

Dreptul la informație – între nevoia cetățeanului și confortul autorității, uz sau abuz?

Valentin NEACȘU¹
Dumitru-Ștefan MILITARU²

Abstract

Valoarea informației este incontestabilă. Cu siguranță, acesta este unul dintre numeroasele motive pentru care Adunarea Constituantă a decis, în 1991, pentru prima dată în istoria constituțională a României, statuarea acestui drept social-politic, dreptul la informație, în actul juridic normativ cu forță supremă, oferind și asigurând totodată noi orizonturi în dezvoltarea poporului român: „Dreptul persoanei de a avea acces la orice informație de interes public nu poate fi îngrădit.”- Constituția României art.31, (1).

În această lucrare am încercat să ridicăm mai multe probleme cu privire la accesul dificil la legislație și informația juridică, precum: inexistența unui site gratuit, ușor de accesat și actualizat la zi în care să se regăsească întreaga legislație românească, nu doar cea mai uzuală. Plecând de la adagiul latin: *Nemo censetur ignorare legem*, subliniem importanța accesului la informație pentru a se putea respecta principiile fundamentale ale dreptului. Totodată remarcăm lipsa unui portal care să cuprindă legislația anterioară, pe model francez, pentru a facilita procesul de studiu al persoanelor interesate, evitând totodată procedura greoaie de a avea acces la arhivele bibliotecilor în care se află aceste legiuri în format fizic.

De asemenea, pentru combaterea îngreunării accesului la informație considerăm absolut necesară o riguroasă procedură de legiferare. Aceasta presupune asigurarea transparenței și predictibilității normelor juridice și desfășurarea cercetării științifice aferente edictării unei noi norme de drept.

Cuvinte-cheie: informație, principiu constituțional, uz, abuz, dreptul la informație, Constituția României

Valoarea informației este incontestabilă. Cu siguranță, acesta este unul dintre numeroasele motive pentru care Adunarea Constituantă a decis, în 1991, pentru prima dată în istoria constituțională a României, statuarea acestui drept social-politic, dreptul la informație, în actul juridic normativ cu forță supremă, oferind și asigurând totodată noi orizonturi în dezvoltarea poporului român. De altfel, deosebita importanță a corectei informări este relevată și la nivel principial în statul nostru, cu consecințe directe asupra mediului juridic: *Nemo censetur ignorare legem*, spune acest maximum latinesc, propagat fabulos în timp, chiar din vremea romanilor.

¹ Student, Academia de Studii Economice din București, Facultatea de Drept, e-mail: neacsuvalentin21@stud.ase.ro

² Student, Academia de Studii Economice din București, Facultatea de Drept, e-mail: militardumitru21@stud.ase.ro

Acesta presupune, deopotrivă, un semnificativ efort din partea statului, autorităților publice pentru informarea corectă a justițiabililor cu privire la procesul de elaborare, adoptare și executare a actelor normative, asupra tuturor „treburilor publice și problemelor de interes personal”³, cât și o „luare de conștiință”, la nivel individual, a acestor informații de către fiecare persoană.

Concret, îndatoririle cetățenilor referitoare la acest subiect derivă din art. 1 alin. (5) din Constituția României: „În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie.”, respectiv art. 16 alin. (2): „Nimeni nu este mai presus de lege”. Așadar, atât respectarea Constituției și a legilor, precum și stabilirea unor frontiere în interiorul cărora persoanele pot acționa, presupun cunoașterea legii și asumarea responsabilității. Este drept, aceste îndatoriri ale cetățeanului sunt inevitabile și totodată absolut necesare unei juste conviețuiri într-o societate democratică, fiind în mod direct corelate cu dreptul la informație, respectiv catalogul de drepturi fundamentale.

