

ACCESUL LA INFORMAȚIILE PUBLICE

MANUAL PRIVIND TRANSPARENȚA
GHID PRACTIC AL LEGII PRIVIND ACCESUL
LA INFORMAȚIILE DE INTERES PUBLIC



Cofinanțat de
Uniunea Europeană

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

ACCESUL LA INFORMAȚIILE PUBLICE

MANUAL PRIVIND TRANSPARENȚA
GHID PRACTIC AL LEGII PRIVIND ACCESUL
LA INFORMAȚIILE DE INTERES PUBLIC

AUTOR:
DAWID SZEŚCIŁO

Ghid privind jurisprudența Curții Europene
a Drepturilor Omului (CtEDO) referitor la accesul
la informație, cu accent pe relevanța acesteia
pentru Republica Moldova de **Helen Darbshire**

Chișinău, 2024

Acestă publicație a fost realizată cu susținerea financiară a Uniunii Europene și a Consiliului Europei. Conținutul acesteia reprezintă responsabilitatea exclusivă a Proiectului „Sprijin pentru dialogul politic structurat, coordonarea implementării Acordului de asociere și consolidarea procesului de armonizare a legislației pentru Republica Moldova”, finanțat de Uniunea Europeană și implementat de un consorțiu condus de DAI Global Austria GmbH & Co KG. Conținutul publicației aparține autorului și nu reflectă în mod neapărat viziunea Uniunii Europene sau a Consiliului Europei.

Reproducerea extraselor (până la 500 de cuvinte) este autorizată, cu excepția scopurilor comerciale, atâta timp cât se păstrează integritatea textului, extrasul nu este folosit în afara contextului, nu oferă informații incomplete sau nu induce în eroare în alt mod cititorul, datorită naturii, domeniului sau conținutului textului. Toate celelalte solicitări privind reproducerea/traducerea integrală sau parțială a documentului trebuie adresate Direcției Comunicare, Consiliul Europei (F-67075 Strasbourg Cedex sau publishing@coe.int).

Council of Europe Publishing
F-67075 Strasbourg Cedex
<http://book.coe.int>

Macheta și tipărirea prezentului Manual a fost elaborat în cadrul proiectului Consiliului Europei „Sprijin pentru pluralismul media și a libertății de exprimare în Republica Moldova”.

Copertă și machetă:
SC Promo Profit SRL

Tipărit de:
SC Promo Profit SRL



Implementat de:



Cuprins

Autor	7
Mulțumiri	8
Introducere	9
Capitolul I. DISPOZIȚII GENERALE	12
Articolul 1. Scopul legii	12
Articolul 2. Obiectul și domeniul de aplicare	12
Articolul 3. Principiile accesului la informațiile de interes public	14
Articolul 4. Informațiile de interes public	17
Articolul 5. Furnizorii de informații	18
Articolul 6. Dreptul de acces la informațiile de interes public	23
Articolul 7. Formele de acces la informațiile de interes public	23
Articolul 8. Informațiile cu accesibilitate limitată	24
Articolul 9. Criteriul proporționalității limitării accesului la informațiile de interes public	32
Capitolul II. TRANSPARENȚĂ PROACTIVĂ	37
Articolul 10. Publicarea informațiilor de interes public pe paginile web oficiale ale furnizorilor de informații	37
Articolul 11. Actualizarea informațiilor de interes public	42
Articolul 12. Alte modalități de diseminare a informațiilor de interes public	43
Capitolul III. COMUNICAREA INFORMAȚIILOR DE INTERES PUBLIC LA CERERE	46
Articolul 13. Cererea de comunicare a informațiilor de interes public	46
Articolul 14. Înaintarea cererii	48
Articolul 15. Înregistrarea cererii	49
Articolul 16. Conținutul cererii	50
Articolul 17. Sancțiuni pentru lipsa elementelor obligatorii ale cererii	51
Articolul 18. Conexarea cererilor	52
Articolul 19. Termenul de examinare și soluționare a cererii	53
Articolul 20. Modalitatea de comunicare a informațiilor de interes public	55
Articolul 21. Limba în care sunt comunicate informațiile de interes public	57
Articolul 22. Plățile pentru comunicarea informațiilor de interes public	57
Articolul 23. Respingerea cererii	59
Articolul 24. Refuzul de a comunica informațiile de interes public	60
Capitolul IV. CONTESTAREA ACȚIUNILOR SAU INACȚIUNILOR FURNIZORILOR DE INFORMAȚII	64
Articolul 25. Modalitatea de contestare	64
Articolul 26. Prevederi speciale privind examinarea și soluționarea cauzelor de contencios administrativ	65

Capitolul V. RĂSPUNDEREA JURIDICĂ	67
Articolul 27. Răspunderea juridică	67
Articolul 28. Faptele ce constituie încălcări ale legislației privind accesul la informațiile de interes public, pasibile de sancțiune pecuniară	67
Articolul 29. Amenda aplicată furnizorului de informații	68
Capitolul VI. MONITORIZARE ȘI CONTROL	70
Articolul 30. Autoritățile publice competente.	70
Articolul 31. Atribuțiile Avocatului Poporului	71
Articolul 32. Atribuțiile Cancelariei de Stat.	72
Articolul 33. Atribuțiile altor autorități publice	74
Capitolul VII. DISPOZIȚII FINALE ȘI TRANZITORII	75
Articolul 34. Dispoziții finale.	75
Articolul 35. Dispoziții tranzitorii	75
Ghid privind jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (CtEDO) referitor la accesul la informație, cu accent pe relevanța acesteia pentru Republica Moldova	76
Anexa A: Rezumatul cauzelor-cheie	93

Autor

Dr. Habil. Dawid Sześciło – Profesor asistent la Facultatea de Drept și Administrație, Universitatea din Varșovia. Începând cu 2014, expert OCDE SIGMA, lucrează la numeroase proiecte de asistență și evaluare a reformelor administrației publice în domeniul responsabilității (organizarea administrației publice, accesul la informațiile publice, instituțiile de supraveghere, accesul la justiția administrativă, răspunderea publică) în mai multe țări: Albania, Armenia, Bosnia și Herțegovina, Kosovo, Moldova, Muntenegru, Macedonia de Nord, Serbia, Turcia și Ucraina. Este expert Senior al Proiectului UE „*Srijin pentru dialogul politic structurat, coordonarea implementării Acordului de asociere și îmbunătățirea procesului de aproximare legală*” care sprijină Ministerul Justiției în elaborarea noii Legi privind accesul la informațiile de interes public în Republica Moldova. Cercetător invitat la Universitatea de Afaceri și Economie din Viena (2014-2015), profesor invitat la Universitatea de Stat din Georgia, Atlanta (2019), lector invitat la universitățile din Salzburg, Porto, Lisabona și Uppsala. Autor a peste 250 de publicații academice privind administrația publică, dreptul public și drepturile omului.

Mulțumiri

Doresc să-mi exprim recunoștința sinceră Ministerului Justiției al Republicii Moldova, pentru cooperarea excelentă în procesul de elaborare a noii Legi privind accesul la informațiile de interes public, dar și pentru comentariile foarte constructive și utile la primul proiect al acestui manual. De asemenea, aș dori să mulțumesc în mod deosebit întregii echipe a Proiectului UE „*Srijin pentru dialogul politic structurat, coordonarea implementării Acordului de asociere și îmbunătățirea procesului de aproximare legală*”, în special lui Primoz Vehar, Rodicăi Secrieru, Anastasiei Patrașko și Oficiului Consiliului Europei la Chișinău pentru cooperarea extraordinară și sprijinul continuu în activitatea mea în acest domeniu.

Introducere

Noua Lege privind accesul la informațiile de interes public (LAIP) a fost adoptată de Parlamentul Republicii Moldova la 9 iunie 2023. Această lege va intra în vigoare la 8 ianuarie 2024, înlocuind Legea nr. 982/2000 privind accesul la informație (LAI). Proiectul „*Srijin pentru dialogul politic structurat, coordonarea implementării Acordului de asociere și îmbunătățirea procesului de aproximare legală*” a oferit sprijin continuu Ministerului Justiției pe parcursul întregului proces de elaborare a noii LAIP. În decursul procesului, am pregătit un set de documente și materiale, inclusiv:

- Recomandări privind reforma cadrului legislativ și instituțional pentru accesul la informațiile publice în Republica Moldova (ianuarie 2021);
- Conceptul noii Legi privind accesul la informații din Republica Moldova (februarie 2021);
- Revizuirea celor mai bune practici internaționale privind garanțiile legislative de transparență proactivă (ianuarie – februarie 2022);
- Analiza garanțiilor procedurale privind controlul jurisdicțional rapid și eficient al activităților administrative legate de accesul la informațiile publice (iulie 2022);
- Observații-cheie la proiectul de lege privind accesul la informațiile de interes public (septembrie 2022);
- Analiza privind accesul la informațiile de interes public versus protecția datelor cu caracter personal (noiembrie-decembrie 2022);
- Avizul final privind proiectul de LAIP prezentat Parlamentului (martie 2023).

Necesitatea adoptării unei legi în totalitate noi care să reglementeze accesul la informațiile publice a fost evidențiată în mod clar în analiza noastră „Recomandări privind reforma cadrului legislativ și instituțional pentru accesul la informațiile publice în Republica Moldova”, elaborată în ianuarie 2021. Această analiză a subliniat faptul că actuala Lege din 11 mai 2000 privind accesul la informație era relativ modernă la momentul adoptării sale, dar două decenii mai târziu nu mai corespunde standardelor internaționale și celor mai bune practici din acest domeniu. Printre principalele deficiențe, am identificat:

- Nu s-a acordat suficientă atenție transparenței proactive. Domeniul de aplicare al informațiilor care trebuie divulgate în mod proactiv este foarte limitat și descris la general, în comparație cu alte țări. Transparența proactivă nu este consacrată ca formă primară de acces la informații. Nu există standarde referitoare la forma de diseminare proactivă a informațiilor, de exemplu care să impună publicarea lor în formate deschise sau stabilirea unor standarde privind actualizarea informațiilor publicate în mod proactiv. Este necesar un catalog de informații mult mai amplu și detaliat care să fie divulgat în mod proactiv, însoțit de standarde tehnice care să garanteze că aceste informații sunt accesibile pe scară largă și periodic actualizate. În plus, este necesar să se acorde prioritate divulgării proactive, asigurându-se că transparența proactivă este forma majoră de punere în aplicare a dreptului de acces la informații.
- Deficiențe procedurale în legătură cu accesul la informații la cerere. Acestea includ, printre altele, reglementarea eronată a taxelor pentru accesul la informații, procedura ineficientă de revizuire a deciziilor autorităților publice referitoare la accesul la informații; procedura de recurs care nu asigură căi de atac eficiente împotriva refuzului accesului la informațiile publice sau a tăcerii administrative. Procedura în mai multe etape, inclusiv recursul administrativ pe intern (la conducerea superioară a deținătorului de informații sau la organul superior) nu este eficientă în asigurarea accesului rapid la informații. În practică, problema majoră este tăcerea administrativă, și anume lipsa unui răspuns la solicitările de informații publice. Această problemă ar putea fi abordată prin măsuri juridice speciale care să oblige autoritățile să răspundă cererilor și/sau mecanisme de impunere a sancțiunilor pentru nerespectarea termenelor stabilite. De asemenea, trebuie remarcat faptul că introducerea noului Cod administrativ care a intrat în vigoare în 2019 creează necesitatea clarificării relației acestuia cu Legea privind accesul la informație, în ceea ce privește procedura de examinare a cererilor de informații publice. Practica judiciară, inclusiv hotărârile Curții Supreme, a demonstrat deja probleme de corespondență între cele două legi. Acest lucru se datorează faptului că Legea privind accesul la informație nu conține nicio dispoziție care să precizeze relația sa cu Codul administrativ.

