

NOTA INFORMATIVĂ
la proiectul de lege privind accesul la informațiile de interes public

1. Denumirea autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului

Proiectul de lege privind accesul la informațiile de interes public a fost elaborat de Ministerul Justiției, cu suportul Proiectului Uniunii Europene „*Sprijin pentru dialogul politic structurat, coordonarea implementării Acordului de asociere și îmbunătățirea procesului de aproximare legală*”.

2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului de act normativ și finalitățile urmărite

Proiectul noii legi privind accesul la informațiile de interes public urmărește realizarea obiectivului 20.3 din *Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2021-2022*, aprobat prin *Hotărârea Guvernului nr. 235/2021*, care prevede revizuirea cadrului legal pentru asigurarea accesului la informația de interes public.

Mai mult decât atât, adoptarea unei noi legi privind accesul la informațiile de interes public reprezintă o acțiune trasată expres în *Planul de acțiuni pentru implementarea măsurilor propuse de către Comisia Europeană în Avizul său privind cererea de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană*, aprobat de către Comisia Națională pentru Integrare Europeană la 4 august 2022.

Această acțiune se impune, în special, în contextul în care la 1 decembrie 2020 a intrat în vigoare *Convenția Consiliului Europei privind accesul la documentele oficiale*, adoptată la Tromsø la 18 iunie 2009 (în continuare – *Convenția de la Tromsø*)¹ și ratificată de Parlamentul Republicii Moldova prin *Legea nr. 217/2013*.

Convenția de la Tromsø este primul tratat internațional obligatoriu care consfințește și reglementează dreptul general de acces la documentele oficiale deținute de autoritățile publice. Astfel, acest instrument internațional instituie standardele minime în asigurarea accesului la informațiile de interes public și impune statele-părți să asigure conformarea deplină cu reglementările imperative din aceasta.

În Republica Moldova, dreptul la informație este consfințit expres în *Constituție* (art. 34). Curtea Constituțională a reținut că acest drept vizează modul, mijloacele și condițiile în care se realizează administrarea treburilor de

¹ *Convenția de la Tromsø* – <https://rm.coe.int/1680084826>
Raportul explicativ al Convenției de la Tromsø – <https://rm.coe.int/16800d3836>

stat și dreptul de a difuza astfel de informații. Înalta Curte a statuat că dreptul la informație este un drept fundamental al persoanei, deoarece dezvoltarea acesteia în societate, exercitarea libertăților prevăzute de Constituție, inclusiv libertatea gândirii, a opiniei, a creației, a exprimării în public prin cuvânt, imagine sau prin alt mijloc posibil, presupune și posibilitatea de a recepționa informații asupra vieții sociale, politice, economice, științifice, culturale, etc. Prin urmare, dreptul la informație este o precondiție pentru exercitarea altor drepturi, și anume a drepturilor politice, economice și sociale; a dreptului la protecția vieții private, a dreptului de a lua parte la treburile publice, a dreptului la un proces echitabil, etc. (a se vedea *HCC nr. 19/2015*, §§ 32, 33 și 37). Adicional, în jurisprudența sa, Curtea a reținut că dreptul de acces la informații este un instrument important pentru cuantificarea abuzurilor, greșelilor de administrare, corupției și pentru punerea în aplicare a drepturilor fundamentale ale omului. În acest sens, Înalta Curte a atribuit dreptului la informație un caracter de resursă națională. Or, informațiile deținute de către autoritățile și instituțiile publice nu sunt colectate sau create pentru beneficiul acestor entități, ci pentru beneficiul public (a se vedea *HCC nr. 19/2015*, §§ 71 și 73; *HCC nr. 16/2016*, § 50; *HCC nr. 29/2019*, § 55).

Legea-cadru care transpune acest drept constituțional la nivel legislativ este *Legea nr. 982/2000 privind accesul la informație* (în continuare – *Legea nr. 982/2000*). Acest act legislativ reglementează:

- a) raporturile dintre furnizorii de informații și persoana fizică și/sau juridică în procesul de asigurare și realizare a dreptului constituțional de acces la informație;
- b) principiile, condițiile, căile și modul de realizare a accesului la informațiile oficiale, aflate în posesia furnizorilor de informații;
- c) obligațiile furnizorilor de informații în procesul asigurării accesului la informațiile oficiale;
- d) modalitatea apărării dreptului de acces la informație.

În pofida faptului că *Legea nr. 982/2000* a fost modificată de mai multe ori pe parcursul anilor, se atestă că acest act normativ este conceptual depășit și nu corespunde reglementărilor și standardelor internaționale în materia accesului la documentele oficiale. Mai grav, *Legea nr. 982/2000* conține viduri și lacune normative care nu asigură respectarea efectivă a dreptului constituțional de acces la informație.

În conformitate cu raportul „*Indicele accesului la informație: măsurarea transparenței instituțiilor publice în Republica Moldova*” – elaborat de Freedom

House – cadrul legislativ în domeniul accesului la informație (Pilonul I) este evaluat cu un scor total de 55% (22 de puncte din 40 posibile).²

O astfel de evaluare scăzută a calității prevederilor din *Legea nr. 982/2000* este cauzată de caracterul învechit și lacunar al legii, precum și de faptul că acestea nu se încadrează organic în cadrul legislativ și infralegislativ contemporan. În special, se atestă următoarele deficiențe normative:

- noțiuni, concepte și formulări neuniforme în raport cu *Codul administrativ*, precum și lipsa unor prevederi exprese cu privire la relația dintre *Legea nr. 982/2000* și *Codul administrativ*;
- reglementări restrictive în privința persoanelor care beneficiază de dreptul de a solicita informații oficiale (art. 5 alin. (3));
- număr limitat de subiecți care constituie furnizori de informații (art. 5 alin. (2));
- ambiguitatea și neclaritatea temeiurilor legitime pentru care este permisă limitarea accesului la informațiile oficiale, fapt ce a determinat interpretări eronate și abuzive (art. 7 și 8);
- reglementări insuficiente cu privire la transparența proactivă – catalogul informațiilor care trebuie diseminat din oficiu este foarte limitat și descris la general (art. 11 alin. (3) și (4));
- formalități excesive și nejustificate cu privire la modalitatea solicitării și comunicării informațiilor oficiale, care nu țin cont de evoluția tehnologiilor informaționale (art. 12 și 13);
- reglementări lacunare în privința plăților percepute pentru comunicarea informațiilor (art. 20);
- lipsa unor prevederi speciale cu privire la modalitatea de examinare și soluționare a cauzelor judiciare privind contestarea încălcărilor legii, fapt ce nu asigură celeritatea, operativitatea și flexibilitatea proceselor judiciare (art. 23);
- lipsa unui mecanism eficient de sancționare și responsabilizare a furnizorilor de informații pentru încălcările prevederilor legale (art. 24);

Deficiențele respective au fost accentuate și în raportul „*Analiză comparativă și recomandări pentru reforma cadrului legislativ și instituțional privind accesul la informațiile publice în Republica Moldova*”, efectuat de Proiectul Uniunii Europene „*Sprijin pentru dialogul politic structurat, coordonarea implementării Acordului de asociere și îmbunătățirea procesului de aproximare legală*”.

² https://freedomhouse.org/sites/default/files/2021-11/fh-Moldova_Access-to-Info-Report_Rom-revised.pdf

Pornind de la numeroasele deficiențe, lacune și viduri normative din *Legea nr. 982/2000*, care implică modificări conceptuale substanțiale, se impune necesitatea elaborării și adoptării unei noi legi privind accesul la informațiile de interes public, în vederea asigurării conformității depline a cadrului normativ cu prevederile *Convenției de la Tromsø*, precum și cu standardele și recomandările internaționale în domeniul accesului la documentele oficiale.

În procesul de elaborare a proiectului de lege, au fost analizate reglementările din alte state, în special:

- a) Albania – *Legea nr. 119/2014 privind dreptul la informație*;
- b) Estonia – *Legea informației publice*, din 2000;
- c) Slovenia – *Legea accesului la informația publică*, din 2003;
- d) Croația – *Legea privind dreptul de acces la informație*, din 2013;
- e) Serbia – *Legea privind accesul liber la informația de importanță publică*, din 2003;
- f) Spania – *Legea nr. 19/2013 privind transparența, accesul la informația publică și buna guvernare*;
- g) Polonia – *Legea privind accesul la informația publică*, din 2001;
- h) Slovacia – *Legea nr. 211/2000 privind accesul liber la informație și privind modificarea și completarea unor legi*.

3. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

Proiectul de lege este constituit din 34 de articole, grupate structural în 7 capitole:

- 1) Capitolul I – *Dispoziții generale*;
- 2) Capitolul II – *Transparența proactivă*;
- 3) Capitolul III – *Comunicarea informațiilor de interes public la cerere*;
- 4) Capitolul IV – *Contestarea acțiunilor sau inacțiunilor furnizorilor de informații*;
- 5) Capitolul V – *Răspunderea juridică*;
- 6) Capitolul VI – *Monitorizare și control*;
- 7) Capitolul VII – *Dispoziții finale și tranzitorii*.

Conform art. 71 alin. (4) din *Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative*, la interpretarea actului normativ se ține cont de nota informativă care a însoțit proiectul actului normativ, precum și de alte documente care permit identificarea voinței autorității publice care a adoptat, a aprobat sau a emis actul normativ.

Astfel, în continuare vor fi elucidate detaliat prevederile proiectului de lege.

CAPITOLUL I – DISPOZIȚII GENERALE

Articolul 1 – Scopul legii

Pornind de la importanța reglementărilor prezentei legi pentru asigurarea transparenței în administrarea treburilor publice, art. 1 consfințește faptul că prezenta lege constituie cadrul normativ general al accesului la informațiile de interes public și are drept scop asigurarea transparenței activităților din sectorul public.

Articolul 2 – Obiectul și domeniul de aplicare

Alin. (1) stabilește obiectul actului normativ și exprimă în mod sintetic relațiile sociale care sunt reglementate de lege:

- a) modalitatea de exercitare și apărare a dreptului de acces la informațiile de interes public;
- b) obligațiile furnizorilor de informații în asigurarea accesului la informațiile de interes public;
- c) răspunderea juridică pentru încălcarea legislației privind accesul la informațiile de interes public;
- d) sistemul de monitorizare și control al implementării legii.

Pornind de la faptul că prezenta lege instituie cadrul normativ general privind accesul la informațiile de interes public, alin. (2) concretizează faptul că prezenta lege nu aduce atingere altor legi care conțin norme juridice speciale sau derogatorii privind accesul la anumite categorii de informații de interes public, în corespundere cu principiul *lex specialis derogat legi generali*, consfințit la art. 5 din *Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative*.

Articolul 3 – Informațiile de interes public

Articolul respectiv definește noțiunea centrală a legii – „*informațiile de interes public*” – semnificând toate informațiile înregistrate în orice formă (pe hîrtie, în formă electronică sau orice alt format), deținute de furnizorii de informații.

Deși *Convenția de la Tromsø* operează cu noțiunea de „*documente oficiale*”, aceasta este definită la art. 1 § 2 (b) drept „*toate informațiile înregistrate în orice formă, elaborate sau recepționate și deținute de autoritățile publice*”.

Astfel, definiția reglementată de *Convenția de la Tromsø* instituie standarde și garanții mai înalte pentru solicitanți. Or, dreptul de acces nu se

limitează la un suport fizic (i.e. un document), ci la însăși conținutul acestuia, fapt ce implică, după caz, obligația autorităților publice de a extrage și compila informațiile într-un răspuns expediat solicitantului.

Din acest considerent, din punct de vedere al dreptului comparat, atât în statele părți la *Convenția de la Tromsø*, cât și în majoritatea jurisdicțiilor din lume, se operează preponderent cu noțiunea de „informație”, în diferite varietăți lingvistice (informație, informație publică, informație de interes public, etc.).

În altă ordine de idei, definiția „documentelor oficiale” oferită de *Convenția de la Tromsø* este foarte largă și cuprinde totalitatea informațiilor înregistrate și deținute de autoritățile publice. În acest sens, pct. 11 din *Raportul explicativ al Convenției de la Tromsø* precizează următoarele:

„11. Paragraful 2, sub-paragraful b specifică domeniul de aplicare al Convenției prin definirea noțiunii „documentelor oficiale” în sensul prezentei Convenții. Aceasta este o definiție foarte largă: „documente oficiale” sunt considerate a fi orice informații elaborate sau recepționate și deținute de autoritățile publice, care sunt înregistrate pe orice suport fizic, indiferent de forma sau formatul acestuia (texte scrise, informații înregistrate pe o bandă sonoră sau audiovizuală, fotografii, e-mailuri, informații stocate în format electronic, cum ar fi baze de date electronice, etc.).”.

Astfel, precum este definiția prevăzută la art. 1 § 2 (b) din *Convenția de la Tromsø*, cea oferită în prezentul proiect de lege este de o generalitate absolută, i.e. prin „informații de interes public” fiind înțelese toate informațiile înregistrate pe un suport material care sunt deținute de furnizorii de informații:

- a) indiferent de forma de exprimare (text, reprezentare grafică, imagine, sunet, etc.);
- b) indiferent de suportul de stocare (hârtie, stickurile de memorie USB, CD-ROM-urile, DVD-urile, cardurile de memorie sau discurile dure ale computerelor, mesajele transmise prin poșta electronică, informațiile stocate în formă electronică/digitală, precum și orice alte suporturi care permit reproducerea informațiilor stocate);
- c) indiferent de tipul sau caracterul informațiilor (date cu caracter personal, secret comercial, etc.);
- d) indiferent dacă au fost create/elaborate de însăși furnizorii de informații sau au fost colectate/recepționate de la alte persoane sau organizații.

