

NOTA INFORMATIVĂ
la proiectul de lege privind modificarea unor acte normative
(asigurarea accesului la informațiile de interes public)

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

Proiectul de lege privind modificarea unor acte normative (asigurarea accesului 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*”, în cadrul Grupului de lucru interinstituțional format din reprezentanți ai Freedom House, Asociației Presei Independente și Cancelariei de Stat.

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

Prezentul proiect de lege este conex proiectului de lege privind accesul la informațiile de interes public (**nr. unic 1003/MJ/2022**) și are drept scop modificarea cadrului normativ relevant, în vederea asigurării și fortificării dreptului constituțional statuat în art. 34 din *Constituție*.

De asemenea, proiectul urmărește ajustarea cadrului normativ la prevederile proiectului de lege privind accesul la informațiile de interes public.

3. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

Prin prezentul proiect de lege vor fi modificate următoarele acte legislative:

- a) *Codul muncii al Republicii Moldova nr. 154/2003*;
- b) *Codul de procedură civilă al Republicii Moldova nr. 225/2003*;
- c) *Legea nr. 245/2008 cu privire la secretul de stat*;
- d) *Legea nr. 133/2011 privind protecția datelor cu caracter personal*;
- e) *Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116/2018*.

Art. I. – Codul muncii al Republicii Moldova nr. 154/2003

Este cert că un nivel ridicat de transparență a salariilor agenților publici este asigurat prin intermediul declarațiilor de avere și interese personale, care sunt publicate pe pagina web – www.portal-declaratii.ani.md.

Cu toate acestea, în declarația de avere și interese personale se indică o sumă totală a salariului obținut în decursul unui an, fără ca să fie diferențiate și indicate sumele ce au constituit adaosuri, sporuri, premii, cumulări sau alte plăți de stimulare/compensare acordate persoanei.

Asigurarea accesului la aceste categorii de informații este imperioasă pentru a garanta transparența reală și efectivă cu privire la: remunerarea agenților publici; potențialele conflicte de interese sau favoritism; gestionarea și redistribuirea fondurilor publice; precum și nu în ultimul rând – respectarea principiilor de meritocrație în cadrul serviciului public.

Pornind de la aceste considerente, pentru a exclude orice interpretări eronate cu privire la caracterul public al acestor categorii de informații, se propune completarea art. 128 din *Codul muncii nr. 154/2003* cu un alineat nou, care să concretizeze faptul că salariul agenților publici, în sensul *Legii integrității nr. 82/2017*, precum și al angajaților din autoritățile/instituțiile publice la autogestiune, nu este confidențial. Iar, accesul nelimitat la orice informație privind salariul agenților publici și al angajaților din autoritățile/instituțiile publice la autogestiune este garantat, în condițiile Legii privind accesul la informațiile de interes public.

Art. II. – Codul de procedură civilă al Republicii Moldova nr. 225/2003

Modificările din *Codul de procedură civilă nr. 225/2003* se rezumă la:

- a) scutirea de la taxa de stat a reclamanților în acțiunile legate de încălcarea legislației privind accesul la informațiile de interes public;
- b) completarea cu un capitol nou care să reglementeze procedura specială de examinare și soluționare a cauzelor judiciare în această materie, cu referință la excepțiile și completările stabilite de Legea privind accesul la informațiile de interes public.

Art. III. – Codul contravențional al Republicii Moldova nr. 218/2008

În *Hotărîrea Curții Constituționale nr. 26/2010 asupra excepției de neconstituționalitate a prevederilor alin. (6) art. 63 din Codul de procedură penală*, Înalta Curte a statuat următoarele:

„5. [...] principiul statuat de art. 21 din Constituție – asigurarea tuturor garanțiilor necesare apărării persoanei acuzate de un delict în procesul judiciar – pe lângă alte drepturi procesuale, oferă persoanei și dreptul constituțional de a nu fi urmărită, judecată sau pedepsită de mai multe ori pentru aceeași faptă. Principiul în cauză presupune că cel care prin conduita sa a ignorat ordinea de drept va răspunde o singură dată pentru fapta ilicită, pentru o încălcare a legii se va aplica o singură sancțiune juridică. Acest principiu constituțional se aplică nu numai în cauzele penale, dar și în cauzele contravenționale, precum și în orice altă formă de răspundere juridică din aceeași materie de drept (de exemplu – penală sau civilă).”.

