

CONCEPȚIA

privind principiile datelor guvernamentale deschise

I. Descrierea situației

1. În Republica Moldova, inițiativa datelor deschise a fost lansată în aprilie 2011, prin crearea portalului datelor guvernamentale deschise www.date.gov.md în vederea promovării transparenței, eficienței administrative, responsabilității publice și al potențialului economic al reutilizării. Această inițiativă face parte din promovarea principiilor unui guvern deschis, unul dintre pilonii Programului Strategic de Modernizare Tehnologică a Guvernării (e-Transformare), aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 710 din 20 septembrie 2011.

2. Ideea unei administrații deschise a fost susținută prin Dispoziția Prim-Ministrului nr. 43 din 29 aprilie 2011, conform căreia, instituțiile publice trebuie să plaseze pe portalul datelor deschise câte trei seturi de date lunar și să actualizeze cele existente. În vederea valorificării potențialului economic al datelor guvernamentale s-a aprobat Legea nr. 305 din 26 decembrie 2012 cu privire la reutilizarea informațiilor din sectorul public, iar ulterior și Hotărârea Guvernului nr. 886 din 08 noiembrie 2013 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 305 din 26 decembrie 2012 cu privire la reutilizarea informațiilor din sectorul public, care elimină bariere în acces și reutilizare a datelor și informațiilor publice. De asemenea, în contextul implementării Legii nr. 305 din 26 decembrie 2012, a fost instituit un grup de lucru, alcătuit din persoane, din cadrul autorităților administrației publice centrale, responsabile de reutilizarea informațiilor publice și publicarea informațiilor pe portalul guvernamental unic de date deschise.

3. În plan internațional, tot mai multe guverne adoptă inițiativa datelor deschise prin lansarea portalului datelor deschise sau prin adoptarea cadrului normativ relevant. În 2012, în cadrul Parteneriatului pentru Guverne Deschise, majoritatea țărilor au înaintat angajamente naționale în domeniul datelor deschise. Iar în 2013, țările G8 au semnat Carta Datelor Deschise (Open Data Charter). În vederea racordării cadrului normativ la evoluțiile datelor deschise, Uniunea Europeană a amendat Directiva 2003/98/CE privind reutilizarea informațiilor din sectorul public cu scopul de a consolida potențialul informațiilor publice și de a folosi aceste resurse în cel mai bun mod posibil. Legea Republicii Moldova nr. 305 din 26 decembrie 2012 a fost elaborată în conformitate cu ultima versiune a Directivei Uniunii Europene privind reutilizarea informațiilor publice.

4. Datele guvernamentale deschise oferă un potențial enorm pentru dezvoltare economică. Datele deschise pot contribui la îmbunătățirea serviciilor publice și la o guvernare mai transparentă și responsabilă. Accesul la date deschise permite persoanelor și organizațiilor să dezvolte și să genereze noi idei și servicii cu impact social și economic.

5. Astfel, pentru o viziune mai clară invocăm experiența internațională atestată în domeniul datelor deschise. Conform raportului McKinsey Global Institute din octombrie 2013 privind datele deschise (Open Data: Unlocking innovation and performance with liquid information) se estimează că doar șapte domenii (educație, transport, electricitate, produse de consum larg, petrol și gaze, sănătate și credite de consum) ar putea genera o valoare adăugată pentru economia globală cuprinsă între 3.2 și 5.4 trilioane USD pe an ca rezultat al datelor deschise, care deja au dat naștere la sute de afaceri și au contribuit la definirea noilor produse și servicii, cât și la îmbunătățirea eficienței și eficacității operațiunilor.

Conform unui studiu din 2011 (Review of recent studies on PSI re-use and related market development), valoarea pieței informațiilor din sectorul public în Uniunea Europeană a constituit 28 de miliarde EUR, iar beneficiile anuale legate de deschiderea informațiilor și facilitarea accesului la ele se estimează la aproximativ 40 de miliarde EUR.

6. Datele publice poartă o valoare economică mare atunci când respectă un șir de principii universale și sunt deschise spre reutilizare. Organizațiile neguvernamentale Sunlight Foundation și W3C (World Wide Web Consortium) încă în 2009 au setat principiile universale ale datelor guvernamentale deschise, care ulterior au fost adoptate de guverne și încorporate în documentele lor interne de politici privind datele deschise.

