

Structura lucrării

În prezent, arhitectura Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public este, la prima vedere, simplă și clară: legea prevede o regulă fundamentală în cuprinsul art. 1 [în baza căreia orice autoritate sau instituție publică este obligată să permită accesul oricărei persoane la informații care *privesc sau care rezultă* din activitatea acesteia, denumite conform art. 2 lit. b) din lege, „*informații de interes public*”] și, respectiv, un set de excepții de la această regulă, în baza cărora poate fi refuzat accesul la anumite informații [enumerare limitativ în cadrul art. 12 alin. (1) lit. a)-g) din lege].

În practica activităților desfășurate de către autoritățile și instituțiile publice, această obligație a acestora, de a permite accesul persoanelor la informații de interes public, s-a transformat însă mult prea rapid într-un *drept* al acestor autorități, de a interpreta unilateral noțiunea de „*informații de interes public*” și, implicit, de a excepta de la regula mai sus enunțată un număr tot mai mare de informații, chiar dacă acestea nu se încadrează în mod efectiv în cuprinsul excepțiilor prevăzute de dispozițiile art. 12 alin. (1) lit. a)-g) din Legea nr. 544/2001.

Drept urmare, în activitatea noastră de cercetare, vom urmări identificarea acelor forme de manifestare a activității unor autorități sau instituții publice, de tipul *actelor administrative* (fără a exclude însă și anumite *operațiuni administrative*) și, respectiv, a *concepțiilor juridice nedeterminate* (sau *insuficient determinate*), care, în practică, în urma manierei de interpretare adoptată de autoritățile și instituțiile publice emitente, ajung să determine dificultăți publicului în accesarea de informații de interes public, aspect contrar dispozițiilor Legii nr. 544/2001.

Totodată, pentru identificarea tipurilor de informații susceptibile a fi „*protejate*” [termen folosit de art. 12 alin. (2) din Legea nr. 544/2001] de către autoritățile sau instituțiile publice, metodologia de cercetare a avut în vedere utilizarea prevederilor:

i) art. 2 lit. b) din lege, text în baza căruia este definită noțiunea de „*informație de interes public*”, și din a cărui interpretare auto-

ritățile și instituțiile publice ajung să considere, în mod convențional, că anumite informații *nu* sunt de interes public, deși acestea nu sunt incluse în categoria informațiilor considerate a fi exceptate de la regula accesului la informația de interes public (ceea ce noi vom numi, în cuprinsul acestei lucrări, o „*excepție convențională*” de la regula liberului acces la informația de interes public), și, respectiv,

ii) art. 12 alin. (1) din lege, care enumeră informațiile expres prevăzute ca nefiind de interes public și care astfel sunt exceptate de la regula liberului acces la informațiile de interes public:

„a) *informațiile din domeniul apărării naționale, siguranței și ordinii publice, dacă fac parte din categoriile informațiilor clasificate, potrivit legii;*

b) *informațiile privind deliberările autorităților, precum și cele care privesc interesele economice și politice ale României, dacă fac parte din categoria informațiilor clasificate, potrivit legii;*

c) *informațiile privind activitățile comerciale sau financiare, dacă publicitatea acestora aduce atingere dreptului de proprietate intelectuală ori industrială, precum și principiului concurenței loiale, potrivit legii;*

d) *informațiile cu privire la datele personale, potrivit legii;*

e) *informațiile privind procedura în timpul anchetei penale sau disciplinare, dacă se periclitează rezultatul anchetei, se dezvăluie surse confidențiale ori se pun în pericol viața, integritatea corporală, sănătatea unei persoane în urma anchetei efectuate sau în curs de desfășurare;*

f) *informațiile privind procedurile judiciare, dacă publicitatea acestora aduce atingere asigurării unui proces echitabil ori interesului legitim al oricăreia dintre părțile implicate în proces;*

g) *informațiile a căror publicare prejudiciază măsurile de protecție a tinerilor”.*

În consecință, Partea I a lucrării va avea, în mare măsură, un caracter introductiv, în care va fi definită noțiunea de *informație* (Capitolul 1), va fi prezentat *fundamentul constituțional al dreptului la informație* (Capitolul 2) și, respectiv, va fi evidențiat modul în care, în legislație și doctrină, sunt definite *părțile componente ale modalităților administrative* identificate de noi în cuprinsul acestei cercetări, ca forme de manifestare a activității autorităților publice, relevante din punctul de vedere al protecției exercitate asupra informațiilor pe care aceste autorități le dețin sau le utilizează (Capitolul 3).

