

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*”, în cadrul Grupului de lucru interinstituțional format din reprezentanți ai Freedom House Moldova, Asociației Presei Independente și Cancelariei de Stat.

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 de acces la informațiile de interes public este consfințit expres în *Constituție* (art. 34). Curtea Constituțională a reținut că

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

acest drept vizează modul, mijloacele și condițiile în care se realizează administrarea treburilor de 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 informațiile de interes public.

Conform *Ratingului Dreptului la Informare*² – efectuat de Centrul pentru Drept și Democrație – *Legea nr. 982/2000* este evaluată cu un scor total de 93 de puncte din 150 posibile.³ Astfel, din perspectiva calității legislației, Republica Moldova ocupă doar locul 52 în clasamentul a 136 de state.⁴

Similar, 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).⁵

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 de interes public (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 de interes public, 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 de interes public, care nu țin cont de evoluția tehnologiilor informaționale (art. 12 și 13);
- reglementări lacunare în privința plăților percepute pentru comunicarea informațiilor de interes public, fapt care oferă furnizorilor posibilitatea de a impune tarife nejustificate și nerezonabile (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);

² <https://www.rti-rating.org/>

³ <https://www.rti-rating.org/country-detail/?country=Moldova>

⁴ <https://www.rti-rating.org/country-data/>

⁵ https://freedomhouse.org/sites/default/files/2021-11/fh-Moldova_Access-to-Info-Report_Rom-revised.pdf

- 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*”.

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 în materie din alte state, în special:

- a) Albania – *Legea nr. 119/2014 privind dreptul la informație*;
- b) Serbia – *Legea privind accesul liber la informația de importanță publică*, din 2003;
- c) Estonia – *Legea informației publice*, din 2000;
- d) Croația – *Legea privind dreptul de acces la informație*, din 2013;
- e) Slovenia – *Legea accesului la informația 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 33 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 – Obiectul de reglementare

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 prevederilor privind accesul la informațiile de interes public.

Din obiectul de reglementare al legii, precum și din prevederile subsecvente ale proiectului, reiese nemijlocit și scopul legii. Astfel, nu este necesară indicarea expresă și/sau separată a scopului.⁶

Alin. (2) prevede că accesul la informațiile de interes public atribuite la secret de stat se realizează în conformitate cu *Legea nr. 245/2008 cu privire la secretul de stat*. În așa fel, deși informația atribuită la secret de stat constituie informație de interes public (în sensul definiției prevăzute la art. 2 din lege), accesul la secretul de stat se realizează în conformitate cu reglementările detaliate și exhaustive din *Legea nr. 245/2008 cu privire la secretul de stat*. Prin urmare, prevederile art. 4-32 din prezenta lege nu se aplică informațiilor atribuite la secret de stat.

În altă ordine de idei, conform alin. (3), accesul la informațiile de interes public atribuite la informație de mediu se realizează în conformitate cu prezenta lege și *Regulamentul privind accesul publicului la informația de mediu*, aprobat prin *Hotărârea Guvernului nr. 1467/2016*. Se va reține faptul că în cazul unei divergențe între o prevedere din prezenta lege și o prevedere din Regulament, se aplică prevederea din lege.

⁶ *Manual de tehnică legislativă*, elaborat, publicat și actualizat de Ministerul Federal al Justiției al Republicii Federale Germania (*Bundesministerium der Justiz*), p. 89, pct. 362 – <https://bit.ly/3HxCMOg>

Articolul 2 – Informațiile de interes public

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

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

Cu toate acestea, *Constituția Republicii Moldova* operează la art. 34 alin. (1) cu noțiunea „*informație de interes public*”. Prin urmare, în vederea asigurării coerenței normative a cadrului legal, este imperativă utilizarea noțiunii „*informații de interes public*”, în conformitate cu textul Legii Supreme și jurisprudența Curții Constituționale.

În altă ordine de idei, 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 urmează a fi înțelese **toate informațiile 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 care se află în posesia furnizorului reprezintă informație de interes public.

În altă ordine de idei, prezenta lege se aplică doar în privința informațiilor documentate, existente și disponibile. În acest sens, *Raportul explicativ al Convenției de la Tromsø* prevede că dreptul de acces se limitează la documentele

existente.⁷ Iar, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, în cauza *Magyar Helsinki Bizottság v. Ungaria [MC]*, 8 noiembrie 2016 – în care a formulat „criteriile-prag” pentru aprecierea incidenței dreptului de acces la informațiile deținute de autoritățile publice – a statuat următoarele:

„(δ) Existența și disponibilitatea informațiilor

169. Ajungând la concluzia că refuzul accesului a încălcat articolul 10, Curtea a acordat anterior atenție faptului că informațiile solicitate erau „existente și disponibile” și nu pretindeau colectarea vreunor date de către Guvern (vezi *Társaság a Szabadságjogokért v. Ungaria*, 14 aprilie 2009, § 36, și, *a contrario*, *Weber v. Germania* (dec.), 6 ianuarie 2015, § 26). Pe de altă parte, Curtea a respins argumentul autorităților naționale privind dificultatea anticipată de strângere a informațiilor ca motiv pentru refuzul lor de a-i oferi reclamantului documente, acolo unde o asemenea dificultate a fost generată de propria practică a autorităților (vezi *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes v. Austria*, 28 noiembrie 2013, § 46).

170. În lumina jurisprudenței menționate mai sus și având în vedere și formularea articolului 10 § 1 (în special cuvintele „fără amestecul autorităților publice”), Curtea consideră că existența și disponibilitatea informațiilor solicitate trebuie să constituie aspecte importante în analiza generală privind caracterul de „ingerință” în libertatea de a „primi și comunica informații” a refuzului de a oferi informații, așa cum este protejat de această prevedere”.

Articolul 3 – Furnizorii de informații

După cum a fost expus *supra*, art. 2 definește informațiile de interes public drept toate informațiile deținute de furnizorii de informații.

Într-o succesiune logică, art. 3 enumeră exhaustiv totalitatea subiecților care constituie furnizori de informații și care vor fi obligați să asigure accesul la informațiile aflate în posesia sa.

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 organizațiile și persoanele 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;

⁷ Raportul explicativ al *Convenției de la Tromsø*, § 14 – <https://rm.coe.int/16800d3836>

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 persoană 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*.

d) persoanele juridice de drept privat în care furnizorii de informații prevăzuți la lit. a)-c) sau e) au calitatea de fondator sau cofondator;

În sensul art. 175 alin. (2) din *Codul civil nr. 1107/2002*, persoanele juridice de drept privat pot avea scop lucrativ – societățile comerciale (Capitolul II, Secțiunea I) sau scop nelucrativ – organizațiile necomerciale (Capitolul II, Secțiunea a 5-a).

Astfel, în cazul în care furnizorii prevăzuți la lit. a), b), c) sau e) au calitatea de fondator sau cofondator în entitățile menționate *supra*, acestea de asemenea vor constitui furnizori de informații și vor fi obligate să respecte prevederile prezentei legi.

e) persoanele juridice de drept privat controlate de furnizorii de informații prevăzuți la lit. a)-d), 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)-d)) corespunde cel puțin uneia dintre următoarele condiții:

- a) deține, singură sau împreună cu persoanele care acționează în mod concertat, majoritatea participațiilor 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.

f) persoanele juridice de drept privat care prestează servicii publice (în privința informațiilor care se referă la prestarea serviciilor publice);

Prevederea respectivă nu se limitează doar la serviciile publice reglementate de *Legea nr. 234/2021 cu privire la serviciile publice* (în vigoare la 4 februarie 2023). Sunt incidente și serviciile publice reglementate de *Legea serviciilor publice de gospodărie comunală nr. 1402/2002*.