7. În Republica Moldova, principiile datelor deschise sînt stabilite prin prezenta Concepție și definesc procesul de publicare a datelor guvernamentale deschise, de către ministere, alte autorități administrative centrale subordonate Guvernului și structurile organizaționale din sfera lor de competență (autoritățile administrative din subordine, instituțiile publice și întreprinderile de stat în care ministerul, sau altă autoritate administrativă centrală are calitatea de fondator), precum și instituțiile publice autonome (în continuare - autorități și instituții publice) în vederea asigurării dreptului cetățenilor de a accesa liber datele publice și de a le reutiliza în conformitate cu prevederile legale.

II. Definirea problemei

8. Actualmente, prevederile Dispoziției Prim-ministrului nr. 43 din 29 aprilie 2011, potrivit căreia ministerele, autoritățile administrative centrale și alte autorități și instituții publice, trebuie să deschidă cel puțin 3 seturi de date lunar și să actualizeze cele existente, sunt încă departe de a fi realizate. Astfel, dacă din mai 2011 pînă în decembrie 2013, cele 16 ministere și 6 autorități administrative centrale ar fi deschis cel puțin cîte 3 seturi de date lunar, atunci numărul seturilor de date ar fi depășit cifra de 2,100. Însă la sfîrșitul anului 2013, portalul datelor guvernamentale deschise (date.gov.md) a înregistrat mai puțin de 800 de seturi de date.

9. La moment, datele publicate de către autoritățile publice în mare parte nu răspund cerințelor și solicitărilor utilizatorilor și reutilizatorilor informațiilor publice în ceea ce privește relevanță, formatul, structura, perioada de actualizare, nivelul de dezagregare a datelor. În lipsa unor principii instituite printr-un document de politici, care ar indica clar care sunt informațiile și datele deschise ce trebuie să fie făcute publice, autoritățile și instituțiile publice invocă argumentul principal precum că toate datele și informațiile sunt publicate pe pagina web a instituției. Cu toate acestea, există informații cu caracter public, în special date primare valoroase din sistemele informaționale publice, care încă rămân nepublicate din diverse motive.

10. O altă problemă o constituie faptul că majoritatea sistemelor informaționale sau a bazelor de date, care conțin cele mai structurate și valoroase date guvernamentale, se află în gestiunea întreprinderilor de stat. Astfel, cum întreprinderile de stat se află la autogestiune, acestea, în vederea acoperirii cheltuielilor legate de mentenanța sistemelor informaționale, pe lîngă oferirea serviciilor publice, oferă servicii de prestare a informațiilor și datelor publice contra plată, limitând accesul publicului larg la informațiile cu caracter public, inclusiv creînd impedimente și la exercitarea dreptului de reutilizare a acestor informații și date. Costurile pentru oferirea serviciilor de prestare a informațiilor cu caracter public sunt stabilite prin cadrul normativ existent. Însă utilizatorilor nu le este clar de care date publice dispun autoritățile și instituțiile publice, care dintre acestea pot fi reutilizate, iar în cazul în care se aplică costuri, care ar fi acestea pentru reutilizarea datelor în scop comercial și cum sunt calculate aceste costuri marginale.

11. Unele autorități și instituții publice, pe lângă faptul că nu dispun de suficiente resurse financiare, nu dețin nici destule resurse umane pentru a menține sistemele informaționale, și deci cu atât mai mult pentru a se implica în procesul ce ține de identificarea și publicarea datelor publice.

12. Reticența de a publica datele este la fel cauzată și de calitatea și veridicitatea redusă a mai multor seturi de date. Prin deschidere, însă publicul poate contribui (benevol) la îmbunătățirea calității acestor date, poate solicita verificarea corectitudinii acestora, și ulterior urmare a procesului de verificare să se producă corectarea, actualizarea datelor publice.

13. Ca o constatare a situației, pe parcursul a trei ani, de la momentul lansării inițiativei datelor deschise această inițiativă a evoluat. A fost extins cadrul legal din domeniu prin adoptarea Legii nr. 305 din 26 decembrie 2012 cu privire la reutilizarea informațiilor publice, doar că această lege stabilește trei principii de reutilizare a informațiilor publice: nediscriminare, transparență și echitate, și nu stabilește principiile în baza cărora se vor deschide acele informații și date publice care ulterior deschiderii vor putea fi reutilizate. Urmare a participării tuturor autorităților și instituțiilor publice deținătoare de date publice la deschiderea acestor date, volumul informațiilor publice la care cetățenii au dreptul de acces și reutilizare se va mări considerabil.

14. Cu toate că de la lansarea inițiativei datelor deschise au fost promovate și principiile internaționale ale datelor deschise, acestea nu se regăsesc în nici un document de politici aprobat de Guvern sau Parlament. Lipsa unui astfel de document trezește întrebări și neclarități din partea autorităților administrației publice centrale, instituțiilor publice, întreprinderilor de stat referitor la definirea principiilor sau criteriilor în baza cărora să se identifice datele publice destinate publicării și reutilizării și formatele de publicare ale acestora. .