Întrucât metodologia de cercetare abordată este practic grefată pe dispozițiile art. 2 lit. b) și art. 12 alin. (1) din Legea nr. 544/2001, în Partea a II-a a lucrării vor fi analizate *modalitățile administrative de protecție a informațiilor*, la care se face trimitere prin intermediul art. 2 lit. b) și, respectiv, prin art. 12 alin. (1) al Legii nr. 544/2001, și vom formula un set de concluzii, însoțite și de o sinteză a propunerilor de *lege ferenda*.

PARTEA I. INFORMAȚIA. NOȚIUNE. FUNDAMENT JURIDIC. MODALITĂȚI ADMINISTRATIVE DE PROTECȚIE

Capitolul I. Noțiunea de informație

Secțiunea 1. Sensul general al noțiunii de informație

În definirea noțiunii de „informație”, demersul nostru va urmări identificarea unui sens general, din care să se poată apoi extrage un sens particular, specific.

Inițial, ne vom propune formularea unei definiții general acceptate a noțiunii de „informație”. În acest sens, vom folosi definițiile deja consacrate în privința acestei noțiuni, astfel cum pot fi regăsite în cuprinsul unor surse publice de informare diverse (dicționare, studii, monografii), prin referire atât la termenul de „date”, care ar desemna materialul informațional brut, cât și la cel de „informații”, rezultate în urma procesului de transformare a datelor.

Ulterior, pornind de la acest sens general, vom contura un sens particular, specific, al noțiunii de „informație”, utilizând anumite definiții cu caracter juridic cuprinse în acte normative aflate în vigoare, în scopul exemplificării categoriilor de informații care fac obiectul cercetării noastre.

Conform unor definiții cu caracter general, prin termenul de „date” s-ar desemna materialul informațional brut, sau, altfel spus:

i) fiecare dintre numerele, mărimile, relațiile care servesc pentru rezolvarea unei probleme sau care sunt obținute în urma unei cercetări și urmează să fie supuse unei prelucrări, sau timpul precis, exprimat în termeni calendaristici, când s-a produs sau urmează să se producă un eveniment^[1];

[1] Academia Română, Institutul de Lingvistică „Iorgu Iordan”, Dicționarul Explicativ al Limbii Române, ed. a 2-a, Ed. Univers Enciclopedic, București,

ii) fapte sau statistici colectate împreună pentru referință sau analiză^[1];

iii) informații factuale, cum ar fi măsurători sau statistici, utilizate ca fundament pentru argumente, discuții sau calcule, ori informații furnizate de un dispozitiv, care trebuie procesate pentru a deveni utile, sau informații numerice care pot fi transmise sau procesate digital^[2];

iv) ceea ce este cunoscut sau admis, asupra căruia se poate fonda un raționament, care servește ca punct de plecare pentru un studiu, sau rezultatul observațiilor sau experimentelor făcute deliberat sau ocazional asupra altor aspecte^[3];

v) orice fapte, evenimente, noțiuni, reprezentate sub o formă convențională adecvată comunicării, interpretării sau prelucrării manuale, mecanizate sau automatizate, iar în procesele informaționale, descrierea cifrică sau letrică a proceselor, resurselor, evenimentelor sau acțiunilor din cadrul unui sistem, care pot fi utilizate ca atare în conducerea și funcționarea respectivului sistem, sau supuse unor procese de prelucrare, pentru creșterea gradului lor de semnificație și utilitate^[4].

Din analiza celor de mai sus, o concluzie ar fi aceea că o definiție generală a noțiunii de „date” ar reuni: fapte, statistici, evenimente, noțiuni, numere, măsurători sau descrieri ale unor procese, resurse, acțiuni sau dispozitive, cu sau fără caracter temporal, și care sunt reprezentate sau colectate sub o formă adecvată comunicării, utilizării, analizării, interpretării sau prelucrării.