Constatăm, din nefericire, că această nevoie a cetățeanului reprezintă, de multe ori, un confort al statului, al autorităților, deseori deciziile legiuitorului și modalitățile de informare a publicului sunt îndoielnice dar nu și contestate deși tehnica instituirii drepturilor fundamentale ar trebui să-și găsească nemijlocit aplicabilitatea în acest raport: „Prin aplicarea acestei tehnici constituționale, puterea statală, după caz, puterea legislativă, cea executivă sau cea judecătorească, este constrânsă, limitată, în sensul că trebuie să ofere justificări pentru acțiunile sale, pe care, în lipsa adoptării catalogului de drepturi fundamentale, nu ar fi obligat să le ofere”⁴. Într-adevăr, „legiuitorul nu poate și nici nu ar trebui să prevadă totul”⁵, însă vom prezenta în cele ce urmează câteva situații, dintre nenumărate altele, în care nu putem discuta despre irealizabile obiective pe care cetățenii le cer și acesta ar trebui să le îndeplinească ci despre o indiferență, o pasivitate a autorităților competente în acest domeniu, fapt ce duce la dezinformare, conservarea mediocrității și nu într-o mică măsură la încălcarea unui drept fundamental. Deși actele normative, deciziile și atitudinile pe care le vom supune analizei sunt contrare principiilor de drept, dorim să ne exprimăm considerația față de legiuitor întrucât se reușește prin textul constituțional, art. 31, „exprimarea juridică a unui conținut complex și dinamic”⁶ într-o manieră succintă dar care oferă posibilitatea expansiunii limitelor acestuia aflate în continuu progres.

Considerăm că este de interes să dezvoltăm și ideea din spatele titlului ales pentru proiectul nostru, nu întâmplător, încercând să evidențiem antiteza dintre atitudinea autorităților și nevoia cetățenilor prin jocul de cuvinte „uz sau abuz”. Deși

³ Marcela Radu, *Constituția României și legislație conexă*, Editura Universul juridic, București, 2020, p. 18

⁴ R. D. Popescu, C.-M. Văduva, *Sociologie juridică. Clarificări conceptuale și aplicații*, Editura Hamangiu, 2020, p. 215

⁵ M. Bădescu, *Teoria generală a dreptului. Curs universitar*, ed. a VI-a, Editura Hamangiu, 2020, p. 110

⁶ I. Muraru, E. S. Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice. Volumul I*, Editura C. H. Beck, București, 2016, p. 181

de cele mai multe ori cuvântul *uz* este folosit având o conotație materială, cu înțeles de întrebuințare, folosință, în cazul drepturilor acesta transcende planul evident, strict fizic de aplicabilitate. Astfel că, utilizat în acest context cu rolul de a accentua utilitatea și necesitatea accesului la informația din cele mai diverse domenii, vitală în majoritatea activităților umane, acest *uz* al mijloacelor de informare puse la dispoziția cetățeanului de către stat devine indispensabil, cu atât mai mult cu cât tema discuției se îndreaptă către mediul juridic, cunoașterea legii. De cealaltă parte, *abuzul* poate fi înțeles chiar ca refuzul de restituire a unui obiect încredințat spre păstrare, acest „obiect” fiind dreptul la informație ce se află în mâinile statului, cetățenii având speranța că va fi conservat și perpetuat însă deseori acest lucru nu se îndeplinește.