Această hotărîre a recunoscut principiul *non bis in idem* la nivel constituțional, precum și la nivelul oricărei forme de răspundere juridică.

Pornind de la acest principiu fundamental, este imperios ca în privința încălcărilor legislației privind accesul la informațiile de interes public să fie incident un singur mecanism de sancționare, care să excludă aplicarea mai multor categorii de sancțiuni pentru aceeași faptă.

În această ordine de idei, se propune modificarea componenței contravenționale de la art. 71 (încălcarea legislației privind accesul la informație și cu privire la petiționare), astfel încât să fie incidentă numai pentru încălcările legislației cu privire la petiționare.

Adițional, se propune introducerea unei noi componențe contravenționale prin art. 71³, care va sancționa distrugerea sau deteriorarea intenționată a informațiilor de interes public cu scopul de a împiedica accesul la acestea.

Art. IV. – Legea nr. 245/2008 cu privire la secretul de stat

Principalele standarde în materia asigurării dreptului de acces la informațiile din domeniul securității naționale sunt *Principiile Globale privind Securitatea Națională și Dreptul la Informație*, adoptate la Tshwane la 12 iunie 2013 (în continuare – *Principiile Tshwane*), elaborate de un șir de organizații internaționale, instituții academice și reprezentanți ai societății civile.

Principiile Tshwane determină un șir de standarde privind corelația dintre necesitatea de a asigura un grad necesar de securizare a actelor publice care se referă la securitatea națională, fără a compromite dreptul fundamental la informație. Scopul acestor standarde este de a asigura echilibrul dintre respectarea dreptului la informație și necesitatea autorităților publice de a secretiza anumite categorii de informații în cazuri legitime.

Standardele respective au fost recunoscute imediat la nivel internațional. Astfel, pe 2 octombrie 2013, Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei a adoptat *Rezoluția 1954 (2013) privind securitatea națională și accesul la informație*, prin care a susținut *Principiile Tshwane* și a solicitat autorităților competente din statele membre ca acestea să fie luate în considerație în procesul de modernizare a legislației și a practicilor în domeniul accesului la informații.

Este important să precizăm că propunerile de modificare a *Legii nr. 245/2008* au fost transpuse din inițiativa legislativă nr. 497 din 7 decembrie 2020, asupra căreia s-a insistat în cadrul grupului de lucru responsabil de elaborarea prezentului proiect de lege.

a) oferirea accesului pentru publicul larg la nomenclatoarele departamentale și interdepartamentale, prin desecretizarea acestora (art. 5 alin. (4) lit. c) și alin. (6) lit. i))

Potrivit Principiului 12 lit. b) din *Principiile Tshwane*, publicul trebuie să aibă acces la procedurile și standardele scrise care guvernează secretizarea. Însă, art. 10 din *Legea 245/2008* prevede că autoritățile publice indicate în *Nomenclatorul informațiilor atribuite la secret de stat* elaborează nomenclatoare departamentale detaliate de informații care urmează a fi secretizate, iar în caz de necesitate, poate elabora nomenclatoare interdepartamentale detaliate de informații care, de asemenea, urmează a fi secretizate.

Secretizarea, inclusiv a listelor cuprinzând categoriile de informații secrete, determină faptul că prevederile normative nu întrunesc criteriile constituționale de accesibilitate și previzibilitate a legii, ce derivă din art. 23 alin. (2) din *Constituție*. Or, persoanele nu dispun de posibilitatea de a cunoaște care sunt categoriile de informații exceptate de la liberul acces, garantat prin art. 34 din *Constituție* și prevederile prezentei legi.

b) instituirea obligației de a elabora, publica, revizui și actualiza periodic (anual), pe pagina web oficială a Comisiei Interdepartamentale pentru protecția secretului de stat, a unei liste detaliate a tuturor documentelor secretizate deținute de către autoritățile publice și persoanele juridice, cu excepția celor cu caracter excepțional (art. 5 alin. (6) lit. j¹)