Cu privire la noțiunea de „informații”, și la legătura acesteia cu noțiunea de „date”, într-o teză de doctorat consacrată managementului informației este menționat faptul că etimologia cuvântului „informație”, derivat din cuvintele latine *informare* (a instrui) și *informatio* (idee), ar avea menirea de a imprima o anumită *conotație instructivă* pentru acele *date* cu privire la care face referință^[5].

1998, p. 260.

^[1] Oxford Dictionary, <http://oxforddictionaries.com/definition/data?q=data>, consultat la 30.03.2012.

^[2] Merriam-Webster Dictionary, <http://www.merriam-webster.com/dictionary/data>, consultat la 30.03.2012.

^[3] Larousse, <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/donnees>, consultat la 20.05.2012.

^[4] A. Babe ș.a., Dicționar de conducere și organizare, Ed. Politică, București, 1985, p. 238.

^[5] T.A. Neacșu, Managementul informației în structurile info-documentare, teză de doctorat, Universitatea București, Facultatea de Litere, 2011,

De altfel, acest caracter *instructiv* este atestat prin multitudinea de discipline în cadrul cărora este definit termenul de „informație”, cum ar fi, spre exemplu, sub forma:

i) oricărei diferențe percepute sau oricărui aspect remarcat în realitatea înconjurătoare^[1] (în știința cercetării);

ii) a ceea ce este informativ pentru o persoană^[2] (în știința studiului informației);

iii) unei categorii de maximă generalitate, semnificând unul dintre cele trei aspecte ale existenței materiale (energie, substanță, informație), având diverse sensuri în dependență de unghiurile din care este considerată, și implicând o interacțiune (reală sau virtuală) de tip comunicațional ce intervine între o sursă emițătoare, reprezentată de orice obiect sau fenomen considerat fizic, care dispune astfel de informație potențială, și un destinatar receptor, reprezentat de sisteme biologice, umane, sociale, tehnice, dotate cu însușiri ce fac posibilă extragerea informației, codificarea și semnalizarea acesteia (în psihologie)^[3];

iv) conținutului întregului proces de comunicare la nivel uman, și a liantului esențial al vieții sociale de grup, care stă la baza formării concepției despre lume și viață, a convingerilor și atitudinilor și care reprezintă principalul mijloc de reglare reciprocă a comportamentelor în cadrul diferitelor situații obiective (în psihologia socială)^[4];

v) unei noțiuni de largă aplicare filosofică, alături de cea de substanță și energie, care este folosită în caracterizarea ordinii și a organizării specifice, în studiul procesului de reflectare, în evoluționism (în filosofie)^[5];

vi) unui factor calitativ desemnând poziția unui sistem (în cibernetică)^[6].

nepublicată, p. 15.

^[1] D.O. Case, *Looking for information: a survey of research on information seeking, needs and behaviour*, Ed. Academic Press, Elsevier, Oxford, Marea Britanie, 2007, p. 5.

^[2] T.A. Neacșu, op. cit., p. 11.

^[3] P. Popescu Neveanu, *Dicționar de Psihologie*, Ed. Albatros, București, 1978, p. 350.

^[4] A.B. Tucicov, S. Chelan, M. Golu, P. Golu, C. Mamali, P. Pânzaru, *Dicționar de Psihologie Socială*, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1981, p. 118.

^[5] P. Apostol ș.a., *Dicționar de Filozofie*, Ed. Politică, București, 1978, p. 354.

^[6] J.-M. Auby, R. Ducos-Ader, J.-F. Auby, B. Ducos-Ader, *Droit de l'information*, Ed. Dalloz, Paris, 1982, p. 1.

În Dicționarul Explicativ al Limbii Române, „informația” este definită ca reprezentând „lămurirea (comunicarea, știrea, vestea, indicația) dată asupra unei persoane sau asupra unui lucru, sau care pune pe cineva la curent cu o situație”, respectiv „totalitatea materialului de informare și de documentare” sau „fiecare dintre elementele noi, în raport cu cunoștințele prealabile, cuprinse în semnificația unui simbol sau a unui grup de simboluri”^[1].