Un prim exemplu elocvent întru susținerea afirmațiilor noastre îl constituie atitudinea impasibilă a autorităților cu privire la asigurarea unui acces facil al cetățenilor la legile din România. Este lesne de înțeles că asigurarea accesului fizic gratuit fiecărui cetățean la acestea este imposibil, însă autoritățile competente ignoră realitatea socială din prezent, sub numeroase aspecte. Deși orice informație de interes public ar putea fi doar la un click distanță, se alege, putem îndrăzni a spune chiar arbitrar fiindcă situația persistă, fie ca acestea să fie foarte greu de accesat, fie disponibile doar cu plată. În speță, amintim site-ul Monitorului Oficial, unde, în urma unei uzuale accesări, observăm prezența a numeroase reclame ce promovează diverse acte normative, legi etc. spre a fi cumpărate în format tipărit dar mai cu seamă lipsa a unei rudimentare comenzi de căutare. Astfel că, pentru a accesa un anume act prezent în această arhivă virtuală trebuie realizate numeroase demersuri. Găsim ulterior și o posibilitate de căutare utilizând variate filtre însă doar în cadrul aplicației „expert-monitor”, ce ne oferă acces doar la detalii generale despre diversele acte normative, cum ar fi: emitentul, data publicării, tipul actului ș.a.m.d dar nu și conținutul propriu-zis al actului. Concret, în schimbul sumei de 120 de lei lunar, cetățeanul va avea acces complet la „expert-monitor”, deci și la conținutul actelor normative, menționând că aplicația pune la dispoziția abonatului doar documente mai noi de 1989. Acest fapt este, de asemenea, criticabil, o comparație simplă ne reliefează o atitudine demnă de respect, anume, atitudinea statului francez, care pune la dispoziția cetățenilor săi, în format virtual, toate actele normative din Franța, începând cu Codul lui Napoleon⁷. De altfel, și în arhivele românești se regăsesc o multitudine de acte de o vârstă și încărcătură istorică considerabile, de interes public, însă scopul urmărit de stat pare să fie ca acestea să fie date uitării, rămânând neatinse pe rafturi, în timp ce efortul de a le publica în spațiul virtual ar fi insignifiant în comparație cu valoarea pe care ar aduce-o în viețile noastre dacă ar fi ușor accesibile, opinie parțial contrară unor opinii doctrinare⁸. Un alt aspect al realității sociale actuale ignorat de autorități este rata alarmantă a analfabetismului și analfabetismului funcțional (40-45% din elevi, conform testelor PISA din ultimul deceniu, ținând cont

⁷ A se vedea: [//www.legifrance.gouv.fr/](http://www.legifrance.gouv.fr/), accesat la data:21/02/2022

⁸ Pentru dezvoltări, a se vedea Popescu, A. V. (2018). Dreptul la informație – între garanții și limitări (teză de doctorat). Citată de la <http://www.doctorat.ase.ro/>, accesat la data: 21/02/2022

de variațiile de conceptualizare și de marjele de eroare⁹), care aflându-se în sinergie cu lipsa perspectivei de soluționare a acestor probleme și lacunara garantare dreptului la informație, poate avea consecințe dramatice pentru viitorul României. În anticiparea posibilelor contraargumente, exceptând site-urile profesioniștilor ce urmăresc obținerea unui profit prin oferirea serviciilor de acces la legislație, constatăm că există totuși site-uri ce pun la dispoziție legislația României într-un format accesibil tuturor. În acest caz menționăm „legislatie.just.ro”, parte dintr-un proiect european, implementat de Ministerul Justiției. Din păcate, acest site prezintă, de asemenea, lacune și ridică următoarele semne de întrebare: dacă s-a reușit facilitarea accesului la o mică parte din legislația uzuală (Codul Civil și Codul Penal) prin intermediul unei interfețe intuitive, de ce nu s-a reușit același lucru și pentru alte acte normative de o importanță cel puțin comparabilă, accesul la acestea realizându-se folosind filtre pe care doar persoanele cu cunoștințe în domeniu le pot aplica cu succes? De ce lipsește, de exemplu, Constituția României de pe această primă pagină, având în vedere că prin căutarea cuvântului cheie „Constituția” rezultatele sunt numeroase, iar cel mai relevant, Constituția actuală se pierde printre rezultatele căutării? Sunt numeroase întrebări ce survin, așa cum interpretăm noi, luând în considerare și lipsa de educație, de instruire a celor cărora legiuitorul se adresează. Având în vedere situația educațională a tinerilor din România, așa cum a fost evocată mai sus, ce afectează și un număr similar de adulți, simpla garantare a accesului la informațiile legislative este benefică însă nu suficientă. Asumându-ne că obiectivul general al statului este de a asigura bunăstarea, dezvoltarea și securitatea cetățenilor, implicit eficiența lor informare și educare, ne așteptăm și ne dorim ca statul să depună un efort suplimentar spre îndeplinirea acestor scopuri.