Legislația Republicii Moldova nu prevede obligația publicării unei liste detaliate a tuturor documentelor secretizate pe care le deține fiecare entitate publică, ce ar trebui să fie revizuită periodic. În acest context, se impune operarea modificărilor la *Legea nr. 245/2008*, inclusiv actele subordonate acesteia, pentru a include o astfel de obligație.

c) introducerea unor prevederi care obligă autoritățile publice de a identifica activ și de a analiza oportunitatea desecretizării cu prioritate a informațiilor de interes public (art. 5 alin. (6) lit. l¹)

Potrivit Principiului 17 lit. b) din *Principiile Tshwane*, trebuie stabilite proceduri pentru identificarea informațiilor de interes public care urmează a fi desecretizate în mod prioritar. Dacă informațiile de interes public, inclusiv informațiile care se încadrează într-una din categoriile enumerate în Principiul 10 sunt secretizate datorită unor circumstanțe excepționale, acestea urmează a fi desecretizate cât mai repede posibil.

Legea nr. 245/2008 nu prevede proceduri pentru identificarea informațiilor de interes public pentru desecretizare prioritară. În acest context, este imperioasă stabilirea în acest sens a unei obligații în sarcina autorităților publice relevante.

d) introducerea unor reglementări prin care Comisia Interdepartamentală pentru protecția secretului de stat va fi obligată de a face publice rezultatele activității sale (art. 5 alin. (6) lit. m¹)

În scopul sporirii nivelului de transparență a activității Comisiei Interdepartamentale pentru protecția secretului de stat, precum și privind accesul la informația de interes public desecretizată, se impune operarea unor modificări în sensul instituirii obligației de a face publice rezultatele activității Comisiei, prin publicarea pe pagina web oficială, a dării de seamă anuale prezentate Guvernului.

e) instituirea obligației de a declara motivele pentru secretizarea informației, prin adoptarea unei decizii scrise (art. 7 alin. (2))

Potrivit Principiului 11 lit. d) din *Principiile Tshwane*, când informația este secretizată trebuie inclusă o declarație care justifică necesitatea secretizării la acel nivel și pentru acea durată. Este imperativă oferirea unei declarații care să justifice fiecare decizie de secretizare, deoarece aceasta determină funcționarii de stat să acorde atenție prejudiciului specific care ar rezulta din divulgare și facilitează procesul desecretizării și divulgării.

În *Legea nr. 245/2008*, în *Regulamentul cu privire la asigurarea regimului secret în cadrul autorităților publice și al altor persoane juridice*, aprobat prin *Hotărîrea Guvernului nr. 1176/2010*, precum și în nomenclatoarele departamentale și interdepartamentale (în care sunt stabilite gradele și termenele de secretizare), urmează să fie introduse modificări cu privire la procedura de secretizare, în sensul instituirii obligației de a secretiza informațiile în baza unei decizii scrise care să cuprindă: motivele secretizării, categoria concretă de informații căreia îi aparține informația secretizată (o referire generală la art.7 alin. (2) din *Legea nr.245/2008* nu este suficientă), prejudiciul generat de potențiala divulgare, gravitatea acestuia, precum și probabilitatea ca acesta să se producă.

Conținutul acestor decizii trebuie să fie comunicat solicitanților a informațiilor secretizate, în calitate de motivație pentru refuzul de a le dezvălui.

f) excluderea prevederilor legale în partea ce ține de secretizarea unor informații pe un termen nelimitat și completarea cadrului legal cu prevederi clare și comprehensive în partea ce ține de prelungirea termenului maxim de secretizare (art. 13 alin. (2) și (3))

Potrivit Principiului 16 lit. c) și d) din *Principiile Tshwane*, nicio informație nu poate rămâne secretizată pe durată nedeterminată. Perioada prezumtivă maximă de secretizare pe motive de securitate națională trebuie stabilită prin lege. Informația poate fi restricționată peste termenul-limită prezumtiv numai în circumstanțe excepționale, potrivit unei noi decizii de restricționare a accesului, luată de un alt factor de decizie, precum și care stabilește un nou termen de secretizare.

