



# Observator de politici publice

## Politici responsabile pentru dezvoltare durabilă

*Observatorul de politici publice cuprinde analiza unor proiecte de acte normative de sensibilitate sporită din agendele Executivului și Legislativului din Republica Moldova, precum și a unor informații publice, pentru a identifica aspectele care ar putea afecta interesul public și pentru a îmbunătăți politicile publice.*

*Documentul a fost realizat în cadrul proiectului "Mobilizarea societății civile pentru monitorizarea și sesizarea asupra integrității instituțiilor statului și activităților anticorupție în Moldova" implementat de Transparency International – Moldova cu suportul Secției Justiție Penală și Aplicare a Legii a Ambasadei Statelor Unite ale Americii la Chișinău. Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă neapărat poziția finanțatorilor.*

### Propuneri pentru îmbunătățirea Proiectului de lege privind accesul la informațiile publice

Proiectul de lege privind accesul la informațiile publice, elaborat de către Ministerul Justiției și supus procedurii de avizare și consultare publică, propune modificări importante și binevenite ale cadrului normativ, menite să asigure salvagardarea eficientă a dreptului la informație, statuat la art. 34 din Constituția Republicii Moldova.

Scopul principal al Proiectului este revizuirea cadrului normativ național în vederea transpunerii prevederilor Convenției Consiliului European privind accesul la documentele oficiale, adoptată la Tromsø la 18 iunie 2009 (în continuare – Convenția de la Tromsø) și ratificată de Parlamentul Republicii Moldova prin Legea nr. 217/2013. Convenția de la Tromsø a intrat în vigoare la 1 decembrie 2020, fiind tratat internațional obligatoriu care consfințește și reglementează dreptul general de acces la documentele oficiale deținute de către autoritățile publice.

În mod evident, transpunerea consecventă a prevederilor Convenției de la Tromsø este absolut imperioasă. De altfel, din câte cunoaștem, Republica Moldova este primul stat-parte al acestui tratat internațional, care a inițiat o revizuire a cadrului normativ în domeniu.

Prin urmare, este esențială asigurarea conformității depline a noii legi cu prevederile imperative ale Convenției de la Tromsø, în special în contextul în care legislația națională va fi supusă monitorizării din partea

Grupului de specialiști privind accesul la documentele oficiale.

În acest sens, după cum este expus și în Raportul explicativ al Convenției de la Tromsø, statele-părți trebuie, în mod necondiționat, să implementeze riguros nucleul minim al prevederilor imperative din Convenție.

Este de apreciat că Proiectul asigură o transpunere fidelă a prevederilor Convenției de la Tromsø.

Astfel, prevederile Proiectului sunt conform standardelor imperative ale acestui tratat și oferă o îmbunătățire substanțială a cadrului normativ național menit să asigure valorificarea dreptului constituțional la informație.

În special, sunt binevenite normele ce se referă la:

- definirea informațiilor publice cu maximă generalitate (toate informațiile înregistrate și deținute de furnizorii de informații);
- extinderea listei subiecților care constituie furnizori de informații (fiind incluse și persoanele juridice de drept privat controlate de către autoritățile sau instituțiile publice, precum și întreprinderile energetice);
- consfințirea expresă a „testului de proporționalitate” care urmează a fi efectuat de către furnizori în vederea limitării accesului la informațiile publice;
- clarificarea expresă a relației între prevederile legii și normele generale din Codul administrativ (legea specială versus legea generală);
- procedurile judiciare flexibile și operative de examinare și soluționare a contestațiilor (procedură scrisă și în termene restrânse);
- instituirea mecanismului de răspundere juridică a furnizorilor de informații (sanctiunea pecuniară aplicată de către instanța de judecată pentru încălcarea legii).

Totuși, există aspecte, reglementarea cărora ar putea fi îmbunătățită, și anume.

1. La articolul 8 lit. a) din Proiect este prevăzută prima condiție a proporționalității limitării accesului la informațiile publice – „testul prejudiciului” – reglementată expres la art. 3 § 2 din Convenție de

la Tromso. În Proiect, această condiție prevede că limitarea accesului la informațiile publice este efectuată dacă „dezvăluirea informației poate prejudicia unul din scopurile legitime prevăzute la art. 7 alin. (1)”.