Este esențial că nu toate informațiile deținute de aceste persoane juridice vor constitui informații de interes public, ci numai cele care au fost elaborate/create sau recepționate/colectate în cadrul prestării serviciilor publice.

g) asociațiile profesionale și organele de autoadministrare ale profesiilor conexe sectorului justiției (Uniunea Avocaților din Republica Moldova, Uniunea Națională a Executorilor Judecătorești, Camera Notarială, Uniunea administratorilor autorizați);

Administrarea profesiilor conexe sectorului 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.

h) executorii judecătorești și notarii (în privința informațiilor care se referă la exercitarea atribuțiilor prevăzute de lege);

Conform art. 2 alin. (1) din *Legea nr. 113/2010 privind executorii judecătorești*, executorul judecătoresc este persoană fizică investită de stat cu competența de a îndeplini activități de interes public prevăzute de lege și fiind, în exercitarea atribuțiilor de serviciu, un exponent al puterii de stat.

În mod similar, conform art. 8 alin. (1) din *Legea nr. 69/2016 cu privire la organizarea notarilor*, notarul este exponentul puterii de stat, împuternicit în modul stabilit de lege în baza licenței și a ordinului de investire cu împuterniciri.

Astfel, atât executorii judecătorești, cât și notarii, sunt exponenți ai puterii de stat și vor constitui furnizori de informații.

Este esențial că nu toate informațiile deținute de executorii judecătorești sau notari reprezintă informații de interes public, ci numai informațiile care reies din exercitarea atribuțiilor prevăzute de lege.

i) partidele politice și organizațiile social-politice.

Conform art. 1 alin. (2) din *Legea nr. 294/2007 privind partidele politice*, partidele politice, fiind instituite democratice ale statului de drept, promovează valorile democratice și pluralismul politic, contribuie la formarea opiniei publice, participă, prin înaintarea și susținerea candidaților, la alegeri și la constituirea autorităților publice, stimulează participarea cetățenilor la alegeri, participă, prin reprezentanții lor, la exercitarea în mod legal a puterii în stat, desfășoară alte activități în conformitate cu legea.

Pornind de la faptul că partidele politice realizează o veritabilă activitate de interes public – participând la constituirea autorităților publice și la exercitarea în mod legal a puterii în stat – în vederea asigurării transparenței acestor entități, se evidențiază o tendință tot mai răspândită de a include partidele politice în calitate de furnizori de informații (*e.g.* Spania, Polonia, România, etc.). Or, *Codul bunelor practici în domeniul partidelor politice*, adoptat de Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția) în cadrul celei de-a 77-a sesiunii plenare (12-13 decembrie 2008), prevede următoarele:

„2. Principiile diriguitoare ale partidelor politice

[...]

d. Transparența și deschiderea

19. Partidele trebuie să ofere acces la documentele și discuțiile lor programatice și ideologice, la procedurile de luare a deciziilor și la contabilitatea partidului, în vederea fortificării transparenței și a concordanței cu principiile buneii guvernări.”

Articolul 4 – 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, atât persoanelor fizice, cât și persoanelor juridice, fără absolut nici o discriminare – inclusiv indiferent de cetățenie, naționalitate sau reședință. Astfel, prevederile legii sunt incidente și în cazul străinilor sau apatrizilor cu reședința pe teritoriul unui alt stat decât Republica Moldova.

Este imperios să accentuăm că prevederile *Convenției de la Tromsø* nu permit instituirea unor regimuri juridice preferențiale în materia accesului la informațiile de interes public, *i.e.* care să fie aplicabil 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* prevede 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.”⁸

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

„Articolul 5 – Procesarea solicitării accesului la documente oficiale

[...]

⁸ *Raportul explicativ al Convenției de la Tromsø*, § 17 – <https://rm.coe.int/16800d3836>

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

Referitor la acest paragraf, *Raportul explicativ al Convenției de la Tromsø* prevede 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.”⁹

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

Prin urmare, prezenta lege instituie garanții mult mai largi în materia accesului la informațiile de interes public – fiind 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.

Totodată, accentuăm că derogări esențiale privind prelucrarea datelor cu caracter personal, efectuate în scopuri jurnalistice, vor fi operate nemijlocit în *Legea nr. 133/2011 privind protecția datelor cu caracter personal* – legea care reglementează relațiile sociale ce apar în procesul de prelucrare a datelor cu caracter personal. Or, *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)* permite stabilirea unor

⁹ *Ibidem*, § 48.

exonerări și derogări foarte largi în privința prelucrării efectuate în scopuri jurnalistice sau în scopul exprimării academice, artistice sau literale (art. 85).

Modificările respective sunt efectuate prin intermediul proiectului de lege privind modificarea unor acte normative (asigurarea accesului la informațiile de interes public).

Aceste modificări nu numai țin cont de propunerile legislative promovate de reprezentanții mass-media (proiectul de lege nr. 497 din 7 decembrie 2020), dar oferă garanții și mai largi în materia prelucrării datelor cu caracter personal efectuate în scopuri jurnalistice, în strictă conformitate cu *acquis*-ul Uniunii Europene.

Precizăm că stabilirea unor astfel de reglementări în cuprinsul unei legi privind accesul la informațiile de interes public este improprie – nefiind conformă cu reglementările și standardele internaționale, excedând obiectul de reglementare al legii și afectând esențial normele de tehnică legislativă, precum și coerența actului normativ. Din acest considerent, reglementările respective urmează să se regăsească în legislația care reglementează protecția datelor cu caracter personal, în corespundere cu *acquis*-ul Uniunii Europene și totalitatea legislațiilor naționale în domeniul respectiv.

Articolul 5 – 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 de interes public la cerea 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. 8-10 și 11-22).

Articolul 6 – Limitarea accesului la informațiile de interes public

În conformitate cu art. 34 alin. (1) din *Constituția Republicii Moldova*, dreptul persoanei de a avea acces la orice informație de interes public nu poate fi îngrădit.

Cu toate acestea, conform art. 34 alin. (3) din *Legea Supremă*, dreptul la informație nu trebuie să prejudicieze măsurile de protecție a cetățenilor sau siguranța națională.

Adițional, conform art. 54 alin. (2) din *Constituție*, exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sînt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției.

După cum este statuat în jurisprudența constantă a Curții Constituționale, dreptul de acces la informații de interes public 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 la art. 3 § 1 (a)-(k).

Astfel, pornind de la prevederile *Constituției Republicii Moldova* și a *Convenției de la Tromsø*, precum și de la standardele internaționale în materie, art. 6 alin. (1) prevede că accesul la informațiile de interes public poate fi limitat doar în cazul în care este necesar de a proteja unul din următoarele scopuri legitime reglementate de lege:

- a) apărarea sau securitatea națională;
- b) siguranța sau ordinea publică;
- c) prevenirea sau descoperirea infracțiunilor ori contravențiilor;
- d) efectuarea urmăririi penale;
- e) desfășurarea procedurii judiciare sau administrative;
- f) viața privată;
- g) secretul comercial sau bancar;
- h) proprietatea intelectuală (cu excepția informației produse în baza unui contract încheiat cu autoritățile publice, instituțiile publice ori întreprinderile de stat sau municipale).

Accentuăm că alin. (2) din acest articol prevede că limitarea accesului la informațiile de interes public poate fi realizată doar prin aplicarea și satisfacerea criteriului proporționalității limitării, în conformitate cu art. 7.