Elementul esențial care determină faptul că o anumită informație este de interes public, constă în deținerea acesteia de către furnizorul de informații. Astfel, orice informație înregistrată care se află în posesia furnizorului reprezintă informație de interes public.

Urmează a fi reținut faptul că, după cum reiese din definiție, prezenta lege se aplică doar în privința informațiilor înregistrate pe un suport fizic/material și care sunt existente și disponibile.

În acest sens, pct. 14 din *Raportul explicativ al Convenției de la Tromsø* precizează expres că dreptul de acces se limitează doar la informațiile existente și nu implică elaborarea/crearea unor informații la solicitare.³

Articolul 4 – Furnizorii de informații

După cum a fost expus *supra*, art. 3 definește informațiile de interes public drept toate informațiile înregistrate și deținute de furnizorii de informații.

Într-o succesiune logică, art. 4 enumeră exhaustiv totalitatea subiecților care constituie furnizori de informații și care sunt obligați să asigure accesul la informațiile aflate în posesia sa, în condițiile legii.

Pornind de la prevederile *Convenției de la Tromsø* (art. 1 § 2), luând în considerație standardele și recomandările internaționale, precum și ținând cont de dreptul comparat în materie – în calitate de furnizori de informații sunt desemnate persoanele juridice care exercită funcții publice, operează cu fonduri publice sau care, în conformitate cu legea, realizează activitate de interes public.

Astfel, în sensul prezentei legi, constituie furnizori de informații:

a) autoritățile publice;

Conform art. 7 din *Codul administrativ nr. 116/2018*, autoritate publică se consideră orice structură organizatorică sau organ instituită/instituit prin lege sau printr-un alt act normativ, care acționează în regim de putere publică în scopul realizării unui interes public.

Noțiunile „*regim de putere publică*” și „*interes public*” sunt definite la art. 8 și 18 din *Codul administrativ nr. 116/2018*.

b) instituțiile publice;

Conform art. 307 alin. (1) din *Codul civil nr. 1107/2002*, instituția publică este persoana juridică de drept public care se constituie în baza unui act emis de autoritatea publică și care este finanțată, integral sau parțial, de la bugetul acesteia din urmă.

c) întreprinderile de stat sau municipale;

Regimul juridic al întreprinderilor de stat sau municipale este reglementat de *Legea nr. 246/2017 cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală*.

³ *Raportul explicativ al Convenției de la Tromsø*, § 14 – <https://rm.coe.int/16800d3836>

d) persoanele juridice de drept privat controlate de furnizorii de informații prevăzuți la lit. a)-c), în conformitate cu art. 203 alin. (3)-(7) din Codul civil nr. 1107/2002;

Conform art. 203 alin. (3) din *Codul civil nr. 1107/2002*, există control în situația în care persoana fizică sau juridică (i.e. un furnizor de informații prevăzut la lit. a)-c)) corespunde cel puțin uneia dintre următoarele condiții:

- a) deține, singură sau împreună cu persoanele care acționează în mod concertat, majoritatea participațiunilor cu drept de vot ale unei persoane juridice;
- b) deține, singură sau împreună cu persoanele care acționează în mod concertat, un număr de participațiuni cu drept de vot ce îi permite să numească ori să revoce majoritatea membrilor organului de supraveghere (consiliului) al persoanei juridice, organul executiv sau majoritatea membrilor organului executiv și/sau cenzorul ori majoritatea membrilor comisiei de cenzori;
- c) exercită o influență dominantă asupra unei persoane juridice al cărei membru este, în temeiul unui contract încheiat cu persoana juridică în cauză sau al unei clauze din actul de constituire ori din statutul persoanei juridice;
- d) este membru al unei persoane juridice și controlează singură, în temeiul unui acord încheiat cu alți membri ai persoanei juridice în cauză, majoritatea drepturilor de vot.

Adițional, art. 203 alin. (4)-(7) din *Codul civil nr. 1107/2002* conțin prevederi de concretizare a modalității de stabilire a stării de control a unei persoane juridice, de care se vor ține cont la determinarea statutului de furnizor de informații.

e) persoanele juridice de drept privat care prestează servicii publice, servicii publice de gospodărie comunală sau servicii de decontare;

Prevederea respectivă conferă statutul de furnizor de informații persoanelor juridice de drept privat care prestează servicii publice, servicii publice de gospodărie comunală și servicii de decontare, în conformitate cu *Legea nr. 234/2021 cu privire la serviciile publice* și *Legea serviciilor publice de gospodărie comunală nr. 1402/2002*.

f) întreprinderile energetice care desfășoară activități în domeniul gazelor naturale, energiei electrice sau energiei termice;

Activitățile în domeniul energetic și, în special, cele în domeniul gazelor naturale, al energiei electrice și al energiei termice reprezintă activități economice

de o importanță esențială pentru bunăstarea societății, fiind veritabile servicii de interes public. Acest fapt reclamă o transparență sporită a acestor categorii de subiecți.

Activitățile care cad sub incidența acestei prevederi sunt reglementate de *Legea nr. 174/2017 cu privire la energetică, Legea nr. 108/2016 cu privire la gazele naturale, Legea nr. 107/2016 cu privire la energia electrică și Legea nr. 92/2014 cu privire la energia termică și promovarea cogenerării.*

g) asociațiile profesionale și organele de autoadministrare, constituite prin lege, ale profesiilor din sectorul justiției;

Administrarea profesiilor din sectorul justiției (avocații, executorii judecătorești, notarii, administratorii autorizați, etc.) reprezintă o activitate de interes public care contribuie nemijlocit la garantarea drepturilor și a libertăților persoanelor, precum și asigurarea ordinii de drept. Astfel, constituie furnizori de informații:

- a) Uniunea Avocaților din Republica Moldova;
- b) Uniunea Națională a Executorilor Judecătorești;
- c) Camera Notarială;
- d) Uniunea administratorilor autorizați.

Articolul 5 – Dreptul de acces la informațiile de interes public

Alin. (1) consfințește principiul universal conform căruia orice persoană fizică sau juridică are dreptul de a avea acces la informațiile de interes public, în formele și condițiile prevăzute de lege.

Sintagma „*orice persoană fizică sau juridică*” reprezintă o formulare normativă de maximă generalitate, semnificând faptul că dreptul de acces este aplicabil, atît persoanelor fizice, cît și persoanelor juridice, fără absolut nici o discriminare – inclusiv indiferent de cetățenie sau reședință. Astfel, prevederile legii sunt incidente și în cazul străinilor sau apatrizilor cu reședința pe teritoriul unui alt stat decît Republica Moldova.

Este imperios să accentuăm că prevederile *Convenției de la Tromsø* nu permit instituirea unor regimuri juridice preferențiale în materia accesului la informațiile deținute de autorități, *i.e.* care să fie aplicabile doar în raport cu anumite categorii de subiecți (cum ar fi jurnaliștii sau instituțiile mass-media).

În acest sens, art. 2 § 1 din *Convenția de la Tromsø* prevede următoarele:

„Articolul 2 – Dreptul de acces la documentele oficiale

1. Orice parte va garanta dreptul oricărei persoane, fără a o discrimina sub vre-un motiv, de a beneficia de acces la documentele oficiale deținute de autoritățile publice, la solicitare.”.

Referitor la acest paragraf, *Raportul explicativ al Convenției de la Tromsø* statuează următoarele:

„Articolul 2 – Dreptul de acces la documentele oficiale

Paragraful 1

17. Convenția oferă „oricărei persoane” dreptul de a avea acces la documentele oficiale, indiferent de motivele și intențiile lor. Deși prevederile Convenției sunt de o deosebită importanță pentru jurnaliști, deoarece le oferă instrumentele necesare pentru a-și exercita rolul de „câine de pază” în privința bunei funcționări a instituțiilor publice – un rol crucial într-o societate democratică, care a fost recunoscut deplin de către jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului – Convenția nu face nicio distincție între aceștia și alți indivizi.”⁴

Adițional, art. 5 § 3 din *Convenția de la Tromsø* prevede următoarele:

„Articolul 5 – Procesarea solicitării accesului la documente oficiale

[...]

3. Solicitățile accesului la documente oficiale vor fi tratate în mod egal.”.

Referitor la acest paragraf, *Raportul explicativ al Convenției de la Tromsø* statuează următoarele:

„Articolul 5 – Procesarea solicitării accesului la documente oficiale

[...]

Paragraful 3

48. Paragraful 3 prevede că solicitările accesului la documente oficiale trebuie să fie tratate în mod egal. În calitate de regulă, solicitările trebuie soluționate în ordinea primirii. Nici o distincție în această privință nu trebuie făcută pe baza naturii solicitării sau a statutului solicitantului.”⁵

Reglementările *Convenției de la Tromsø*, expuse *supra*, instituie principiul egalității dreptului de acces la informații. Orice persoană, indiferent de motivul, intenția sau scopul solicitării sale, are dreptul de a avea acces la informațiile de interes public, beneficiind de totalitatea garanțiilor legislative în acest sens. Or, informațiile deținute de către autoritățile publice nu sunt colectate sau create pentru beneficiul unor categorii restrânse de subiecți, ci pentru beneficiul

⁴ *Raportul explicativ al Convenției de la Tromsø*, § 17 – <https://rm.coe.int/16800d3836>

⁵ *Ibidem*, § 48.

întregului public și al fiecărui individ în parte. Acest principiu este reținut plenar și din perspectiva dreptului comparat.

Prin urmare, prezenta lege instituie garanții de maximă întindere și generalitate, aplicabile absolut oricărei persoane (nu doar jurnaliștilor și reprezentanților mass-media). O astfel de reglementare normativă este imperioasă în vederea asigurării conformității cu prevederile imperative ale *Convenției de la Tromsø*, precum și cu dreptul comparat în materia accesului la informațiile de interes public.

Articolul 6 – Formele de acces la informațiile de interes public

Alineatul unic prevede formele de acces la informațiile de interes public:

- a) transparența proactivă – diseminarea din oficiu a informațiilor de interes public, în special prin publicarea acestora pe pagina web oficială a furnizorilor de informații, în modul prevăzut de capitolul II;
- b) comunicarea informațiilor publice la cererea solicitantului, în modul prevăzut de capitolul III.

Descrierea detaliată a ambelor forme este realizată în prezenta notă informativă, la articolele care fac parte din capitolele II și III (*i.e.* art. 9-11 și 12-23).

Articolul 7 – Informațiile cu accesibilitate limitată

După cum este statuat în jurisprudența constantă a Curții Constituționale, dreptul de acces la informații nu este absolut. Acesta poate fi supus restricțiilor, *inter alia*, pentru protecția drepturilor altor persoane, după cum prevede art. 54 alin. (2) din *Constituție*. Mai mult, *Constituția Republicii Moldova* nu stabilește o ierarhie *a priori* între aceste drepturi. Ca o chestiune de principiu, ele merită un respect egal. Prin urmare, ele trebuie puse în balanță de o manieră care le recunoaște importanța într-o societate bazată pe pluralism, pe toleranță și pe spiritul deschis, așa cum trebuie să fie societatea din Republica Moldova (a se vedea *HCC nr. 29/2019*, § 48; *HCC nr. 24/2021*, § 61).

În conformitate cu art. 3 § 1 din *Convenția de la Tromsø*, orice parte poate limita dreptul de acces la documentele oficiale. Aceste limitări vor fi stipulate cu exactitate în legislație, fiind necesare într-o societate democratică, și vor fi proporționale cu obiectivul de protejare a intereselor legitime enumerate exhaustiv la art. 3 § 1 (a)-(k).

Mai important, art. 3 § 2 din *Convenția de la Tromsø* prevede că accesul la informație este refuzat dacă divulgarea informației ar putea prejudicia oricare din

interesele legitime enumerate la art. 3 § 1, cu excepția cazului când există un interes public care prevalează.

Această prevedere este esențială, deoarece consacră două principii fundamentale cu privire la posibilitatea limitării accesului la informații:

- a) principiul „testului prejudiciului” (eng. „*harm-test*”);
- b) principiul „balansării intereselor” (eng. „*balancing of interests*”).⁶

Referitor la aceste principii fundamentale, pct. 38 din *Raportul explicativ al Convenției de Tromsø* precizează următoarele:

„38. „Testul prejudiciului” și „balansarea intereselor” pot fi efectuate în fiecare caz individual sau de către legislator în modul în care sunt formulate limitările. Legislația ar putea, de exemplu, să stabilească diferite cerințe pentru efectuarea testelor de prejudiciu. Aceste cerințe pot lua forma unor prezumții în favoarea sau împotriva eliberării documentului solicitat sau o scutire necondiționată pentru informații extrem de sensibile.”.

Astfel, art. 7 din prezenta lege transpune raționamentele expuse în *Convenția de la Tromsø* și prevede că accesul la informațiile de interes public este limitat:

- a) pentru a proteja unul din scopurile legitime enumerate la art. 7 alin. (1), în corespundere cu criteriul proporționalității limitării de la art. 8; sau
- b) când restricția este prevăzută expres de lege, în special în cazul informațiilor ce constituie secret de stat, bancar sau medical.

Se va reține faptul că în cazul restricțiilor prevăzute expres de alte legi, „testul proporționalității limitării” prevăzut la art. 8 nu se aplică de către furnizorul de informații sau instanța de judecată. Or, legiuitorul, *ab initio*, a apreciat proporționalitatea restricției prin prisma art. 54 alin. (2) din *Constituție*.

