012. O astfel de detaliere ar fi utilă pentru identificarea celor mai bune soluții pentru îndeplinirea măsurilor restante.

Credem că ar trebui să fim cât mai deschiși cu privire la problemele întâmpinate (inclusiv cele de natură de instabilitate politică ce au amânat procesul) și să le prezentăm în mod coerent. De asemenea, Raportul Soros din 2012 (vezi http://www.soros.ro/ro/comunicate_detaliu.php?comunicat=212) punctează destul de bine unele probleme, deși de la acel raport s-au făcut mulți pași înainte.

Totodată, având în vedere că la capitolul Concluzii se menționează că unul dintre următorii pași în vederea îndeplinirii angajamentelor asumate prin Parteneriatul pentru o Guvernare Deschisă constă în îndeplinirea urgentă a termenelor propuse pentru măsurile restante din 2012, considerăm că ar fi utilă o enumerare a acestor măsuri restante, astfel încât să existe mai multă claritate în această privință.

10. Pentru asigurarea accesului on-line gratuit la **legislația națională** este de subliniat ca aceasta să fie la zi, iar *toate actele normative* să fie în format deschis.

11. La Etapa II, pagina 5 se menționează faptul că „au fost realizate progrese în încercarea de a elimina confuzia între datele deschise și datele de interes public și de a promova necesitatea unor proceduri de ordin intern la nivelul fiecărei instituții cu privire la publicarea datelor deschise”. În acest sens, considerăm a fi necesar să se detalieze în ce anume au constat aceste progrese, metodele folosite și definițiile, comparațiile și materialele concepute pentru creșterea gradului de informare și pentru o mai bună stăpânire a termenilor.

12. Planul de acțiune stabilește ca al doilea obiectiv pentru anul 2012 „identificare nevoilor de reglementare în vederea deschiderii datelor”. În Raportul de autoevaluare se face referire la Legea nr.109/2007 privind reutilizarea informațiilor din instituțiile publice, ca act normativ care reglementează, la nivel național, principiul reutilizării datelor publice. Directiva 2003/98/CE privind reutilizarea informațiilor din sectorul public, care a stat la baza Legii nr.109/2007, a fost revizuită la nivelul Uniunii Europene prin Directiva 2013/37/UE,

introducându-se, printre altele, prevederea ca instituțiile publice să facă documentele reutilizabile, acolo unde este posibil și adecvat, prin formate deschise și prelucrabile automat, împreună cu metadatele relevante. În acest context, considerăm că este necesar ca Raportul de autoevaluare să conțină, în secțiunea dedicată „următorilor pași în vederea îndeplinirii angajamentelor asumate” și o referire la modificarea și completarea Legii nr.109/2007, în vederea transpunerii noilor prevederi europene. Atragem atenția asupra faptului că această transpunere trebuie realizată până în iulie 2015, urmând ca noile măsuri să fie aplicate începând cu această dată.

În final, dorim să exprimăm pe această cale disponibilitatea ApTI de a participa, acolo unde este cazul, la acțiunile inițiate de către Guvern în vederea punerii în aplicare a Planului de acțiune pentru implementarea angajamentelor asumate prin Parteneriatul pentru o Guvernare Deschisă, inclusiv la elaborarea Codului de proceduri de publicare a datelor deschise și la promovarea bunelor practici și informarea cetățenilor pe tema datelor deschise.

Cu stimă,

Bogdan Manolea
Director Executiv
ApTI - Asociația pentru Tehnologie și Internet