În al doilea rând, un truism la fel de grăitor îl reprezintă faptul că valoarea informației este cuantificabilă atât timp cât ea este procurată în timp util. Dacă acest principiu se alterează, intervenienții devin responsabili pentru orice denaturare a realității survenite ulterior. Concret, putem aminti Ordonanța de urgență nr. 16/2022 pentru modificarea art. 7 alin. (13) din Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică. Pe scurt, acest articol privește accesul cetățenilor la procesul de elaborare a actelor normative și de luare a deciziilor. Așa cum statuează alin. (2) al acestui articol, anunțul referitor la elaborarea unui proiect de act normativ va fi adus la cunoștința publicului, în condițiile alin. (1), cu cel puțin 30 de zile lucrătoare înainte de supunerea spre avizare de către autoritățile publice. Inițial, alin. (13) făcea posibilă derogarea de la acest termen, în cazul unei posibile grave atingeri aduse interesului public, în circumstanțe speciale, actele normative erau supuse aprobării în procedura de urgență prevăzută de reglementările în vigoare. Această ordonanță modifică alin. (13) astfel: proiectele de acte normative se supun adoptării și anterior expirării termenului de 30 de zile. Considerăm că legiuitorul a omis cel puțin o etapă extrem de importantă în fundamentarea științifică a acestei

⁹ A se vedea: <https://www.edupedu.ro/analfabetismul-funcțional-din-romania-depășeste-50-si-aceasta-nu-este-cea-mai-mare-problema-a-sistemului-educational-din-romania-cercetatorul-dacian-dolean/>, accesat la data:24/11/2022

ordonanțe: „determinarea (anticiparea) efectelor posibile ale viitoarei reglementări, a costului social al proiectatei reforme legislative”¹⁰. Mai precis, observăm că legiuitorul nu păstrează un echilibru între prerogativa administrației publice de a adapta termenul înainte de care actele normative nu pot fi supuse adoptării și fermitatea, precizia cu care el trebuie să legifereze, să stabilească anumite limite astfel încât să îngreudească posibila manifestare a unor considerente de oportunism. Această lege pare să permită celor interesați să supună avizării actele normative, într-o situație de urgență, oricând după publicarea acestora, deci și după un timp indubitabil insuficient pentru informarea corectă a cetățeanului. În opinia noastră, legiuitorul tinde spre o prea mare încredere în buna-credință cu care acționează cei însărcinați cu realizarea administrației publice.

Nu în ultimul rând, dorim să marcăm corelația dintre principiul asigurării echilibrului între dinamica și statica dreptului¹¹ și garantarea dreptului la informație. „Legile sunt numeroase și instabile, adesea redactate greșit[...] sunt lipsite de efectivitate”¹², raportul dintre statornicia normei și intervenția legiuitorului pentru modificarea acesteia este disproporționat, iar afectarea principiilor legiferării, dar și a drepturilor cetățenești este evidentă. O exemplificare elocventă se realizează analizând Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, cu precădere Capitolul III, „Incompatibilități”. Secțiunile a 2-a, a 3-a și a 4-a prezintă nenumărate amendamente aduse, într-un interval de timp relativ scurt, de doar câțiva ani, articolelor ce privesc incompatibilitățile aferente funcțiilor de parlamentar, membru al Guvernului, respectiv ales local. O astfel de avalanșă de modificări sau completări, prin intermediul legilor, ordonanțelor de urgență etc. nu poate decât să aducă atingere inteligibilității legilor și să constituie, de fapt, un factor esențial al crizei legii contemporane¹³. Desigur, consecințele acesteia se răsfrâng nemijlocit asupra dreptului la informație întrucât evoluția acestor legi este dificil de urmărit, cu atât mai mult atunci când avem în vedere faptul că există alte legi conexe, privitoare la aceeași materie pe care o completează, astfel creându-se o stare de confuzie. Deși nu găsim argumente în favoarea acestor forme îndoielnice pe care legile le îmbracă deseori, inclusiv în acest caz, putem spera că nu sunt, în fapt, dorite de legiuitor ci reprezintă doar acele situații asupra cărora acesta nu a putut acționa creativ și predictiv.