Urmează a fi reținut faptul că sintagma „poate prejudicia” reprezintă un standard de probațiune redus. Or, furnizorii de informații nu vor fi nevoiți să demonstreze că accesul la anumite informații publice va cauza un prejudiciu real și substanțial unui scop legitim reglementat la art. 7. Aceștia se vor limita la descrierea unor prejudicii potențiale, care nu neapărat se vor produce în realitate.

Cu titlu de exemplu, art. 16 alin. (2) din Legea privind dreptul de acces la informație a Croației prevede un standard de probațiune mai înalt ce urmează a fi satisfăcut de către autoritățile publice: „(2) La efectuarea testului de proporționalitate și al interesului public, autoritățile publice trebuie să determine dacă accesul la informație poate fi restricționat în scopul protejării oricăror interese protejate la art. 15 (2) și (3) al prezentei legi, dacă oferirea accesului la informația solicitată în fiecare caz individual ar prejudicia serios aceste interese și dacă necesitatea protecției dreptului la restricție sau interesul public prevalează. [...]”<sup>1</sup>

Astfel, restricționarea accesului la informațiile publice ar trebui să constituie o măsură *ultima ratio*, care ar putea fi efectuată doar în măsura în care divulgarea unor informații ar prejudicia real și substanțial scopurile legitime enumerate la art. 7 din Proiect.

În acest sens sunt pertinente și prevederile de la art. 17 (2) din Legea nr. 119/2014 privind dreptul la informație a Albaniei: „Dreptul la informație poate fi restrâns, dacă oferirea informațiilor cauzează un prejudiciu clar și serios următoarelor interese: [...]”<sup>2</sup>

Prin urmare, propunem, la art. 8 lit. a) din Proiect, substituirea sintagmei „poate prejudicia” cu sintagma „va prejudicia”. Astfel, prin substituirea verbului modal „poate” vor fi asigurate standarde mai înalte în asigurarea dreptului de acces la informațiile publice. Or, furnizorii nu vor putea invoca prejudicii ipotetice sau imaginare, dar vor fi nevoiți să demonstreze prejudiciul care va fi cauzat nemijlocit prin dezvăluirea informațiilor solicitate.

2. Art. 8 lit. b) din Proiect, la rândul său, prevede a doua condiție a proporționalității limitării accesului la informațiile publice – „testul interesului public” – de asemenea reglementată expres la art. 3 § 2 din Convenție de la Tromso. Conform acestei condiții, limitarea accesului la informațiile publice poate fi efectuată numai în cazul în care prejudiciul, ce

poate fi cauzat unui scop legitim, prevalează asupra interesului public în accesarea informației.

Conform Notei informative la proiect, la interpretarea noțiunii de „interes public” din această condiție esențială, furnizorii de informații și, după caz, instanțele de judecată, urmează să țină cont de cele expuse de Curtea Constituțională la § 55 din Hotărârea Curții Constituționale nr. 29/2019 privind excepția de neconstituționalitate a articolului 16 alin. (9) din Legea nr. 180 din 26 iulie 2018 privind declararea voluntară și stimularea fiscală (accesul la informațiile privind declararea voluntară a bunurilor).

Totuși, în pofida acestui fapt, considerăm că prevederea de la art. 8 lit. b) nu întrunește criteriul de previzibilitate a normelor juridice, deoarece noțiunea de „interes public” nu este definită sau explicată nemijlocit în textul legii, fapt care va determina dificultăți esențiale pentru furnizorii de informații în interpretarea prevederilor legale și va cauza practici discreționare și neuniforme în aplicarea prevederilor legale.

În acest sens, sugerăm abordarea acestui aspect similar modului de tratare în legile speciale din Macedonia de Nord (art. 3)<sup>3</sup>, Muntenegru (art. 17)<sup>4</sup> sau Bosnia și Herțegovina (art. 9 § 2)<sup>5</sup>, jurisdicții în care noțiunea de „interes public” este definită și explicată nemijlocit în textul legii, astfel încât să ofere o ghidare pentru furnizorii referitor la sensul în care această noțiune urmează a fi interpretată.