- Mecanismul slab de asigurare a respectării dreptului la informare, inclusiv lipsa unui catalog detaliat al încălcărilor dreptului la informare care fac obiectul sancțiunilor, mecanismul ineficace de impunere a sancțiunilor în baza dispozițiilor Codului Contravențional și ale Codului Penal. Potrivit art. 71 din Codul Contravențional, încălcarea intenționată a dispozițiilor legale privind accesul la informație sau a celor cu privire la petiționare se sancționează cu amendă de la 9 la 15 unități convenționale (1 unitate = 50 lei) aplicată persoanei fizice, cu amendă de la 18 la 30 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere. Potrivit articolului 180 din Codul Penal, încălcarea intenționată de către o persoană cu funcție de răspundere a procedurii legale de asigurare și de realizare a dreptului de acces la informație, încălcarea 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, se pedepsește cu amendă de la 500 la 650 de unități convenționale cu (sau fără) privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de până la 3 ani.

Cu toate acestea, dispoziția din Codul Penal rămâne o literă moartă. Potrivit datelor obținute de Ministerul Justiției, nu a fost înregistrat niciodată vreun caz întemeiat pe articolul 180 din Codul Penal. În ceea ce privește dispoziția din Codul Contravențional menționată mai sus, aceasta este utilizată în practică, dar în principal în cazurile care nu au legătură cu accesul la informațiile publice, și anume în cele referitoare la petiții în general.

Concluzii similare cu privire la calitatea cadrului legislativ privind accesul la informații au fost formulate și de alți actori și instituții. Acestea includ Raportul de evaluare ex-post a Legii privind accesul la informație elaborat de Parlamentul Republicii Moldova (8 iulie 2020)¹ și rapoartele Freedom House privind indicii accesului la informații².

Prin urmare, am salutat decizia Guvernului de a lucra la elaborarea unei noi legi privind accesul la informațiile publice, în loc de a continua revizuirea legii adoptate în 2000. Amploarea modificărilor necesare în cadrul legislativ a justificat pe deplin elaborarea unei legi complet noi. Având în vedere analiza lacunelor și deficiențelor majore ale legii actuale, am identificat următoarele priorități pentru noua lege:

- Îmbunătățirea accesului la informațiile de interes public prin intermediul paginilor web ale instituțiilor publice, datorită unor cerințe extinse de transparență proactivă;
- Îmbunătățirea eficacității și eficienței procedurii de acces la informațiile de interes public la cerere;
- Asigurarea unei revizuirii eficiente și accesibile a activităților și omisiunilor autorităților publice în gestionarea obligațiilor acestora în materie de transparență;
- Garantarea unei monitorizări eficiente a conformității și a răspunderii pentru încălcarea dreptului la informare.

Trebuie subliniat faptul că toate aceste elemente au fost abordate în versiunea finală a LAIIP. Este binevenit faptul că Ministerul Justiției a împărtășit observațiile noastre majore cu privire la deficiențele cadrului legislativ actual și viziunea noastră în legătură cu prioritățile în materie de reformă. În special, următoarele elemente ale LAIIP trebuie subliniate ca marcând progrese considerabile în comparație cu cadrul legislativ actual:

- Catalogul general al entităților care fac obiectul obligației de a comunica informații de interes public;
- Definirea largă a informațiilor publice, care reflectă în special conceptul de transparență consacrat de Convenția de la Tromsø;
- Definirea largă și nediscriminatorie a entităților care beneficiază de dreptul de acces la informații. Trebuie remarcat faptul că actuala Lege privind accesul la informație, în pofida garantării constituționale a dreptului universal de acces la informațiile de interes public, limitează acest drept la rezidenții Republicii Moldova. Persoanele juridice, precum și străinii care nu sunt rezidenți ai țării nu sunt incluși printre beneficiarii dreptului la informare;
- Un catalog restrâns și specific de restricții legitime în ceea ce privește accesul la informații;
- Un catalog extins de informații care urmează să fie divulgate în mod proactiv pe paginile web ale instituțiilor publice, însoțite de standarde tehnice pentru publicare;
- Procedura simplificată de revizuire a deciziilor instituțiilor publice referitoare la accesul la informații. Asigurarea accesului direct la instanță, combinată cu măsuri speciale de simplificare și accelerare a procedurii judiciare, ar trebui să sporească eficacitatea controlului jurisdicțional în cauzele în legătură cu accesul la informații;

1 <http://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=bTk8rg8l2j1%3D&tabid=104&language=ro-RO>.

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

- Catalog detaliat al încălcărilor dreptului la informare supus răspunderii juridice, combinat cu un nou regim de răspundere juridică, conform căruia instanța va impune sancțiuni în timpul examinării plângerilor împotriva deciziilor și omisiunilor instituțiilor publice privind accesul la informații.

Având în vedere aceste îmbunătățiri, evaluarea noastră generală a LAIP este pozitivă. Este clar că aceasta marchează un pas important înainte, în comparație cu cadrul legislativ actual. Legea rămâne în conformitate cu Convenția de la Tromsø și cu alte standarde internaționale din domeniu. Cu toate acestea, eficacitatea reală a acestei legi în urmărirea unei transparențe sporite a organismelor publice va depinde în mare măsură de eforturile de implementare a legii depuse de furnizorii de informații, de instituțiile responsabile de monitorizare și control, precum și de partenerii din societatea civilă și cetățenii particulari.

Acest manual este conceput ca un ghid practic pentru toți acești actori, sprijinindu-i în aplicarea noii legi. Scopul său este clarificarea celor mai importante concepte, dar și furnizarea unor orientări practice, în special pentru furnizorii de informații. Prin urmare, în loc de considerații academice, manualul conține orientări referitoare la aplicarea unor dispoziții specifice, instrucțiuni și modele pentru acte specifice. Manualul conține, de asemenea, trimiteri la standardele internaționale și informații din practica altor țări europene.

Capitolul I. DISPOZIȚII GENERALE

Articolul 1. Scopul legii

Prezenta lege are drept scop asigurarea transparenței activităților din sectorul public.

Această dispoziție clarifică principalul rezultat care trebuie obținut prin aplicarea LAIP și care constă în asigurarea transparenței activităților din sectorul public. În comparație cu LAI, obiectivul legii este definit într-un mod mai concis. Catalogul obiectivelor LAI a inclus:

- a) crearea cadrului normativ general al accesului la informațiile oficiale;
- b) eficientizarea procesului de informare a populației și a controlului efectuat de cetățeni asupra activității autorităților și instituțiilor publice;
- c) stimularea formării opiniilor și a participării active a populației la procesul de luare a deciziilor în spirit democratic (Articolul 2).

Formularea LAIP, deși este mai generală, rămâne compatibilă cu LAI și nu modifică în mod considerabil scopul actual al legislației privind accesul la informațiile publice. Transparența este noțiunea centrală a legii și ar putea fi definită ca „principiul de a permite publicului să obțină informații cu privire la operațiunile și structurile unei anumite entități”³. Întrucât domeniul de aplicare al legii este, în general, limitat la organele care îndeplinesc funcții publice, principiul transparenței consacrat la articolul 1 se referă la „sectorul public”.

În legislația Republicii Moldova nu există o definiție a sectorului public. Această noțiune este utilizată în Legea nr. 305/2012 privind reutilizarea informațiilor din sectorul public. Însă legea respectivă se aplică numai reutilizării informațiilor deținute de autoritățile și instituțiile publice, sugerând astfel o definiție restrânsă a sectorului public. Trimiterile la sectorul public (dar fără definiție) sunt, de asemenea, prezente pe larg în Legea integrității nr. 82/2017. Aceste trimiteri par să ofere o definiție mai largă a sectorului public, acoperind „entitățile publice” care includ, în conformitate cu această lege:

- autoritate publică, autoritate centrală, autoritate publică centrală de specialitate, autoritate publică locală, precum și structură organizațională de pe lângă sau din sfera de competență a acestora;
- autoritate, instituție, organ, organizație, oficiu sau agenție de stat, autonomă, independentă, de autoadministrare și/sau de reglementare;
- Curtea Constituțională, instanță de judecată, procuratură;
- întreprindere de stat sau municipală, societate pe acțiuni în care statul deține pachetul majoritar de acțiuni (articolul 3 din Legea nr. 82/2017).

Articolul 2. Obiectul și domeniul de aplicare

(1) Prezenta lege reglementează:

- 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;
- d) mecanismul de monitorizare și control al implementării legii.

(2) Prezenta lege nu aduce atingere reglementărilor speciale privind accesul la informațiile de interes public, care se conțin în alte legi.

(3) Accesul la informația de mediu se realizează în modul stabilit de Guvern.

Alineatul (1) din prezentul articol enumeră principalele componente ale LAIP. De fapt, această dispoziție are o valoare normativă limitată, dar oferă o imagine de ansamblu asupra principalelor capitole ale legii. Trebuie remarcat faptul că LAIP introduce o referință la dreptul de acces la informații. Această trimitere subliniază

3 Etzioni, A. (2014). Limitele transparenței. *Revizuirea administrației publice*, 74(6), 687-88.

faptul că LAIP servește drept lege de bază care salvgardează dreptul constituțional privind accesul la informații instituit prin articolul 34 din Constituția Republicii Moldova⁴.

Alineatul (2) are o importanță crucială pentru clarificarea relației dintre LAIP și alte legi care reglementează accesul la diferite tipuri de informații deținute de organele publice. Paragraful în cauză precizează statutul LAIP drept *lex generalis*, aplicabil în măsura în care legile speciale nu prevăd un regim autonom de acces la anumite categorii de informații. LAIP nu este o lege ierarhic superioară altor legi organice și nu prevalează asupra cadrului normativ pentru accesul la tipuri specifice de informații.

O astfel de formulă este esențială pentru menținerea coerenței sistemului juridic. LAIP nu poate desființa sau submina regimurile specifice de acces la diferite tipuri de informații. Acesta trebuie interpretat într-un mod care să asigure raționalitatea generală a cadrului normativ. În practică, această dispoziție se va aplica în special stabilirii relației dintre LAIP și legile care introduc diferite tipuri de secrete sau restricții în ceea ce privește accesul la datele relevante deținute de organele publice. În astfel de cazuri, LAIP se poate aplica numai dacă aceste legi speciale nu conțin o procedură de accesare a informațiilor relevante.

Putem discuta aplicarea practică a alineatului (2) în contextul accesului la secretele de stat, reglementat de Legea nr. 245/2008 cu privire la secretul de stat. Este clar că informațiile clasificate drept secret de stat intră sub incidența definiției informațiilor de interes public stabilită la articolul 4 din LAIP. Cu toate acestea, LAIP nu se va aplica accesării acestui tip de informații, deoarece Legea nr. 245/2008 conține o procedură exhaustiv reglementată pentru secretizarea și desecretizarea informațiilor care constituie secret de stat. În special, articolul 18 din această lege precizează următoarele motive pentru desecretizarea informațiilor:

- a) expirarea termenului de secretizare a informațiilor;
- b) schimbarea circumstanțelor obiective, ca urmare a căreia protecția ulterioară a anumitor informații atribuite la secret de stat devine inoportună;
- c) modificarea Nomenclatorului informațiilor atribuite la secret de stat sau a nomenclatoarelor departamentale de informații care urmează a fi secretizate;
- d) existența unei decizii care constată drept neîntemeiată secretizarea informațiilor.

Procedura desecretizării se realizează de către persoanele care dețin funcții de răspundere cu competențe de păstrare a secretului informațiilor respective. În plus, Comisia interdepartamentală pentru protecția secretelor de stat, precum și conducătorii autorităților publice și alte persoane juridice sunt împuterniciți să desecretizeze informațiile care au fost secretizate în mod nejustificat de persoane cu funcții subordonate de răspundere.

În plus, Legea nr. 245/2008 stabilește procedura specială pentru accesul la secretul de stat, fără modificarea statutului lor formal. Articolul 24 din această lege conține o listă detaliată a condițiilor care trebuie îndeplinite de solicitantul interesat de accesarea secretelor de stat. Această procedură implică în special măsurile de verificare aplicabile cetățeanului care solicită accesul și obligația de a declara că informațiile primite vor fi păstrate de solicitant. Dreptul de acces se limitează la persoanele cu atribuții speciale sau care desfășoară anumite tipuri de activități, și anume cetățenii Republicii Moldova cu capacitate deplină de exercițiu, începând cu vârsta de 18 ani, care solicită acest drept în legătură cu activitatea lor de serviciu, de producere, științifico-teoretică, sau în legătură cu studiile, printr-un ordin sau dispoziție scrisă a conducătorului autorității publice sau al altei persoane juridice în care acest cetățean lucrează, își îndeplinește serviciul sau studiază.