Referitor la scopurile legitime enumerate la art. 7 alin. (1), precizăm că acestea derivă expres din art. 3 § 1 din *Convenție*:

- a) apărarea sau securitatea națională;
- b) siguranța sau ordinea publică;
- c) relațiile internaționale;
- d) prevenirea sau descoperirea infracțiunilor ori contravențiilor;
- e) efectuarea urmăririi penale;
- f) desfășurarea procedurii administrative sau judiciare;
- g) activitatea de evaluare, control sau supraveghere;
- h) datele cu caracter personal;

⁶ Raportul explicativ al Convenției de la Tromsø, § 36-38 – <https://rm.coe.int/16800d3836>

- i) drepturile de proprietate intelectuală;
- j) secretul comercial;
- k) mediul înconjurător.

Limitarea accesului la informațiile de interes public în temeiul acestor scopuri legitime trebuie să corespundă criteriului proporționalității limitării, *i.e.* să întrunească următoarele condiții cumulative prevăzute la art. 8 alin. (1):

- a) dezvăluirea informației va prejudicia unul din scopurile legitime prevăzute la art. 7 alin. (1);
- b) prejudiciul care va fi cauzat prin dezvăluirea informației prevalează asupra interesului public în accesarea informației;

Întrunirea acestor condiții urmează a fi apreciată în raport cu circumstanțele particulare ale fiecărui caz concret de către furnizorul de informații, precum și de către instanța de judecată în eventualitatea în care este sesizată.

În privința acestor scopuri legitime, urmează a fi reținute următoarele precizări:

a) apărarea sau securitatea națională;

Conform art. 2 din *Legea nr. 345/2003 cu privire la apărarea națională*, apărarea națională reprezintă ansamblu de măsuri și activități adoptate și desfășurate de Republica Moldova în scopul de a garanta suveranitatea, independența și unitatea statului, integritatea teritorială a țării și democrația constituțională. Conform art. 3, cadrul juridic al apărării naționale îl constituie *Constituția Republicii Moldova*, Strategia securității naționale, Strategia națională de apărare și Strategia militară, Doctrina militară a Republicii Moldova, *Legea nr. 345/2003 cu privire la apărarea națională*, alte acte normative ale Republicii Moldova, precum și normele unanim acceptate ale dreptului internațional.

În altă ordine de idei, conform art. 1 din *Legea securității statului nr. 618/1995*, securitatea statului este parte integrantă a securității naționale, prin care se înțelege protecția suveranității, independenței și integrității teritoriale a țării, a regimului ei constituțional, a potențialului economic, tehnico-științific și defensiv, a drepturilor și libertăților legitime ale persoanei împotriva activității informative și subversive a serviciilor speciale și organizațiilor străine, împotriva atentatelor criminale ale unor grupuri sau indivizi aparte. Conform art. 2, legislația privind securitatea statului se bazează pe *Constituția Republicii Moldova* și include *Legea securității statului nr. 618/1995*, alte acte legislative

ce determină direcțiile principale de activitate a statului în domeniul asigurării securității țării, tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte.

b) siguranța sau ordinea publică;

În conformitate cu pct. 8 din *Regulamentul privind organizarea și funcționarea Centrului Național de Coordonare Integrată a Acțiunilor de Ordine Publică*, aprobat prin *Hotărârea Guvernului nr. 1206/2016*, noțiunea de „ordine publică” desemnează starea de legalitate, de echilibru și pace socială, prin care se asigură securitatea publică și a persoanei, a colectivităților și a bunurilor, sănătatea și morala publică și care permite exercitarea drepturilor și libertăților fundamentale ale persoanei, precum și funcționarea eficace a instituțiilor în statul de drept. De asemenea, regulamentul nominalizat definește noțiunile de „asigurare a ordinii publice” și „restabilire a ordinii publice”.

În altă ordine de idei, scopul legitim de „siguranță publică” este prevăzut expres la art. 3 § 1 (b) din *Convenția de la Tromsø*, precum și la art. 10 § 2 din *Convenția pentru apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților fundamentale* (în continuare – *CEDO*). Astfel, drept exemplu, furnizorii de informații pot limita accesul la informațiile care se referă sistemele de securitate ale clădirilor, comunicațiilor, etc.⁷

c) relațiile internaționale;

Protejarea relațiilor internaționale cu alte state sau cu organizațiile internaționale este esențială în vederea asigurării colaborării efective și dezvoltării politice, economice, sociale și culturale a Republicii Moldova.

În special, acest scop legitim este incident în cazul în care autoritățile publice dețin proiectele unor acte oficiale ale organizațiilor internaționale care sunt în proces de elaborare și nu au fost adoptate oficial, însă care au fost oferite autorităților naționale în mod confidențial, în vederea coordonării sau consultării conținutului acestora.

Cu titlu de exemplu sunt proiectele opiniilor Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția) care, înainte de adoptarea oficială în cadrul sesiunilor plenare, sunt confidențiale și nu pot fi divulgate publicului.

Similar sunt și proiectele actelor oficiale ale instituțiilor Uniunii Europene (în special ale Comisiei Europene).

Pentru a nu prejudicia relațiile de colaborare și conlucrare cu aceste organizații, este esențială existența unui temei legitim pentru limitarea accesului la aceste informații, prin aplicarea criteriului proporționalității limitării.

⁷ *Ibidem*, § 24.

d) prevenirea sau descoperirea infracțiunilor ori contravențiilor;

Acțiunile de prevenire sau descoperire a infracțiunilor ori a contravențiilor reprezintă măsuri esențiale în combaterea fenomenului infracțional, care au un rol determinant în asigurarea unei activități eficiente a organelor de drept.

Acest scop legitim se referă, în special, la măsurile și acțiunile efectuate în afara unui proces penal sau contravențional, care sunt reglementate de:

- a) *Legea nr. 59/2012 privind activitatea specială de investigații;*
- b) *Legea nr. 308/2017 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului;*
- c) *Legea nr. 120/2017 cu privire la prevenirea și combaterea terorismului;*
- d) *Legea nr. 50/2012 privind prevenirea și combaterea criminalității organizate;*
- e) *Legea nr. 20/2009 privind prevenirea și combaterea criminalității informatice;*
- f) alte acte normative relevante.

În mod firesc, sunt incidente și prevederile generale ale *Codului de procedură penală nr. 122/2003* și ale *Codului contravențional nr. 218/2008*, care se referă la măsurile și acțiunile de prevenire/descoperire a infracțiunilor sau contravențiilor.

e) efectuarea urmăririi penale;

Modalitatea efectuării urmăririi penale este reglementată de *Codul de procedură penală nr. 122/2003*, care prevede că urmărirea penală are ca obiect colectarea probelor necesare cu privire la existența infracțiunii, la identificarea făptuitorului, pentru a se constata dacă este sau nu cazul să se transmită cauza penală în judecată în condițiile legii și pentru a se stabili răspunderea acestuia.

Limitarea accesului la anumite informații care se referă la efectuarea urmăririi penale este imperioasă pentru a nu admite prejudicierea acțiunilor investigative, eschivarea de la justiție sau distrugerea probelor.⁸

f) desfășurarea procedurii administrative sau judiciare;

Prin „*procedură judiciară*” se înțelege procedura de judecare, de către instanțele de judecată, a cauzelor civile (inclusiv de contencios administrativ), penale sau contravenționale, fiind reglementată de *Codul de procedură civilă nr. 225/2003*, *Codul administrativ nr. 116/2018*, *Codul de procedură penală nr.*

⁸ *Ibidem*, § 25.

122/2003, *Codul contravențional nr. 218/2008*, precum și de alte acte normative care stabilesc norme de drept procedural.

Desfășurarea procedurii judiciare este prejudiciată când dezvăluirea anumitor informații de interes public va afecta negativ, în special:

- a) egalitatea părților;
- b) drepturile și interesele legitime ale participanților la proces;
- c) secretul deliberării;
- d) autoritatea, imparțialitatea sau independența instanței de judecată;
- e) buna administrare a justiției.

În altă ordine de idei, semnificația noțiunii de „*procedură administrativă*” este oferită la art. 6 din *Codul administrativ nr. 116/2018*, care prevede că procedura administrativă este activitatea autorităților publice cu efect în exterior, îndreptată spre examinarea condițiilor, pregătirea și emiterea unui act administrativ individual, spre examinarea condițiilor, pregătirea și încheierea unui contract administrativ sau examinarea condițiilor, pregătirea și întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică. Emiterea unui act administrativ individual, încheierea unui contract administrativ sau întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică sînt părți ale procedurii administrative.

Pornind de la definiția „*procedurii administrative*”, acest scop legitim include în sine mai multe interese enumerate în art. 3 § 1 din *Convenția de la Tromsø* (lit. d), e) și k)).

g) activitatea de evaluare, control sau supraveghere;

Parțial, acest scop legitim se încadrează în noțiunea de „*procedură administrativă*” reglementat *supra*. Or, activitățile de evaluare, control sau supraveghere se realizează de către autoritățile publice în cadrul unor proceduri administrative.

Introducerea acestui scop legitim este determinată de necesitatea asigurării confidențialității informațiilor cu privire la examenele, testele, concursurile, ce urmează a fi realizate de către alți subiecți decît autoritățile publice.

Pct. 27 din *Raportul explicativ al Convenției de la Tromsø* statuează următoarele precizări în privința acestui scop legitim:

„47. Sub-paragraful e) prevede posibilitatea limitării accesului la unele documente cu scopul de a proteja buna desfășurare și realizarea activităților autorităților publice în privința supravegherii, investigării și controlului [...]. Inspecțiile fiscale în curs de desfășurare pot fi date drept exemplu, precum și examenele din școli și universități”.

Dacă în cazul școlilor sau universităților ar exista restricții legale exprese în privința caracterului confidențial și restricționat al informațiilor privind examenele și testele ce urmează a fi realizate, atunci în cazul organelor de autoadministrare ale profesiilor din sectorul justiției (Uniunea Avocaților, Uniunea Națională a Executorilor Judecătorești, etc.) astfel de restricții nu sunt prevăzute în lege. Prin urmare, este necesară transpunerea acestui scop legitim pentru a nu prejudicia desfășurarea examenelor de admitere la stagiu sau examenele de calificare în profesiile din sectorul justiției.

h) datele cu caracter personal;

În conformitate cu art. 1 din *Legea nr. 133/2011 privind protecția datelor cu caracter personal* (în continuare – *Legea nr. 133/2011*), scopul acestei legi constă în asigurarea protecției drepturilor și libertăților fundamentale ale persoanei fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal, în special a dreptului la inviolabilitatea vieții intime, familiale și private.

În *Hotărîrea Curții Constituționale nr. 29/2019 privind excepția de neconstituționalitate a articolului 16 alin. (9) din Legea nr. 180 din 26 iulie 2018 privind declararea voluntară și stimularea fiscală (accesul la informațiile privind declararea voluntară a bunurilor)* (în continuare – *Hotărîrea Curții Constituționale nr. 29/2019*), Înalta Curte a menționat următoarele:

„40. Protecția datelor cu caracter personal are o importanță fundamentală pentru exercițiul dreptului persoanei la viața privată. Articolul 28 din Constituție garantează un drept la autodeterminare informațională, care le permite persoanelor să se bazeze pe dreptul lor la viața privată cu privire la informații care, deși neutre, sunt colectate, procesate și diseminate în mod colectiv și de o manieră în care face incident acest articol (a se vedea *Satakunnan Markkinapörssi Oy și Satamedia Oy v. Finlanda* [MC], 27 iunie 2017, § 137).”.

Protecția datelor cu caracter personal este un scop legitim esențial, menit să asigure dreptul la respectarea vieții private a persoanelor. Prin urmare, în contextul procesării cererilor de comunicare a informațiilor de interes public, furnizorii de informații sunt obligați să asigure respectarea tuturor prevederilor legislației privind protecția datelor cu caracter personal.

Cu toate acestea, dreptul la protecția datelor cu caracter personal nu este unul absolut. După cum a statuat și Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția) în *Opinia privind Legea CXII din 2011 cu privire la autodeterminarea informațională și libertatea informației a Ungariei*, (CDL-AD(2012)023), adoptată în cadrul celei de-a 92-a sesiune plenară (12-13 octombrie 2012):

„53. Comisia de la Veneția ia act de explicația oferită de autoritățile ungare. Comisia împărtășește pe deplin opinia că protecția datelor și accesul la documentele oficiale sunt, *a priori*, interese legitime egale, ceea ce implică faptul că conflictele specifice trebuie tratate prin balansarea acestor interese de la caz la caz, iar întinderea protecției trebuie să depindă de circumstanțele specifice referitoare la cererea de acces.”⁹

În mod similar, art. 86 din *Regulamentul (UE) 2016/679 al Parlamentului European și al Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Directivei 95/46/CE (Regulamentul general privind protecția datelor)* prevede următoarele:

„Articolul 86

Prelucrarea și accesul public la documente oficiale

Datele cu caracter personal din documentele oficiale deținute de o autoritate publică sau de un organism public sau privat pentru îndeplinirea unei sarcini care servește interesului public pot fi divulgate de autoritatea sau organismul respectiv în conformitate cu dreptul Uniunii sau cu dreptul intern sub incidența căruia intră autoritatea sau organismul, pentru a stabili un echilibru între accesul public la documente oficiale și dreptul la protecția datelor cu caracter personal în temeiul prezentului regulament.”

Astfel, în corespundere cu cele expuse *supra*, limitarea accesului la datele cu caracter personal urmează a fi realizată prin respectarea criteriului proporționalității limitării prevăzut la art. 8.

