

Transparența decizională: Starea de urgență vs. starea de alertă



Policy paper

Introducere

Cu o stare de alertă prelungită pentru a 4-a oară și cu un număr încă ridicat de cazuri noi pe zi al persoanelor infectate cu virusul SARS-CoV-2, viața în pandemie pare a fi noua realitate în care trebuie să ne adaptăm, atât noi, cetățenii, cât și cei care iau decizii pentru noi.

După jumătate de an de la începerea mobilizării statului pentru a preveni și combate pandemia în România, ne uităm înapoi asupra măsurilor luate de către guvern atât în timpul stării de urgență, cât și în timpul stării de alertă, măsuri care au afectat sau nu transparența informațiilor și transparența decizională.

Unul dintre cele mai vulnerabile sectoare din ultimele luni a fost sistemul achizițiilor publice în sectorul sănătății, vulnerabilități care s-au reflectat în numeroasele abuzuri care au apărut pe fondul crizei.

În ultimele luni am văzut cum, profitând de larghețea măsurilor cu privire la procurarea de materiale sanitare necesare combaterii pandemiei, multe autorități contractante au profitat de procedura achizițiilor directe pentru a procura [bunuri și servicii care nu au avut nicio legătură](#) cu prevenirea sau combaterea acesteia.

Probleme au apărut și cu privire la apariția unor [produse care nu corespundeau specificațiilor tehnice](#) sau la cumpărarea unor [produse cu prețuri semnificativ mai mari](#) decât cele de pe piață.

Abuzurile nu au trecut neobservate de sistemul de justiție, astfel încât [DNA a anunțat](#) deschiderea unor dosare penale privind achizițiile realizate în pandemie.

Cum au afectat măsurile din starea de urgență transparența decizională

În stare de urgență, atât măsurile impuse prin cele două decrete ([de declarare](#) a stării de urgență și [de prelungire](#)), cât și modul în care autoritățile publice au asigurat transparența informațiilor relevante legate de pandemie, [au stârnit reacții](#) atât din partea societății civile, cât și [din partea organismelor internaționale](#).

Spre exemplu, prin [decretul de declarare a stării de urgență](#), la [art. 56](#) se menționează dublarea termenelor legale stabilite pentru soluționarea solicitărilor formulate în exercitarea liberului acces la informații de interes public¹, dublare care, în practică, conform plângerilor venite din partea jurnaliștilor, a fost mai mult o justificare pentru încălcarea totală a liberului acces la informație.

În ciuda urgenței pe care o putem înțelege, credem că prevederea în cauză a fost total neinspirată, mai ales că nu a fost dublată de alte mecanisme / prevederi / apeluri la transparență care să nu lase loc abuzurilor din partea instituțiilor publice și prin care acestea să asigure, chiar și în timpul unei crize, transparența informațiilor și asigurarea informării publicului în mod eficient.

Astfel, informații care trebuiau, în mod normal, să fie comunicate în maxim 30 de zile, au primit termenul de a fi comunicate în maxim 60 de zile sau, așa cum vom vedea mai jos, nu au fost transmise deloc.

Cât despre prevederile care au vizat achizițiile publice, așa cum am arătat și [în alte documente de poziție](#), lăsarea unui spațiu larg de acțiune autorităților publice pentru a achiziționa direct materiale și echipamente necesare combaterii acestei pandemii, în lipsa unor măsuri specifice pentru a combate abuzurile, a lăsat loc pentru apariția unor numeroase abuzuri, [unele](#) dintre ele fiind semnalate de presă.

De asemenea, o altă modificare nefericită a fost operată prin [art. 33 din Ordonanța de urgență nr. 34/2020](#) prin care s-a prevăzut neaplicarea *normelor legale referitoare la transparența decizională și dialogul social asupra proiectelor de acte normative prin*

¹ În afara stării de urgență, Legea 544/2001 reglementează la art. 7 care sunt termenele legale pentru soluționarea solicitărilor: 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.

care se stabilesc măsuri aplicabile pe durata stării de asediu sau a stării de urgență ori care sunt o consecință a instituirii acestor stări.