Deci, art. 6 alin. (1) prevede doar scopurile legitime (*i.e.* temeiul material) în baza căruia accesul la informațiile de interes public poate fi limitat. Este imperativ ca aceste temeuri să fie aplicate în strictă conformitate cu art. 7, care prevede nemijlocit modalitatea în care poate fi realizată limitarea, *i.e.* prin demonstrarea, motivată și concludentă, a faptului că:

- a) dezvăluirea informației va prejudicia unul din scopurile legitime prevăzute la art. 6 alin. (1);**
- b) nu există alte măsuri pentru a evita prejudiciul care va fi cauzat prin dezvăluirea informației;**
- c) interesul public de a accesa informația nu prevalează asupra prejudiciului care va fi cauzat.**

Art. 7 este analizat detaliat după art. 6 din prezenta notă informativă.

În privința scopurilor legitime enumerate la art. 6 alin. (1), 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. Adițional, 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. Adițional, 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 sunt definite 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.¹⁰

c) 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;*

¹⁰ *Ibidem*, § 24.

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 măsurile și acțiunile de prevenire/descoperire a infracțiunilor sau contravențiilor.

d) 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.¹¹

e) desfășurarea procedurii judiciare sau administrative;

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. 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

¹¹ *Ibidem*, § 25.

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*:

- a) procedurile disciplinare în curs de desfășurare (art. 3 § 1 (d));
- b) activitățile de inspecție, control sau supraveghere, efectuate de către autoritățile abilitate (art. 3 § 1 (e));
- c) deliberările din cadrul autorităților publice cu privire la examinarea unor cazuri individuale (art. 3 § 1 (k)).

f) viața privată;

Conceptul de „*viață privată*” este prevăzut în calitate de scop legitim pentru limitarea accesului la informații în totalitatea reglementărilor, recomandărilor și standardelor internaționale:

- a) art. 3 § 1 (f) din *Convenția de la Tromsø*;
- b) art. V din Recomandarea Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei nr. 19 privind accesul la informația deținută de autoritățile publice, adoptată la 25 noiembrie 1981;
- c) art. IV § 1 (iv) din Recomandarea Comitetului de Miniștri nr. 2 privind accesul la documentele oficiale, adoptată la 21 februarie 2002;
- d) art. 10 § 2 coroborat cu art. 8 din *CEDO*;

Și *Constituția Republicii Moldova* prevede la art. 28 că statul respectă și ocrotește, *inter alia*, viața privată.

După cum a fost statuat la nivel de principiu 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* (în continuare – *Hotărîrea Curții Constituționale nr. 29/2019*), acest drept merită un respect egal în raport cu dreptul la informații prevăzut la art. 34 din *Constituție*:

„48. Ambele drepturi sunt protejate de Constituție, prin articolul 34 și, respectiv, prin articolul 28. Niciunul dintre aceste drepturi nu este absolut. Fiecare poate fi supus restricțiilor, *inter alia*, pentru protecția drepturilor altor persoane, după cum prevede articolul 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 (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Von Hannover v. Germania* (nr. 2) [MC], 7 februarie 2012, § 106). 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.”.

Conceptul de „*viață privată*” reprezintă o noțiune juridică complexă și nesuscetibilă de o definiție exhaustivă. În acest sens, în *Hotărîrea Curții Constituționale nr. 16/2016 privind excepția de neconstituționalitate a articolului 10 alin. (4) din Legea nr. 151 din 30 iulie 2015 cu privire la Agentul guvernamental (accesul la informație)*, Înalta Curte a statuat următoarele:

„54. Conceptul de „*viață privată*” este un termen larg, care nu poate fi definit exhaustiv și care include integritatea fizică și psihică a unei persoane și, prin urmare, poate cuprinde mai multe aspecte ale identității persoanei, cum ar fi, de exemplu, identificarea de gen, orientarea sexuală, precum și elemente ce privesc dreptul la reputație (*S. și Marper c. Regatului Unit* [MC], nr. 30562/04 și nr. 30566/04, § 66, 4 decembrie 2008). Termenul respectiv include informațiile cu caracter personal în privința cărora există o speranță legitimă că nu vor fi publicate fără consimțământul celor la care acestea se referă (*Flinkkilä și alții c. Finlandei*, nr. 25576/04, § 75, 6 aprilie 2010 și *Saaristo și alții c. Finlandei*, nr. 184/06, § 61, 12 octombrie 2010).

Adițional, în *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).”.

Astfel, prelucrarea datelor cu caracter personal este în măsură să încalce dreptul la viață privată.

Cu toate acestea, se va reține faptul că nu orice divulgare a datelor cu caracter personal constituie o ingerință nejustificată în viața privată. Or, nu orice prelucrare a informațiilor referitoare la o persoană fizică (identificată sau identificabilă) este în măsură să încalce dreptul lor la viață privată.

Acest lucru este valabil, în special, în cazul persoanelor publice.¹² După cum este menționat în *Hotărîrea Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova nr. 7/2012 cu privire la practica aplicării de către instanțele de judecată*

¹² În conformitate cu art. 2 din *Legea nr. 64/2010 cu privire la libertatea de exprimare*, persoana publică este:

a) persoana care exercită funcții publice; și

b) o altă persoană care, datorită statutului, poziției sociale sau altor circumstanțe, trezește interesul public.

a unor prevederi ale Legii cu privire la libertatea de exprimare ¹³, 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 atât mai mare cu cît figura publică și informația dezvăluită sunt mai importante.¹⁴

Pornind de la aceste considerente, art. 6 alin. (3) din prezenta lege prevede expres că este interzisă limitarea accesului la informațiile de interes public ce constituie date cu caracter personal care derivă din activitatea profesională a agenților publici, în sensul Legii integrității nr. 82/2017, în special:

- a) numele și prenumele;
- b) funcția;
- c) studiile;
- d) experiența profesională;
- e) evaluarea performanțelor profesionale;
- f) sancțiunile disciplinare;
- g) salariul;
- h) conflictele de interese;
- i) condamnările penale, măsurile procesuale de constrîngere sau sancțiunile contravenționale.

Atît definiția noțiunii de „*activitatea profesională*”, cît și a noțiunii de „*agent public*”, sunt prevăzute în *Legea integrității nr. 82/2017*.¹⁵

Se va reține că sintagma „*în special*” denotă faptul că lista datelor prevăzute la lit. a)-i) 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-mail, telefon, 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.

¹³ http://jurisprudenta.csj.md/search_hot_expl.php?id=277

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ 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.

Astfel, *ab initio*, în nici un caz și sub nici un motiv, accesul la aceste date cu caracter personal nu poate fi limitat. Or, informațiile în cauză sunt aferente exercitării unei funcții publice, care implică un standard sporit de transparență – fapt reiterat în jurisprudența constantă a Curții Europene a Drepturilor Omului și a Curții de Justiție a Uniunii Europene.

În aceeași ordine de idei, remarcăm că un șir de acte normative prevăd că anumite date cu caracter personal sunt de natură publică, accesul la acestea nefiind posibil de a fi îngrădit. Cu titlu de exemplu, art. 34¹ din *Legea nr. 220/2007 privind înregistrarea de stat a persoanelor juridice și a întreprinzătorilor individuali* prevede expres că au caracter public numele și prenumele administratorului persoanei juridice, numele și prenumele fondatorilor (asociațiilor) și mărimea cotelor de participare ale acestora în capitalul social, precum și numele, prenumele, țara de reședință ale beneficiarului efectiv/beneficiarilor efectivi ai persoanei juridice și ai întreprinzătorului individual.

În altă ordine de idei, dacă în cazurile expuse *supra*, legea, *ab initio*, prevede imposibilitatea limitării accesului la informații, atunci, în cazul altor date cu caracter personal, limitarea accesului va putea fi efectuată exclusiv prin aplicarea și satisfacerea criteriului proporționalității limitării, prevăzut la art. 7 din lege. Astfel, furnizorii de informații și, după caz, instanțele de judecată, urmează să pună în balanță drepturile concurente.