III. Instrumente și căi de soluționare a problemei

15. Reieșind din practica internațională, adoptarea prezentei Concepții, care are drept scop stabilirea principiilor datelor deschise, este esențială pentru sectorul public, pentru a asigura transparența în sectorul public și pentru a valorifica potențialul economic al datelor cu caracter public.

16. Prin adoptarea prezentei Concepții se va simplifica identificarea și se va standardiza publicarea datelor guvernamentale publice conform unui set minim de cerințe. Scopul politicii de promovare a datelor deschise este ca o cantitate cât mai mare de date guvernamentale să fie deschisă online, astfel ca utilizatorii să poată reutiliza datele guvernamentale în scopuri necomerciale, comerciale, de cercetare etc., și prin urmare toți cetățenii să beneficieze de avantajele datelor deschise.

IV. Cadrul normativ

17. Cadrul normativ al datelor deschise îl constituie legislația Republicii Moldova în vigoare, acordurile și tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte. Crearea și funcționarea datelor deschise sunt reglementate de următoarele acte legislative și normative de bază:

- 1) Legea nr. 171 - XIII din 06 iulie 1994 cu privire la secretul comercial.
- 2) Legea nr. 982 - XIV din 11 mai 2000 privind accesul la informație.
- 3) Legea nr. 245 - XVI din 27 noiembrie 2008 cu privire la secretul de stat.
- 4) Legea nr. 133 din 08 iulie 2011 privind protecția datelor cu caracter personal.
- 5) Legea nr. 305 din 26 decembrie 2012 cu privire la reutilizarea informațiilor din sectorul public.
- 6) HG nr. 1123 din 14 decembrie 2010 privind aprobarea Cerințelor față de asigurarea securității datelor cu caracter personal la prelucrarea acestora în cadrul sistemelor informaționale de date cu caracter personal.

- 7) HG nr. 710 din 20 septembrie 2011 cu privire la aprobarea Programului strategic de modernizare tehnologică a guvernării (e-Transformare).
- 8) HG nr. 886 din 08 noiembrie 2013 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 305 din 26 decembrie 2012 privind reutilizarea informațiilor din sectorul public.
18. Cadrul normativ include, de asemenea, acte normative din domeniul informaticii, printre care:
- 1) Legea nr. 1069 - XIV din 22 iunie 2000 cu privire la informatică.
 - 2) Legea nr. 467 - XV din 21 noiembrie 2003 cu privire la informatizare și la resursele informaționale de stat.
 - 3) Legea nr. 264 - XV din 15 iulie 2004 cu privire la documentul electronic și semnătura digitală.
 - 4) HG nr. 857 din 31 octombrie 2013 cu privire la Strategia națională de dezvoltare a societății informaționale “Moldova Digitală 2020”.

V. Noțiunile de bază și principiile datelor deschise

19. **Definiția.** În contextul prezentei Concepții, termenul „date deschise” se referă la date guvernamentale structurate – date statistice sau date structurate reflectate într-o listă sau o formă non-narativă, care pot fi transmise în format digital și procesabile automat, cuprinzând informații statistice și datele din sisteme informaționale/baze de date, inclusiv cele geografice (GIS).
20. Datele deschise sunt datele pe care autoritățile și instituțiile publice, în virtutea competențelor, le produc și care nu conțin restricții legate de viața privată, confidențialitate sau securitate. Datele deschise reprezintă acele date/informații care pot fi liber accesate, reutilizate și redistribuite, de către publicul larg.
21. Termenul „date” în contextul datelor deschise nu include informațiile oferite unei autorități sau instituții publice de către altă autoritate sau instituție publică, decât cele subordonate direct; sau imagini, fotografii sau copii scanate ale documentelor originale. Termenul „date deschise” depășește termenul „acces la informație” prin faptul că datele deschise vor fi publicate în formate procesabile automat și destinate reutilizării.
22. **Scopul:** este crearea unui cadru normativ privind principiile datelor deschise aplicate la nivel național, precum și setarea cerințelor minime privind date deschise, de care se vor conduce ministerele, alte autorități administrative centrale subordonate Guvernului și structurile organizaționale din sfera lor de competență (autoritățile administrative din subordine, instituțiile publice și întreprinderile de stat în care ministerul, sau altă autoritate administrativă centrală are calitatea de fondator), precum și instituțiile publice autonome în procesul de publicare a datelor deschise.
23. **Destinația:** Beneficiarii primari ai acestui document sunt ministerele, alte autorități administrative centrale subordonate Guvernului și structurile organizaționale din sfera lor de competență (autoritățile administrative din subordine, instituțiile publice și întreprinderile de stat în care ministerul, sau altă autoritate administrativă centrală are calitatea de fondator), precum și instituțiile publice autonome, care colectează, dețin, produc și publică sau urmează să publice date guvernamentale.
24. Prezenta Concepție, avînd la bază Ghidul pentru politici în domeniul datelor deschise elaborat de către Sunlight Foundation (versiunea 3 din august 2013), prevederile Cartei Datelor Deschise a țărilor G8, stabilește principiile datelor guvernamentale deschise la ghidarea autorităților și instituțiilor publice în procesul de deschidere a datelor spre libera accesare, reutilizare, redistribuire, în conformitate cu legislația în vigoare, de către publicul larg.
25. În sensul prezentei Concepții, la deschiderea datelor se aplică următoarele principii:

1) Deschidere a datelor în mod implicit și proactiv – date publice din domenii, cât și datele publice privind performanța sistemelor și/sau activităților guvernului, inclusiv datele primare, vor fi deschise treptat și în mod implicit. Autoritățile și instituțiile publice vor publica în mod proactiv informațiile cu lipsa barierelor sau cu nivel scăzut de bariere pentru consum și reutilizare. Sistemele informaționale noi cu conținut parțial sau total public vor fi concepute în așa fel, încât să permită publicarea automatizată a datelor publice.

2) Protecție a securității datelor cu caracter sensibil – vor fi publicate doar datele care nu contravin legislației în vigoare din sfera protecției datelor cu caracter personal, secretului comercial, secretului de stat, proprietății intelectuale, precum și altor prevederi din domeniul accesului la informație și protecției informației.

3) Deschidere a datelor primare – instituțiile vor publica datele primare, colectate în forma în care au fost colectate de la sursă, cu cel mai înalt nivel de granularitate posibil, în forme dezagregate și nemodificate. Agregarea sau modificarea se vor efectua pentru anonimizarea datelor și pentru racordarea la cerințele legale privind protecția, securitatea și confidențialitatea datelor.

4) Publicare a datelor online – datele vor fi publicate online pentru a facilita accesul publicului larg. Autoritățile și instituțiile publice vor publica datele deschise pe portalul datelor guvernamentale deschise www.date.gov.md sau pe paginile lor web. Pentru a centraliza referințe despre aceste date, autoritățile și instituțiile publice vor oferi link-uri la acestea pe portalul www.date.gov.md.

5) Publicare a datelor la timp - datele vor fi publicate și actualizate în cel mai scurt timp posibil pentru a păstra valoarea acestora. Frecvența actualizării va fi determinată de către autorități și instituții publice.

6) Publicare a datelor în formate deschise și procesabile automat – datele deschise trebuie să fie disponibile pentru cea mai largă gamă de utilizatori și scopuri. Publicarea datelor în formatele deschise și procesabile automat cresc valoarea acestora. Formatele specifice pentru seturile de date structurate deschise sunt JSON, CSV, XML, ODS, XLS, XLSX și formatele din domeniul datelor geospațiale.

a) În cazul în care datele structurate sunt colectate și păstrate în programe de birotică (Word, Excel, etc.) și este limitată posibilitatea convertirii în formatele sus-menționate, se admite ca excepție, publicarea acestora în formatul lor original.

b) În cazul în care sistemele informaționale nu permit exportul datelor în formatele deschise (sus-menționate), instituțiile vor publica datele în formatele native acelor sisteme.

7) Publicare a datelor angro – publicarea angro a datelor deschise este un mijloc simplu și eficient de publicare a seturilor de date. În cazul în care instituția publică o aplicație bazată pe date deschise, ea va publica angro datele servite de această aplicație. Datele vor fi disponibile pentru descărcare de pe portalul www.date.gov.md sau pagina web a autorității și instituției publice.

8) Descriere a datelor - datele vor fi descrise prin metadata complete, oferind utilizatorilor informație despre modul de colectare a informațiilor, limitările și alte aspecte importante pentru analiza datelor prezentate. Lista de metadata minime se regăsește în Metodologia de publicare a datelor deschise, elaborată conform Normelor Metodologice privind implementarea Legii nr. 305, aprobată prin HG nr. 886 din 08 noiembrie 2013. Adițional, autoritățile și instituțiile

publice vor elabora Catalogul semantic, care va fi publicat ca date deschise și va conține clasificatoare, nomenclatoare și alte resurse informaționale relevante.