În cuprinsul altor dicționare, noțiunea de „informație” este definită ca vizând: i) orice indicație, precizare, eveniment, comunicat, fapt, raționament, sub formă de imagini, texte, alocuțiuni, sunete^[2]; ii) fapte prevăzute de sau vizând ceva sau pe cineva^[3]; iii) cunoștințe obținute din investigații, studii, instrucțiuni, măsurători cantitative^[4].

Alte definiții din literatura de specialitate caracterizează „informația” ca reprezentând: a) un fapt sau percepție care mărește gradul de cunoaștere al unei ființe umane, în raport cu mediul înconjurător^[5], b) elemente ori date care permit decidentului să ia o hotărâre^[6], c) o înștiințare, comunicare, mesaj, dată sau percepție în legătură cu starea sau condițiile unor procese și fenomene economico-sociale, științifice, tehnice, culturale și care constituie o noutate și prezintă un interes pentru primitor, sporind astfel gradul de cunoaștere al acestuia privind procesele și fenomenele respective^[7], d) orice documente, date, obiecte sau activități, indiferent de suport, formă, mod de exprimare sau de punere în circulație^[8], e) un obiect de cogniție și de comunicare^[9] sau f)

^[1] Academia Română, Dicționarul Explicativ al Limbii Române, op. cit., p. 491. Pentru o definiție similară, a se vedea Mic dicționar enciclopedic, ed. a 2-a, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1978, p. 488.

^[2] <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/information>, consultat la 30.03.2012.

^[3] <http://oxforddictionaries.com/definition/information?q=information>, consultat la 30.03.2012.

^[4] <http://www.merriam-webster.com/dictionary/information>, consultat la 30.03.2012.

^[5] Gh. Pisău, C. Toma, I. Mihăescu, Elaborarea și introducerea sistemelor informatice, Ed. Tehnică, București, 1975, p. 11.

^[6] N. Năbârjoiu, Securitatea informațiilor, Ed. Agir, București, 2008, p. 19.

^[7] Dicționar de conducere și organizare, op. cit., p. 368.

^[8] N.M. Vlădoiu, Protecția informațiilor: de la concept la implementare, Ed. Tritonic, București, 2005, p. 111.

^[9] R. Dincă, Protecția secretului comercial în dreptul privat, Ed. Universul Juridic, București, 2009, p. 40.

acțiunea de a aduce la cunoștința publicului anumite fapte sau opinii, cu ajutorul unor procedee vizuale sau auditive, care comportă mesaje inteligibile pentru public^[1].

Totodată, s-a mai considerat că informația este folosită și ca sinonim pentru: cunoștințe înglobate, experiență umană sintetizată, element indispensabil pentru creativitate și inovație, resursă de bază pentru învățare și gândire umană sau resursă ce îmbracă diferite forme, pachete, medii de transfer și moduri de livrare^[2].

În urma diverselor încercări de a defini noțiunea de „informație”, au fost identificate și unele clasificări ale informațiilor, după cum urmează:

a) După elementele sistemului de conducere, informațiile au fost clasificate în: i) informații de conducere și ii) informații de raportare;

b) După gradul de prelucrare în procese informaționale, informațiile pot fi: i) primare, obținute prin observarea și înregistrarea directă a proceselor și fenomenelor, și ii) derivate, obținute din prelucrarea informațiilor primare;

c) După sursa de proveniență, informațiile sunt: i) externe, provenite din medii din afara sistemului de referință, și ii) interne, provenite din surse din cadrul sistemului de referință;

d) După modul de exprimare, informațiile pot fi: i) orale, ii) scrise și iii) audio-vizuale;

e) După situarea în timp față de procesul pe care îl reprezintă, informațiile pot fi: i) active sau dinamice, dacă se culeg în timpul desfășurării fenomenelor și se folosesc pentru influențarea evoluției actuale și ulterioare a acestora, ii) previzionale, care se referă la procese, fenomene a căror desfășurare nu a fost declanșată încă, și iii) pasive sau istorice, care reflectă fenomene sau procese încheiate și care sunt utilizate în modelele previzionale;

f) După natura proceselor și fenomenelor pe care le reflectă, informațiile pot fi: i) de documentare, ii) social-politice, iii) tehnice, iv) economice și v) științifice^[3].