Cu toate că, la fel ca și în cazul celeilalte modificări, putem înțelege nevoia de a eficientiza parcursul actelor normative în situații de urgență, considerăm că astfel de modificări sunt inoportune pe fondul unui context social incert și în niciun caz nu ar trebui să se lase loc apariției neîncrederii cetățenilor în autorități.

În ciuda răspunsului rapid, deciziile și măsurile impuse pot apărea ca fiind lipsite de legitimitate în fața cetățenilor tocmai din cauza lipsei de încredere față de decidenți.

Considerăm că în ciuda situației excepționale în care ne aflăm, mențiunea unui dialog și promovarea transparenței sunt, din contra, mai importante decât oricând iar blocarea acestui dialog nu ar trebui să fie o măsură de compromis.

Și în Republica Moldova, pe timp de pandemie libertatea presei degradează. De la instituirea stării de urgență, autoritățile din Republica Moldova au adoptat câteva decizii, contrar prevederilor legale privind transparența în procesul decizional și al accesului la informație. În una dintre aceste [decizii](#), emisă de Comisia pentru Situații Excepționale (CSE) la 18 martie curent, a prevăzut că **termenul de oferire a informației de interes public** în perioada stării de urgență se triplează. Astfel, dacă [Legea privind accesul la informație](#) prevede obligația ca autoritățile publice să răspundă solicitărilor de informații într-un termen de până la 15 zile lucrătoare, în perioada stării de urgență CSE a extins acest termen până la 45 de zile lucrătoare, ceea ce înseamnă, la modul practic, 63 de zile calendaristice.

În baza unor [dispoziții](#) ale Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova pe perioada stării de urgență anumite instituții au desfășurat proceduri de achiziții publice prin negocieri directe, fără publicarea anunțului de participare, în limitele sumelor și echipamentelor expres indicate (echipamente sanitare). Totodată, potrivit Legii privind achizițiile publice, autoritatea contractantă poate utiliza procedura de negociere fără publicarea prealabilă a unui anunț de participare, dacă din motive de maximă urgență ca urmare a unor evenimente imprevizibile nu se pot respecta termenele procedurii de licitație deschisă sau de negociere cu publicarea prealabilă a unui anunț de participare.

De asemenea, în perioada stării de urgență, unele autorități centrale și locale au admis mai multe abuzuri, organizând proceduri non-publice pentru achiziția de produse sau servicii care nu sunt direct legate de combaterea pandemiei. Bunăoară, **Consiliul Raional**

Ocnîța a declanșat procedura de achiziționare a unui autoturism nou, în valoare de 600 de mii de lei (echivalentul a peste 30 de mii de euro). Anunțul despre intenția de a achiziționa un autoturism a fost publicat pe site-ul Mtender.md cu câteva zile înainte de instituirea [stării de urgență](#). Iurie Plopa, președintele de raion a precizat pentru portalul [Moldova Curata](#) că de fapt, decizia de achiziționare a mașinii a fost luată la sfârșitul lunii decembrie 2019. Iurie Plopa a fost ales la [11 noiembrie 2019](#).

De asemenea, în plină pandemie, la 26 martie 2020, autoritățile publice locale din satul **Brânza, raionul Cahul**, au hotărât să cumpere un autoturism în valoare de 340 de mii de lei (peste 17 mii de euro). Contractul de achiziție a fost semnat după instituirea stării de urgență. Întrebat dacă această achiziție era imperios necesară în aceste zile, primarul localității, Leonid Catera, a declarat pentru [Asociația Presei Independente](#) că aleșii locali din Brânza au votat pentru procurarea autoturismului încă în luna februarie, când infecția de Coronavirus încă nu ajunsese în Moldova. Primarul din Brânza motivează însă că mașina de la primărie este veche, iar mijlocul de transport este necesar pentru localitate.