Cu titlu de exemplu, în Macedonia de Nord noțiunea de „interes public” este definită ca interesul în informația a cărei divulgare:

- dezvăluie abuz de poziție oficială sau conduită coruptă;
- dezvăluie dobândirea sau utilizarea ilegală a fondurilor bugetare;
- dezvăluie potențialele conflicte de interese;
- dezvăluie și previne amenințări grave la sănătatea sau viața persoanelor;
- dezvăluie și previne pericolul în prejudicierea mediului înconjurător;
- ajută la înțelegerea unei probleme pentru care este creată o politică publică sau desfășurată o dezbateră parlamentară;
- asigură tratamentul egal în fața legii al fiecărui cetățean.

<sup>3</sup> <https://aspi.mk/wp-content/uploads/2021/02/Law-on-free-access-to-public-information.pdf>

<sup>4</sup> [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDD-REF\(2012\)004rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDD-REF(2012)004rev-e)

<sup>5</sup> <https://www.rti-rating.org/wp-content/uploads/Bosnia-and-Herzegovina.pdf>

<sup>1</sup> <https://www.rti-rating.org/wp-content/uploads/Croatia.pdf>

<sup>2</sup> <https://www.rti-rating.org/wp-content/uploads/Albania.pdf>

3. Este novatoriu și binevenit mecanismul de sancționare a încălcărilor legislației privind accesul la informații, prevăzut la Capitolul V. Or, aplicarea unei sancțiuni pecuniare de către instanța de judecată în cadrul procedurilor judiciare, odată cu constatarea unor încălcări ale legii, va reprezenta o simplificare importantă a modalității de tragere la răspundere juridică, în comparație cu procedurile de tragere la răspundere contravențională.

Cu toate acestea, observăm că conceptul răspunderi juridice a fost modificat în urma avizării, astfel încât subiectul răspunderii nu mai este conducătorul furnizorului de informații, ci furnizorul în calitate de persoană juridică.

Considerăm o astfel de abordare inferioară conceptului inițial. Din cele menționate în Nota informativă inițială - o astfel de abordare ar fi avut un impact mai benefic, din următoarele considerente:

- ar fi determinat responsabilizarea reală și eficientă a persoanelor care asigură controlul intern managerial în cadrul furnizorului de informații. Or, tocmai conducătorul este direct responsabil pentru buna funcționare și gestionare a activităților administrative, dispunând de atribuțiile necesare efectuării unor modificări structurale sau instituționale interne;
- ar fi determinat modificarea conduitei profesionale în raport cu respectarea prevederilor normative. Or, sancțiunile pecuniare ar fi vizat bugetul instituțional, nu și patrimoniul personal;
- ar fi evitat riscul nevalorificării amenzilor aplicate autorităților și instituțiilor publice. Or, procedura de executare silită a creanțelor bănești în cazul persoanelor juridice de drept public este mai dificilă și anevoioasă;
- ar fi contribuit nemijlocit la creșterea veniturilor la bugetul de stat. Or, amenzile ar fi fost încasate din contul persoanelor responsabile, nu din contul bugetelor instituționale.

Prin urmare, sugerăm menținerea conceptului inițial al răspunderii juridice. Iar pentru a evita riscurile legate de dubla sancționare pentru aceeași faptă (*non bis in idem*), sugerăm excluderea componentei contravenționale prevăzute la art. 71 din Codul contravențional.

4. În cazul în care propunerea *supra* nu va fi acceptată, considerăm important ca, cel puțin, să fie ridicate cuantumul amenzilor aplicate furnizorilor de informații pentru încălcările legii. Or, în pofida faptului că subiectul răspunderii pecuniare a fost substituit (de la persoană fizică la persoană juridică), cuantumul amenzilor a rămas neschimbat

și este unul neînsemnat pentru bugetul instituțional al autorităților sau al instituțiilor publice.



**TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL**  
MOLDOVA

Tel. 0696646492,

022 20-34-85

Str. „31-August 1989”, nr.98,  
of. 205, Chișinău, MD-2004,  
Republica Moldova

E-mail:

office@transparency.md

[www.transparency.md](http://www.transparency.md)