În egală măsură, informația poate fi:

a) pozitivă sau negativă, în funcție de faptele sau fenomenele care s-au petrecut sau care urmează să se petreacă, respectiv care nu s-au petrecut ori care nu urmează să se petreacă;

[1] J.-M. Auby ș.a., op. cit., p. 1.

[2] T.A. Neacșu, op. cit., p. 20.

[3] Dicționar de conducere și organizare, op. cit., p. 368-369.

b) creativă (dacă rezultă dintr-o creație a minții umane) sau de fapt (dacă rezultă din observarea lumii exterioare și din centralizarea acestor observații);

c) simplă (în funcție de un element singular) sau complexă (în funcție de mai multe elemente articulate într-un tot unitar)^[1].

Având în vedere multitudinea de definiții disponibile, într-o încercare de sistematizare, putem aprecia că, *într-un sens general*, noțiunea de „informație” *reunește un anumit conținut* (exprimat prin *date*, cunoștințe, experiență umană sintetizată, elemente, evenimente, resurse, fapte, percepții, comunicări, mesaje, documente, obiecte, activități, știri, vești, indicații, materiale, simboluri, precizări, raționamente, imagini, desene, texte, alocuțiuni, sunete, studii, măsurători etc.), *cu privire la ceva sau la cineva, indiferent de mijloace sau suport*.

În același timp, informația se adresează unui anumit „*public țintă*”, indiferent de dimensiunea acestuia, ceea ce, în teorie, ar determina faptul că până și un singur individ ar putea fi considerat ca fiind un astfel de „public țintă”^[2].

Secțiunea a 2-a. Sensul specific al noțiunii de informație

Odată definită noțiunea de informație în termeni generali, în cele ce urmează, va fi conturat un sens particular, specific, al acestei noțiuni, utilizându-se definiții cu caracter juridic, formulate în diverse acte normative aflate în vigoare.

Astfel cum a fost evidențiat în cele de mai sus, noțiunea de „*informație*”, în termeni generali, poate include, spre exemplu, date, documente, obiecte sau activități.

Acest aspect concordă cu o serie de definiții ale noțiunii de „*informație*”, existente la acest moment în legislația noastră. De la bun început, trebuie menționat faptul că legiuitorul român nu a manifestat o preocupare specială în definirea noțiunii de „*informație*” în cuprinsul actelor normative, recurgând la unele definiții numai atunci când a intenționat, în mod special, stabilirea unei anumite semnificații a acestei noțiuni, în contextul reglementării unor domenii specifice.

^[1] R. Dincă, op. cit., p. 43.

^[2] J.-M. Auby ș.a., op. cit., p. 4.

În consecință, simpla depistare a unor astfel de definiții în cuprinsul actelor normative în vigoare la data elaborării acestei lucrări a constituit o adevărată provocare. Cât privește identificarea motivelor care au stat la baza unei astfel de parcimonii a legiuitorului român, un prim motiv apreciem că l-ar putea reprezenta caracterul comun, uzual al acestui termen, care n-ar impune ca necesară o definiție. Un alt motiv, deja (indirect) explorat, ar putea consta în faptul că termenul de „informație” a fost deja pe larg definit, în diverse domenii de activitate, astfel încât justițiabilul ar avea deja la dispoziție surse generoase de inspirație și/sau interpretare. Un al treilea motiv l-ar putea reprezenta însă tocmai dificultatea definirii unui termen atât de uzual, în contextul unor acte normative reglementând domenii mai mult sau mai puțin specifice.

Totuși, există anumite acte normative care prevăd o definiție a noțiunii de informație.