9) Reutilizare a datelor – datele vor fi puse la dispoziția utilizatorului pe portalul guvernamental de date deschise și/sau pe paginile-web oficiale ale autorităților și instituțiilor publice în formate ce oferă posibilitatea de a fi prelucrate automat, deschise pentru a fi recuperate, descărcate, indexate și căutate la dispoziția gamei largi de utilizatori cu diferite scopuri de reutilizare.

Condițiile de reutilizare a informațiilor sectorului public prevăzute în Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 305 din 26 decembrie 2012, privind reutilizarea informațiilor din sectorul public, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 886 din 08 noiembrie 2013, vor fi aplicate în mod implicit la publicarea datelor deschise.

10) Prioritizare spre publicare –datele pentru publicare vor fi prioritizate astfel pentru a se asigura că cele mai utile date pentru publicul larg vor fi publicate în primul rând. Autoritățile și instituțiile publice vor colabora strâns cu societatea civilă, mass media, cercetători, dezvoltatori, sectorul privat și alte părți interesate în vederea identificării datelor prioritare.

VI. Obiectivele Concepției

26. Obiectivul principal al acestui document este stabilirea principiilor datelor guvernamentale deschise și implementarea lor. Prezenta Concepție de asemenea urmărește atingerea următoarelor obiective specifice:

- 1) Publicarea a cât mai multor date guvernamentale cu caracter public în formate deschise și procesabile de calculator spre reutilizare de către publicul larg, conform principiilor stabilite.
- 2) Uniformizarea cerințelor față de structura și formatele datelor publicate.
- 3) Sporirea gradului de transparență a activității guvernului și responsabilizarea funcționarilor publici,
- 4) Facilitarea accesului cetățenilor la informațiile publice valoroase atât din punct de vedere al transparenței și avantajelor economice.
- 5) Lichidarea barierelor normative și legale sectoriale pentru publicarea datelor guvernamentale deschise. Instituțiile publice se vor asigura că legislația din domeniu este armonizată cu prevederile legii privind reutilizarea informațiilor publice și nu limitează accesul la date guvernamentale, ci promovează deschiderea și reutilizarea acestora.
- 6) Identificarea datelor deschise care pot fi publicate și oferite spre reutilizare în mod gratuit. Este important de informat cetățenii care date guvernamentale vor fi oferite spre reutilizare contra plată, mărimea plății și modul de calculare a plății.
- 7) Reducerea timpului și cheltuielilor aferente răspunsurilor la petiții prin publicarea datelor primare structurate online.

VII. Evaluarea impacturilor

27. Deschiderea și publicarea datelor guvernamentale conform principiilor stabilite prin prezenta Concepție va avea un impact considerabil asupra transparenței și dezvoltării sociale și economice a statului. Cetățenii vor avea acces sporit și facilitat la informații privind activitatea autorităților și instituțiilor publice, astfel transparența va duce la eficientizarea și responsabilizarea acestora în procesul de luare a deciziilor. Colaborarea autorităților și instituțiilor publice cu societatea civilă va spori în urma deschiderii datelor guvernamentale și va contribui la dezvoltarea unui dialog constructiv dintre ambele părți.

28. Antreprenorii vor avea posibilitatea de a deschide noi afaceri sau a dezvolta cele existente prin consumul datelor deschise din sectoare, care poartă valoare economică înaltă. Colaborarea

autorităților și instituțiilor publice cu sectorul privat, societatea civilă și experți din diferite domenii va contribui la îmbunătățirea treptată a calității datelor guvernamentale.

29. Deschiderea datelor guvernamentale va contribui la dezvoltarea domeniului cercetării și inovațiilor în diferite domenii. Datorită datelor guvernamentale deschise, Guvernul va îmbunătăți calitatea politicilor publice prin elaborarea acestora în baza studiilor și datelor realizate în urma cercetărilor, va dezvolta economia bazată pe cercetare și inovare.

30. Organizațiile non guvernamentale și mass media vor putea crea produse derivate din date guvernamentale, care vor informa cetățenii despre situația reală în diferite sectoare, ceea ce va contribui la educarea și sensibilizarea populației.

31. Jurnalismul de date și cel investigativ se vor dezvolta datorită accesului sporit la date guvernamentale. Iar în cazul în care anumite date vor fi interpretate eronat, accesul public larg la sursa principală de date primare va permite oricui de a verifica corectitudinea interpretării, astfel încurajând informarea publicului larg și analiza multilaterală.