Pornind de la caracterul general și neexhaustiv al conceptului de „*viață privată*”, precum și de la faptul că corelația dintre dreptul de acces la informații, pe de o parte, și dreptul la respectarea vieții private, pe de altă parte, este de natură foarte complexă, Înalta Curte a statuat că nu poate exista o concluzie unică privind afectarea dreptului la respectarea vieții private în cazul dezvăluirii anumitor date cu caracter personal. Există, însă, concluzii care depind de circumstanțele fiecărui caz concret, iar la aceste concluzii pot ajunge, pe de o parte, funcționarii responsabili din cadrul autorităților publice, cărora li se solicită accesul la informații de interes public, iar pe de altă parte, judecătorii de drept comun, în eventualitatea în care sunt sesizați (a se vedea HCC nr. 29/2019, § 49; HCC nr. 24/2021, § 63).

În acest sens, *Hotărîrea Curții Constituționale nr. 29/2019* este de o importanță deosebită. Or, în aceasta, Înalta Curte a statuat criteriile care urmează a fi aplicate de către furnizorii de informații, sau instanțele de judecată, la punerea în balanță a dreptului de acces la informațiile de interes public cu dreptul la respectarea vieții private:

„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.”.

Criteriile expuse *supra* de Înalta Curte vor fi analizate la aplicarea criteriului proporționalității limitării reglementat la art. 7 alin. (1) din lege și, în special, a condiției prevăzute la lit. c) – „*interesul public de a accesa informația nu prevalează asupra prejudiciului care va fi cauzat.*”.

g) secretul comercial sau bancar;

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.

Adițional, 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.

La rîndul său, conceptul de „*secret bancar*” este reglementat de art. 96 și 97 din *Legea nr. 202/2017 privind activitatea băncilor*. Astfel, conform art. 96 alin. (1) și (2) din legea nominalizată, constituie secret bancar toate datele sau informațiile referitoare la activitatea băncii, precum și orice date sau informații, aflate la dispoziția băncii, referitoare la persoana, bunurile, activitatea, afacerea, relațiile personale sau de afaceri ale clienților băncii ori informațiile referitoare la conturile clienților (solduri, rulaje, operațiuni derulate), tranzacțiile încheiate de clienți, precum și a altor informații despre clienți care i-au devenit cunoscute.

h) proprietatea intelectuală (cu excepția informației produse în baza unui contract încheiat cu autoritățile sau instituțiile publice).

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 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.).

Se va reține că de la acest scop legitim sunt exceptate informațiile create/produse în baza unui contract încheiat cu autoritățile sau instituțiile publice. Această exceptare se referă în special la lucrările analitice realizate pentru autoritățile și instituțiile publice, precum: studii, rapoarte, analize, expertize, note informative, etc.

Articolul 7 – Criteriul proporționalității limitării

După cum s-a precizat anterior, scopurile legitime enumerate la art. 6 alin. (1) lit. a)-h) reprezintă doar temeiul material în baza căruia poate fi limitat accesul la informațiile de interes public. Or, conform art. 6 alin. (2) limitarea accesului poate fi realizată doar prin aplicarea și satisfacerea criteriului proporționalității limitării, reglementat la art. 7.

Criteriul proporționalității limitării transpune cele două principii fundamentale care vizează aprecierea posibilității limitării accesului la informații, fiind reglementate la art. 3 § 2 din *Convenția de la Tromsø*:

- a) principiul „testului prejudiciului” (eng. „*harm-test*”);
- b) principiul „balansării intereselor” (eng. „*balancing of interests*”).¹⁶

¹⁶ Raportul explicativ al Convenției de la Tromsø, § 36-38 – <https://rm.coe.int/16800d3836>

Astfel, conform art. 7, pentru a putea limita accesul la informațiile de interes public, furnizorii de informații sunt obligați să demonstreze, motivat și concludent, existența următoarelor condiții cumulative:

a) dezvăluirea informației va prejudicia unul din scopurile legitime prevăzute la art. 6 alin. (1);

Mai întâi, furnizorul de informații trebuie să demonstreze faptul că divulgarea informației solicitate va prejudicia unul din scopurile legitime prevăzute la art. 6 alin. (1). În acest sens, se va ține cont de prevederile legale care reglementează scopul relevant și, în special, circumstanțele factuale ale fiecărui caz concret, pornind de la natura informațiilor solicitate, consecințele dezvăluirii informației, afectarea persoanelor terțe, precum și alte criterii particulare.

b) nu există alte măsuri pentru a evita prejudiciul care va fi cauzat prin dezvăluirea informației;

Dacă furnizorul de informații va constata că divulgarea informațiilor solicitate va prejudicia un scop legitim, acesta urmează să demonstreze că nu sunt alte măsuri, mai puțin intruzive, care vor înlătura cauzarea prejudiciului respectiv (e.g. excluderea informațiilor sau a părților unui document, depersonalizarea (anonimizarea) datelor cu caracter personal, etc.).

c) interesul public de a accesa informația nu prevalează asupra prejudiciului care va fi cauzat.

Se atenționează asupra faptului că simpla constatare a celor 2 condiții descrise *supra* nu este suficientă pentru a putea limita accesul la informațiile de interes public. Astfel, chiar dacă: (i) dezvăluirea informației va prejudicia un scop legitim și (ii) nu există alte măsuri pentru a evita acest prejudiciu – accesul la informațiile de interes public oricum nu poate fi limitat în cazul în care interesul public de a accesa informația prevalează asupra prejudiciului care va fi cauzat.

Prin urmare, în vederea limitării accesului, furnizorul de informații este obligat să demonstreze că interesul public de a accesa informația nu prevalează asupra prejudiciului ce va fi cauzat unui scop legitim prevăzut la art. 6 alin. (1) din lege.

La interpretarea noțiunii de „*interes public*”, din această condiție esențială, se va ține cont de cele expuse de Curtea Constituțională în *Hotărîrea Curții Constituționale 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).”.

De asemenea, se va ține cont de numeroasele definiții a noțiunii de „*interes public*”, reglementate de 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.

Nu în ultimul rând, noțiunea de „*interes public*” este definită și în *Legea nr. 64/2010 cu privire la libertatea de exprimare* – interes al societății (și nu simpla curiozitate a indivizilor) față de evenimentele ce țin de exercitarea puterii publice într-un stat democratic sau față de alte probleme care, în mod normal, trezesc interesul societății sau al unei părți a ei.

CAPITOLUL II – TRANSPARENȚA PROACTIVĂ

Articolul 8 – 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 deține, în interesul promovării transparenței și eficacității administrării publice, 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 publice 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.¹⁷

Conform art. 5 lit. a) din prezenta lege, transparența proactivă reprezintă una din principalele forme de acces la informațiile de interes public, 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, alin. (1) din art. 8 prevede categoriile informațiilor care urmează a fi obligatoriu publicate de către autoritățile publice (în sensul art. 7 din *Codul administrativ nr. 116/2018*). Informațiile trebuie să fie publicate pornind de la specificul activității autorității, sau 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 prevăzut la alin. (1) ține cont de:

- a) *Regulamentul cu privire la paginile oficiale ale autoritățile administrației publice în rețeaua Internet, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 188/2012;*
- b) *Principiile administrației publice ale OCDE SIGMA;*¹⁸
- c) *Standardul Băncii Mondiale de dezvăluire proactivă a informațiilor publice.*¹⁹

¹⁷ *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.