În acest sens, în cazul în care divulgarea anumitor informații nu este conformă cu prevederile *Legii nr. 133/2011*, atunci suntem în prezența prejudicierii scopului legitim prevăzut la art. 7 alin. (1) lit. h), fiind întrunită condiția prevăzută la art. 8 alin. (1) lit. a) din prezenta lege.

Cu toate acestea, în conformitate cu art. 8 alin. (1) lit. b) coroborat cu alin. (2), datele cu caracter personal urmează a fi dezvăluite dacă există un interes public superior în accesarea informațiilor solicitate, având ca temei legal pentru prelucrarea acestora art. 5 alin. (5) lit. b) din *Legea nr. 133/2011* („îndeplinirea unei obligații care îi revine operatorului conform legii”).

Referitor la acest aspect, în *Hotărîrea Curții Constituționale nr. 3/2021 privind excepția de neconstituționalitate a articolelor 4 alin. (2), 7 alin. (2) lit. c), 8 alin. (1) și 11 alin. (1) pct. 3) din Legea nr. 982 din 11 mai 2000 privind*

⁹ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)023-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)023-e)

accesul la informație (accesul la informațiile cu caracter personal), Înalta Curtea a statuat următoarele:

66. [...] autoritățile și instituțiile publice care furnizează informațiile atribuite datelor cu caracter personal sunt obligate să creeze condiții care ar asigura protecția acestor date, **cu respectarea principiilor și a criteriilor de punere în balanță stabilite de Curte în Hotărârea nr. 29 din 12 decembrie 2019**. Respingerea solicitării de a furniza datele cu caracter personal trebuie să fie proporțională și justificată prin scopurile legitime prevăzute de articolul 54 alin. (2) din Constituție.

Astfel, pentru aprecierea faptului dacă interesul public prevalează prejudiciul cauzat scopului legitim de protecție a datelor cu caracter personal, este imperativă aplicarea criteriilor enunțate în *Hotărârea Curții Constituționale nr. 29/2019*:

„52. Curtea va enunța **un set de criterii care pot fi utilizate la punerea în balanță a dreptului de acces la informații de interes public cu dreptul la respectarea vieții private**. Aceste criterii nu sunt exhaustive, ele constituind doar un punct de pornire.

53. Criteriile de punere în balanță constituie rezultatul jurisprudențial al Curții Europene a Drepturilor Omului, ele evidențiindu-se în multitudinea de cazuri care implică ciocniri ale drepturilor menționate și sunt următoarele: [1] contribuția la o dezbatere de interes public; [2] gradul de notorietate a persoanei/persoanelor afectate și subiectele informației solicitate; [3] conținutul, forma și consecințele publicării.

54. Deși **criteriul contribuției la o dezbatere de interes public** se regăsește și în analiza incidenței dreptului de acces la informații (la etapa care studiază „rolul reclamantului”), acesta se manifestă în mod diferit la etapa punerii în balanță. Dacă la etapa stabilirii incidenței dreptului se evaluează, în general, calitatea unui solicitant de informații de „câine de pază” al societății democratice, la etapa punerii în balanță trebuie desfășurată o analiză concretă a informației care va fi publicată. Atunci când a stabilit dacă o publicație care dezvăluie elemente ale vieții private a vizat și o chestiune de interes public, Curtea Europeană a avut în vedere importanța chestiunii pentru public și natura informației dezvăluite, cu alte cuvinte, contribuția la o dezbatere de interes public (*Couderc și Hachette Filipacchi Associés v. Franța*, 10 noiembrie 2015, § 98; și *Von Hannover v. Germania* (no. 2) [MC], 7 februarie 2012, § 109). Nu se poate considera că publicarea ce urmărește doar satisfacerea curiozității unui anumit segment al publicului cu privire la detalii din viața privată a unei persoane contribuie la o dezbatere de interes public (a se vedea *Von Hannover v. Germania*, 24 iunie 2004, § 65; *MGN Limited v. Regatul Unit*, 18 ianuarie 2011, § 143; *Alkaya v. Turcia*, 9 octombrie 2012, § 35). Pentru a se stabili dacă publicarea unui material care vizează viața privată a unei persoane nu urmărește doar să satisfacă curiozitatea unui anumit public, ci se referă și la un subiect de importanță generală, este necesar să se evalueze publicarea ca întreg și să se analizeze contextul în care apare (a se vedea *Couderc și Hachette Filipacchi Associés v. Franța*

[MC], 10 noiembrie 2015, § 102; *Tønsbergs Blad A.S. și Haukom v. Norvegia*, 1 martie 2007, § 87; *Björk Eiðsdóttir v. Islanda*, 10 iulie 2012, § 67).

55. Interesul public este legat, de obicei, de chestiuni care afectează publicul într-o asemenea măsură încât ar putea fi interesat în mod legitim de acestea, care îi atrag atenția sau care îl vizează într-un grad semnificativ, în special dacă afectează bunăstarea cetățenilor sau viața comunității. Este, de asemenea, cazul chestiunilor apte să dea naștere unor controverse considerabile, care vizează o problemă socială importantă sau care implică o problemă cu privire la care publicul va avea un interes de a fi informat. Interesul public nu poate fi redus la setea publicului de informație despre viața privată a altora sau la dorința auditoriului de informații „picante” sau de știri de senzație. În jurisprudența sa, Curtea a reținut că dreptul de acces la informații este un instrument important pentru cuantificarea abuzurilor, greșelilor de administrare, corupției și pentru punerea în aplicare a drepturilor fundamentale ale omului. Curtea a atribuit dreptului la informație un caracter de resursă națională. Informațiile deținute de către autoritățile și instituțiile publice nu sunt colectate sau create pentru beneficiul acestor entități, ci pentru beneficiul public (a se vedea HCC nr. 19 din 22 iunie 2015, §§ 71, 73; HCC nr. 16 din 18 mai 2016, § 50).

56. **Gradul de notorietate a persoanei/persoanelor afectate și subiectele informației solicitate** constituie un alt criteriu important, legat de cel precedent. În această privință, trebuie făcută diferența între persoanele private și persoanele care acționează într-un context public, așa cum sunt figurile politice sau cele publice. În consecință, dacă o persoană privată necunoscută publicului poate pretinde o protecție deosebită pentru dreptul ei la viața privată, nu este valabilă concluzia pentru figurile publice (a se vedea *Minelli v. Elveția* (dec.), 14 iunie 2005). Trebuie făcută o diferențiere fundamentală între prezentarea unor fapte apte să contribuie la o dezbatere într-o societate democratică, referitoare la politicieni aflați în exercițiul funcțiilor lor oficiale, de exemplu, și prezentarea detaliilor vieții private a unei persoane care nu exercită asemenea funcții (a se vedea *Von Hannover v. Germania*, 24 iunie 2004, § 63, și *Standard Verlags GmbH v. Austria* (nr. 2), 4 iunie 2009, § 47). Dacă în primul caz cel care publică informații își exercită rolul de „câine de pază” al societății democratice prin comunicarea informațiilor și a ideilor privind chestiunile de interes public, acest rol apare mai puțin important în ultimul caz. În mod similar, deși în anumite circumstanțe dreptul publicului de a fi informat poate fi extins și în privința aspectelor de viață privată a figurilor publice, în special atunci când sunt vizați politicieni, nu acesta va fi cazul – în ciuda faptului că persoana este bine cunoscută publicului – acolo unde publicarea unei informații și comentariile însoțitoare se referă în mod exclusiv la detalii din viața privată a unei persoane și au singurul scop al satisfacerii curiozității publice în acest sens (a se vedea *Von Hannover v. Germania*, § 65, și *Standard Verlags GmbH v. Austria* (nr. 2), § 53). În ultimul caz, libertatea de exprimare pretinde o interpretare mai restrânsă (a se vedea *Von Hannover v. Germania*, 24 iunie 2004, § 66; *Hachette Filipacchi Associés (ICI PARIS) v. Franța*, 23 iulie 2009, § 40; *MGN Limited v. Regatul Unit*, 18 ianuarie 2011, § 143).

57. În ceea ce privește **conținutul, forma și consecințele publicării** Curtea relevă că decizia unei organizații neguvernamentale sau a unui jurnalist de a trata un anumit subiect reprezintă o chestiune de libertate a exprimării. Nu ține de Curtea Constituțională, nici de judecătorii de drept comun sau de factorii de decizie din cadrul autorităților publice să substituie această decizie (a se vedea *Couderc și Hachette Filipacchi Associés v. Franța* [MC], 10 noiembrie 2015, § 139). Libertatea de exprimare lasă la discreția organizațiilor sau a jurnaliștilor să decidă detaliile care trebuie publicate pentru a asigura credibilitatea unui articol sau a unui studiu (a se vedea *Fressoz și Roire v. Franța* [MC], 21 ianuarie 1999, § 54). Mai mult, organizațiile neguvernamentale și jurnaliștii se bucură de libertatea de a alege știrile care le captează atenția și pe care le vor trata și modul în care le vor trata. Această libertate nu este scutită, însă, de responsabilități. Alegerile pe care le fac aceștia trebuie să se bazeze pe regulile etice ale profesiei și pe coduri de conduită (a se vedea *Couderc și Hachette Filipacchi Associés v. Franța* [MC], 10 noiembrie 2015, § 138). Totuși, faptul că le poate fi garantat accesul la anumite informații nu presupune, în mod necesar, că acestea pot fi publicate în mod nelimitat.

58. Curtea subliniază că, atunci când pun în balanță drepturile menționate, factorii de decizie din cadrul autorităților publice și judecătorii de drept comun care se confruntă cu asemenea cazuri trebuie să asigure un echilibru corect între libertatea de exprimare și dreptul la respectarea vieții private sub aspectul protecției datelor cu caracter personal, pornind de la criteriile menționate mai sus, care nu sunt exhaustive, având în vedere jurisprudența relevantă a Curții Europene a Drepturilor Omului.”.

Este importantă precizarea faptului că divulgarea (*i.e.* prelucrarea) datelor cu caracter personal prevăzute la art. 6-9 din *Legea nr. 133/2011* poate fi efectuată doar în corespundere cu articolele respective. În caz contrar, accesul la aceste date urmează a fi limitat în temeiul art. 7 alin. (3) din prezentul proiect de lege. Or, pornind de la caracterul foarte sensibil al categoriilor speciale de date cu caracter personal, art. 6-9 din *Legea nr. 133/2011* prevăd în mod exhaustiv și limitativ cazurile de prelucrare legală a datelor respective.

În fine, remarcăm că există date cu caracter personal în privința cărora interesul public *ab initio* prevalează prejudiciul care este cauzat prin dezvăluirea lor.

Acest lucru este valabil, în special, în cazul persoanelor publice. După cum este menționat în *Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova nr. 7/2012 cu privire la practica aplicării de către instanțele de judecată a unor prevederi ale Legii cu privire la libertatea de exprimare*, există un standard diferit de protecție a vieții private a persoanelor publice în raport cu cele private. Nu va constitui viață privată modul în care persoana ce exercită funcții publice își îndeplinește atribuțiile de serviciu. Mai mult decât atât, persoanele publice trebuie să accepte ingerințe în viața lor privată în mai mare măsură decât

persoanele obișnuite, gradul accesibil de cercetare mai atentă urmînd să fie cu atît mai mare cu cît figura publică și informația dezvăluită sunt mai importante.

Pornind de la aceste considerente, art. 7 alin. (4) prevede expres interdicția limitării accesului la informațiile de interes public care constituie date cu caracter personal referitoare la activitatea profesională a agenților publici, în sensul *Legii integrității nr. 82/2017*, inclusiv:

- a) numele și prenumele;
- b) funcția;
- c) studiile;
- d) experiența profesională;
- e) sancțiunile disciplinare nestinse;
- f) salariul.

Atît definiția noțiunii de „*activitate profesională*”, cît și a noțiunii de „*agent public*”, sunt prevăzute în *Legea integrității nr. 82/2017*.¹⁰

Se va reține că cuvîntul „*inclusiv*” denotă faptul că lista datelor prevăzute la lit. a)-f) nu este exhaustivă, ci indicativă. Or, pot exista alte date cu caracter personal care derivă din activitatea profesională a unui agent public. De exemplu, datele de contact de serviciu ale agentului public (e-mailul, telefonul, biroul, etc.); informațiile cu privire la programul de lucru al agentului public; informațiile cu privire la bunurile (corporale sau incorporale), serviciile, favorurile, invitațiile sau orice alt avantaj oferit unui agent public în legătură cu exercitarea funcțiilor sale profesionale (*i.e.* regimul juridic al cadourilor); etc.

i) drepturile de proprietate intelectuală

În conformitate cu art. 3 din *Legea nr. 114/2014 cu privire la Agenția de Stat pentru Proprietatea Intelectuală*, proprietatea intelectuală este proprietate privată, care aparține persoanelor fizice sau juridice cu drept de posesiune, folosință și dispoziție. Proprietatea intelectuală cuprinde obiectele ce rezultă din activitatea intelectuală în domeniile industrial, economic, comercial, științific, informațional, literar și/sau artistic, precum și în alte domenii.