În pofida acestor standarde, cadrul legal național prevede un termen de secretizare nelimitat pentru anumite informații (*i.e.* informațiile despre persoanele care colaborează sau au colaborat confidențial cu organe ce desfășoară activități de informații, de contrainformații și operative de investigații), chiar dacă există o durată maximă a secretizării prevăzută de lege (*i.e.* 25 de ani).

Mai mult, în cazuri excepționale, pentru anumite informații atribuite la secret de stat, Comisia Interdepartamentală pentru protecția secretului de stat poate prelungi termenul de secretizare.

g) obligarea autorităților publice de a desecretiza în mod automat, fără examinare, informațiile atribuite la secret de stat pentru care a expirat termenul de secretizare a informației (art. 18 alin. (1¹))

Potrivit Principiului 17 lit. d) din *Principiile Tshwane*, legislația națională trebuie să stabilească perioade fixe pentru desecretizarea automată a diferitor categorii de informații secretizate. Pentru a reduce povara desecretizării, informațiile trebuie desecretizate automat, fără examinare, oricând este posibil.

Art. 18 alin. (1) lit. a) din *Legea nr. 245/2008* prevede ca temei pentru desecretizare expirarea termenului de secretizare, ceea ce ar presupune o desecretizare automată. Cu toate acestea, prevederile legale nu precizează dacă, la expirarea termenelor respective, desecretizarea se produce în mod automat sau dacă este nevoie de o procedură specială. Prin urmare, pentru o aliniere la Principiul 17 lit. d) și f) din *Principiile Tshwane*, în *Legea nr. 245/2008* sunt introduse prevederi exprese cu privire la desecretizarea automată a informațiilor pentru care a expirat termenul de secretizare.

h) obligația desecretizării imediate a informației din momentul în care dezvăluirea acesteia nu mai reprezintă un pericol real pentru securitatea națională și instituirea obligației imperative ca informațiile desecretizate să fie făcute imediat publice (art. 18 alin. (1²))

Pornind de la același Principiu 17 lit. d) și f) din *Principiile Tshwane*, în cazul în care circumstanțele în care informațiile ce au devenit pasibile secretizării

s-au schimbat, iar protecția unor astfel de informații nu mai este necesară și binevenită, se consideră necesar de a fi desecretizate de îndată și de a face imediat publică orice informație care a avut caracter de secret de stat, întrucât aceasta nu mai prezintă pericol pentru securitatea națională. Astfel, se propune completarea *Legii 245/2008* cu prevederi legislative care ar reglementa acest aspect.

i) obligația autorităților publice să revizuiască periodic (cel puțin o dată la 5 ani) informațiile atribuite la secret de stat, inclusiv refuzurile de a divulga informațiile respective (art. 18 alin. (2¹))

Potrivit Principiului 16 lit. a) din *Principiile Tshwane*, informația poate fi refuzată de a fi divulgată din motive de securitate națională numai atât timp cât este necesar de a proteja interesul legitim de securitate națională. Deciziile de a refuza divulgarea trebuie să fie revizuite periodic pentru a asigura respectarea acestui Principiu. Constituie o practică bună ca revizuirea să fie solicitată prin statut cel puțin o dată la cinci ani. Mai multe țări solicită revizuirea în perioade mai scurte de timp.

Obligația de revizuire periodică se referă la nomenclatoarele cu informații, *i.e.* la categoriile de informații ce sunt supuse secretizării.

Art. V. – Legea nr. 133/2011 privind protecția datelor cu caracter personal

Art. 85 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 (în continuare – Regulamentul general privind protecția datelor) prevede următoarele:

„Articolul 85

Prelucrarea și libertatea de exprimare și de informare

(1) Prin intermediul dreptului intern, statele membre asigură un echilibru între dreptul la protecția datelor cu caracter personal în temeiul prezentului regulament și dreptul la libertatea de exprimare și de informare, inclusiv prelucrarea în scopuri jurnalistice sau în scopul exprimării academice, artistice sau literare.