Decizia privind refuzul de a acorda dreptul de acces la secretul de stat se adoptă de către conducătorul autorității publice sau al altei persoane juridice ținându-se cont de rezultatele verificării fiecărui cetățean în parte, se comunică în scris cetățeanului și poate fi contestată în conformitate cu Codul Administrativ. (art. 25.2 din Legea nr. 245/2008).

În consecință, s-ar putea concluziona că Legea nr. 245/2008 reglementează în mod exhaustiv normele de acces la informațiile clasificate drept secret de stat, nelăsând loc pentru aplicarea LAIP. În practică, atunci când o cerere în baza LAIP se va referi la informații restricționate în temeiul Legii nr. 245/2008, organul public relevant trebuie să refuze să comunice informațiile în conformitate cu art.8 alin.(2) din LAIP și să informeze solicitantul că, în conformitate cu art. 2 alin.(2) din LAIP, accesul la informațiile relevante este reglementat de Legea nr.

4 Articolul 34. Dreptul la informare

(1) Dreptul persoanei de a avea acces la orice informație de interes public nu poate fi îngrădit.

(2) Autoritățile publice, potrivit competențelor ce le revin, sunt obligate să asigure informarea corectă a cetățenilor asupra treburilor publice și asupra problemelor de interes personal.

(3) Dreptul la informație nu trebuie să prejudicieze măsurile de protecție a cetățenilor sau siguranța națională.

(4) Mijloacele de informare publică, de stat sau private, sunt obligate să asigure informarea corectă a opiniei publice.

(5) Mijloacele de informare publică nu sunt supuse cenzurii.

245/2008. Având în vedere că organele publice sunt obligate să acorde asistență cetățenilor în exercitarea drepturilor și libertăților lor, se recomandă ca decizia de refuz al accesului la informații să conțină instrucțiuni de bază privind calea procedurală de acces la informațiile care constituie secret de stat.

Alineatul (3) al articolului menționat are un caracter similar cu dispoziția precedentă. Acesta reafirmă ideea că, ori de câte ori accesul la anumite tipuri de informații este reglementat în mod exhaustiv printr-o lege specială, nu există loc pentru aplicarea LAIP. Cu toate acestea, în cazul informațiilor despre mediu, a fost necesară o prevedere specială, având în vedere că aceasta nu este reglementată de lege, ci de Hotărârea Guvernului nr. 1467/2016 pentru aprobarea Regulamentului privind accesul publicului la informația de mediu.

Dispoziția analizată recunoaște că situația merită o evaluare critică din perspectiva standardului constituțional ce se referă la regulile de reglementare a exercitării drepturilor și libertăților cetățenilor. În conformitate cu art. 54 alin.(2) din Constituție, exercitarea drepturilor și libertăților nu poate fi supusă altor restrângeri decât cele prevăzute de lege. Constituția nu permite reglementarea regulilor de exercitare a drepturilor și libertăților în Hotărârea Guvernului. De asemenea, trebuie remarcat faptul că statutul Hotărârii Guvernului nr. 1467/2016 este discutabil, ca urmare a expirării LAI. Această decizie s-a bazat pe autorizația generală prevăzută la articolul 25 din LAI, care impune Guvernului să își alinieze toate actele normative la LAIP. Întrucât acest temei juridic, oricum vag și problematic, nu mai este în vigoare, se pune întrebarea legitimă cu privire la validitatea acestei Hotărâri de Guvern.

Din punct de vedere practic, aceste observații duc la următoarele concluzii cu privire la aplicarea articolului 3:

- Constituția nu autorizează reglementarea exercitării dreptului de acces la informațiile de mediu prin Hotărârea Guvernului. Adicional, statutul juridic actual și validitatea Hotărârii Guvernului nr. 1467/2016 sunt problematice, având în vedere abrogarea legii care a stat la baza adoptării acesteia (LAI).
- În consecință, deciziile de refuz al accesului la informații prin referire la Hotărârea Guvernului nr. 1467/2016 ar putea fi contestate ca neavând un temei juridic adecvat. Prin urmare, Guvernul trebuie să pregătească o propunere de lege care reglementează accesul la informațiile de mediu. Acest lucru ar asigura o claritate procedurală deplină cu privire la normele de acces la acest tip de informații.

Articolul 3. Principiile accesului la informațiile de interes public

Asigurarea accesului la informațiile de interes public se bazează pe următoarele principii:

- a) *principiul oferiții informațiilor de interes public* – toate informațiile deținute de furnizorii de informații se prezumă a fi publice;
- b) *principiul obligației de a publica informațiile de interes public* – furnizorii de informații trebuie să publice și să disemineze într-o manieră proactivă toate informațiile de interes public;
- c) *principiul promovării guvernării deschise* – autoritățile publice trebuie să promoveze în rândul agenților publici o cultură a transparenței și a deschiderii și să promoveze dreptul la informație în rândul populației;
- d) *principiul facilitării accesului la informațiile de interes public* – furnizorii de informații trebuie să ofere asistență solicitanților, în special celor cu necesități speciale, la depunerea cererilor, la primirea și înțelegerea răspunsului. Solicitățile de informații trebuie să fie examinate și soluționate într-o manieră rapidă și echitabilă;
- e) *principiul transparenței ședințelor* – ședințele autorităților publice trebuie să fie deschise pentru public și să permită documentarea informației privind procesul de luare a deciziilor.

Valoarea normativă a dispoziției care introduce principiile generale de acces la informațiile de interes public este extrem de discutabilă. Această dispoziție a fost adăugată în proiectul LAIP la etapa parlamentară finală a procedurii legislative, acordându-se o atenție redusă coerenței acesteia cu întreaga propunere și semnificației practice. În general, toate principiile trebuie interpretate ca niște orientări adresate furnizorilor de informații, reflectând axiologia generală a LAIP.

Principiul oferiții de informații de interes public este lipsit de orice valoare adăugată normativă. Aceasta nu face decât să reafirme, printr-o formulare diferită, garanțiile de acces la informațiile de interes public care reies din art.34 alin.(1) din Constituție și din articolul 6 din LAIP, precum și obligația furnizorilor de informații de a comunica informații de interes public, stabilită la art.13 alin.(2) din LAIP. Așa-numita „prezumție” a caracterului public a tuturor informațiilor de interes public nu extinde aceste garanții. De asemenea, aceasta nu influențează

interpretarea restricțiilor legitime în ceea ce privește accesul la informații. În special, această clauză nu poate fi interpretată ca o clauză de anulare a acestor restricții sau de introducere a unei reguli absolute de deschidere a tuturor informațiilor.

Principiul obligației de a publica informațiile de interes public este, de asemenea, inutil, întrucât principiul transparenței proactive este deja consacrat la articolele 7 și 10 din LAIP. Cu toate acestea, clauza trebuie interpretată în sensul că încurajează furnizorii de informații să publice pe paginile lor web nu numai informațiile prevăzute în mod explicit de articolul 10 din LAIP și de alte acte normative, ci și toate celelalte informații deținute de aceștia.

Principiul facilitării accesului la informațiile de interes public trebuie considerat o reafirmare a expresiei generale a obligațiilor pozitive ale furnizorilor de informații. Ca atare, acest principiu articulează același conținut ca și art.6 alin.(2) din LAIP („Furnizorii de informații sunt obligați să asigure accesul la informațiile de interes public, în formele și condițiile prevăzute de lege”), precum și unele dispoziții mai specifice care impun furnizorilor de informații să asiste în mod proactiv solicitanții în exercitarea dreptului de acces la informații, de exemplu:

- Obligația de a efectua un test de proporționalitate atunci când se ia în considerare aplicarea restricțiilor privind accesul la informații (articolul 9 din LAIP);
- Obligația de a asista solicitantul în specificarea conținutului cererii (art.17 alin. (2) din LAIP);
- Termene speciale (reduțe) pentru prelucrarea cererilor de informații publice (articolul 19 din LAIP).

Acest principiu se suprapune, de asemenea, cu unele principii de luare a deciziilor administrative stabilite de Codul Administrativ, de exemplu:

- Principiul eficienței – Procedura administrativă se realizează într-un mod simplu, adecvat, rapid, eficient și corespunzător scopului (art.28 alin.(1) din Codul Administrativ);
- Principiul comprehensibilității acțiunilor administrative – Procedura administrativă se structurează astfel încât participanții să poată înțelege fiecare etapă a procedurii. Dacă este necesară contribuția unui participant, acestuia i se comunică neîntârziat, într-un limbaj clar și ușor de înțeles, acțiunile care trebuie întreprinse (art.32 alin. (1) din Codul Administrativ);

Expresia *principiul transparenței ședințelor* ar trebui considerată o neînțelegere legislativă, deoarece acest principiu se referă la o chestiune ce depășește domeniul de aplicare al reglementărilor LAIP. Accesul la ședințele autorităților publice nu face parte din regimul LAIP, deoarece este reglementat de altă legislație. Tabelul de mai jos oferă o imagine de ansamblu a normelor de transparență ale ședințelor diferitelor autorități publice, stabilite de legislația relevantă.

Autoritatea publică	Legislația relevantă	Reguli de transparență a ședințelor
Guvernul	Legea nr. 136/2017 cu privire la Guvern	<ul style="list-style-type: none"> • Pentru asigurarea transparenței în procesul decizional, Prim-ministrul poate decide transmiterea în direct a ședințelor Guvernului pe pagina web oficială a acestuia, exceptând examinarea subiectelor ce conțin secret de stat. Prim-ministrul poate sista transmisiunea în direct a ședinței Guvernului sau a unei părți a acesteia dacă consideră că transmisiunea în direct poate vicia procesul de adoptare a unor decizii în probleme importante pentru interesul public. • Guvernul asigură, cu cel puțin 48 de ore până la ora începerii ședinței, publicarea pe pagina web oficială a Guvernului a proiectului ordinii de zi a ședinței Guvernului și a proiectelor de acte ale Guvernului propuse pe ordinea de zi, cu excepția celor care conțin secret de stat. • În termen de cel mult 3 zile lucrătoare de la desfășurarea ședinței, Guvernul asigură publicarea pe pagina sa web oficială a extrasului din procesul-verbal al ședinței respective a Guvernului (art. 29.1-3).

Autoritatea publică	Legislația relevantă	Reguli de transparență a ședințelor
Parlamentul	Legea nr. 797/1996 pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului	<ul style="list-style-type: none"> • Ședințele Parlamentului sunt publice, în afara cazurilor în care, la cererea Președintelui Parlamentului, a unei fracțiuni parlamentare sau a unui grup din cel puțin 5 deputați, se hotărăște, cu votul majorității deputaților prezenți, ca acestea să fie închise. <p>Ședințele în plen ale Parlamentului, cu excepția celor închise prevăzute la alin.(1), pot fi transmise în direct la posturile publice naționale de radio și televiziune în conformitate cu prevederile Codului audiovizualului al Republicii Moldova, precum și la inițiativa Parlamentului, prin decizie adoptată cu votul majorității deputaților prezenți. Stenogramele ședințelor publice sunt plasate pe web site-ul oficial al Parlamentului.</p> <p>La ședințele publice ale Parlamentului pot asista reprezentanții misiunilor diplomatice, Avocatul Poporului, Avocatul Poporului pentru drepturile copilului, adjuncții Avocatului Poporului, reprezentanți ai mijloacelor de informare în masă și, după caz, funcționari ai Secretariatului Parlamentului, reprezentanți ai părților interesate, precum și alte persoane, în baza autorizației sau invitației, în condițiile stabilite de Biroul permanent (articolele 99-100).</p>
Consiliile locale	Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală	<ul style="list-style-type: none"> • Ședințele consiliului local sunt publice. • Orice persoană interesată poate asista la ședințele consiliului local. • Cetățenii, asociațiile constituite în corespundere cu legea și alte părți interesate au dreptul: <ul style="list-style-type: none"> - de a participa, în condițiile legii, la orice etapă a procesului decizional; - de a avea acces la informațiile privind bugetul localității și modul de utilizare a resurselor bugetare, la proiectele de decizii și la ordinea de zi a ședințelor consiliului local și ale primăriei; - de a propune inițierea elaborării și adoptării unor decizii; - de a prezenta autorităților publice locale recomandări, în nume propriu sau în numele unor grupuri de locuitori ai colectivităților respective, privind diverse proiecte de decizie supuse dezbaterilor. <p>Autoritățile publice locale și funcționarii publici ai unităților administrativ-teritoriale respective sunt obligați să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților efective de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea și a altor părți interesate, la procesul decizional, inclusiv prin intermediul:</p> <ul style="list-style-type: none"> - informării adecvate și în timp util asupra subiectelor dezbătute de consiliul local; - promovării unei politici de comunicare și dialog cu cetățenii; publicării programelor, strategiilor, agendei ședințelor pe diverse suporturi informaționale.