În acest sens, în conformitate cu art. 4 din *legea nominalizată*, precum și cu art. 476 din *Codul civil nr. 1107/2002*, se consideră obiect de proprietate intelectuală orice rezultat al activității intelectuale, confirmat și protejat prin

¹⁰ În conformitate cu art. 3 din *Legea integrității nr. 82/2017*, aceste noțiuni semnifică:

activitate profesională – exercitare de către agenții publici a atribuțiilor de serviciu (drepturilor și obligațiilor) în modul prevăzut de actele legislative, normative și departamentale ce reglementează activitatea entităților publice în care sînt încadrați;

agent public – persoană încadrată într-o entitate publică și care exercită o funcție publică, o funcție publică cu statut special, o funcție de demnitate publică, este angajată în cabinetul persoanei cu funcție de demnitate publică sau prestează servicii de interes public, precum și alesul local.

drepturile corespunzătoare privind utilizarea acestuia. Obiectele de proprietate intelectuală se divizează în două categorii:

- a) obiecte de proprietate industrială (invenții, soiuri de plante, topografii de circuite integrate, mărci, desene și modele industriale, indicații geografice, denumiri de origine și specialități tradiționale garantate);
- b) obiecte ale dreptului de autor (opere literare, artistice și științifice etc.) și ale drepturilor conexe (interpretări, fonograme, videograme și emisiuni ale organizațiilor de difuziune etc.).

j) secretul comercial;

Semnificația noțiunii de „secret comercial” este reglementată la art. 2047 alin. (3) din *Codul civil nr. 1107/2002*, care prevede că se consideră secrete comerciale informațiile care îndeplinesc cumulativ următoarele cerințe:

- a) sînt secrete în sensul că nu sînt, ca întreg sau astfel cum se prezintă sau se articulează elementele acestora, cunoscute la nivel general sau ușor accesibile persoanelor din cercurile care se ocupă, în mod normal, de tipul de informații în cauză;
- b) au valoare comercială prin faptul că sînt secrete;
- c) au făcut obiectul unor măsuri rezonabile, în circumstanțele date, luate de către persoana care deține în mod legal controlul asupra informațiilor respective, pentru a fi păstrate secrete.

Iar Secțiunea a 3-a din Cartea a treia, Titlul IV, Capitolul XXXIII din *Codul civil nr. 1107/2002* reglementează răspunderea pentru dobîndirea, utilizarea sau divulgarea ilegală a secretelor comerciale.

Cu toate acestea, art. 2048 alin. (2) din *Codul civil nr. 1107/2002* prevede că dobîndirea, utilizarea sau divulgarea unui secret comercial este considerată legală în măsura în care o astfel de dobîndire, utilizare sau divulgare este impusă sau permisă în temeiul legislației (i.e. în temeiul legislației privind accesul la informație).

În acest sens, se va reține că prevederile actuale privind secretul comercial au fost introduse în *Codul civil* prin *Legea nr. 133/2018 privind modernizarea Codului civil și modificarea unor acte legislative*, prin care a fost realizată și transpunerea *Directivei (UE) 2016/943 a Parlamentului European și a Consiliului din 8 iunie 2016 privind protecția know-how-ului și a informațiilor de afaceri nedivulgate (secrete comerciale) împotriva dobîndirii, utilizării și divulgării ilegale*.

Art. 1 alin. (2) lit. b) din directiva nominalizată prevede expres că aceasta nu aduce atingere aplicării normelor naționale sau ale Uniunii care le impun

deținătorilor de secrete comerciale să divulge informații, inclusiv secrete comerciale, din rațiuni de interes public, publicului ori autorităților administrative sau judiciare în vederea exercitării atribuțiilor autorităților respective.

În privința acestei prevederi, recitalul 11 al acestei directive precizează următoarele:

„(11) Prezenta directivă nu ar trebui să aducă atingere aplicării normelor Uniunii sau normelor naționale care impun divulgarea informațiilor, inclusiv a secretelor comerciale, către public sau către autoritățile publice. Aceasta nu ar trebui să influențeze nici aplicarea normelor care permit autorităților publice să obțină informații în exercițiul atribuțiilor lor sau normelor care permit sau impun orice divulgare subsecventă din partea acestor autorități a unor informații relevante pentru public. Astfel de norme includ, în special, normele privind divulgarea de către instituțiile și organismele Uniunii sau de către autoritățile publice naționale a informațiilor de natură comercială pe care le dețin în temeiul Regulamentului (CE) nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului, al Regulamentului (CE) nr. 1367/2006 al Parlamentului European și al Consiliului și al Directivei 2003/4/CE a Parlamentului European și a Consiliului, sau al altor norme privind accesul public la documente ori privind obligațiile de transparență ale autorităților publice naționale.”

Iar conform art. 4 alin. (2) din *Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei*, instituțiile resping cererile de acces la un document în cazul în care divulgarea conținutului ar putea aduce atingere protecției intereselor comerciale ale unei anume persoane fizice sau juridice, **cu excepția cazului în care un interes public superior justifică divulgarea conținutului documentului în cauză.**

Prin urmare, pornind de la prevederile *acquis*-ului Uniunii Europene, în vederea limitării accesului la informațiile ce constituie secret comercial, furnizorii de informații, precum și, după caz, instanțele de judecată, urmează să aplice criteriul proporționalității limitării în corespundere cu art. 8 din lege.

Necesitatea efectuării de către furnizorii de informații a „testului prejudiciului” și a „testului interesului public”, de la caz la caz, este reținută și în legislația altor state, precum Albania, Regatul Unit, Slovenia, etc.

k) mediul înconjurător;

Legea nr. 1515/1993 privind protecția mediului înconjurător stabilește că protecția mediului înconjurător constituie o prioritate națională, care vizează în mod direct condițiile de viață și sănătatea populației, realizarea intereselor

economice și social-umane, precum și capacitățile de dezvoltare durabilă a societății pe viitor.

Astfel, în vederea salvagădării efective a mediului înconjurător se poate impune limitarea accesului la anumite informații (e.g. localizarea speciilor rare).

Articolul 8 – Criteriul proporționalității limitării

După cum a fost expus anterior, scopurile legitime enumerate la art. 7 alin. (1) lit. a)-k) reprezintă doar temeiul material în baza căruia poate fi limitat accesul la informațiile deținute de furnizori. Or, conform art. 7 alin. (2), limitarea accesului la informațiile de interes public trebuie să corespundă criteriului proporționalității limitării prevăzut la art. 8.

Criteriul proporționalității limitării urmează a fi apreciat de către furnizorii de informații în raport cu circumstanțele particulare ale fiecărui caz concret, precum și de către instanța de judecată în eventualitatea în care este sesizată.

Astfel, în vederea protejării scopurilor legitime prevăzute la art. 7 alin. (1), limitarea accesului la informațiile de interes public este efectuată prin întrunirea următoarelor condiții cumulative:

a) dezvăluirea informației va prejudicia unul din scopurile legitime prevăzute la art. 7 alin. (1);

Mai întâi se va atesta faptul dacă dezvăluirea informației va prejudicia un scop legitim enumerat la art. 7 alin. (1). În acest sens, se va ține cont de prevederile legale care reglementează scopul relevant și, în special, circumstanțele factuale ale fiecărui caz particular, pornind de la natura informațiilor solicitate, consecințele dezvăluirii informației, afectarea persoanelor terțe, precum și alte criterii relevante.

b) prejudiciul care va fi cauzat prin dezvăluirea informației prevalează asupra interesului public în accesarea informației.

Chiar dacă dezvăluirea informației va prejudicia un scop legitim prevăzut la art. 7 alin. (1), accesul la informațiile de interes public nu poate fi limitat în cazul în care interesul public în accesarea informației prevalează asupra prejudiciului care va fi cauzat.

Astfel, în vederea limitării accesului, furnizorii de informații (după caz și instanțele de judecată) urmează să se asigure că prejudiciul cauzat scopurilor legitime enumerate la art. 7 alin. (1) prevalează interesul public în accesarea informației.

La interpretarea noțiunii de „*interes public*” se va ține cont de raționamentele statuate de Curtea Constituțională în *Hotărîrea nr. 29/2019*:

„55. Interesul public este legat, de obicei, de chestiuni care afectează publicul într-o asemenea măsură încât ar putea fi interesat în mod legitim de acestea, care îi atrag atenția sau care îl vizează într-un grad semnificativ, în special dacă afectează bunăstarea cetățenilor sau viața comunității. Este, de asemenea, cazul chestiunilor apte să dea naștere unor controverse considerabile, care vizează o problemă socială importantă sau care implică o problemă cu privire la care publicul va avea un interes de a fi informat. Interesul public nu poate fi redus la setea publicului de informație despre viața privată a altora sau la dorința auditoriului de informații „picante” sau de știri de senzație. În jurisprudența sa, Curtea a reținut că dreptul de acces la informații este un instrument important pentru cuantificarea abuzurilor, greșelilor de administrare, corupției și pentru punerea în aplicare a drepturilor fundamentale ale omului. Curtea a atribuit dreptului la informație un caracter de resursă națională. Informațiile deținute de către autoritățile și instituțiile publice nu sunt colectate sau create pentru beneficiul acestor entități, ci pentru beneficiul public (a se vedea HCC nr. 19 din 22 iunie 2015, §§ 71, 73; HCC nr. 16 din 18 mai 2016, § 50).”.

În conformitate cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, definiția a ceea ce ar putea să constituie un subiect de interes public depinde de circumstanțele particulare ale fiecărei cauze concrete.¹¹

De exemplu, pot să intre în categoria informațiilor considerate a fi de interes public:

- „Informațiile factice privind utilizarea măsurilor de supraveghere electronice” (*Youth Initiative for Human Rights împotriva Serbiei*, pct. 24);
- „Informații privind un recurs constituțional” și avînd ca obiect „o chestiune de importanță generală” (*Társaság a szabadságjogokért împotriva Ungariei*, pct. 37-38);
- „Surse documentare originale pentru cercetare istorică legitimă” (*Kenedi împotriva Ungariei*, pct. 43);
- Decizii privind comisioanele aferente tranzacțiilor imobiliare (*Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung împotriva Austriei*, pct. 42).¹²

Pe de altă parte, Curtea a considerat că natura informațiilor referitoare la un proces între un deputat și un om de afaceri, în pofida faptului că părțile erau cunoscute de public, nu corespundea criteriului de interes public care trebuie îndeplinit pentru a justifica divulgarea (*Sioutis împotriva Greciei* (dec.), pct. 30).

¹¹ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *Ghid privind art. 10 din Convenția europeană a drepturilor omului*, 31 decembrie 2020, pct. 403 – https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_10_ROM.pdf

¹² *Ibidem*, pct. 405

Nu a îndeplinit criteriul de interes public nici solicitarea de informații a unui avocat având ca scop respingerea acuzațiilor îndreptate împotriva clientului său, de a nu dezvălui vreo culpă a organelor de cercetare penală în cauza clientului și nici orice altă practică obișnuită sau o abatere repetată, care ar putea face parte dintr-o dezbatere publică mai amplă (*Tokarev împotriva Ucrainei* (dec.), pct. 22-23).

În mod similar, Curtea a considerat că cererea de comunicare a unei copii integrale a ordonanțelor judecătorești, inclusiv a înscrisurilor fără caracter public în temeiul dreptului național aplicabil, referitoare la cauze penale pendinte, pentru simplul motiv că era vorba despre acuzația de luare de mită îndreptată împotriva unor foști înalți funcționari de stat, nu corespunde criteriului de interes public, care se diferențiază de curiozitatea publicului (*Studio Monitori și alții împotriva Georgiei*, pct. 42).¹³

Nu în ultimul rând, la aprecierea incidenței unui interes public superior se va ține cont de definițiile noțiunii de „*interes public*” reglementate în cadrul normativ național.

Astfel, conform art. 18 din *Codul administrativ nr. 116/2018*, interesul public vizează ordinea de drept, democrația, garantarea drepturilor și a libertăților persoanelor, precum și obligațiile acestora, satisfacerea necesităților sociale, realizarea competențelor autorităților publice, funcționarea lor legală și în bune condiții.

În mod similar, conform art. 3 din *Legea integrității nr. 82/2017*, interesul public este definit drept interes general de dezvoltare a bunăstării societății în ansamblu și de realizare a intereselor private legitime, garantat prin funcționarea entităților publice și private, precum și prin exercitarea atribuțiilor de serviciu ale agenților entităților date în strictă conformitate cu prevederile legale, în mod eficient și econom din punct de vedere al utilizării resurselor.

CAPITOLUL II – TRANSPARENȚA PROACTIVĂ

Articolul 9 – Publicarea informațiilor de interes public pe pagina web oficială

Art. 10 din *Convenția de la Tromsø* prevede că autoritățile publice, din inițiativă proprie și atunci când este necesar, sunt obligate să ia măsurile necesare pentru a face publice documentele oficiale, pe care le dețin, în interesul

¹³ *Ibidem*, pct. 406-408

promovării transparenței și eficacității administrării publice, precum și pentru a încuraja participarea publicului informat în chestiuni de interes general.

Convenția de la Tromsø se abține de la formularea unui catalog de informații care urmează să fie divulgat proactiv de către autoritățile publice. Cu toate acestea, *Raportul explicativ al Convenției de la Tromsø* menționează că în mai multe țări autoritățile publice sunt obligate prin lege să publice, din proprie inițiativă, informații cu privire la structurile lor, personal, buget, activități, reguli, politici, decizii, delegare de autoritate, informații cu privire la dreptul de acces și la modul de solicitare a documentelor oficiale, precum și orice alte informații de interes public. Acest lucru oferă orientări generale cu privire la modul în care principiul transparenței proactive ar putea fi pus în practică.¹⁴

Conform art. 6 lit. a) din prezenta lege, transparența proactivă reprezintă una din principalele forme de acces la informații, fiind definită drept diseminarea din oficiu a informațiilor de interes public, în special prin publicarea acestora pe pagina web oficială a furnizorilor de informații, în modul prevăzut de capitolul II.

Astfel, deși diseminarea informațiilor poate fi realizată prin mai multe modalități, un accent deosebit este pus pe publicarea acestora pe pagina web oficială.