(2) Pentru prelucrarea efectuată în scopuri jurnalistice sau în scopul exprimării academice, artistice sau literare, statele membre prevăd exonerări sau derogări de la dispozițiile capitolului II (principii), ale capitolului III (drepturile persoanei vizate), ale capitolului IV (operatorul și persoana împuternicită de operator), ale capitolului V (transferul datelor cu caracter personal către țări terțe sau organizații internaționale), ale capitolului VI (autorități de supraveghere independente), ale capitolului VII (cooperare și coerență) și ale

capitolului IX (situații specifice de prelucrare a datelor) în cazul în care acestea sunt necesare pentru a asigura un echilibru între dreptul la protecția datelor cu caracter personal și libertatea de exprimare și de informare.

[...].”

După cum observăm din aceste prevederi, pornind de la rolul de „câine de pază” al jurnaliștilor în asigurarea transparenței și buneii funcționări a autorităților publice, *Regulamentul general privind protecția datelor* permite instituirea unor exonerări și derogări foarte semnificative de la prevederile privind protecția datelor cu caracter personal. Or, multe din aceste prevederi instituie obstacole esențiale în procesul de realizare și diseminare a unor investigații jurnalistice efective (e.g. consimțământul și informarea subiectului datelor cu caracter personal, dreptul de acces și intervenție asupra datelor, etc.).

În pofida faptului că *Regulamentul general privind protecția datelor* prevede posibilitatea instituirii unor derogări foarte largi în acest sens, art. 10 din *Legea nr. 133/2011 privind protecția datelor cu caracter personal* este foarte limitativ. Acesta exonerează numai de obligația consimțământului a subiectului datelor cu caracter personal, precum și numai pentru 3 ipoteze exhaustive – i.e. dacă datele cu caracter personal:

- a) au fost făcute publice în mod voluntar și manifest de către subiectul datelor cu caracter personal;
- b) sînt strîns legate de calitatea de persoană publică a subiectului datelor cu caracter personal;
- c) sînt strîns legate de caracterul public al faptelor în care acesta este implicat, în condițiile Legii cu privire la libertatea de exprimare.

Remarcăm că aceste 3 ipoteze exhaustive sunt identice cu cele reglementate în România (art. 7 din *Legea nr. 190/2018*, care prevede măsurile de punere în aplicare a *Regulamentului general privind protecția datelor*). Iar, în doctrina de specialitate se remarcă în continuu că astfel de reglementări sunt excesiv de limitative:

„Legea românească privind protecția datelor se prezintă îndeosebi de restrictivă, deoarece include doar trei scenarii alternative în care datele personale pot fi prelucrate în scopuri jurnalistice, fără ca să se conformeze cu *Regulamentul general privind protecția datelor*:

[...]

Multe cazuri de jurnalism de investigație nu se potrivesc cu exactitate nici uneia din aceste trei scenarii, deoarece pot include mulți subiecți non-publici, precum și un volum substanțial de informații non-publice. În același timp, primul scenariu – datele personale au fost făcute publice în mod manifest – pare să fie lipsit de orice protecție în

România, ceea ce, în contextul *Regulamentului* în ansamblu (și articolul 9 (2) (e), în particular) nu ar putea fi intenția regulatorului.”¹

Este de remarcat că legislația altor state din Uniunea Europeană instituie exonerări și garanții mult mai largi în acest sens. Astfel, cu titlu de exemplu sunt prevederile din următoarele jurisdicții.