Autoritatea publică	Legislația relevantă	Reguli de transparență a ședințelor
		<ul style="list-style-type: none"> • Împiedicarea accesului liber la ședințele consiliului local sau compromiterea procesului decizional prin acțiuni deliberate de ascundere a informației de interes public se sancționează conform legislației în vigoare. (art. 17).
Autorități publice	Codul administrativ nr. 116/2018	<ul style="list-style-type: none"> • Ședințele organelor colegiale sunt publice, dacă legea nu prevede altfel. • Autoritățile publice au obligația să asigure condițiile pentru participarea persoanelor interesate la ședințele organelor colegiale, cu respectarea următoarelor reguli: <ul style="list-style-type: none"> - anunțul privind ședința publică se afișează la sediul autorității publice, se publică pe pagina web oficială a acesteia și se transmite instituțiilor mass-media, cu cel puțin 5 zile înainte de desfășurarea ședinței; - anunțul privind ședința publică trebuie adus la cunoștința cetățenilor și a asociațiilor legal constituite care au prezentat în scris sugestii și propuneri, cu valoare de recomandare, referitoare la unul dintre domeniile de interes public ce urmează să fie abordat în ședința publică; - anunțul va conține data, ora și locul de desfășurare a ședinței publice, precum și ordinea de zi. • Difuzarea anunțului și invitarea specială a unor persoane la ședința publică se fac de către subdiviziunea responsabilă de relațiile cu publicul. • Participarea la ședințele publice a persoanelor și a asociațiilor interesate se face în limita locurilor disponibile în sala de ședințe, iar persoana care prezidează ședința publică poate acorda prioritate celor care au depus în scris sugestii relevante pentru subiectul ședinței. Accesul mass-mediei la ședințele publice poate fi limitat doar în mod rezonabil. • Persoana care prezidează ședința publică poate oferi persoanelor care participă din proprie inițiativă posibilitatea de a-și expune opiniile cu privire la problemele conținute pe ordinea de zi (articolul 67).

În concluzie, *principiul transparenței ședințelor* consacrat în dispoziția menționată nu creează niciun drept suplimentar de acces la ședințele autorităților publice, dincolo de ceea ce este deja reglementat în mod exhaustiv de actele normative relevante care rămân pe deplin în vigoare. În special, LAIP nu stabilește dreptul de a solicita accesul la ședințele autorităților publice și nu permite controlul jurisdicțional al deciziilor și actelor autorităților publice în acest sens. Întrucât principiul menționat depășește în mod clar domeniul de aplicare al reglementării LAIP, acesta nu poate fi luat în considerare în procesul de aplicare a acestei legi.

Articolul 4. Informațiile de interes public

În sensul prezentei legi, informații de interes public sunt toate informațiile deținute de furnizorii de informații, indiferent de suportul de stocare (pe hârtie, în formă electronică sau în orice alt format).

Definirea informațiilor de interes public este de o importanță crucială pentru stabilirea domeniului de aplicare al LAIP și a protecției efective a dreptului de acces la informații. Aceasta este suficient de largă și reflectă abordarea propusă de Convenția de la Tromsø, conform căreia conceptul de informație publică se referă la „toate informațiile înregistrate sub orice formă, elaborate sau primite și deținute de autoritățile publice” [art.1 alin.(2) lit. b) din Convenția de la Tromsø]. În comparație cu Convenția de la Tromsø, este stabilit în mod expres

că definiția acoperă toate informațiile, indiferent de formă (suportul de stocare). Aceasta înseamnă că dreptul de acces se referă la informațiile înregistrate, în special sub formă de:

- Document scris;
- Document electronic;
- Imagine;
- Hartă;
- Înregistrare audio, video sau audio-vizuală.

Această listă nu este exhaustivă, deoarece, odată cu progresul tehnic, ar putea fi dezvoltate forme noi de înregistrare și stocare a informațiilor.

Cu toate acestea, este esențial să se sublinieze faptul că această definiție include accesul la informațiile existente deținute de furnizorii de informații, dar nu obligă furnizorii de informații să genereze informații noi. În special, definiția nu impune furnizorului de informații să desfășoare acțiuni de investigare, să întreprindă activități de cercetare, să evalueze fiabilitatea și calitatea informațiilor sau să colecteze date din surse externe.

Articolul 5. Furnizorii de informații

Furnizorii de informații sunt:

- a) autoritățile publice;
- b) instituțiile publice;
- c) întreprinderile de stat și întreprinderile municipale;
- d) persoanele juridice de drept privat controlate de furnizorii de informații prevăzuți la lit. a)–c), în conformitate cu art. 203 alin. (3)–(7) din Codul civil nr. 1107/2002;
- e) persoanele juridice de drept privat care prestează servicii publice, servicii publice de gospodărie comunală sau servicii de decontare;
- f) întreprinderile energetice care desfășoară activități în domeniul gazelor naturale, al energiei electrice sau al energiei termice;
- g) asociațiile profesionale și organele de autoadministrare, constituite prin lege, ale profesiilor din sectorul justiției;
- h) partidele politice.

Această prevedere se referă la domeniul de aplicare instituțional al LAIIP, adică indică tipurile de organe care sunt supuse obligațiilor prevăzute de această lege. În conformitate cu standardele internaționale, acest catalog trebuie să fie amplu și să nu se limiteze la autoritățile publice clasice. În conformitate cu Convenția de la Tromsø, catalogul furnizorilor (deținătorii) de informații include:

- Guvernul și administrația la nivel național, regional și local;
- organele legislative și autoritățile judiciare;
- persoane fizice sau juridice, în măsura în care își exercită autoritatea administrativă;
- persoane fizice sau juridice, în măsura în care acestea îndeplinesc funcții publice sau funcționează cu fonduri publice, în conformitate cu legislația națională (articolul 1 din Convenția de la Tromsø).

Cadrul metodologic privind principiile administrației publice al SIGMA prevede că „toate instituțiile publice și persoanele private care îndeplinesc atribuții publice sunt considerate deținători de informații publice”⁵. În conformitate cu principiile legislației privind dreptul la informare formulate la articolul 19 (ONG care promovează dreptul la informare), în scopul divulgării informațiilor, definiția „organului public” trebuie să includă toate ramurile puterii și nivelurile de guvernare, inclusiv administrația locală, organele alese (inclusiv parlamentele naționale), organele care își desfășoară activitatea în temeiul unui mandat statutar, industriile naționalizate și corporațiile publice, organele nedepartamentale sau *quangos* (organizații cvasi-neg guvernamentale),

5 OCDE (2019), Methodological Framework for the Principles of Public Administration (Cadru metodologic privind principiile administrației publice), Paris, online: <https://sigmaweb.org/publications/Methodological-Framework-for-the-Principles-of-Public-Administration-May-2019.pdf>.

organismele judiciare și organismele private care îndeplinesc funcții publice (cum ar fi întreținerea drumurilor sau exploatarea liniilor feroviare) sau dețin autoritate decizională sau cheltuiesc bani publici. Niciun organ, inclusiv organe de apărare și securitate, nu trebuie să fie exceptate. Organele private trebuie să fie incluse, de asemenea, în cazul în care dețin informații a căror divulgare este de natură să diminueze riscul de afectare a intereselor publice-cheie, cum ar fi mediul și sănătatea, sau să afecteze drepturile omului⁶.

În cele din urmă, cadrul metodologic pentru ratingul global al dreptului la informare⁷ cere ca următoarele organe să li se impună obligațiile de transparență: ramura executivă, legislativă, judiciară, întreprinderi de stat (entități comerciale deținute sau controlate de stat), alte autorități publice, inclusiv organele constituționale, statute și de supraveghere, organe private care îndeplinesc o funcție publică, organe private care primesc finanțare publică semnificativă.

Prevederea comentată reflectă aceste standarde la modul general. Cu toate acestea, fiecare categorie de furnizori de informații necesită o explicație suplimentară. **Autoritățile publice** reprezintă principalul tip de furnizori de informații. Această noțiune a fost deja stabilită în Constituție (titlul III), unde se referă la:

- Parlament;
- Președintele Republicii;
- Guvern;
- Administrația publică;
- Autorități judiciare, inclusiv instanțele judecătorești, Procuratura, Consiliul Superior al Magistraturii și Consiliul Superior al Procurorilor.

În plus, această definiție include toate celelalte autorități și instituții reglementate de Constituție, și anume Curtea Constituțională, Curtea de Conturi, Comisia Electorală Centrală și Avocatul Poporului. Aceste organe funcționează în afara diviziunii clasice tripartite a puterii și sunt adesea descrise ca „a patra ramură a puterii de stat”. Totuși, acestea rămân în mod clar autorități publice (de stat) și, ca atare, se încadrează în catalogul furnizorilor de informații.

Printre organele enumerate, administrația publică este categoria cea mai largă și mai puțin definită. Aceasta se referă în principal la administrația publică centrală de specialitate, care cuprinde ministere și alte autorități administrative. În timp ce noțiunea de ministere este clară, stabilirea catalogului altor autorități administrative necesită o trimitere la Legea nr. 98/2012 privind administrația publică centrală și de specialitate. Aceasta recunoaște două tipuri de autorități administrative:

- *Autorități administrative subordonate ministerelor* – înființate și desființate de Guvern la propunerea ministrului competent. Sub conducerea ministrului, acestea sunt responsabile de punerea în aplicare a legilor și politicilor în domeniul de responsabilitate al ministrului de resort;
- *Autorități administrative centrale* – înființate și desființate de Guvern, la propunerea Prim-ministrului, raportează direct Guvernului (sau Parlamentului). Acestea sunt responsabile de punerea în aplicare a politicii de stat în domenii care nu intră în competența directă a ministerelor sau acoperă domenii ale diferitelor ministere.

În plus, Cancelaria de Stat este recunoscută ca un tip special de autoritate administrativă care nu se încadrează în niciuna dintre cele două categorii majore, dar rămâne în mod clar în domeniul de aplicare al autorităților publice guvernamentale.

În cazul în care există îndoieli cu privire la clasificarea unui organ individual ca autoritate publică, este necesar să se țină seama de definiția autorității publice stabilită la articolul 7 din Codul Administrativ („Autoritate publică se consideră orice structură organizatorică sau organ instituit/instituit prin lege sau printr-un alt act normativ, care acționează în regim de putere publică în scopul realizării unui interes public.”). Această definiție trebuie să fie pe deplin recunoscută pe baza LAIP și interpretată în sens larg, pentru a promova un domeniu de aplicare mai larg al transparenței.

Reglementarea constituțională a organelor care compun administrația publică recunoaște administrația publică locală ca ramură separată. Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală distinge următoarele tipuri de autorități ale administrației publice locale:

- Consiliile locale și primarii, la primul nivel de organizare teritorială;
- Consiliile raionale și președinții de raioane, la al doilea nivel.