¹⁸ <https://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration.htm>

¹⁹ *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 sunt reglementate 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. 8 instituie cerințele minime în publicarea informațiilor de interes public. Astfel, furnizori de informații pot publica pe pagina lor web oficială orice alte informații de interes public care se referă la activitatea sau domeniul său de competență.

Articolul 9 – Actualizarea informațiilor de interes public

Articolul instituie obligația respectării unui termen expres pentru publicarea și actualizarea informațiilor prevăzute la art. 8 (7 zile de la data disponibilității acestora).

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

Articolul 10 – 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 11 – 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, cu excepțiile prevăzute de lege (*i.e.* secretul de stat, precum și informațiile ce întrunesc condițiile art. 6 și 7), 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. 11-22 din lege.

Se atenționează asupra faptului că, deși o parte din aceste prevederi sunt similare cu cele din *Codul administrativ nr. 116/2018*, conform art. 11 alin. (3) prevederile codului 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* și o normă din prezenta lege, se aplică norma din prezenta lege.

Referitor la sintagma „*Orice persoană fizică sau juridică*” se va ține cont de raționamentele expuse la art. 4 din prezenta notă informativă.

Articolul 12 – Înaintarea cererii

Asemănător prevederilor din *Codul administrativ nr. 116/2018*, cererea de comunicare a informațiilor de interes public poate fi înaintată furnizorului de informații în 3 modalități:

- a) transmisă în formă electronică, prin intermediul poștei electronice a furnizorului de informații;
- b) depusă în scris la sediul furnizorului de informații sau expediată prin poștă ori fax;
- c) depusă verbal, fiind consemnată într-un proces-verbal.

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 de comunicare a informațiilor de interes public transmisă în formă electronică nu trebuie să întrunească cerințele legale stabilite pentru documentele electronice. Astfel, aceste cereri pot fi înaintate fără aplicarea semnăturii electronice.

Referitor la cererea depusă verbal, consemnată într-un proces verbal, este incident art. 73 alin. (6) din *Codul administrativ nr. 116/2018*, care prevede că petițiile pot fi formulate verbal în cadrul programului de audiență cu publicul. Aceste petiții se consemnează într-un proces-verbal și se înregistrează de către subdiviziunea sau persoana responsabilă de relațiile cu publicul din cadrul autorității publice.

Articolul 13 – Înregistrarea cererii

Furnizorul de informații este obligat să primească și să înregistreze cererea, în ziua recepționării.

Conform alin. (1), cererile vor fi înregistrate într-un registru special, denumit Registrul cererilor de comunicare a informațiilor de interes public, în conformitate cu instrucțiunile cu privire la ținerea lucrărilor de secretariat în privința cererilor de comunicare a informațiilor de interes public, ce urmează a fi aprobate de Guvern în termen de 6 luni de la data publicării legii în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Astfel, pornind de la particularitățile distincte a cererilor de comunicare a informațiilor de interes public (în raport cu petițiile), lucrările de secretariat în privința acestora vor fi ținute separat de alte lucrări de secretariat, fiind reglementate conform instrucțiunilor specifice aprobate de Guvern după publicarea legii.

Aceste măsuri sunt necesare pentru asigurarea controlului eficient al examinării și soluționării cererilor. Mai mult decât atât, aceste măsuri sunt imperioase pentru asigurarea evidenței, a generalizării și a analizei datelor statistice relevante, în scopul monitorizării și supravegherii efective a implementării legii (conform mecanismelor prevăzute la Capitolul VI din prezenta lege). Astfel, datorită instituirii registrului special și a instrucțiunilor specifice, va fi posibilă evidența unor informații esențiale privind modul examinării și soluționării cererilor, în special: numărul cererilor înaintate, termenele de examinare, cazurile în care sunt percepute plăți pentru comunicarea informațiilor de interes public (inclusiv temeiul legal), 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 scopuri legitime invocate, din cele prevăzute la art. 6 alin. (1)).

În calitate de măsură tranzitorie, pînă la aprobarea de către Guvern a instrucțiunilor cu privire la ținerea lucrărilor de secretariat în privința cererilor de comunicare a informațiilor de interes public (care va include și modelul registrului special), cererile vor fi înregistrate conform *Instrucțiunilor privind ținerea lucrărilor de secretariat referitoare la petițiile persoanelor fizice, organizațiilor legal constituite adresate organelor de stat, întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor Republicii Moldova*, aprobate prin *Hotărîrea Guvernului nr. 208/1995*.

Articolul 14 – Conținutul cererii

Pentru a putea fi examinată de furnizorul de informații, cererea trebuie să conțină 4 elemente obligatorii:

- a) numele și prenumele sau denumirea solicitantului;
- b) adresa poștei electronice a solicitantului sau adresa poștală (în cazul în care se solicită răspuns pe această cale);
- c) denumirea furnizorului de informații;
- d) specificarea informațiilor de interes public 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. 18 alin. (1) din lege.

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, se atrage atenția asupra faptului că în cazul în care solicitantul dorește satisfacerea unei cereri de comunicare a unor informații de interes public care reprezintă date cu caracter personal, este imperativă respectarea exigențelor prevăzute de *Legea nr. 133/2011 privind protecția datelor cu caracter personal* (cu excepția cazului prevăzut la art. 6 alin. (3) din lege, care prevede interzicerea limitării accesului la datele cu caracter personal ce derivă din activitatea profesională a agenților publici).

Această concluzie derivă expres din prevederile *Legii nr. 133/2011 privind protecția datelor cu caracter personal*, care reglementează regimul juridic special al prelucrării datelor cu caracter personal. Iar, în acest sens, de o importanță esențială este jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului și, în special, a Curții de Justiție a Uniunii Europene. Or, aceste instituții, în jurisprudența sa constantă, au statuat că orice solicitare de acces la documentele din autoritățile publice care conțin date cu caracter personal, trebuie să cuprindă o motivație bine întemeiată din parte solicitantului.²⁰

În acest sens, sunt imperioase constatările Curții de Justiție a Uniunii Europene pe 3 cauze definitorii, în care s-a interpretat relația dintre dreptul de acces la documentele instituțiilor Uniunii Europene, pe de o parte, și dreptul la respectarea datelor cu caracter personal, pe de altă parte:

- a) *Hotărîrea CJUE din 29 iunie 2010 în cauza Comisia Europeană vs. The Bavarian Lager Co. Ltd.*, C-28/08 P;
- b) *Hotărîrea CJUE din 23 noiembrie 2011 în cauza Gert-Jan Dennekamp vs. Parlamentul European*, T-82/09;
- c) *Hotărîrea CJUE din 29 iulie 2015 în cauza Gert-Jan Dennekamp vs. Parlamentul European*, T-115/13.

Pornind de la constatările esențiale statuate de Curtea de Justiție a Uniunii Europene în hotărîrile nominalizate *supra*, Autoritatea Europeană pentru Protecția Datelor a elaborat și un ghid de aplicare a prevederilor relevante.²¹

²⁰ *Protecția Datelor cu Caracter Personal vs. Accesul la Informații Publice, Jurisprudența europeană și practici naționale*, Institutul pentru Politici și Reforme Europene, Analiza tematică nr. 1/2018, p. 12 – <https://bit.ly/3WJ2IA1>

²¹ *Public access to documents containing personal data after the Bavarian Lager ruling*, European Data Protection Supervisor, Brussels, 2011 – <https://bit.ly/3YRp9zx>

În contextul celor expuse *supra*, se atenționează asupra faptului că în vederea satisfacerii cererilor prin care se solicită comunicarea unor informații de interes public ce constituie date cu caracter personal, este imperativă respectarea prevederilor *Legii nr. 133/2011 privind protecția datelor cu caracter personal*, fiind necesară indicarea temeiului, scopului accesării, precum și altor elemente prevăzute de lege (**cu excepția cazului în care se solicită comunicarea datelor cu caracter personal prevăzute la art. 6 alin. (1). Referitor la aceste date, pentru satisfacerea deplină a cererii nu este necesară indicarea temeiului, scopului accesării sau ale altor elemente prevăzute de *Legea nr. 133/2011*).**

Articolul 15 – Sancțiunile pentru lipsa elementelor obligatorii ale cererii

Cererea de comunicare a informației de interes public care nu conține unul din elementele obligatorii prevăzute la art. 14 alin. (1) lit. a)-c) nu se examinează.