Fundamentul concluziilor acestei lucrări este expresiv redat de sintagma: Legea este modalitatea prin care statul interferează cu cetățenii. Dacă aceștia nu au acces gratuit la întreaga legislație a statului se creează, după cum am văzut, diferite situații în care principii fundamentale ale dreptului nu mai sunt respectate. Egalitatea este un principiu de o importanță cardinală pentru o societate democratică bazată pe

¹⁰ M. Bădescu, *Teoria generală a dreptului. Curs universitar*, ed. a VI-a, Editura Hamangiu, 2020, p. 216

¹¹ A se vedea autori precum: M. Bădescu, I. Muraru, E. S. Tănăsescu, N. Popa, S. Cristea

¹² *Idem*, p. 130

¹³ *Ibidem*

principiile statului de drept¹⁴. Cu siguranță, nu putem discuta despre principiul egalității în drepturi, astfel cum este el statuat în art. 16 din Constituția României, dacă informațiile privitoare la legile statului nu sunt accesibile tuturor fără discriminări sau intemperii. De fapt, consecințele apar și la nivel mai înalt, Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene prevede în art. 11 libertatea de exprimare și de informare, precum și dreptul de acces la documente, în art. 42. În fine, important este să subliniem aplicabilitatea practică a soluțiilor pe care le-am conceput. În primul rând, dorim să vedem o adevărată implicare activă a aparatului de stat în elaborarea unei platforme, demne de realitatea istorică pe care o trăim, a avansului tehnologic fără precedent, care să faciliteze accesul cetățenilor la legislația României, fără plată, cu o interfață prietenoasă, ușor accesibilă și celor care nu au studii în domeniul juridic. Se poate urma modelul francez, cum de altfel se întâmplă și în alte arii ale dreptului¹⁵.

De asemenea, pentru combaterea îngreunării accesului la informație considerăm absolut necesară o riguroasă procedură de legiferare. Aceasta presupune asigurarea transparenței și predictibilității normelor juridice și, nu într-o mai mică măsură, desfășurarea cercetării științifice aferente edictării unei noi norme de drept. Nerespectarea acestor principii duce inevitabil la o lege intempestivă sau la modificarea repetată a acesteia, transformând-o într-o lege contrară statului de drept¹⁶. Cunoașterea universală și generală a legii rămâne un fundament al realizării justiției, chiar dacă reprezintă, de fapt, o utopie, într-adevăr, indispensabilă existenței dreptului. Dacă se dorește realizarea unei reforme a justiției trebuie urmărită în detaliu relația dintre legislator și cetățean. Dacă realitățile celor doi nu se întrepătrund, primul nu încearcă să îl ajute pe cel din urmă să atingă acea utopie, iar la rândul său acesta nu depune efortul necesar împlinirii acestei evoluții, principiile statului de drept vor suferi.

Propuneri de lege ferenda

Opinăm că soluțiile practice propuse trebuie să fie susținute și de un cadru legislativ precis și ofertant, concomitent. Așadar, propunem următoarele amendamente legislative:

În virtutea unei viitoare revizuirii a Constituției României:

- ❖ Art. 31, alin. (1) - Accesul persoanelor la informațiile de interes public, în sensul de a le primi, recepta, căuta sau dispune de acestea, nu poate face obiectul vreunei îngrădiri.