6 https://www.article19.org/data/files/RTI_Principles_Updated_EN.pdf.

7 <http://www.law-democracy.org/wp-content/uploads/2011/09/Indicatorsfinal.pdf>.

În cele din urmă, în conformitate cu articolul 108 din Constituție, Forțele armate sunt recunoscute ca o componentă separată în structura autorităților publice. Este clar că acestea rămân pe deplin reglementate de LAIP.

Categoria de **instituții publice** indicată la litera b) a articolului comentat trebuie definită în primul rând prin trimitere la art. 307 alin. (1) din Codul Civil, potrivit căruia instituția publică este o persoană juridică de drept public constituită pe baza unui act emis de autoritatea publică și care este finanțat, integral sau parțial, din bugetul acesteia din urmă. În plus, art.32 din Legea nr. 98/2012 privind administrația centrală specializată definește și reglementează instituțiile publice înființate de organele administrației centrale. În conformitate cu această dispoziție, pentru îndeplinirea funcțiilor administrative, sociale, culturale, educaționale și de altă natură de interes public, pentru care este responsabil ministerul sau altă autoritate administrativă centrală, cu excepția reglementării normative-juridice, a supravegherii și a controlului statului, precum și a altor funcții care implică exercitarea prerogativelor de putere publică, pot fi înființate instituții publice în sfera lor de competență.

Instituțiile publice funcționează atât la nivel central, cât și la nivel local. Din punct de vedere cantitativ, ele constituie cel mai mare grup de furnizori de informații. Printre acestea predomină instituțiile educaționale, medicale și culturale, inclusiv școli, universități, teatre, spitale și alte instituții medicale. Cu toate acestea, în mod oficial, acest statut este acordat și organismelor administrative mai clasice, cum ar fi Agenția pentru Servicii Publice, Agenția pentru Guvernare Electronică, Agenția pentru Investiții sau agențiile responsabile cu gestionarea dezvoltării regionale.

Întreprinderile de stat și întreprinderile municipale sunt organe definite și reglementate de Legea nr. 246/2017 cu privire la întreprinderile de stat și întreprinderile municipale. Potrivit acestei legi, întreprinderea de stat este persoana juridică care desfășoară activitate de întreprinzător în baza bunurilor proprietate de stat transmise ei în administrare și/sau ca aport în capitalul social și în baza proprietății obținute de aceasta în rezultatul activității economico-financiare. Întreprinderea municipală este persoana juridică care desfășoară activitate de întreprinzător în baza bunurilor proprietate a unității administrativ-teritoriale/unității teritoriale autonome Găgăuzia transmise ei în administrare și/sau ca aport în capitalul social și în baza proprietății obținute de aceasta în rezultatul activității economico-financiare.

Funcțiile fondatorului întreprinderii de stat, în numele Guvernului, sunt exercitate de Agenția Proprietății Publice. În cadrul acestor responsabilități, Agenția publică pe pagina sa o listă a întreprinderilor de stat⁸. Din păcate, nu este disponibilă nicio listă agregată pentru toate întreprinderile municipale, deși municipalitățile individuale publică astfel de liste pe paginile lor web⁹.

Următoarea categorie de furnizori de informații se referă la toate **organele controlate de autorități publice, instituții publice, întreprinderi de stat și municipale**. Atributul controlului este definit prin trimitere la articolul 203 alineatele (3)-(7) din Codul civil nr. 1107/2002. În conformitate cu această dispoziție, criteriul controlului este îndeplinit atunci când entitatea relevantă:

- 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.

Controlul este prezumat atunci când majoritatea membrilor organului de supraveghere (consiliului) au fost numiți prin votul unui membru al entității juridice pe parcursul a două exerciții financiare succesive. Se consideră că membrul respectiv a votat pentru aceste numiri în cazul în care, în cursul exercițiului financiar relevant, a deținut direct sau indirect mai mult de 40 % din drepturile de vot și dacă niciun alt membru nu deține, direct sau indirect, o cotă mai mare din totalul drepturilor de vot.

8 <https://app.gov.md/intreprinderi-de-stat-3-378>.

9 De exemplu, lista întreprinderilor municipale din municipiul Chișinău este disponibilă la adresa: <https://www.chisinau.md/ro/intreprinderi-municipale-20349.html>.

Nu există o listă completă a entităților care se încadrează în această categorie. Totuși, aceasta se referă în principal la societățile pe acțiuni și la societățile cu răspundere limitată controlate de stat. Lista acestora este disponibilă în anexa la Hotărârea Guvernului nr. 902/2017 cu privire la organizarea și funcționarea Agenției Proprietății Publice.

Categoria **persoanelor juridice de drept privat care furnizează servicii publice, servicii publice de gospodărie comunală sau servicii de decontare** se suprapune în mare măsură cu tipurile anterioare de furnizori de informații. Potrivit Legii nr. 234/2021 cu privire la serviciile publice, noțiunea de servicii publice se referă la activități administrative necomerciale cu caracter individual, realizate în regim de putere publică de prestatorul de servicii publice, cu sau fără solicitarea beneficiarilor de servicii, și care vizează realizarea drepturilor, libertăților, obligațiilor și intereselor legitime ale acestora, asigurându-le, după caz, beneficiile materiale sau nemateriale corespunzătoare. Printre prestatorii de servicii publice, această lege enumeră:

- autoritate administrativă centrală subordonată Guvernului; structură organizațională din sfera de competență a acesteia (autoritate administrativă din subordine, serviciu public desconcentrat sau aflat în subordine, instituție publică în care altă autoritate administrativă centrală deține calitatea de fondator);
- autoritate administrativă autonomă față de Guvern care prestează servicii publice conform competenței și în condițiile cadrului normativ special care reglementează domeniile de activitate ale acesteia;
- structură organizațională din sfera de competență a unui minister sau a Cancelariei de Stat (autoritate administrativă din subordine, serviciu public desconcentrat sau aflat în subordine, instituție publică în care ministrul sau Cancelaria de Stat deține calitatea de fondator);
- autoritate a administrației publice locale care prestează servicii publice în domeniile proprii de activitate, servicii publice care au fost transferate în competența acesteia; instituție publică de interes local sau întreprindere municipală în care autoritatea administrației publice locale deține calitatea de fondator;
- persoană juridică de drept privat care, în limita competențelor delegate în conformitate cu actele normative, prestează servicii publice; (art. 2 din Legea nr. 234/2021).

Numai ultima categorie de prestatori de servicii publice pare să nu se încadreze în niciunul dintre tipurile de furnizorii de informații discutate anterior. Aceasta poate acoperi, de asemenea, organele private (care nu sunt controlate de autoritățile publice, instituțiile publice, întreprinderile de stat sau municipale) care prestează servicii publice pe baza autorizării acordate prin actul normativ).

Serviciile publice comunale gospodărești sunt definite prin Legea nr. 1402/2002, ca ansamblu de activități și acțiuni de interes public, desfășurate sub autoritatea administrației publice locale la realizarea lucrărilor necesare în gospodăria comunală (art. 2 din Legea nr. 1402/2002 serviciilor publice de gospodărie comunală). Printre acestea se numără:

- alimentarea cu apă;
- alimentarea cu energie termică;
- canalizarea și epurarea apelor uzate și pluviale;
- salubritatea, înverzirea localităților;
- asigurarea cu transport public local;
- administrarea fondului locativ public și privat (articolul 3 din Legea nr. 1402/2002).

Serviciile publice comunale gospodărești sunt prestate de „operatori”, care sunt definiți drept persoane juridice care dispun, dirijează, exploatează și întrețin un sistem public de gospodărie comunală și furnizează consumatorilor servicii publice de gospodărie comunală în baza unui contract. Cele mai multe dintre ele sunt întreprinderi municipale.

Întreprinderile energetice care desfășoară activități în domeniul gazelor naturale, al energiei electrice sau al energiei termice sunt incluse printre furnizorii de informații, indiferent de structura de proprietate și de control a acestora, datorită rolului lor special în economia națională și impactului lor asupra securității naționale. În conformitate cu Legea nr. 174/2017 cu privire la energetică, întreprindere energetică este orice persoană fizică sau persoană juridică, înregistrată în modul stabilit în Republica Moldova în calitate de întreprindere, care desfășoară cel puțin una dintre activitățile reglementate prin Legea nr. 107/2016 cu privire la energia electrică, Legea nr. 108/2016 cu privire la gazele naturale, Legea nr. 92/2014 cu privire la energia termică și promovarea

cogenerării, Legea nr. 10/2016 privind promovarea utilizării energiei din surse regenerabile și Legea nr. 461/2001 privind piața produselor petroliere. Trebuie subliniat faptul că, în sensul LAIP, numai entitățile care își desfășoară activitatea în domeniile reglementate de primele trei legi enumerate mai sus vor fi supuse unor cerințe de transparență.

Noțiunea de **asociații profesionale și de organe de autoadministrare, constituite prin lege, ale profesiilor din sectorul justiției** este destul de clară și se referă la următoarele organe:

- Camera Notarială a Republicii Moldova;
- Uniunea Avocaților din Republica Moldova;
- Uniunea Națională a Executorilor Judecătorești din Republica Moldova;
- Uniunea Administratorilor Autorizați din Moldova.

Trebuie remarcat faptul că LAIP nu-i include printre furnizorii de informații pe profesioniștii individuali care își desfășoară activitatea în sectorul justiției. Această soluție ar putea face obiectul unor critici, având în vedere că în special notarii și executorii judecătorești îndeplinesc funcții care implică exercitarea competențelor publice. Cu toate acestea, includerea organelor de autoadministrare a acestor profesii dă posibilitatea de a obține informații relevante cu privire la operațiunile notarilor și ale executorilor judecătorești individuali. Acestor organe li s-ar putea solicita să furnizeze date referitoare, de exemplu, la nereguli în operațiunile notarilor publici și ale executorilor judecătorești individuali, la măsurile disciplinare aplicate acestora, la date financiare referitoare la taxele pe care le colectează sau la informații statistice privind numărul de operațiuni sau tranzacții. În același timp, trebuie remarcat faptul că datele privind cazurile individuale sau tranzacțiile efectuate de notari și executorii judecătorești vor face obiectul unor restricții cu privire la normele privind secretul profesional care le sunt aplicabile.

În contextul standardelor și practicilor internaționale, includerea **partidelor politice** în catalogul de informații reprezintă o extindere interesantă și valoroasă a regimului de transparență. Deși în majoritatea țărilor europene, partidele nu fac obiectul unui regim de transparență deplină (nelimitată), o astfel de soluție există, de exemplu, în Polonia¹⁰ și Spania¹¹. Având în vedere practica judiciară în cazurile referitoare la partidele politice poloneze, aceasta ar putea fi considerată un factor important care contribuie la o mai mare transparență a vieții politice și la îmbunătățirea standardelor de bună guvernare. Analiza practicii judiciare demonstrează, de exemplu, că următoarele tipuri de informații referitoare la partidele politice au fost recunoscute ca făcând obiectul divulgării:

- informații privind cheltuielile complete ale partidului într-o perioadă specifică, inclusiv cuantumul cheltuielilor, obiectul, contractantul și data plăților¹²;
- rezoluțiile și deciziile organelor de conducere ale partidelor;
- lista opiniilor și a rapoartelor întocmite pentru partide de către experții externi și finanțate din așa-numitul Fond pentru experți al partidului¹³;
- contractele cu companiile de cercetare pentru sondajele de opinie publică comandate de partid¹⁴;
- datele autorului logoului partidului¹⁵.

10 Art. 4 alin.(3) din Legea din 2001 privind accesul la informațiile publice: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20011121198/U/D20011198Lj.pdf>.

11 Articolul 3 din Legea nr. 19/2013 din 9 decembrie privind transparența, accesul la informațiile publice și buna guvernare.