Dacă în cerere nu este indicată și specificată informația de interes public solicitată sau dacă, din conținutul cererii, nu este posibilă identificarea informației solicitate (*i.e.* dacă nu este întrunit elementul obligatoriu prevăzut la art. 14 alin. (1) lit. d)), furnizorul de informații, în termen de cel mult 5 zile lucrătoare de la data înregistrării cererii, comunică solicitantului asupra neajunsului și îi oferă un termen rezonabil pentru înlăturarea acestuia.

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

În cazul în care solicitantul nu înlătură neajunsul în termenul rezonabil acordat, cererea nu se examinează.

Articolul 16 – Conexarea cererilor

În cazul în care solicitantul înaintează furnizorului de informații mai multe cereri prin care solicită comunicarea acelorași informații de interes public, acestea se conexează, solicitantul urmînd să primească un singur răspuns, care trebuie să facă referire la toate cererile înaintate.

Articolul 17 – 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 termen de executare, care vor fi specificate din timp.

Din punct de vedere al dreptului comparat, în statele cu un indice înalt în domeniul accesului la informație, sunt prevăzute următoarele termene:

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

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 5 zile calendaristice, în cazul în care 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 împreună cu motivele prelungirii.

Se atenționează asupra faptului că în cazul conexării cererilor conform art. 16, termenul de examinare și soluționare curge de la data înregistrării primei cereri înaintate de către solicitant.

În fine, cererile depuse verbal se soluționează imediat, în ziua depunerii, numai dacă informațiile solicitate sunt disponibile. În cazul în care informațiile solicitate nu sunt disponibile pe parcursul zilei, vor fi aplicabile termenele prevăzute la alin. (1)-(3) din prezentul articol.

Articolul 18 – Modalitatea comunicării informațiilor de interes public

Informațiile de interes public sunt comunicate în modalitatea indicată în cerere, după cum urmează:

- a) furnizarea informației în formă electronică;
- b) expedierea informației prin poștă, pe suport de hârtie;
- c) eliberarea informației la sediul furnizorului de informații;
- d) examinarea informației în original la sediul furnizorului de informații.

În cazul în care în cerere nu este indicată expres modalitatea preferată de comunicare a informațiilor solicitate, acestea sunt furnizate în formă electronică. Dacă cererea nu conține adresa poștei electronice a solicitantului, informațiile sunt expediate prin poștă, pe suport de hârtie.

Furnizarea informației în formă electronică presupune furnizarea, prin intermediul poștei electronice, după caz, a documentelor electronice, a

înscrierilor în format electronic, a copiilor scanate în format electronic de pe documentele pe suport de hârtie, precum și a informațiilor exprimate în orice formate digitale care pot fi transmise prin intermediul poștei electronice (text, imagine, audio, video, etc.). De asemenea, furnizarea informației în formă electronică se referă și la furnizarea datelor din registrele de stat prin intermediul platformei de interoperabilitate.

Articolul 19 – Plățile pentru comunicarea informațiilor de interes public

În prezent, una din principalele deficiențe în domeniul accesului la informațiile de interes public constă în faptul că orice furnizor de informații poate decide de sine stătător și unilateral în privința instituirii și perceperii unor plăți pentru comunicarea informațiilor. Prin urmare, deseori, furnizorii impun plăți vădit nerezonabile și nejustificate.

Această deficiență normativă este înlăturată prin intermediul art. 19 alin. (1) și (2), care instituie caracterul gratis al comunicării informațiilor de interes public și limitează excepțiile doar la nivelul unei legi sau hotărâri a Guvernului.

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.

Pe de altă parte, acest articol permite existența unor excepții strict determinate – *i.e.* numai în cazul în care plățile sunt prevăzute ori derivă expres din lege sau hotărâre a Guvernului. Norma respectivă este esențială, or, în așa mod va fi asigurată claritatea și previzibilitate plăților, fiind stabilite la nivelul unui act legislativ sau guvernamental.

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 autogestiuune, *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 Guvernare Electronică, Comisia Națională a Pieței Financiare, etc.).

În altă ordine de idei, în scopul acoperirii normative a cheltuielilor aferente comunicării unor informații de interes public, prezenta lege prevede expres și cuantumul plății care poate fi solicitat de către furnizori, în cazul comunicării

informațiilor pe suport de hârtie, dacă volumul acestora va depăși 20 de pagini. Astfel, furnizorul **poate decide** (*i.e.* nu este obligatoriu) să solicite achitarea unei plăți în mărime de 0,02 unități convenționale pentru fiecare pagină (unitatea convențională constituind 50 de lei). Acest tarif este uniformizat cu cel prevăzut la art. 83 alin. (5) din *Codul administrativ nr. 116/2018*. Se accentuează faptul că dacă volumul informațiilor va depăși 20 de pagini, plata de 0,02 unități convenționale se stabilește inclusiv pentru primele 20 de pagini.

Articolul 20 – Readresarea cererii

În cazul în care toate sau o parte din informațiile solicitate nu sunt deținute de furnizorul de informații în adresa căruia a fost înaintată cererea, dar se află în posesia unui alt furnizor, atunci cererea este readresată furnizorului respectiv. În acest caz, originalul sau copia cererii se expediază pentru examinare furnizorului relevant, strict în partea ce vizează informațiile care nu se află în posesia furnizorului inițial. Readresarea poate fi realizată în termen de 5 zile lucrătoare de la data înregistrării cererii, fapt despre care este informat solicitantul.

Pentru examinarea și soluționarea cererii readresate începe un nou termen, conform art. 17, care curge de la data înregistrării cererii readresate.

Articolul 21 – Respingerea cererii

Cererea de comunicare a informațiilor de interes public se respinge total sau parțial în 2 cazuri alternative:

- a) furnizorul de informații nu deține informațiile solicitate; sau
- b) în privința tuturor informațiilor 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. 17.

Articolul 22 – Refuzul de a comunica informațiile de interes public

Refuzul total sau parțial de a comunica informațiile de interes public poate fi efectuat doar în conformitate cu art. 6 și 7, în termenul prevăzut la art. 16.

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 refuzului, prevăzut la art. 6 alin. (1);

- e) motivarea refuzului, conform criteriului proporționalității limitării prevăzut la art. 7;
- f) modalitatea de contestare a refuzului (denumirea și adresa instanței de judecată, precum și termenul de contestare);
- g) 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 sunt de accesibilitate limitată conform art. 6 și 7, furnizorul de informații emite un refuz parțial conform alin. (2) și este obligat să comunice informațiile la care accesul nu poate fi limitat.

Dacă anumite părți dintr-un document oficial conțin informații de accesibilitate limitată conform art. 6 și 7, furnizorul de informații emite un refuz parțial conform alin. (2) și este obligat să comunice părțile documentului care nu conțin informațiile de accesibilitate limitată.