În acest sens, art. 9 alin. (1) prevede categoriile informațiilor care urmează a fi obligatoriu publicate de către autoritățile publice (în sensul definiției de la art. 7 din *Codul administrativ nr. 116/2018*). Informațiile trebuie să fie publicate pornind de la specificul activității autorității, precum și existența și disponibilitatea informațiilor. Or, anumite autorități publice nu dispun de personalitate juridică și, prin urmare, nu dispun de toate informațiile enumerate la alineatul în cauză.

Catalogul informațiilor prevăzute la alin. (1) ține cont de:

- a) *Regulamentul cu privire la paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet*, aprobat prin *Hotărârea Guvernului nr. 188/2012*;
- b) *Principiile administrației publice ale OCDE SIGMA*;¹⁵
- c) *Standardul Băncii Mondiale de dezvoltare proactivă a informațiilor publice*.¹⁶

¹⁴ *Analiză comparativă și recomandări pentru reforma cadrului legislativ și instituțional privind accesul la informațiile publice în Republica Moldova*, Proiectul Uniunii Europene „Sprijin pentru dialogul politic structurat, coordonarea implementării Acordului de asociere și îmbunătățirea procesului de aproximare legală”, p. 6.

¹⁵ <https://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration.htm>

¹⁶ *Transparența proactivă: Viitorul dreptului la informare?*, Banca Mondială, 2010 – <https://bit.ly/3uKxebp>

În altă ordine de idei, alin. (3) se referă la modalitatea de publicare a informațiilor care derivă din activitatea întreprinderilor de stat sau municipale. Aceste aspecte fiind reglementate detaliat în Capitolul VI din *Legea nr. 246/2017 cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală*.

Este imperios de accentuat că catalogul de informații prevăzut la art. 9 instituie cerințele minime în publicarea informațiilor de interes public. Astfel, furnizorii de informații pot publica pe pagina web oficială orice alte informații de interes public care se referă la activitatea sau domeniul lor de competență.

Articolul 10 – Actualizarea informațiilor de interes public

Articolul instituie obligația respectării unui termen expres pentru publicarea și actualizarea informațiilor prevăzute la art. 9 alin. (1) – 7 zile lucrătoare de la data disponibilității acestora, cu excepțiile prevăzute de actele normative.

În cazul evenimentelor oficiale, termenul este mai restrâns – de regulă, nu mai târziu de o zi lucrătoare de la încheierea evenimentului.

Articolul 11 – Alte modalități de diseminare a informațiilor de interes public

După cum reiese și din definiția noțiunii de „*transparență proactivă*”, furnizorii, în vederea diseminării active a informațiilor, pot realiza orice alte modalități de difuzare activă a informațiilor de interes public.

CAPITOLUL III – COMUNICAREA INFORMAȚIILOR DE INTERES PUBLIC LA CERERE

Articolul 12 – Cererea de comunicare a informațiilor de interes public

Orice persoană fizică sau juridică (i.e. solicitant) are dreptul să solicite și să obțină orice informații de interes public, în condițiile legii, prin înaintarea unei cereri de comunicare a informațiilor de interes public.

Modalitatea de examinarea și soluționare a cererilor respective urmează a fi efectuată în conformitate cu art. 12-23 din lege.

Se atenționează asupra faptului că, în conformitate cu art. 12 alin. (3), prevederile *Codului administrativ nr. 116/2018* se aplică numai în măsura în care nu contravin prevederilor prezentei legi. Astfel, în cazul unei divergențe între o normă din *Codul administrativ nr. 116/2018* (norma generală) și o normă din

prezenta lege (norma specială), se aplică norma din prezenta lege. Or, în conformitate cu principiul *lex specialis derogat legi generali*, consfințit la art. 5 din *Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative*, în caz de divergență între o normă generală și o normă specială/derogatorie, care se conțin în acte normative de același nivel, se aplică norma specială/derogatorie (i.e. prevederile din prezenta lege).

Referitor la sintagma „*Orice persoană fizică sau juridică*” sunt valabile raționamentele expuse la art. 5 din prezenta notă informativă.

Articolul 13 – Înaintarea cererii

Cererea de comunicare a informațiilor de interes public poate fi înaintată furnizorului de informații în următoarele modalități:

- a) transmisă în formă electronică;
- b) depusă în scris sau expediată prin poștă ori fax;
- c) adresată verbal, direct sau prin telefon.

Datorită caracterului flexibil, operativ și necostisitor, solicitanții sunt îndemnați să înainteze cererile sale în formă electronică, prin intermediul poștei electronice.

Se atenționează asupra faptului că cererea transmisă în formă electronică nu trebuie să întrunească cerințele legale stabilite pentru documentele electronice. Astfel, aceste cereri pot fi înaintate fără aplicarea semnăturii electronice.

De asemenea, cererile pot fi adresate verbal subdiviziunilor sau persoanelor responsabile de relațiile cu publicul din cadrul furnizorilor de informații, direct la sediu sau prin telefon.

Articolul 14 – Înregistrarea cererii

Furnizorul de informații este obligat să primească și să înregistreze cererile transmise în formă electronică sau în scris, precum și cele adresate verbal conform art. 73 alin. (6) din *Codul administrativ*, cel târziu în următoarea zi lucrătoare.

Conform alin. (1), autoritățile publice, instituțiile publice și întreprinderile de stat sau municipale, vor înregistra cererile precum și într-un registru special, denumit Registrul cererilor de comunicare a informațiilor de interes public, ținut conform modelului și în modul stabilit de Guvern, în termen de 6 luni de la data publicării legii în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Astfel, pornind de la particularitățile deosebite ale cererilor de comunicare a informațiilor de interes public (în raport cu petițiile obișnuite), este necesară

asigurarea unei evidențe, generalizări și analize efective a datelor statistice relevante, în scopul monitorizării și supravegherii implementării legii conform mecanismelor prevăzute la Capitolul VI din prezenta lege.

Datorită instituirii registrului special va fi posibilă evidența unor informații esențiale privind modul examinării și soluționării cererilor, în special: numărul cererilor înaintate, termenele de examinare, numărul cazurilor în care cererea a fost readresată sau respinsă, precum și numărul cazurilor în care furnizorul a refuzat, total sau parțial, comunicarea informațiilor de interes public (inclusiv cele mai frecvente temeiuri legale invocate de la art. 7).

Este important de precizat că Registrul cererilor de comunicare a informațiilor de interes public nu va fi constituit în forma unui sistem informațional, ci va fi ținut, manual și/sau electronic, conform unui model și în modul stabilit de Guvern. Astfel, instituirea și ținerea registrului respectiv nu va genera cheltuieli financiare din bugetul de stat, fiind asemănător cu Registrul de evidență al cadourilor admisibile/inadmisibile, Registrul dezvăluirilor practicilor ilegale și al avertizărilor de integritate, etc.

O soluție asemănătoare este prezentă în majoritatea jurisdicțiilor naționale, precum România, Albania, Estonia, etc.

Articolul 15 – Conținutul cererii

Pentru a putea fi examinată de furnizorul de informații, cererea trebuie să conțină următoarele elemente obligatorii:

- a) numele și prenumele sau denumirea solicitantului;
- b) adresa poștală a solicitantului, precum și adresa de poștă electronică dacă se solicită răspuns pe această cale;
- c) denumirea furnizorului de informații;
- d) specificarea informației de interes public solicitate, cu detalii suficiente și concludente care să permită furnizorului identificarea informației solicitate.

Semnarea cererii de comunicare a informațiilor de interes public (atît olograf, cît și electronic) nu este obligatorie.

În mod facultativ, solicitantul poate indica în cerere și modalitatea preferată de comunicare a informației, conform art. 19 alin. (1) din lege.

În calitate de regulă generală, este interzis furnizorului de a solicita prezentarea sau indicarea unor elemente suplimentare în cerere. Or, precum este statuat la nivel de principiu în art. 4 § 1 din *Convenția de la Tromsø*, solicitantul nu este obligat să motiveze sau să justifice cererea sa.

Totuși, dacă alte legi prevăd condiții suplimentare de formă sau conținut pentru accesarea anumitor informații de interes public, atunci acestea urmează a fi respectate în virtutea priorității normei juridice speciale sau derogatorii (e.g. art. 6 din *Legea cadastrului bunurilor imobile nr. 1543/1998*).

Articolul 16 – Sancțiunile pentru lipsa elementelor obligatorii ale cererii

Cererea care nu conține unul din elementele prevăzute la art. 15 alin. (1) lit. a) sau b) nu se examinează.

Dacă în cerere nu este specificată informația solicitată ori aceasta este formulată vag sau dacă, din conținutul cererii, nu este posibilă identificarea exactă a informației solicitate, solicitantului i se indică asupra neajunsului și i se oferă un termen de cel puțin 5 zile lucrătoare pentru înlăturarea acestuia.

Precum este statuat și la art. 5 § 1 din *Convenția de la Tromsø*, furnizorul de informații va acorda asistența și sprijinul necesar solicitantului pentru identificarea informației.

Termenul prevăzut la alin. (2), pînă la înlăturarea neajunsului de către solicitant, nu se include în termenul de examinare și soluționare a cererii prevăzut la art. 18. Or, pînă la remedierea neajunsurilor, furnizorul nu este obligat să examineze cererea incompletă.

În cazul în care solicitantul nu înlătură neajunsurile în termenul acordat, inclusiv dacă solicitantul a prezentat detalii suplimentare însă acestea sunt insuficiente pentru identificarea informațiilor solicitate – cererea nu se examinează (cu informarea solicitantului).

Articolul 17 – Conexarea cererilor

În cazul în care solicitantul înaintează furnizorului de informații mai multe cereri, furnizorul poate să le conexeze și să ofere solicitantului un singur răspuns, care va face referire la toate cererile înaintate.

Conexarea cererilor reprezintă un drept discreționar al furnizorului, în cazul în care procesarea cererilor este mai simplă și convenabilă în așa mod.

Articolul 18 – Termenul de examinare și soluționare a cererii

Convenția de la Tromsø nu instituie un termen-limită concret pentru examinarea și soluționarea cererii. În acest sens, art. 5 § 4 prevede că solicitarea privind accesul la un document oficial va fi tratată cu promptitudine. Decizia va fi luată, comunicată și executată cît mai curînd posibil sau în limite rezonabile de timp, care vor fi specificate de înainte.

Din punct de vedere al dreptului comparat, în statele cu un indice înalt în domeniul accesului la informație, sunt prevăzute următoarele termene de bază pentru examinarea și soluționarea cererilor:

- a) **Albania** – până la 10 zile lucrătoare;
- b) **Slovenia** – până la 20 de zile lucrătoare;
- c) **Serbia** – până la 15 zile calendaristice;
- d) **Croația** – până la 15 zile calendaristice;
- e) **Macedonia de Nord** – până la 30 de zile calendaristice.

Astfel, pornind de la cele mai bune practici în materie, prezentul articol prevede la alin. (1) că informațiile de interes public sunt comunicate solicitantului din momentul în care sunt disponibile, dar nu mai târziu de **15 zile calendaristice** (*i.e.* **10 zile lucrătoare**) de la data înregistrării cererii.

Termenul expus *supra* va putea fi prelungit cu cel mult 10 zile calendaristice, în cazul în care cererea este complexă sau se solicită un volum mare de informații, care necesită timp suplimentar pentru prelucrarea lor. Această prelungire are efect doar dacă este comunicată solicitantului în scris, în interiorul termenului general de 15 zile și cu indicarea motivelor prelungirii.

Precizăm că termenul de prelungire al examinării cererii cu doar 10 zile calendaristice este unul din cel mai mic din jurisdicțiile europene:

- a) **Croația** – cu până la 15 zile calendaristice;
- b) **Estonia** – cu până la 15 zile lucrătoare;
- c) **Ucraina** – cu până la 20 de zile lucrătoare;
- d) **Serbia** – cu până la 25 de zile calendaristice;
- e) **Slovenia** – cu până la 30 de zile lucrătoare.

Se atenționează asupra faptului că în cazul conexării cererilor conform art. 17, termenul de examinare și soluționare curge de la data înregistrării primei cereri înaintate de către solicitant.

În fine, cererile adresate verbal se soluționează imediat, în ziua adresării, dacă informațiile solicitate sunt disponibile de a fi comunicate imediat. În cazul în care informațiile solicitate nu sunt disponibile de a fi comunicate imediat sau acestea ar fi cu accesibilitate limitată, furnizorul de informații va îndruma solicitantul să înainteze o cerere în formă electronică sau scrisă, care va fi examinată și soluționată în termenele prevăzute la art. 18 alin. (1)-(3).

Articolul 19 – Modalitatea comunicării informațiilor de interes public

În calitate de regulă generală, informațiile de interes public sunt comunicate solicitantului în modalitatea indicată în cerere, după cum urmează:

- a) furnizarea informației în formă electronică;
- b) expedierea informației prin poștă, pe suport de hîrtie;
- c) eliberarea informației la sediul furnizorului de informații;
- d) examinarea informației în original, la sediul furnizorului de informații.
- e) expunerea informației în formă verbală, în cazul cererilor adresate verbal.