12 Hotărârea Tribunalului Administrativ Regional din Warszawa din 20 decembrie 2016, II SAB/Wa 437/16.

13 Hotărârea Tribunalului Administrativ Regional din Warszawa din 5 februarie 2015, II SAB/Wa 661/14.

14 Hotărârea Curții Supreme Administrative din 26 noiembrie 2014, I OSK 633/14.

15 Hotărârea Tribunalului Administrativ Regional din Warszawa din 18 noiembrie 2015, II SAB/Wa 714/15.

Articolul 6. Dreptul de acces la informațiile de interes public

- (1) Orice persoană fizică sau juridică are dreptul la accesul la informațiile de interes public, în formele și condițiile prevăzute de lege.
- (2) Furnizorii de informații sunt obligați să asigure accesul la informațiile de interes public, în formele și condițiile prevăzute de lege.

Alineatul (1), care consacră dreptul universal de acces la informații, remediază deficiențele LAI care restrâng dreptul de acces la informații la trei categorii de beneficiari:

- a) orice cetățean al Republicii Moldova;
- b) cetățenii altor state, care au domiciliul sau reședința pe teritoriul Republicii Moldova;
- c) apatrizii stabiliți cu domiciliul sau cu reședința pe teritoriul Republicii Moldova.

Prevederea comentată asigură dreptul de acces la informațiile publice pentru toate persoanele fizice și juridice, fără nicio formă de discriminare bazată, de exemplu, pe cetățenie, reședință sau natură juridică. Această modificare va asigura respectarea standardelor internaționale relevante, inclusiv a Convenției de la Tromsø, care prevede că dreptul la informare ar trebui garantat tuturor, fără discriminare bazată pe niciun motiv¹⁶.

Trebuie subliniat faptul că caracterul său universal impune, de asemenea, absența oricăror privilegii speciale de acces la informații în legătură cu statutul solicitanților. În special, nu există niciun temei legitim pentru a acorda drepturi speciale jurnaliștilor sau instituțiilor mass-media, indiferent de rolul lor special în sporirea transparenței organelor publice, investigarea neregulilor în funcționarea acestora, precum și asigurarea accesului rapid la informații fiabile. După cum este menționat în Raportul explicativ al Convenției Tromsø: „În timp ce dispozițiile Convenției au o importanță deosebită pentru jurnaliști, deoarece acestea le oferă instrumentele necesare pentru a-și îndeplini rolul de „câine da pază” al bunei funcționări a instituțiilor publice – un rol crucial într-o societate democratică care a fost pe deplin recunoscut de jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului – Convenția nu face nicio distincție între aceștia și alți indivizi”¹⁷.

În plus, nu există niciun motiv de restricționare a accesului la informații precum, de exemplu, cetățenia sau locul de reședință al solicitantului, având în vedere potențialul abuz al informațiilor obținute împotriva intereselor legitime ale Republicii Moldova. Acest risc ar trebui evaluat în mod obiectiv, indiferent de statutul solicitantului, prin aplicarea corespunzătoare a limitărilor reglementate în accesarea informațiilor de interes public, prevăzute la articolele 8-9 din LAIIP.

Alineatul (2) stabilește obligația pozitivă a furnizorilor de informații de a asigura accesul la informațiile publice. În ceea ce privește tehnica de redactare juridică, această prevedere ar putea fi privită drept superfluă, deoarece orice drepturi articulate de lege sunt, prin natura lor, corelate cu obligații corespunzătoare ale organismelor publice de a asigura implementarea acestora. Cu toate acestea, exprimarea clară a acestor obligații pozitive poate fi considerată drept o articulare potențial valoroasă a fundamentelor axiologice ale LAIIP. De asemenea, aceasta rămâne în conformitate cu Hotărârea de referință a Curții Constituționale a Republicii Moldova privind interpretarea articolului 34 din Constituție, în care Curtea a subliniat că dreptul de acces la informațiile de interes public are dublă natură, implicând atât dreptul de a solicita, cât și dreptul de a primi informații¹⁸.

Articolul 7. Formele de acces la informațiile de interes public

Accesul la informațiile de interes public se realizează prin:

- a) transparență proactivă – diseminarea, din oficiu, a informațiilor de interes public, în special prin publicarea acestora pe paginile web oficiale ale furnizorilor de informații în modul prevăzut la cap. II;
- b) comunicarea informațiilor de interes public la cerere în modul prevăzut la cap. III.

Această prevedere tehnică specifică formele de acces la informații. Potrivit acesteia, accesul la informații trebuie să fie furnizat în primul rând prin mijloace reglementate de LAIIP, dar nu numai. În cazul transparenței proactive,

16 Articolul 2.1 din Convenția de la Tromsø.

17 Raport explicativ la Convenția Consiliului Europei privind accesul la documentele oficiale, adoptată de Comitetul de Miniștri la 27 noiembrie 2008 în cadrul reuniunii 1042bis a miniștrilor adjuncți, punctul 17.

18 Hotărârea nr. 19 din 22.06.2015 privind interpretarea art.34 alin. (3) din Constituția Republicii Moldova, cauza nr. 23b/2015.

se subliniază faptul că obligația de a furniza informații pe paginile web ale furnizorilor de informații nu este singura formă disponibilă de divulgare a informațiilor de interes public. Celelalte forme posibile de îndeplinire a obligațiilor proactive în materie de transparență sunt enumerate la articolul 10. Această listă de forme de acces la informații urmează a fi considerată ca un catalog deschis, fără a se limita la transparența proactivă și comunicarea informațiilor de interes public la cererea solicitantului. Prevederea dată se concentrează numai pe formele reglementate de LAIP.

Articolul 8. Informațiile cu accesibilitate limitată

- (1) Accesul la informațiile de interes public poate fi limitat în corespundere cu criteriul proporționalității prevăzut la art. 9 dacă dezvăluirea informației va prejudicia:
 - a) siguranța publică;
 - b) relațiile internaționale;
 - c) prevenirea sau descoperirea infracțiunilor ori contravențiilor;
 - d) efectuarea urmăririi penale;
 - e) desfășurarea procedurii administrative sau judiciare;
 - f) protecția datelor cu caracter personal;
 - g) drepturile de proprietate intelectuală;
 - h) secretul comercial.
- (2) Accesul la informațiile de interes public este limitat și atunci când restricția este prevăzută expres de lege, inclusiv în cazul informațiilor ce constituie secret de stat, bancar sau medical. (3) Prin derogare de la alin. (1) lit. f), este interzisă limitarea accesului la informațiile de interes public care constituie date cu caracter personal referitoare la activitatea profesională a agenților publici, în sensul Legii integrității nr. 82/2017, inclusiv:
 - a) numele și prenumele;
 - b) funcția;
 - c) studiile;
 - d) experiența profesională;
 - e) remunerația;
 - f) conflictele de interese;
 - g) sancțiunile disciplinare nestinse.

Catalogul restricțiilor legitime în ceea ce privește accesul la informații are o importanță fundamentală pentru conturarea domeniului de aplicare real al dreptului la informare. Prin urmare, acesta ar trebui formulat în mod clar și specific, limitând posibilitățile de restricționare arbitrară a accesului la informații. Convenția de la Tromsø permite limitarea accesului la informațiile publice pe baza necesității de a proteja următoarele interese:

- securitatea națională, apărarea și relațiile internaționale;
- siguranța publică;
- prevenirea, cercetarea și urmărirea penală a activităților infracționale;
- investigațiile disciplinare;
- inspecția, controlul și supravegherea de către autoritățile publice;
- confidențialitatea și alte interese private legitime;
- interesele comerciale și alte interese economice;
- politicile economice, monetare și de schimb valutar ale statului;
- egalitatea părților în proceduri judiciare și administrarea eficientă a justiției;
- mediul înconjurător; sau
- deliberările în cadrul sau între autoritățile publice privind examinarea unei chestiuni (art. 3 alin.(1) din Convenția de la Tromsø).

Catalogul motivelor stabilite în articolul comentat corespunde, în general, acestei abordări, oferind un domeniu de aplicare și mai restrâns al restricțiilor legitime. La fel ca în Convenția de la Tromsø, catalogul motivelor stabilit

la alineatul (1) funcționează cu clauze generale care permit o interpretare *a casu ad casum*. Totuși, acestea trebuie în orice caz interpretate în mod restrâns și restrictiv, deoarece constituie o derogare de la regula generală de transparență a tuturor informațiilor deținute de furnizorii de informații.

Noțiunea de **siguranță publică**, ca prim motiv legitim de restricționare a accesului la informație, nu este definită în mod exhaustiv în legislația Republicii Moldova. Cu toate acestea, trebuie arătat că aceasta figurează în mai multe acte normative, inclusiv în cele referitoare la sfera informației. De exemplu, siguranța publică constituie un motiv legitim și pentru restricționarea libertății de exprimare¹⁹. Noțiunea de siguranță publică este, de asemenea, recunoscută ca unul dintre motivele care justifică restricțiile privind libertatea de exprimare în temeiul art.10 alin. (2) din Convenția Europeană a Drepturilor Omului (CEDO)²⁰.

Cu toate acestea, atunci când se definește siguranța publică ca motiv de restricționare a accesului la informații, este deosebit de util să se facă trimitere la orientările Comisarului pentru Informații din Regatul Unit. Comisarul subliniază că acest motiv ar putea fi „utilizat pentru a proteja publicul în totalitate, un anumit grup sau o persoană care ar fi expusă la un anumit pericol ca urmare a divulgării”. Acesta oferă, de asemenea, un catalog neexhaustiv al tipurilor de informații care ar putea face obiectul unor restricții în ceea ce privește accesul pe acest temei. Catalogul include:

- detalii despre sistemele concepute pentru a proteja siguranța publică;
- materialele ce identifică persoanele care ar putea fi vizate ca urmare a divulgării;
- detalii despre potențialele ținte ale teroriștilor; și
- informații care ar submina securitatea anumitor unități, operațiuni sau infrastructuri²¹.

Restricționarea accesului la informații bazate pe acest motiv ar putea fi justificată în special atunci când este necesar să se asigure un anumit nivel de confidențialitate a activităților autorităților de anchetă care vizează prevenirea sau atenuarea amenințărilor la adresa siguranței publice. Cu toate acestea, este clar că siguranța publică nu poate servi drept motiv pentru prevenirea expunerii de informații cu privire la nivelul real al riscurilor de siguranță și siguranță publică, de exemplu informații privind nivelurile de criminalitate sau informații cu privire la neregulile în funcționarea serviciilor de stat responsabile de asigurarea siguranței publice.

Protecția **relațiilor internaționale**, ca motiv de restricționare a accesului la informațiile de interes public, este deosebit de predispusă la potențiale abuzuri, din cauza formulării foarte generale și extinse a acestei condiții prealabile. Prin urmare, interpretarea sa restrânsă și restrictivă are o relevanță deosebită. Aceasta ar trebui să se limiteze la situația în care o relație causală clară între divulgarea de informații specifice și deteriorarea poziției Republicii Moldova în relațiile cu alte țări sau organizații internaționale poate fi dovedită. Cel mai tipic caz ar fi divulgarea prematură a strategiilor de negociere ori a strategiilor din orice litigii internaționale.

Cu toate acestea, trebuie remarcat faptul că acest lucru nu trebuie să servească drept motiv pentru prevenirea divulgării de informații care ar putea submina numai reputația țării în cadrul comunității internaționale. De exemplu, accesul la informații cu privire la orice activități lipsite de etică sau ilegale ale funcționarilor publici care reprezintă statul în relațiile internaționale nu trebuie restricționat, chiar dacă divulgarea acestora ar putea afecta percepția țării pe forumurile internaționale. Într-un astfel de caz, beneficiul dezvoltării neregulilor și faptelor ilicite prevalează în mod clar asupra prejudiciilor aduse reputației.