Spre exemplu, o definiție succintă a noțiunii de „informație” întâlnim în cuprinsul H.G. nr. 353/2002 pentru aprobarea Normelor privind protecția informațiilor clasificate ale Organizației Tratatului Atlanticului de Nord în România^[1] și, respectiv, în cadrul Anexei 1 lit. a) din Legea nr. 423/2004 privind aderarea României la Acordul dintre părțile la Tratatul Atlanticului de Nord pentru securitatea informațiilor, adoptat la Bruxelles la 6 martie 1997^[2], fiind vorba despre „*acea noțiune care poate fi comunicată în orice formă*”^[3].

O primă definiție mai amplă a noțiunii de „informație” apare în cuprinsul art. 15 lit. a) din Legea nr. 182/2002 privind protecția informațiilor clasificate^[4], unde aceasta este definită ca reprezentând: „*orice documente, date, obiecte sau activități, indiferent de suport, formă, mod de exprimare sau de punere în circulație*”.

Relativ similar este definită noțiunea de „informație” în cuprinsul art. 15 lit. a) din Ordinul Ministerului Educației și Cercetării

^[1] M. Of. nr. 315 din 13.05.2002. Definiția se regăsește în cuprinsul secțiunii B a H.G. nr. 353/2002.

^[2] M. Of. nr. 993 din 28.10.2004.

^[3] O definiție aproape identică (informațiile sunt „cunoștințe care pot fi comunicate sub orice formă”) este formulată în cuprinsul art. 2 din Legea nr. 267/2005 pentru ratificarea Acordului dintre România și Uniunea Europeană privind procedurile de securitate pentru schimbul de informații clasificate, semnat la Bruxelles la 22 aprilie 2005 (M. Of. nr. 903 din 10.10.2005).

^[4] M. Of. nr. 248 din 12.04.2002.

nr. 7079/2003 pentru aprobarea Normelor metodologice privind protecția informațiilor clasificate din domeniul cercetării științifice și dezvoltării tehnologice^[1], ca reprezentând: „*orice documente, alte obiecte sau activități, indiferent de suport, formă, mod de exprimare sau punere în circulație*”.

O definiție mai recentă este cea oferită de art. 1 pct. 1. lit. h) din Legea nr. 265/2011 pentru ratificarea Acordului dintre Guvernul României și Guvernul Guernsey privind schimbul de informații în domeniul fiscal, semnat la Londra la 12 ianuarie 2011 și în Guernsey la 17 ianuarie 2011^[2], conform căreia „informația” reprezintă *orice date, declarații, documente sau înregistrări sub orice formă posibilă*.

Dincolo de caracterul generic al definițiilor anterior expuse, remarcăm și definiția specifică a termenului de „informații”, oferită de H.G. nr. 970/2011 pentru aprobarea Înțelegerii dintre Comisia Națională pentru Controlul Activităților Nucleare din România și Comisia pentru Reglementări Nucleare din Statele Unite ale Americii privind schimbul de informații tehnice și cooperarea în domeniul securității nucleare, semnată la Viena la 4 aprilie 2011^[3]. Astfel, în cuprinsul secțiunii B (Definiții) a acestui act normativ, termenul de „informații” este definit sub forma acelor: *date neclasificate științifice sau tehnice* privind reglementările în domeniul energiei nucleare, securității nucleare, garanțiilor nucleare, gospodăririi deșeurilor radioactive, incluzând informații privind *rezultatele* sau *metodele de evaluare, cercetare* și orice alte cunoștințe furnizate, create sau schimbate în cadrul prezentei înțelegeri.

După cum se poate constata, definiția are în vedere o terminologie specifică, adaptată domeniului în care a fost formulată (securitatea nucleară). Dincolo de acest aspect, apreciem că definiția este utilă, în condițiile în care scoate în evidență faptul că, prin informații, sunt desemnate, pe lângă date sau cunoștințe, și rezultate ori metode de evaluare sau cercetare. Pe de altă parte, se poate constata și o inadvertență, în condițiile în care noțiunea de „informații” se referă la date, care, astfel cum am arătat anterior, deja includ informații cu caracter general.

Sintetizând aceste definiții oferite de actele normative de mai sus, putem aprecia că *noțiunea de „informație” include noțiunea*

[1] M. Of. nr. 262 din 16.04.2003.

[2] M. Of. nr. 887 din 14.12.2011.

[3] M. Of. nr. 718 din 12.10.2011.