În **Danemarca**, art. 3 alin. (8) din *Legea protecției datelor nr. 502/2018*, prevede următoarele:

„(8) Prezenta lege și capitolele II-VII și IX din Regulamentul general privind protecția datelor nu se aplică prelucrării datelor care se realizează exclusiv în scopuri jurnalistice. Cu toate acestea, prevederile articolelor 28 și 32 din Regulamentul general privind protecția datelor se aplică. [...]”²

În **Austria**, § 9 (1) din *Legea federală nr. 165/1999 privind protecția datelor personale*, prevede următoarele:

„§ 9. (1) Prevederile prezentei legi federale și Capitolul II (principii), Capitolul III (drepturile persoanei vizate), Capitolul IV (operatorul și persoana împuternicită de operator), Capitolul V (transferul datelor cu caracter personal către țări terțe sau organizații internaționale), Capitolul VI (autorități de supraveghere independente), Capitolul VII (cooperare și coerență) și Capitolul IX (situații specifice de prelucrare a datelor) din Regulamentul general privind protecția datelor nu se aplică prelucrării datelor personale de către proprietarii media, editorii și angajații unei întreprinderi media sau a unui serviciu media, așa cum sunt definite în Legea mass-media, [...], în scopurile jurnalistice ale întreprinderii media sau serviciului media.”³

În **Suedia**, secțiunea 7 din *Legea cu prevederile suplimentare la Regulamentul general al UE privind protecția datelor (SFS 2018:218)*, prevede următoarele:

„Regulamentul general al UE privind protecția datelor și prezenta lege nu se aplică în măsura în care sunt în conflict cu Legea privind libertatea presei sau Legea fundamentală privind libertatea de exprimare. Articolele 5-30 și 35-50 din Regulamentul general al UE privind protecția datelor și capitolele 2-5 din prezenta lege nu se aplică prelucrării datelor personale în scopuri jurnalistice sau în scopul exprimării academice, artistice sau literare.”⁴

¹ *Journalistic exemption under the european data protection law*, Natalija Bitiukova, Vilnius, 2020, pp. 20 și 21 – <https://bit.ly/3iNSNoL>

² <https://www.datatilsynet.dk/media/7753/danish-data-protection-act.pdf>

³ https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1999_1_165/ERV_1999_1_165.pdf

⁴ https://www.dataguidance.com/sites/default/files/swedish_code_of_statuses_2018218_pdf_1_1_0.pdf

Pornind de constatările doctrinei de specialitate, precum și luînd în considerație dreptul comparat în materie, prezentul proiect propune reformularea art. 10 din *Legea nr. 133/2011 privind protecția datelor cu caracter personal*, în partea ce se referă la prelucrarea datelor în scopuri jurnalistice.

Astfel, noua redacție a art. 10 alin. (1) prevede că capitolele II-VII din *Legea nr. 133/2011 privind protecția datelor cu caracter personal*, cu excepția art. 18 (accesul la justiție), nu se aplică în cazul prelucrării datelor cu caracter personal în scopuri jurnalistice.

Această modificare normativă oferă jurnaliștilor garanții mult mai esențiale în exercitarea atribuțiilor sale profesionale, fără a fi împiedicați nejustificat și nerezonabil de prevederile legislației privind protecția datelor cu caracter personal. În același timp, reiterăm necesitatea asigurării unei balanțe între dreptul de acces la informațiile de interes public și dreptul la respectarea vieții private, în spiritul criteriilor statuate de Curtea Constituțională în *Hotărîrea nr. 29/2019*.

Art. V. – Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116/2018

Modificările operate în *Codul administrativ nr. 116/2018* se rezumă la:

- a) instituirea atribuției de asigurare a respectării prevederilor Legii privind accesul la informațiile de interes public, în sarcina subdiviziunii sau persoanei responsabile de relațiile cu publicul;
- b) prevederea faptului că procedura scrisă de examinare și soluționare a acțiunilor de contencios administrativ poate fi efectuată, atît dacă participanții la proces convin de comun acord, cît și în cazurile prevăzute de lege.

4. Fundamentarea economico-financiară

Implementarea prezentului proiect de lege nu necesită cheltuieli financiare suplimentare din bugetul de stat.

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

Prin intermediul prezentului proiect de lege va fi asigurată încorporarea legii privind accesul la informațiile de interes public (**nr. unic 1003/MJ/2022**) în cadrul normativ în vigoare.

Adițional, Guvernul, în termen de 6 luni de la data publicării prezentei legi, va aduce actele sale normative în concordanță cu prezenta lege. Această obligație se referă la cadrul normativ infralegislativ incident modificărilor din *Legea nr. 245/2008 cu privire la secretul de stat*.