Totodată, art. 6 § 1 din *Convenția de la Tromsø* prevede că în cazul în care este acordat accesul la un document oficial, solicitantul are dreptul să aleagă dacă va examina originalul acestuia sau o copie a lui, sau va primi o copie a documentului în orice formă sau format disponibil, la alegere, **cu excepția cazului cînd alegerea este irațională.**

În acest sens, pct. 54 din *Raportul explicativ al Convenției de la Tromsø* precizează următoarele:

„54. Există diferite forme de acces la documentele oficiale: examinarea originalului, furnizarea unei copii a documentului sau ambele. Conform paragrafului 1, este pentru solicitant să indice ce tip de acces el sau ea preferă. Autoritatea publică trebuie să acomodeze aceste preferințe dacă este posibil. Cu toate acestea, acest lucru poate fi nepractic sau imposibil în anumite cazuri. De exemplu:

– O autoritate poate fi justificată să refuze furnizarea unei copii a documentului dacă, de exemplu, nu sunt disponibile dotări tehnice (pentru copiile audio, video sau electronice) ori dacă aceasta ar implica costuri suplimentare nerezonabile, sau dacă, potrivit legislației naționale, drepturile de proprietate intelectuală ar putea fi încălcate.

– Poate fi, de asemenea, justificat refuzul accesului direct la versiunea originală a documentului, dacă acesta este fizic fragil sau într-o stare proastă. În astfel de cazuri, autoritățile vor asigura o copie a documentului.”.

Adițional, art. 6 § 3 din *Convenția de la Tromsø* stipulează că autoritatea publică poate acorda acces la un document oficial prin referirea solicitantului la surse alternative ușor accesibile.

Pornind de la raționamentele expuse *supra*, art. 19 alin. (3) prevede că informațiile de interes public pot fi comunicate într-o altă modalitate decît cea indicată în cerere, în cazul în care:

- a) informațiile sunt disponibile în internet și pot fi comunicate solicitantului printr-o referință (hyperlink) la pagina web relevantă;
- b) furnizorul de informații nu dispune de capacități tehnice pentru convertirea informațiilor în forma solicitată;
- c) convertirea informațiilor în forma solicitată implică un volum excesiv de lucru, care ar afecta funcționalitatea obișnuită a furnizorului de informații;

d) comunicarea informațiilor în forma solicitată nu este posibilă din cauza unor restricții legale sau dacă actele normative prevăd o altă modalitate de comunicare a informațiilor solicitate.

În cazurile descrise *supra*, solicitantul va fi informat despre motivul comunicării informațiilor într-o altă modalitate decât cea indicată în cerere.

În fine, în cazul în care solicitantul nu a indicat în cerere modalitatea preferată de comunicare a informațiilor, acestea vor fi comunicate în cea mai rapidă modalitate posibilă.

Articolul 20 – Limba în care sunt comunicate informațiile de interes public

În privința oferirii unor traduceri a informațiilor într-o altă limbă decât cea disponibilă, pct. 56 din *Raportul explicativ al Convenției de la Tromsø* statuează următoarele:

„56. Ca și o bună practică în multe state, dacă solicitantul care a obținut documentul nu poate avea o înțelegere de bază a conținutului acestuia, autoritățile publice sunt invitate să-l ajute în măsura în care este posibil și rezonabil. Acest lucru este în vederea asigurării concordanței cu cele expuse de Comitetul de Miniștri în Recomandarea nr. R (93) 1 cu privire la accesul efectiv la drept și la justiție pentru persoanele aflate în situație de sărăcie. **Cu toate acestea, ajutorul cu înțelegerea nu implică obligația de a traduce documente sau de a furniza explicații tehnice sau juridice de înaltă specializare.**”.

Astfel, art. 20 prevede că informațiile de interes public vor fi comunicate solicitantului în limba în care sunt disponibile.

Accentuăm că nici în statele în care sunt instituite mai multe limbi oficiale (e.g. Belgia, Elveția, Canada) nu există obligația statului de a asigura traducerea informațiilor deținute în alte limbi sau formate.

Articolul 21 – Plățile pentru comunicarea informațiilor de interes public

În prezent, una din principalele deficiențe în domeniul accesului la informațiile de interes public constă în caracterul confuz și lacunar al prevederilor legale referitoare la plăți, fapt care a cauzat situația în care unii furnizori de informații instituie, de sine stătător, unilateral și nejustificat, plăți excesive pentru comunicarea informațiilor.

Această deficiență normativă este înlăturată prin intermediul art. 21 alin. (1) și (2), care instituie caracterul gratuit al comunicării informațiilor de interes public și limitează excepțiile la cele stabilite în actele normative.

Astfel, pe de o parte, acest articol consfințește principiul general al gratuității comunicării informațiilor de interes public, în următoarele modalități:

- a) furnizarea informației în formă electronică;
- b) expedierea informației prin poștă, pe suport de hârtie, dacă volumul nu depășește 20 de pagini;
- c) eliberarea informației la sediul furnizorului de informații, pe suport de hârtie, dacă volumul nu depășește 20 de pagini;
- d) examinarea informației în original, la sediul furnizorului de informații.
- e) expunerea informației în formă verbală, în cazul cererilor verbale.

Pe de altă parte, acest articol permite existența unor excepții strict determinate – numai în cazul în care plățile își au temeiul expres în actele normative. Norma respectivă este esențială, or, în așa mod va fi asigurată claritatea și previzibilitate plăților.

Sintagma „*cu excepțiile prevăzute în actele normative*” semnifică faptul că:

- a) plățile sunt stabilite nemijlocit în actele normative (e.g. *Nomenclatorul serviciilor prestate de către Agenția Servicii Publice și tarifele la acestea*, aprobat prin *Hotărîrea Guvernului nr. 966/2020*);
- b) plățile sunt stabilite de furnizorii de informații strict în temeiul actelor normative (e.g. pct. 33 din *Regulamentul-cadru de organizare și funcționare a muzeelor*, aprobat prin *Hotărîrea Guvernului nr. 604/2020*).

Este important faptul că prin această prevedere va fi asigurată racordarea normativă a prezentei legi la plățile și tarifele stabilite, în special, pentru autoritățile și instituțiile publice la autogestiune, i.e. care au autonomie financiară și nu sunt finanțate de la bugetul de stat, dar din contul activității necomerciale (nonprofit) (e.g. Agenția Servicii Publice, Agenția de Guvernare Electronică, Comisia Națională a Pieței Financiare, etc.).

Cuantumul plăților stabilite în temeiul actelor normative nu poate depăși costul efectiv suportat de furnizor pentru procesarea, copierea/reproducerea informațiilor, precum și expedierea acestora solicitantului.

În cazul informațiilor de interes public pentru care nu sunt stabilite tarife conform actelor normative, în scopul acoperirii cheltuielilor aferente comunicării acestora, prezenta lege prevede expres cuantumul plății care poate fi solicitat de către furnizori. Astfel, furnizorul are dreptul (**i.e. nu și obligația**) să solicite achitarea unei plăți în mărime de 0,02 unități convenționale pentru fiecare pagină adițională care depășește volumul de 20 de pagini (unitatea convențională constituind 50 de lei). Acest tarif este uniformizat cu cel prevăzut la art. 83 alin. (5) din *Codul administrativ nr. 116/2018*.

Instituirea caracterului gratuit pentru primele 20 de pagini, precum și plata de 1 leu pentru fiecare pagină adițională, constituie una din cele mai progresive prevederi în comparație cu legislația altor state și *acquis*-ul Uniunii Europene.

Cu titlu de exemplu, în România pentru absolut fiecare pagină autoritățile publice pot percepe o plată de până la 0,05% din salariul minim pe economie calculat per pagină. În 2023, salariul minim pe economie în România este 3000 de lei românești, iar 0,05% din această sumă constituie 1,5 lei românești (**i.e. circa 6 lei moldovenești**).¹⁷

În Estonia primele 20 de pagini sunt gratuite, însă fiecare pagină adițională este contra o plată de 0,19 Euro (**i.e. 3,80 lei moldovenești**).¹⁸

Adițional, caracterul gratuit al primelor 20 de pagini este prevăzut și de *Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei*.¹⁹

Articolul 22 – Respingerea cererii

Cererea se respinge integral sau parțial în cazul în care:

- a) furnizorul nu deține informația solicitată;
- b) în privința informației solicitate furnizorul a oferit un răspuns. În acest caz, se va face referire la numărul și data răspunsului oferit;

Respingerea totală sau parțială a cererii este motivată în scris și comunicată solicitantului în termenul prevăzut la art. 18.

În cazul în care informația solicitată nu este deținută de furnizorul de informații, acesta poate să readreseze cererea integral sau parțial unui alt furnizor, numai dacă cunoaște că informația solicitată se află în posesia acestuia. În acest caz, originalul sau copia cererii se expediază pentru examinare furnizorului relevant, în termen de 5 zile lucrătoare de la data înregistrării cererii, fapt despre care este informat solicitantul.

Precizăm că readresarea cererii nu reprezintă o obligație pentru furnizor. Or, acesta poate să nu cunoască cine este posesorul informațiilor solicitate.

¹⁷ Art. 18 alin. (5) din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public:

<https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/34417>

¹⁸ Art. 25 alin. (2) din Legea informației publice:

<https://www.rti-rating.org/wp-content/uploads/Estonia.pdf>

¹⁹ Art. 10 alin. (1) din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001R1049&from=en>

Articolul 23 – Refuzul de a comunica informațiile de interes public

Comunicarea informațiilor de interes public este refuzată, integral sau parțial, dacă informațiile solicitate constituie informații cu accesibilitate limitată, conform art. 7.

Refuzul este făcut în scris și trebuie să conțină:

- a) denumirea furnizorului de informații;
- b) numele și prenumele sau denumirea solicitantului;
- c) data emiterii refuzului;
- d) temeiul și motivarea refuzului, conform art. 7;
- e) modalitatea de contestare a refuzului (denumirea și adresa instanței de judecată, precum și termenul de contestare);
- f) numele, prenumele și semnătura olografă/electronică a conducătorului furnizorului de informații sau a altei persoane împuternicite de conducător, ori de lege, pentru emiterea refuzului.

În cazul în care numai o parte din informațiile solicitate constituie informații cu accesibilitate limitată, furnizorul de informații emite un refuz parțial conform alin. (1) și (2) și este obligat să comunice informațiile la care accesul nu poate fi limitat, cu excepția cazului când aceste informații sunt inseparabile de cele cu accesibilitate limitată.

CAPITOLUL IV – CONTESTAREA ACȚIUNILOR SAU INACȚIUNILOR FURNIZORILOR DE INFORMAȚII

Articolele 24 și 25 – Intentarea și examinarea cauzelor judiciare

Orice persoană care revendică încălcarea dreptului de acces la informațiile de interes public poate contesta în instanța de judecată orice acțiune sau inacțiune a furnizorilor de informații prin care s-au încălcat prevederile prezentei legi.

Contestarea oricărei acțiuni sau inacțiuni a furnizorului de informații poate fi realizată direct în instanța de judecată, fără necesitatea respectării procedurii prealabile, prin depunerea unei acțiuni în contencios administrativ, indiferent de statutul furnizorului de informații (autoritate publică sau persoană juridică de drept privat).

Această măsură este necesară pentru a asigura o jurisprudență uniformă a examinării cauzelor judiciare, bazată pe norme procedurale identice.

În altă ordine de idei, art. 25 instituie prevederi speciale cu privire la examinarea și soluționarea cauzelor de contencios administrativ, ce urmăresc asigurarea celerității și flexibilității proceselor judiciare:

- a) cauzele se examinează în procedură scrisă, cu posibilitatea citării participanților la proces dacă judecătorul apreciază acest fapt ca fiind necesar sau dacă admite solicitarea reclamantului de a examina acțiunea în ședință publică;
- b) cauzele se examinează și soluționează în termen de cel mult 3 luni de la data acceptării acțiunii de către judecător. Prin „soluționare” se înțelege faptul că în cel mult 3 luni, instanța de judecată este obligată să pronunțe dispozitivul hotărârii pe fondul cauzei. Totuși, dacă există temeiuri rezonabile, judecătorul, prin încheiere motivată, poate prelungi termenul de judecare a cauzei cu cel mult 3 luni;
- c) hotărârile judecătorești pot fi atacate cu apel, care se examinează în aceleași condiții. Deciziile instanței de apel nu se supun recursului, fiind definitive și irevocabile de la pronunțare.

CAPITOLUL V – RĂSPUNDEREA JURIDICĂ

Articolele 26-28 – Sancțiunile pecuniare aplicate de către instanța de judecată pentru încălcările legislației privind accesul la informațiile de interes public

Una din inovațiile introduse prin intermediul proiectului de lege constă în instituirea unui mecanism de sancționare și responsabilizare a furnizorilor de informații, care să asigure respectarea cadrului normativ.

Actualmente, în calitate de sancțiuni punitive pentru încălcările legislației privind accesul la informațiile de interes public sunt:

- a) art. 71 din *Codul contravențional nr. 218/2008* – instituie răspunderea contravențională pentru încălcarea intenționată a dispozițiilor legale cu privire la petiționare și, inclusiv, acces la informație.
- b) art. 180 din *Codul penal nr. 985/2002* – instituie răspunderea penală pentru încălcarea intenționată de către o persoană cu funcție de răspundere a procedurii legale de asigurare și de realizare a dreptului de acces la informație, încălcare ce a cauzat daune în proporții considerabile drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanei care a solicitat informații referitoare la ocrotirea sănătății populației, la securitatea publică, la protecția mediului.

În pofida existenței componentelor în cauză, practica aplicării acestora este foarte redusă. Astfel, conform datelor statistice, numărul mediu de contravenții constatate în baza componentei prevăzute la art. 71 din *Codul contravențional nr. 218/2008*, este de *circa* 100 cauze anual. **Însă, în majoritatea cazurilor, aceste sancțiuni sunt aplicate pentru încălcarea dispozițiilor legale cu privire la petiționare, reglementate de Codul administrativ nr. 116/2018, nu și a dispozițiilor specifice prevăzute de Legea nr. 982/2000.** Astfel, cea mai răspândită încălcare constatată se referă la nerespectarea termenului de examinare și soluționare a unei petiții (30 de zile).