CAPITOLUL IV – CONTESTAREA ACȚIUNILOR SAU INACȚIUNILOR FURNIZORILOR DE INFORMAȚII

Articolele 23-25 – Modalitatea de contestare a acțiunilor sau inacțiunilor furnizorilor de informații

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:

- a) depunerea unei acțiuni în contencios administrativ – în cazul contestării acțiunilor sau inacțiunilor autorităților publice;
- b) depunerea unei cereri de chemare în judecată în ordine generală – în cazul contestării acțiunilor sau inacțiunilor unor alți furnizori de informații decât autoritățile publice.

În altă ordine de idei, art. 24 instituie prevederi speciale cu privire la examinarea și soluționarea cauzelor civile sau de contencios administrativ, ce urmăresc asigurarea celerității și flexibilității proceselor judiciare:

- a) cauzele se examinează în procedură scrisă;

- b) cauzele se examinează și soluționează în termen de cel mult 2 luni de la data acceptării cererii/acțiunii de către judecător. Prin „soluționare” se înțelege faptul că în cel mult 2 luni, instanța de judecată este obligată să pronunțe dispozitivul hotărîrii pe fondul cauzei;
- c) hotărîrile și încheierile instanței de judecată sunt definitive și executorii din momentul pronunțării dispozitivului și pot fi atacate conform legii.

De asemenea, conform art. 23 alin. (5), orice persoană poate să sesizeze Avocatul Poporului (Ombudsmanul) prin înaintarea unei cereri cu privire la încălcarea dreptului de acces la informațiile de interes public, care se depune, examinează și soluționează în conformitate cu prevederile *Legii nr. 52/2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul)*.

CAPITOLUL V – RĂSPUNDEREA JURIDICĂ

Articolele 25-27 – Sancțiunile pecuniare aplicate de către instanța de judecată pentru încălcările legislației privind accesul la informațiile de interes public

Una din noutățile esențiale introduse prin intermediul prezentei legi constă în instituirea unui mecanism eficient de sancționare și responsabilizare a furnizorilor de informații, care să asigure respectarea deplină a cadrului normativ.

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

- a) art. 71¹ din *Codul contravențional nr. 218/2008* – instituie răspunderea contravențională pentru încălcarea intenționată a dispozițiilor legale cu privire la petiționare, dar și a celor cu privire la 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. 71¹ 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 de către agenții constatatori, se referă la nerespectarea termenului de examinare și soluționare a unei petiții (30 de zile).

Mai grav, *circa* 25% din deciziile agenților constatatori sunt contestate, majoritatea fiind anulate. Acest lucru nu numai afectează eficiența procedurii, dar și relevă deficiențe procedurale esențiale.²²

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.* viața privată, secretul comercial sau bancar, proprietatea intelectuală), precum și a legislației pertinente (*e.g.* *Legea nr. 133/2011 privind protecția datelor cu caracter personal*, *Codul civil nr. 1107/2002*, *Legea nr. 202/2017 privind activitatea băncilor*);
- 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 informațiile de interes public (*HCC nr. 19/2015*; *HCC nr. 16/2016*; *HCC nr. 29/2019*; *HCC nr. 3/2021*; *HCC nr. 24/2021*).

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 puncte din 10**.

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, pînă în prezent, nu a existat nici o cauză penală inițiată în baza acestei componente infracționale.

²² *Indicele accesului la informație: măsurarea transparenței instituțiilor publice în Republica Moldova*, Freedom House, 2021, p. 16 – <https://bit.ly/3FQsnfq>

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 informațiile de interes public.

Prin urmare, proiectul propune instituirea răspunderii pecuniare, care reprezintă aplicarea unei amenzi conducătorului furnizorului de informații, de către instanța de judecată, în cazul în care, la examinarea unei contestații împotriva acțiunilor sau inacțiunilor furnizorului, instanța a constatat o încălcare a prevederilor prezentei legi, pasibilă de sancționare pecuniară.

Astfel, conform art. 24 alin. (4) din proiectul de lege, dacă la examinarea unei cauze judiciare instanța de judecată va constata o încălcare a prevederilor prezentei legi, aceasta va aplica persoanei responsabile 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 emisă de către judecător la pronunțarea asupra fondului unei cauze judiciare.

Conform art. 26, amenda reprezintă o sancțiune pecuniară care se aplică de către instanța de judecată pentru încălcările prevăzute la art. 25. Astfel, atragem atenția că nu orice încălcări a prevederilor prezentei legi sunt pasibile de sancțiune pecuniară, ci numai cele enumerate exhaustiv la art. 25:

- a) nepublicarea informațiilor de interes public în modul prevăzut de art. 8;
- b) refuzul în primirea cererii sau neînregistrarea acesteia;
- c) necomunicarea numărului și a datei de înregistrare a cererii;
- d) încălcarea termenului de examinare și soluționare a cererii;
- e) comunicarea necorespunzătoare a informațiilor de interes public;
- f) solicitarea unor plăți ilegale pentru comunicarea informațiilor;
- g) readresarea sau respingerea neîntemeiată (totală sau parțială) a cererii;
- h) refuzul necorespunzător sau neîntemeiat (total sau parțial) de a comunica informațiile de interes public.

Referitor la încălcarea prevăzută la lit. e), comunicarea informațiilor este „*necorespunzătoare*” în cazul în care:

- 1) au fost comunicate alte informații decât cele solicitate în cerere;
- 2) au fost comunicate numai o parte din informațiile solicitate în cerere;
- 3) informațiile au fost comunicate într-o altă modalitate decât cea indicată în cerere, conform art. 18.

Referitor la încălcarea prevăzută la lit. h), refuzul este „*necorespunzător*” dacă furnizorul a refuzat comunicarea informațiilor de interes public:

- 1) fără indicarea temeiului legal al refuzului, prevăzut la art. 6; și/sau
- 2) fără motivarea refuzului prin aplicarea criteriului proporționalității limitării conform art. 7.

În altă ordine de idei, refuzul este „neîntemeiat” în cazul în care furnizorul, deși a indicat temeiul legal și a aplicat criteriul proporționalității limitării, a interpretat eronat prevederile legale sau circumstanțele particulare ale cazului concret.

Amenda se aplică persoanei responsabile și se stabilește în unități convenționale.

În sensul prezentei legi, persoana responsabilă este, după caz:

- a) conducătorul furnizorului de informații; sau
- b) persona împuternicită expres de lege să comunice informațiile de interes public solicitate.

Conform art. 27 alin. (2), sunt conducători ai furnizorilor de informații următoarele persoane:

- a) conducătorul autorității sau instituției publice;
- b) administratorul, organul executiv unipersonal sau conducătorul organului executiv colegial al persoanei juridice de drept privat;
- c) președintele asociației profesionale sau al organului de autoadministrare al profesiilor conexe sectorului justiției;
- d) președintele partidului politic sau al organizației social-politice.

Astfel, după cum se desprinde din reglementările expuse *supra*, este pasibil de răspundere pecuniară nu însăși furnizorul de informații (*e.g.* autoritatea publică, instituția publică, etc.), ci, de regulă, conducătorul acestuia, indiferent de faptul cine este nemijlocit vinovat de încălcarea săvârșită (un executor, șef subdiviziune, etc.). Modalitate asemănătoare de sancționare este prezentă, în special, în legislația statelor balcanice și este apreciată drept o bună practică, deoarece:

- a) asigură responsabilizarea reală și eficientă a factorilor responsabili pentru controlul intern managerial în cadrul furnizorului de informații. Or, tocmai conducătorul asigură buna funcționare și gestionare a activităților administrative, dispunând de atribuțiile necesare efectuării unor modificări structurale sau instituționale interne, pentru asigurarea respectării de către personal a prevederilor legislației privind accesul la informațiile de interes public;
- b) în ipoteza aplicării amenzii furnizorului de informații, dar nu unei persoane concrete, nu ar exista răspunderea personală a subiecților – fapt ce nu ar asigura modificarea conduitei profesionale în raport cu respectarea prevederilor normative. Or, sancțiunile pecuniare ar viza bugetul instituțional, nu și patrimoniul personal.