În situația modificării Legii nr. 52/2003, prin OUG nr. 16/2022:

- ❖ Art. 7, alin. (13) - Prin excepție de la prevederile alin. (2), în cazul reglementării unei situații urgente sau a uneia care, din cauza

¹⁴ I. Leș, M. Enache, *Instituții procesual civile în jurisprudența Curții Constituționale*, Editura C. H. Beck, 2021

¹⁵ Este relevantă relația dintre Codul Civil francez și Codul Civil român

¹⁶ M. Bădescu, *op. cit.*, p. 127

circumstanțelor sale excepționale, impune adoptarea de soluții imediate, în vederea evitării unei grave atingeri aduse interesului public, proiectele de acte normative se supun adoptării și anterior expirării termenului prevăzut de respectivul alineat, *dar nu în mai puțin de 3 zile de la publicare.*

În posibilitatea unei ulterioarei completări a Legii nr. 202/1998, privind organizarea Monitorului Oficial al României:

- ❖ Art. 1 și art. 18 - Propunem completarea acestora cu scopul de a fi prevăzut prin lege publicarea în format electronic (pe site-ul Monitorului Oficial) și a unei versiuni complete a viitoarelor acte normative ce vor intra în vigoare, nu doar informații cu caracter general referitoare la actul publicat.

În materia incompatibilităților profesionale prevăzute de lege:

- ❖ Propunem unificarea legislației într-o *Lege a incompatibilităților profesionale.*

Bibliografie

- S. Cristea, C. Munteanu-Jipescu, *Doctrină juridică, Caiet de seminar*, ed. a IX-a, Editura Universul juridic, București, 2021.
- Cătălin-Silviu Săraru, *Dreptul administrativ - principalul instrument de reglementare a activității administrației publice*, Editura ASE, București, 2020.
- Cătălin-Silviu Săraru, *Drept administrativ. Probleme fundamentale ale dreptului public*, Editura C.H. Beck, București, 2016.
- I. Muraru, E. S. Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice*. Vol. I, Editura C. H. Beck, 2016, București
- I. Muraru, E. S. Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice*. Vol. II, Editura C. H. Beck, 2017, București
- M. Bădescu, *Drept constituțional și instituții politice, Curs universitar*, ed. a VI-a, Ed. Editura Hamangiu, 2020, București.
- V. C. Soare, *Drept constituțional*, Editura Hamangiu, 2021, București.
- Popescu, A. V., *Dreptul la informație – între garanții și limitări* (teză de doctorat), (2018). Citită de la <http://www.doctorat.ase.ro/>
- I. Leș, M. Enache, *Instituții procesual civile în jurisprudența Curții Constituționale*, Editura C. H. Beck, 2021, București.
- R. D. Popescu, C.-M. Văduva, *Sociologie juridică. Clarificări conceptuale și aplicații*, Editura Hamangiu, 2020, București.
- M. Bădescu, *Teoria generală a dreptului. Curs universitar*, ed. a VI-a, Editura Hamangiu, 2020, București.
- S. Cristea, *Teoria generală a dreptului. Curs universitar*, ed. a IV-a, Editura C.H. Beck, 2020, București

Analfabetismul funcțional: A se vedea: <https://www.edupedu.ro/analfabetismul-funcțional-din-romania-depaseste-50-si-aceasta-nu-este-cea-mai-mare-problema-a-sistemului-educational-din-romania-cercetatorul-dacian-dolean/>

Cunoașterea legii între scuză și obligație, Program de legislație românească și europeană, link de acces: <https://www.legistm.ro/blog/cunoasterea-legii---intre-scuza-si-obligatie-5801>

Legea care introduce educația juridică în școli a fost promulgată, UNBR, link de acces: <https://www.unbr.ro/legea-care-introduce-educatia-juridica-in-scoli-a-fost-promulgata/>

Légifrance – Le service public de la diffusion du droit, link de acces: <https://www.legifrance.gouv.fr/>

Constituția României și legislație conexă, Ed. Universul juridic, București

Codul Civil, legislație consolidată și index, Ed. Universul juridic, București