Motivul **prevenirii sau descoperirii infracțiunilor sau contravențiilor, precum și al efectuării urmăririi penale** se referă la asigurarea eficacității și a echității acțiunilor de investigare ale autorităților publice relevante, în special ale poliției, ale forțelor de securitate și ale organelor de urmărire penală. Divulgarea prematură a informațiilor cu privire la operațiunile lor, precum și a informațiilor privind tehnicile și metodele de investigare poate împiedica prevenirea și investigarea eficace a activităților ilegale. După cum este menționat în Raportul

19 Art. 3 alin.(3) din Legea nr. 64/2010 cu privire la libertatea de exprimare.

20 Articolul 10 din CEDO:

1. Orice persoană are dreptul la libertate de exprimare. Acest drept include libertatea de opinie și libertatea de a primi sau a comunica informații ori idei fără amestecul autorităților publice și fără a ține seama de frontiere. Prezentul articol nu împiedică Statele să supună societățile de radiodifuziune, cinematografie sau televiziune unui regim de autorizare.

2. Exercițarea acestor libertăți ce comportă îndatoriri și responsabilități poate fi supusă unor formalități, condiții, restrângeri sau sancțiuni prevăzute de lege care, într-o societate democratică, constituie măsuri necesare pentru securitatea națională, integritatea teritorială sau siguranța publică, apărarea ordinii și prevenirea infracțiunilor, protecția sănătății, a moralei, a reputației sau a drepturilor altora, pentru a împiedica divulgarea informațiilor confidențiale sau pentru a garanta autoritatea și imparțialitatea puterii judecătorești.

21 <https://ico.org.uk/for-organisations/foi-eir-and-access-to-information/freedom-of-information-and-environmental-information-regulations/regulation-12-5-a-international-relations-defence-national-security-or-public-safety/#safety>.

explicativ al Convenției de la Tromsø : „Accesul la astfel de documente ar putea, de exemplu, să prejudicieze anchetele, să ducă la eludarea justiției sau la distrugerea probelor.”²²

Trebuie subliniat faptul că, în cazul procedurilor penale, aplicarea acestei restricții va avea oricum un domeniu de aplicare limitat, având în vedere că Codul de procedură penală²³ prevede o reglementare specială privind accesul la dosarele de procedură penală. În conformitate cu articolul 212 din acest Cod, materialele urmăririi penale nu pot fi date publicității decât cu autorizația persoanei care efectuează urmărirea penală și numai în măsura în care ea consideră că aceasta este posibil, cu respectarea prezumției de nevinovăție, și ca să nu fie afectate interesele altor persoane. Accesul la dosarele instanțelor în cauzele penale necesită aprobarea președintelui instanței (articolul 211 din Codul de procedură penală).

Motivul prevenirii sau descoperirii infracțiunilor și contravențiilor, precum și desfășurarea anchetelor penale nu poate fi utilizată în mod abuziv pentru a restricționa accesul la toate datele referitoare la anchetele penale. De exemplu, nu pot fi asociate cu vreun risc referitor la aceste obiective divulgarea de date statistice agregate privind anumite tipuri de infracțiuni, aplicarea metodelor de anchetă specifice sau a capacităților organizaționale și tehnice ale serviciilor de anchetă. În plus, divulgarea neregulilor și a încălcărilor standardelor juridice și etice în cadrul serviciilor de investigare nu poate fi împiedicată prin referire la această derogare în ceea ce privește accesibilitatea informațiilor.

Referitor la **efectuarea procedurii administrative sau judiciare**, abordarea trebuie să fie similară. Obiectivul general al acestei exceptări este asigurarea eficacității și a echității procedurilor administrative și judiciare. Aplicarea oricăror restricții privind accesul la informații necesită demonstrarea existenței unui impact negativ clar al divulgării asupra îndeplinirii acestor obiective. Având în vedere acest lucru, nu există niciun motiv pentru a restricționa accesul, de exemplu, la următoarele informații:

- părțile la procedură și obiectul acesteia;
- conținutul deciziilor (cu excepțiile necesare bazate pe motive specifice, de exemplu, protecția datelor cu caracter personal);
- date statistice referitoare la numărul de proceduri specifice desfășurate de autoritățile relevante;
- informații privind persoanele implicate în luarea deciziilor în cazurile relevante;
- date privind performanța în tratarea cazurilor, de exemplu, promptitudinea soluționării cazurilor;
- onorarii, amenzi și alte costuri colectate de autoritățile publice.

În contextul procedurii penale, s-a constatat deja că accesul la dosare este reglementat de dispoziții speciale ale Codului de procedură penală, iar LAIP nu se aplică în general. În mod similar, în cadrul procedurii administrative, Codul Administrativ acordă acces la dosare numai participanților la procedură.

În cursul procedurii desfășurate de autoritatea publică, participanții beneficiază, în principiu, de un drept de acces nerestricționat la dosarele procedurii. Accesul la dosarul administrativ nu este permis în cazul în care prin aceasta se afectează îndeplinirea regulamentară a sarcinilor autorității publice sau în cazul în care se urmărește protejarea unui secret ocrotit de lege ori există necesitatea protecției drepturilor participanților la procedura administrativă sau ale terților. Astfel, dreptul de acces nu include proiecte de acte administrative (articolul 83 din Codul administrativ).

La etapa procedurilor administrative judiciare, participanții la proces pot avea acces atât la dosarele instanțelor, cât și la dosarele administrative care le sunt prezentate. Instanța de judecată refuză accesul la dosar dacă, în virtutea legii, pentru protejarea secretului de stat sau comercial ori a intereselor supreme ale statului sau ale persoanelor private, trebuie respectat caracterul secret al documentelor, al dosarelor administrative sau al informațiilor (articolul 222 din Codul administrativ).

Asigurarea accesului la dosare numai pentru participanții la procedurile administrative și judiciare nu indică asupra faptului că toate documentele și materialele specifice care conțin anumite informații incluse în aceste dosare nu fac obiectul divulgării. Solicitantul poate cere în continuare accesul la documente concrete, de exemplu studii și rapoarte incluse în dosarele cazului. Solicitantul, în cererea sa, trebuie să furnizeze detalii suficiente pentru a permite autorității publice să identifice informațiile solicitate. Într-un astfel de caz, autoritatea publică respectivă trebuie să ia în considerare natura informațiilor solicitate, în special existența unor temeiuri legitime pentru restricționarea accesului la acestea. Însă, autoritatea nu poate refuza accesul numai pe baza faptului că acest document este inclus în dosarul cauzei.

²² Raport explicativ la Convenția Consiliului Europei privind accesul la documentele oficiale, adoptat de Comitetul de Miniștri la 27 noiembrie 2008 în cadrul reuniunii 1042bis a miniștrilor adjuncți, punctul 25.

²³ Codul de procedură penală nr. 122/2003.

Protecția datelor cu caracter personal este unul dintre motivele cele mai problematice și controversate pentru restricționarea accesului la informațiile publice. În UE, această chestiune a făcut obiectul unor dezbateri deosebit de aprinse după adoptarea regimului unificat de protecție a datelor cu caracter personal prin Regulamentul General privind Protecția Datelor (GDPR)²⁴. Caseta de mai jos oferă informații cu privire la abordarea GDPR în ceea ce privește reconcilierea necesității de protecție a datelor cu caracter personal cu dreptul de acces la informații, care trebuie, de asemenea, să fie luată în considerare în aplicarea prevederii menționate din LAIP.

Caseta 1. Protecția datelor cu caracter personal versus dreptul la informare în temeiul GDPR

GDPR stabilește regimul juridic uniform al UE privind administrarea, protecția și transmiterea datelor cu caracter personal. În ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal, inclusiv divulgarea sau diseminarea acestora, GDPR prevede că prelucrarea este legală numai dacă și în măsura în care se aplică cel puțin una dintre următoarele:

- (a) persoana vizată și-a dat consimțământul pentru prelucrarea datelor sale cu caracter personal pentru unul sau mai multe scopuri specifice;
- (b) prelucrarea este necesară pentru executarea unui contract la care persoana vizată este parte sau pentru a face demersuri la cererea persoanei vizate înainte de încheierea unui contract;
- (c) prelucrarea este necesară în vederea îndeplinirii unei obligații legale care îi revine operatorului;
- (d) prelucrarea este necesară pentru a proteja interesele vitale ale persoanei vizate sau ale altei persoane fizice;
- (e) prelucrarea este necesară pentru îndeplinirea unei sarcini care servește unui interes public sau care rezultă din exercitarea autorității publice cu care este investit operatorul;
- (f) prelucrarea este necesară în scopul intereselor legitime urmărite de operator sau de o parte terță, cu excepția cazului în care prevalează interesele sau drepturile și libertățile fundamentale ale persoanei vizate, care necesită protejarea datelor cu caracter personal, în special atunci când persoana vizată este un copil (articolul 6.1 din GDPR).

În cazul în care prelucrarea nu se bazează pe consimțământul persoanei vizate sau pe un drept al Uniunii sau al unui stat membru care constituie o măsură necesară și proporțională într-o societate democratică pentru a proteja obiectivele menționate la art. 23 alin.(1) din GDPR, persoana împuternicită ia în considerare, printre altele, dacă prelucrarea într-un alt scop este compatibilă cu scopul pentru care datele cu caracter personal sunt colectate inițial:

- (a) orice legătură dintre scopurile în care datele cu caracter personal au fost colectate și scopurile prelucrării ulterioare preconizate;
- (b) contextul în care datele cu caracter personal au fost colectate, în special în ceea ce privește relația dintre persoanele vizate și operator;
- (c) natura datelor cu caracter personal, în special în cazul prelucrării unor categorii speciale de date cu caracter personal, în conformitate cu articolul 9, sau în cazul în care sunt prelucrate date cu caracter personal referitoare la condamnări penale și infracțiuni, în conformitate cu articolul 10;
- (d) posibilele consecințe asupra persoanelor vizate ale prelucrării ulterioare preconizate;
- (e) existența unor garanții adecvate, care pot include criptarea sau pseudonimizarea (art. 6 alin.(4) din GDPR).

Aceste norme generale de prelucrare a datelor cu caracter personal nu fac nicio referire la regimul juridic de acces la informațiile publice și la relația acestuia cu regulamentul privind prelucrarea datelor cu caracter personal. Cu toate acestea, GDPR conține unele clauze care recunosc dreptul de acces la informații. Încă în preambul, GDPR stipulează că „prezentul regulament permite luarea în considerare a principiului accesului public la documente oficiale în aplicarea prezentului regulament. Accesul public la documente oficiale poate fi considerat a fi în interes public. Datele cu caracter personal din documentele deținute de o autoritate publică sau de un organism public ar trebui să poată fi divulgate de autoritatea respectivă sau de organismul respectiv în cazul în care dreptul Uniunii sau dreptul intern sub incidența căruia intră autoritatea publică sau organismul public prevede acest lucru. Dreptul Uniunii și dreptul intern ar trebui să asigure un echilibru între accesul public la documentele oficiale și reutilizarea informațiilor din sectorul public, pe de o parte, și dreptul la protecția

24 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.

datelor cu caracter personal, pe de altă parte, și ar putea prin urmare să prevadă echilibrul necesar cu dreptul la protecția datelor cu caracter personal în temeiul prezentului regulament” (considerentul 154 din GDPR).

Dispoziția esențială referitoare la această chestiune este articolul 86 din GDPR, care prevede că: „Datele cu caracter personal din documentele oficiale deținute de o autoritate publică sau de un organism public sau privat pentru îndeplinirea unei sarcini care servește interesului public pot fi divulgate de autoritatea sau organismul respectiv în conformitate cu dreptul Uniunii sau cu dreptul intern sub incidența căruia intră autoritatea sau organismul, pentru a stabili un echilibru între accesul public la documente oficiale și dreptul la protecția datelor cu caracter personal în temeiul prezentului regulament”.

Interpretarea acestei dispoziții este dificilă, având în vedere valoarea normativă destul de limitată a acesteia. După cum a subliniat Avocatul General Szpunar într-una dintre cauzele examinate de Curtea de Justiție a Uniunii Europene: „Dispoziția respectivă nu face decât să recunoască importanța accesului public la documentele oficiale. Mai mult, (...), dispoziția menționată nu furnizează orientări suplimentare referitoare la modul în care trebuie să se stabilească un echilibru între accesul public la documente oficiale și normele privind protecția datelor. Dispoziția are mai degrabă un caracter declarativ, fiind mai asemănătoare cu un considerent decât cu o dispoziție normativă a unui text legislativ”²⁵.