- c) aplicarea amenzilor în raport cu autoritățile sau instituțiile publice creează deficiențe semnificative pentru eventuala valorificarea/încasarea acestora în bugetul de stat, deoarece procedura de executare silită a creanțelor bănești în cazul persoanelor juridice de drept public este mai dificilă și anevoioasă, care determină riscul real al nevalorificării amenzilor aplicate;
- d) contribuie direct la majorarea bugetului de stat, or, amenzile sunt încasate din contul persoanelor responsabile (nu din contul bugetelor instituționale). Bugetul autorităților și instituțiilor publice este parte componentă a bugetului de stat. Prin urmare, eventuala încasare a unor amenzi din contul acestora nu va majora bugetul de stat.

În altă ordine de idei, conform art. 26 alin. (1) lit. b), este „*persoană responsabilă*” și persoana împuternicită expres de lege să comunice informațiile de interes public solicitate.

Această prevedere se referă, în special, la persoanele care efectuează urmărirea penală și judecătoria. Or, conform art. 212 alin. (1) din *Codul de procedură penală nr. 122/2003*, materialele urmăririi penale nu pot fi date publicității decât cu autorizația persoanei care efectuează urmărirea penală (nu conducătorul organului de urmărire penală). În mod similar, conform *Codului de procedură penală nr. 122/2003* și *Codului de procedură civilă nr. 225/2003*, accesul la anumite informații din cadrul unei cauze judiciare poate fi oferit de către judecătorul responsabil de examinarea cauzei (nu conducătorul instanței de judecată).

Adițional, această ipoteză este incidentă în cazul executorilor judecătorești și notarilor, care, în conformitate cu prezenta lege, sunt furnizori de informații.

În fine, 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 conducătorului sau altor persoane pentru încălcările formale comise, indiferent dacă acestea au cauzat sau nu prejudicii materiale sau morale.

CAPITOLUL VI – MONITORIZARE ȘI CONTROL

Articolul 28 – 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 (enumerare la art. 30 alin. (2)).

În mod corespunzător, art. 29-31 prevăd atribuțiile acestor subiecți în domeniul monitorizării și controlului respectării dreptului de acces la informațiile de interes public.

Articolul 29 – Atribuțiile Avocatului Poporului (Ombudsmanului)

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 de interes public să fie în atenția constantă a Avocatului Poporului, prin realizarea atribuțiilor specifice prevăzute la art. 29 alin. (1):

- 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).

În altă ordine de idei, alin. (2) conține prevederea imperativă conform căreia Raportul anual al Avocatului Poporului privind respectarea drepturilor și libertăților omului în Republica Moldova cuprinde un sub-capitol consacrat situației privind respectarea dreptului de acces la informațiile de interes public.

Această prevedere este determinată de faptul că nu toate rapoartele anuale ale Avocatului Poporului abordează separat domeniul accesului la informație.²³

Adițional, alin. (3) prevede că Avocatul Poporului poate prezenta public rapoarte tematice privind respectarea dreptului de acces la informațiile de interes public.

Articolul 30 – Atribuțiile Cancelariei de Stat

Pentru asigurarea raportării și 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.

Raportul va cuprinde analiza datelor statistice generalizate din registrele cererilor de comunicare a informațiilor de interes public ale următoarelor autorități:

- a) Parlamentul;
- b) Președintele Republicii Moldova;
- c) Guvernul;
- d) autoritățile administrației publice centrale de specialitate;
- e) autoritățile publice autonome;
- f) autoritățile unităților teritoriale autonome cu statut juridic special;

²³ Cu titlu de exemplu este Raportul Avocatului Poporului privind respectarea drepturilor și libertăților omului în Republica Moldova în anul 2021 – <https://bit.ly/3WLnIGI>

- g) autoritățile administrației publice locale;
- h) Consiliul Superior al Magistraturii, Consiliul Superior al Procuraturii, instanțele de judecată și procuraturile;
- i) 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.

Se atenționează asupra faptului că autoritățile publice menționate *supra*, sunt obligate să prezinte Cancelariei de Stat, la cerere, toate informațiile cuprinse în registrele cererilor de comunicare a informațiilor de interes public.

Articolul 31 – Atribuțiile altor autorități publice

De asemenea, în vederea raportării detaliate și diferențiate a informațiilor din registrele autorităților publice nominalizate, art. 31 prevede că fiecare autoritate în parte este obligată să elaboreze și publice anual, pe pagina web oficială, pînă la sfîrșitul lunii martie, raportul privind cererile de comunicare a informațiilor de interes public, care va cuprinde datele statistice din registrele cererilor de comunicare a informațiilor de interes public, ținute de autoritățile publice în cauză.

CAPITOLUL VII – DISPOZIȚII FINALE ȘI TRANZITORII

Articolul 32 – Dispoziții finale

Intrarea în vigoare a legii este prevăzută pentru 1 iunie 2023. Or, conform *Planului 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, termenul-limită pentru intrarea în vigoare a legii este iunie 2023.

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

În scopul asigurării evidenței și analizei efective a statisticii judiciare în privința cauzelor judiciare cu privire la contestarea acțiunilor sau inacțiunilor furnizorilor de informații, Agenția de Administrare a Instanțelor Judecătorești, în termen de 3 luni de la publicarea prezentei legi, va aproba modelele rapoartelor statistice necesare în acest sens, în special:

a) modelul raportului statistic privind cauzele judiciare cu privire la contestarea acțiunilor sau inacțiunilor furnizorilor de informații (va cuprinde datele statistice generale cu privire la cauzele judiciare);

b) modelul raportului statistic privind amenzile aplicate persoanelor responsabile pentru încălcările legislației privind accesul la informațiile de interes public (va cuprinde datele statistice specifice amenzilor aplicate și încasate);

c) după caz, modelele altor rapoarte statistice necesare evidenței și analizei efective a statisticii judiciare în materia accesului la informațiile de interes public.

Articolul 33 – Dispoziții tranzitorii

Alin. (1) prevede că pînă la aprobarea de către Guvern a instrucțiunilor privind ținerea lucrărilor de secretariat referitoare la cererile de comunicare a informațiilor de interes public, prevăzute la art. 14 alin. (1), cererile vor fi înregistrate conform *Instrucțiunilor privind ținerea lucrărilor de secretariat referitoare la petițiile persoanelor fizice, organizațiilor legal constituite adresate organelor de stat, întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor Republicii Moldova*, aprobate prin *Hotărîrea Guvernului nr. 208/1995*.

Alin. (2) și (3) cuprind măsurile cu privire la continuarea raporturilor juridice născute în temeiul vechilor reglementări, care urmează a fi înlocuite de noul act normativ. Astfel, atît cererile de acces la informațiile oficiale, cît și cererile de chemare în judecată/acțiunile în contencios administrativ, înaintate sau acceptate 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. 19, comunicarea informațiilor de interes public este gratuită, **cu excepțiile stabilite de lege sau hotărîre a Guvernului**. 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*.

Prin urmare, proiectul nu generează cheltuieli financiare suplimentare.

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).

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 instrucțiunile cu privire la ținerea lucrărilor de secretariat în privința cererilor de comunicare a informațiilor de interes public (care va cuprinde și modelul Registrului cererilor de comunicare a informațiilor de interes public).

Secretar de stat

Eduard SERBENCO