Mai grav, *circa* 25% din deciziile agenților constatați sunt contestate, majoritatea fiind anulate. Acest fapt nu numai afectează eficiența procedurii, dar și relevă deficiențe procedurale esențiale.²⁰

În acest sens, se va reține faptul că poliția, în calitate de agent constator, nu are capacitate de a identifica și sancționa efectiv încălcările legislației privind accesul la informațiile de interes public. Acest fapt se observă cel mai pregnant în ipoteza celei mai grave încălcări – limitarea nejustificată a accesului la informații – identificarea și sancționarea căreia presupune efectuarea unor operațiuni juridice de complexitate înaltă:

- a) identificarea intereselor legitime concurente (e.g. protecția datelor cu caracter personal, secretul comercial, etc.), precum și a legislației pertinente (e.g. *Legea nr. 133/2011 privind protecția datelor cu caracter personal*, *Codul civil nr. 1107/2002*);
- b) balansarea intereselor concurente prin aplicarea „testului de proporționalitate” (i.e. criteriul proporționalității limitării);
- c) interpretarea și aplicarea jurisprudenței bogate a Curții Constituționale în materia accesului la informație (*HCC nr. 19/2015*; *HCC nr. 16/2016*; *HCC nr. 29/2019*; *HCC nr. 3/2021*; *HCC nr. 24/2021*; *HCC nr. 33/2021*).

Tocmai din aceste considerente, conform pct. 3.2.33. din *Nomenclatorul gradelor de complexitate*, din *Regulamentul privind stabilirea gradelor de complexitate unice naționale a cauzelor judiciare penale, contravenționale și civile*, aprobat prin *Hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii nr. 165/6 din 18 februarie 2014*, cauzele judiciare referitoare la acțiunile privind accesul la informație sunt apreciate cu un grad de complexitate foarte înalt – **9 din 10 pct.**

²⁰ *Indicele accesului la informație: măsurarea transparenței instituțiilor publice în Republica Moldova*, Freedom House, 2021, p. 16 – <https://bit.ly/3FQsnfq>

Astfel, numai judecătorii dispun de o pregătire juridică suficientă care să le permită examinarea și soluționarea adecvată a potențialelor încălcări ale legislației privind accesul la informațiile de interes public.

În altă ordine de idei, în privința infracțiunii prevăzute la art. 180 din *Codul penal nr. 985/2002* – din 2003, până în prezent, nu a existat nici o cauză penală inițiată în baza acestei componente infracționale.

Pornind de la cele expuse *supra*, se atestă inexistența unui mecanism eficient de sancționare și responsabilizare a furnizorilor pentru încălcarea prevederilor legislației privind accesul la informații.

Prin urmare, proiectul propune instituirea răspunderii pecuniare, ce constă în aplicarea unei amenzi furnizorului de informații, de către instanța de judecată, în cazul în care, la examinarea unei contestări împotriva acțiunilor sau inacțiunilor furnizorului, instanța va constata o încălcare a prevederilor statuate în proiectul legii, pasibilă de sancționare pecuniară.

Astfel, conform art. 25 alin. (4) din proiectul de lege, dacă la examinarea unei cauze judiciare instanța de judecată va constata o încălcare a prevederilor legii, aceasta va aplica furnizorului de informații o amendă în modul prevăzut de Capitolul V, indiferent de faptul dacă reclamantul a solicitat sau nu aplicarea acesteia. Deci, amenda va fi aplicată prin hotărârea sau decizia emisă de către instanță la pronunțarea asupra fondului unei cauze judiciare.

Conform art. 28, amenda reprezintă o sancțiune pecuniară care se aplică de către instanța de judecată pentru încălcările prevăzute la art. 27. Astfel, atragem atenția că nu orice încălcări ale prevederilor prezentei legi sunt pasibile de sancțiune pecuniară, ci numai cele enumerate exhaustiv la art. 27:

- a) nepublicarea informațiilor de interes public în modul prevăzut de art. 9;
- b) refuzul în primirea cererii sau neînregistrarea acesteia;
- c) încălcarea termenului de examinare și soluționare a cererii;
- d) comunicarea incompletă a informațiilor de interes public;
- e) solicitarea unor plăți ilegale pentru comunicarea informațiilor de interes public;
- f) respingerea sau readresarea neîntemeiată a cererii;
- g) refuzul neîntemeiat de a comunica informațiile de interes public.

Amenda se aplică furnizorului de informații, se stabilește în unități convenționale și se virează în bugetul de stat.

Este important să accentuăm că mecanismul de sancționare descris *supra* nu trebuie să fie confundat cu răspunderea civilă sau răspunderea administrativ-patrimonială. Or, conform art. 2006 alin. (1) din *Codul civil nr. 1107/2002*, prejudiciul cauzat printr-un act administrativ ilegal sau nesoluționarea în termen

legal a unei cereri de către o autoritate publică sau de către o persoană cu funcție de răspundere din cadrul ei se repară integral de autoritatea publică.

Astfel, funcția principală a acestui tip de răspundere juridică constă în repararea prejudiciului material sau moral (funcția reparatorie).

Per a contrario, mecanismul de sancționare prevăzut de prezenta lege are funcție preventivă și, în special, punitivă. Or, are drept scop responsabilizarea furnizorilor de informații pentru încălcările formale comise, indiferent dacă acestea au cauzat sau nu prejudicii materiale sau morale.

CAPITOLUL VI – MONITORIZARE ȘI CONTROL

Articolul 29 – Autoritățile publice competente

Capitolul VI instituie sistemul de monitorizare și control al implementării prezentei legi, fiind constituit din 3 subiecți instituționali:

- a) Avocatul Poporului (Ombudsmanul);
- b) Cancelaria de Stat;
- c) alte autorități publice (enumerate la art. 31 alin. (2)).

În mod corespunzător, art. 30-32 prevăd atribuțiile acestor subiecți în domeniul monitorizării și controlului respectării dreptului de acces la informațiile de interes public.

Articolul 30 – Atribuțiile Avocatului Poporului

În conformitate cu art. 1 alin. (1) din *Legea nr. 52 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul)*, Avocatul Poporului asigură respectarea drepturilor și libertăților omului de către autoritățile publice, de către organizații și întreprinderi, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, de către organizațiile necomerciale și de către persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile. Acesta contribuie la apărarea drepturilor și libertăților omului prin prevenirea încălcării acestora, prin monitorizarea și raportarea modului de respectare a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului la nivel național, prin perfecționarea legislației ce ține de domeniul drepturilor și libertăților omului, prin colaborarea internațională în acest domeniu, prin promovarea drepturilor și libertăților omului și a mecanismelor de apărare a acestora, prin aplicarea procedurilor reglementate de prezenta lege.

După cum a fost menționat în debutul prezentei note informative, Curtea Constituțională a statuat că dreptul la informație este o precondiție pentru

exercitarea altor drepturi, și anume a drepturilor politice, economice și sociale; a dreptului la protecția vieții private, a dreptului de a lua parte la treburile publice, a dreptului la un proces echitabil, etc. (a se vedea *HCC nr. 19/2015*, §§ 32, 33 și 37). Astfel, este imperios ca respectarea dreptului de acces la informațiile publice să fie în atenția constantă a Avocatului Poporului, prin realizarea atribuțiilor specifice prevăzute la art. 30:

- a) examinează și soluționează cererile cu privire la încălcarea dreptului de acces la informațiile de interes public, în conformitate cu *Legea nr. 52/2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul)*;
- b) înaintează furnizorilor de informații propuneri și recomandări privind repunerea în drepturi a persoanelor în privința cărora s-a constatat încălcarea dreptului de acces la informațiile de interes public;
- c) contribuie la soluționarea pe cale amiabilă a conflictelor între furnizorii de informații și persoanele fizice sau juridice;
- d) promovează dreptul de acces la informațiile de interes public prin elaborarea și diseminarea materialelor informative și a ghidurilor privind aplicarea conformă a prevederilor prezentei legi, precum și prin contribuirea la dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici în cadrul activităților de instruire.
- e) alte atribuții prevăzute de *Legea nr. 52/2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul)*.

Articolul 31 – Atribuțiile Cancelariei de Stat

Pentru asigurarea evidenței, a raportării și a analizei generalizate a situației privind examinarea și soluționarea cererilor de comunicare a informațiilor de interes public, alin. (1) pune în sarcina Cancelariei de Stat ca anual, pînă la sfîrșitul lunii martie, să elaboreze și să publice pe pagina web oficială un raport special privind examinarea și soluționarea cererilor de către autoritățile publice.

Raportul va cuprinde analiza datelor statistice generalizate din registrele cererilor de comunicare a informațiilor publice ale următoarelor instituții:

- a) Parlamentul;
- b) Președintele Republicii Moldova;
- c) Guvernul;
- d) instituțiile publice din subordinea Guvernului;
- e) autoritățile administrației publice centrale de specialitate;
- f) autoritățile publice autonome;
- g) autoritățile unităților teritoriale autonome cu statut juridic special;
- h) autoritățile administrației publice locale;

- i) Consiliul Superior al Magistraturii, Consiliul Superior al Procuraturii, instanțele de judecată și procuraturile;
- j) Curtea Constituțională.

Lista autorităților publice prevăzută *supra* este transpusă din art. 3 alin. (2) din *Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional*.

O astfel de enumerare expresă este determinată de faptul că, în sensul *Codului administrativ*, prin autoritate publică se înțelege orice structură organizatorică sau organ instituită/instituit prin lege. Prin urmare, sub incidența noțiunii de „*autoritate publică*” cad inclusiv structurile organizatorice care nu dispun de personalitate juridică, cum ar fi organele constituite pe lângă persoanelor juridice de drept public.

Articolul 32 – Atribuțiile altor autorități publice

De asemenea, autoritățile publice prevăzute la art. 31 alin. (2) vor include în rapoartele sale anuale de activitate datele statistice din registrele cererilor de comunicare a informațiilor de interes public.

CAPITOLUL VII – DISPOZIȚII FINALE ȘI TRANZITORII

Articolul 33 – Dispoziții finale

Intrarea în vigoare a legii este în termen de 3 luni de la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

La data intrării în vigoare a prezentei legi se abrogă *Legea nr. 982/2000 privind accesul la informație*.

În termen de 6 luni de la publicarea legii în Monitorul Oficial, Guvernul:

- a) va prezenta Parlamentului propuneri pentru aducerea legislației în corespundere cu prezenta lege;
- b) va aduce actele sale normative în concordanță cu prezenta lege;
- c) va aproba modelul Registrului cererilor de comunicare a informațiilor de interes public și va stabili modalitatea de înregistrare a cererilor.

Articolul 34 – Dispoziții tranzitorii

Alin. (1) și (2) prevăd măsurile cu privire la continuarea raporturilor juridice născute în temeiul reglementărilor anterioare intrării în vigoare a prezentei legi, care urmează a fi înlocuite de noul act normativ. Astfel, atât cererile de acces la informațiile oficiale, cât și acțiunile înaintate pînă la intrarea în vigoare

a prezentei legi, vor fi examinate și soluționate conform prevederilor legale valabile pînă la data intrării în vigoare a prezentei legi.

4. Fundamentarea economico-financiară

Implementarea prezentului proiect de lege nu necesită cheltuieli financiare suplimentare din bugetul de stat. Or, în conformitate cu art. 21, comunicarea informațiilor de interes public este gratuită, cu excepțiile stabilite conform actelor normative. Astfel, prevederile proiectului în materia plăților sunt racordate la cadrul normativ existent.

Adițional, plata de 0,02 unități convenționale pentru o pagină este transpusă din art. 83 alin. (5) din *Codul administrativ nr. 116/2018*.

5. Modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare

Încorporarea actului în cadrul normativ în vigoare este realizată prin intermediul proiectului de lege privind modificarea unor acte normative (asigurarea accesului la informațiile de interes public) (nr. unic 3/MJ/2023).

Adițional, în termen de 6 luni de la publicarea prezentei legi în Monitorul Oficial, Guvernul va avea obligația de a aduce actele sale normative în concordanță cu prezenta lege, precum și de a aproba actele normative necesare implementării legii.

6. Avizarea și consultarea publică a proiectului

Proiectul de lege a fost transmis spre avizare și consultare publică către 78 de autorități publice și reprezentanți ai societății civile.

Au fost recepționate 53 de avize și opinii în privința proiectului. Toate obiecțiile, propunerile și recomandările au fost incluse și comentate în sinteza obiecțiilor.

Ulterior, proiectul de lege a fost supus avizării și consultării publice repetate, fiind recepționate 45 de avize și opinii, care, de asemenea, au fost incluse și comentate, în modul corespunzător, în tabelul de sinteză a obiecțiilor, propunerilor și recomandărilor (anexat la proiect).

7. Constatările expertizei de compatibilitate cu legislația Uniunii Europene

Proiectul național a fost supus analizei de compatibilitate de către Centrul de armonizare a legislației, prin care s-a constatat că acesta este un exercițiu de actualizare și conformare a cadrului normativ general al accesului la informațiile de interes public la cele mai bune practici europene și internaționale în domeniu.

8. Constatările expertizei anticorupție

În privința proiectului a fost realizată expertiza anticorupție, în care au fost formulate un șir de propuneri și recomandări. Acestea au fost incluse și comentate în sinteza obiecțiilor, propunerilor și recomandărilor (anexată la proiect).

Ministru

Veronica MIHAILOV-MORARU