Starea de alertă: stagnare în urgență sau progres?

La 6 luni de la mobilizarea statului pentru prevenirea și combaterea pandemiei, timp în care România a trecut de la o stare la alta (stare de urgență, apoi stare de alertă), lucrurile nu par a se fi îmbunătățit în mod substanțial.

În ceea ce privește accesul la informații de interes public, tergiversări încă mai există sau chiar răspunsuri care și-au depășit termenul de luni de zile.

Chiar dacă [hotărârea](#) prin care a fost instituită starea de alertă nu mai prevede mențiunile sus-numite cu privire la prelungirea termenelor legale de soluționare a cererilor cu privire la informațiile publice, situația nu pare să se fi îmbunătățit în toate cazurile.

Doi jurnaliști de investigație ne-au împărtășit din experiența lor atât în timpul stării de urgență, cât și în timpul stării de alertă:

Ana Poenariu:

„Pe problemele legate de pandemie, instituțiile sunt la fel ca în starea de urgență. Adică nu răspund la cereri. Evident, mă refer strict la cele cu care am avut eu contact.”

Paula Căbescu:

„Mie mi s-a dat un termen de 60 de zile în loc de 30 în starea de urgență. Au trecut vreo 100 de zile și tot n-am primit răspuns. Sau mi s-a mai spus că nu răspund pe perioada stării de urgență pentru că nu sunt la birouri. În starea de alertă par puțin mai ok, n-am mai primit astfel de răspunsuri.”

Către: Doamna Paula Căbescu
Reporter Factual.ro

Stimată Doamnă,

Referitor la solicitarea dumneavoastră, înregistrată la Societatea de Transport București STB SA cu [redacted] 27.04.2020, prin care cereți informații cu privire la bugetul și la cheltuielile de personal ale Societății în perioada 2016-2020, vă comunicăm următoarele:

Având în vedere instituirea stării de urgență și restrângerea activității STB SA pe durata acesteia, vom răspunde prezentei solicitări în termenul legal de 60 de zile, conform art. 7 alin (1) din Legea nr.544/2001 coroborat cu art. 56 din Decretul nr.195/2020.

Biroul de Presă STB

Chiar și acum, după aproape 120 de zile de la trimiterea cererii, informațiile nu au mai fost comunicate de către STB.

Pe lângă această opacitate care se menține, dialogul social și transparența decizională încă sunt obstrucționate de prevederile [Ordonanței de urgență 34/2020](#)², care, conform acesteia, se aplică atât în stare de urgență, cât și în stare de alertă.

În Republica Moldova, după declararea stării de urgență (17 martie), timp de aproape o lună și jumătate, jurnaliștii nu au avut posibilitatea să le adreseze autorităților întrebări, deoarece conferințele de presă au fost înlocuite cu briefinguri online fără participarea jurnaliștilor. La 13 aprilie, un grup de 25 de organizații și instituții media au semnat [o solicitare](#), lansată de Centrul de Jurnalism Independent (CJI), în adresa Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, cerând să fie organizate conferințe de presă săptămânale, în regim online, cu participarea jurnaliștilor care să poată adresa întrebări în direct. După câteva săptămâni de așteptări, Ministerul a [organizat](#) prima conferință online, unde jurnaliștii au putut adresa întrebări.

² Art. 33: Pe perioada stării de asediu sau a stării de urgență, normele legale referitoare la transparența decizională și dialogul social nu se aplică în cazul proiectelor de acte normative prin care se stabilesc măsuri aplicabile pe durata stării de asediu sau a stării de urgență ori care sunt o consecință a instituirii acestor stări.

Recomandări



Accesul maxim la informații

Date fiind motivele enunțate mai sus și dat fiind impactul mare pe care această pandemie îl poate avea asupra democrației dacă nu este gestionată într-un mod cât mai transparent, cerem instituțiilor statului abilitate să-și asume și să încurajeze, atât în mod public, cât și prin mecanismele de legiferare, transparența și responsabilitatea autorităților implicate în procedurile de luare a deciziilor.

△ Transparența în sectorul public este un pilon esențial în asigurarea unei democrații funcționale, mai ales în circumstanțe excepționale care pot fi un teren fertil pentru eventuale fapte de corupție sau pentru alte eludări ale legii, așa cum am văzut în ultimele luni.

Într-o perioadă în care nu mai putem vorbi doar de criza generată de pandemie, ci și de cea generată de [infodemie](#), accesul la informații credibile pentru informarea corectă a cetățenilor de către jurnaliști sau alte persoane interesate este mai mult decât necesar.

Pe lângă dreptul la sănătate și [dreptul constituțional la informație](#) trebuie respectat cu aceeași rigurozitate. Aducem aminte că *accesul liber și neîngrădit al persoanei la orice informație de interes public constituie unul dintre principiile fundamentale ale relațiilor dintre persoane și autorități*, principiu care apare enunțat chiar la Art. 1 din [Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public](#).

De asemenea, aducem aminte că instituțiile publice nu trebuie să facă accesibile informațiile doar la cerere, ci trebuie să dea publicității documentele de interes public și din propria inițiativă.





Reevaluarea Ordonanței de urgență 34/2020

Credem că mai mult decât oricând este necesar ca autoritățile să colaboreze cu societatea civilă și cu celelalte părți implicate în procesul decizional pentru a putea fi folosite resursele într-un mod cât mai eficient și pentru a se găsi cele mai bune soluții, mai ales că, multe dintre părțile excluse de la dialog sunt direct vizate de măsurile luate în procesul decizional.

Urgentarea procedurilor nu mai poate fi o justificare rezonabilă pentru lipsa dialogului și a cooperării, ținând cont că evoluția acestei pandemii este incertă.

Transparența, dialogul și responsabilitatea nu pot fi puse pe pauză.



Promovarea transparenței în administrație

Pe lângă asumarea principiilor transparenței și a responsabilității, vrem ca acest lucru să se reflecte în mod real în poziții publice prin care autoritățile statului, implicate direct sau indirect, să promoveze și să sublinieze importanța asigurării unei administrații cât mai transparente, mai ales în vremuri de criză.

Pentru început, facem apel la Președintele României, șeful Guvernului, cât și miniștrii din subordine să-și asume și să promoveze în mod public principiile transparenței, responsabilității și al dialogului social și să ia măsuri concrete pentru a avea o administrație (și) mai transparentă, atât în ceea ce privește informațiile comunicate, cât și a procesului decizional.





Introducerea unor proceduri adaptate stării de criză

Încurajăm autoritățile publice ca, odată cu *noua normalitate*, să evalueze în mod onest capacitatea internă pe care o dispun pentru a asigura transparența decizională și transparența informațiilor și să ia măsurile necesare pentru suplimentarea lipsurilor, acolo unde există.

În locul măsurilor care să aducă atingere transparenței și dreptului la informare, considerăm a fi mult mai oportună adaptarea măsurilor luate astfel încât principiile democratice să nu fie afectate, ci, din contra, să ducă la eficientizarea proceselor: spre exemplu, introducerea unor proceduri de facilitare a accesului la informație, procedură care să fie adaptată la situația pandemică.

Concluzie

Cu o stare de alertă [abia reînnoită](#) și cu o nouă normalitate plină de incertitudini în care suntem nevoiți să ne adaptăm la nivelul societății, informarea corectă, eficientă și dialogul social sunt mai importante decât oricând.

Ascunderea informațiilor, limitarea dialogului, opacitatea sistemului nu fac decât să adâncească și mai tare criza prin adâncirea lipsei de încredere în autorități și prin îndepărtarea de la principiile democratice.