Acest caz se referă la legislația letonă care permite tuturor să aibă acces la datele referitoare la orice persoană colectate în registrul încălcărilor normelor de circulație, de exemplu datele privind numărul de puncte de penalizare. CJUE a decis că acest regulament nu respectă standardele UE privind protecția datelor cu caracter personal. În contextul reconcilierii GDPR cu legislația națională privind accesul la informațiile publice, Curtea a constatat: „Astfel, deși accesul public la documente oficiale constituie, așa cum decurge din considerentul (154) al acestui regulament, un interes public care poate legitima comunicarea unor date cu caracter personal care figurează în asemenea documente, trebuie asigurat un echilibru între acest acces și drepturile fundamentale la respectarea vieții private și la protecția datelor cu caracter personal, după cum impune de altfel în mod expres articolul 86 menționat. Or, având în vedere printre altele caracterul sensibil al datelor referitoare la punctele de penalizare aplicate pentru încălcarea normelor de circulație rutieră și gravitatea ingerinței în drepturile fundamentale la respectarea vieții private și la protecția datelor cu caracter personal ale persoanelor în cauză pe care o provoacă divulgarea acestor date, trebuie să se considere că aceste drepturi prevalează asupra interesului publicului de a avea acces la documente oficiale, printre care registrul național al vehiculelor și al conducătorilor auto. În plus, pentru același motiv, dreptul la libertatea de informare prevăzut la articolul 85 din RGPD nu poate fi interpretat în sensul că justifică comunicarea oricărei persoane care solicită acest lucru a unor date cu caracter personal referitoare la punctele de penalizare aplicate pentru încălcarea normelor de circulație rutieră.

Având în vedere tot ceea ce precedă, trebuie să se răspundă la a doua întrebare că dispozițiile RGPD, în special articolul 5 alineatul (1), articolul 6 alineatul (1) litera (e) și articolul 10 din acesta, trebuie interpretate în sensul că se opun unei legislații naționale care obligă organismul public responsabil cu registrul în care sunt înscrise punctele de penalizare aplicate conducătorilor auto pentru încălcarea normelor de circulație rutieră să facă aceste date accesibile publicului fără ca persoana care solicită accesul să fie ținută să justifice un interes specific în obținerea datelor menționate.²⁶

Această hotărâre nu consacră supremația dreptului la viață privată asupra dreptului la informare. Hotărârea exclude numai accesul necondiționat și nerestricționat la toate datele cu caracter personal de tip specific referitoare la toate persoanele vizate. Aceasta impune ca legislația națională să găsească o formulă care să asigure o abordare mai echilibrată, care să reconcilieze cele două valori (dreptul la informare și dreptul la viață privată), în loc să acorde prioritate absolută uneia dintre ele. Cu toate acestea, ar fi mult prea excesiv să se pretindă că GDPR creează vreun obstacol în asigurarea unui nivel adecvat de transparență a instituțiilor publice.

De asemenea, practica națională a unor state membre a demonstrat deja că GDPR nu poate fi utilizat ca scuză pentru extinderea domeniului de aplicare a restricțiilor privind accesul la informațiile publice. În Polonia, de exemplu, această chestiune a fost analizată în hotărârea de referință a Curții Administrative Regionale din Gdansk, în care Curtea a afirmat în mod explicit că GDPR nu exclude sau nu restricționează aplicarea legii privind accesul la informațiile publice și orice restricții potențiale în ceea ce privește accesul la informații trebuie luate în considerare în conformitate cu legea privind accesul la informațiile publice²⁷.

Formula propusă în articolul comentat urmează a fi interpretată în conformitate cu GDPR. În principiu, articolul 8 stabilește două regimuri de acces la datele cu caracter personal deținute de furnizorii de informații, în funcție de natura acestor date:

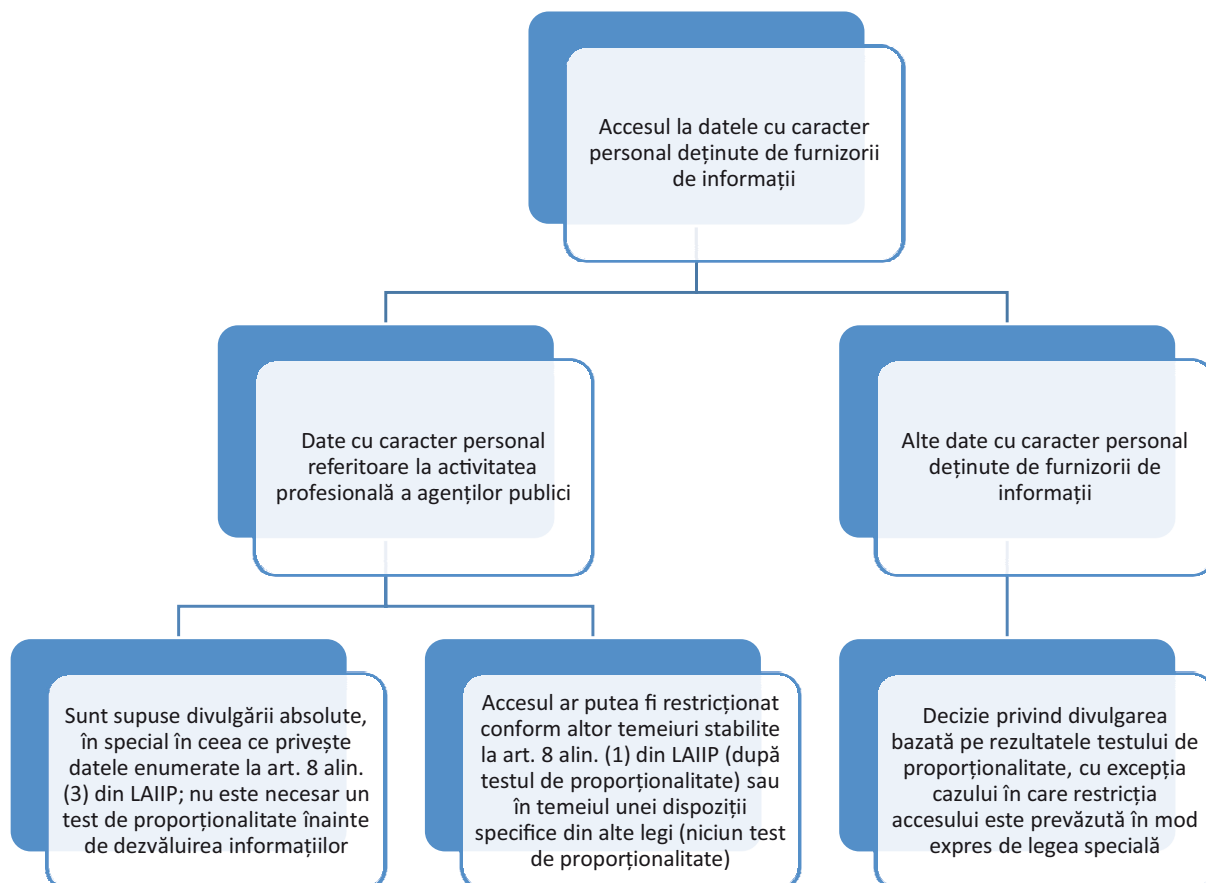
25 Concluziile avocatului general Szpunar prezentate la 17 decembrie 2020, cauza C-439/19.

26 Hotărârea din 22 iunie 2021, cauza C-439/19.

27 Hotărârea din 14 august 2019, cauza II SAB/Gd 62/18.

- Regimul datelor cu caracter personal referitoare la activitatea profesională a agenților publici, respectiv grupul de funcționari definit de Legea integrității nr. 82/2017 drept persoane încadrate 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;
- Regimul pentru alte date cu caracter personal deținute de furnizorii de informații.

Diferența majoră în abordarea divulgării datelor cu caracter personal dintre aceste două regimuri este prezentată în graficul de mai jos:



Întrucât regimul de acces la datele cu caracter personal referitoare la activitatea profesională a agenților publici constituie o derogare de la procedura standard de examinare a divulgării de informații (în special, excluzând obligația de a efectua testul de proporționalitate), acesta trebuie să fie supus unor reguli precise și detaliate de interpretare. În primul rând, noțiunile de „activitate profesională” și „agent public” urmează a fi definite în conformitate cu Legea integrității nr. 82/2017. Conform acestei legi:

- Agentul public este 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, sau, după caz, persoana încadrată într-o entitate publică și care este subiect al declarării averii și intereselor personale în conformitate cu art. 3 alin. (1) lit. e2)–e4) din Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale;
- Activitatea profesională a agenților publici se referă la exercitarea 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 sunt încadrați (art. 3 din Legea nr. 82/2017).

Lista neexhaustivă a informațiilor care fac obiectul divulgării absolute include:

- numele și prenumele;
- funcția – poziție deținută în organismul competent;

- studiile – informații privind experiența educațională a agenților publici deținute de orice furnizor de informații;
- experiența profesională – informații privind experiența profesională și de afaceri a agenților publici deținute de orice furnizor de informații;
- remunerarea – această dispoziție, în calitate de *lex specialis*, elimină efectiv agenții publici de la principiul confidențialității salariilor prevăzut la art.128 alin.(3) din Codul muncii. De asemenea, trebuie subliniat faptul că aceasta include transparența tuturor tipurilor de remunerații primite de agenții publici, inclusiv a salariului de bază, a primelor și a suplimentelor, de exemplu pentru munca în condiții nefavorabile; orele suplimentare, munca de noapte și/sau munca efectuată în zilele nelucrătoare și/sau zilele de odihnă; suplimentul pentru participarea la proiecte de dezvoltare finanțate din surse externe.
- conflicte de interese – această noțiune urmează a fi definită în conformitate cu Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale. Potrivit acestei legi, conflictul de interese se referă la situația în care persoana relevantă (în acest caz, agentul public) are un interes personal ce influențează, sau ar putea influența exercitarea imparțială și obiectivă a obligațiilor și responsabilităților ce îi revin potrivit legii. În plus, interesul personal este definit ca orice interes material sau nematerial al subiectului declarării ce rezultă din activitățile sale în calitate de persoană privată, din relațiile sale cu persoane apropiate sau cu persoane juridice și alți agenți economici, indiferent de tipul de proprietate, din relațiile sau afiliațiile sale cu organizații necomerciale, inclusiv cu partidele politice și cu organizațiile internaționale (articolul 2 din Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale). Deși această definiție a conflictului de interese este largă, în practică obligația de divulgare se va referi numai la informațiile despre conflictul de interese deținute de furnizorul de informații, și anume informațiile comunicate de agentul public în declarația privind conflictul de interese prezentată în temeiul Legii nr. 133/2016.
- sancțiuni disciplinare nestinse – sancțiuni disciplinare care nu fac obiectul eliminării înregistrărilor.

Este important de subliniat că principiul transparenței depline se referă la datele relevante din perspectiva activității profesionale a agenților publici, ceea ce nu înseamnă neapărat accesul nerestricționat la toate datele de orice tip. De exemplu, regula generală de acces la datele privind experiența educațională și profesională a agenților publici nu implică, de exemplu, accesul la toate dosarele universitare ale persoanei, e.g. la toate notele de la examene sau la observațiile scrise. Accesul la date privind experiența profesională nu înseamnă transparența dosarelor de ocupare a forței de muncă de la angajatorii anteriori sau, de exemplu, informații privind salariile de la locurile de muncă anterioare, nepublice. Furnizorul de informații trebuie să evalueze dacă datele solicitate au legătură cu activitatea profesională a agentului public, utilizând următoarele criterii directorii:

- informațiile solicitate permit verificarea îndeplinirii cerințelor formale pentru îndeplinirea funcțiilor relevante;
- informațiile solicitate au o valoare considerabilă pentru evaluarea capacității persoanei de a îndeplini funcția de agent public;
- informațiile solicitate permit verificarea credibilității generale a agentului public, în special în lumina declarațiilor sale oficiale.

Un regim diferit se aplică datelor cu caracter personal deținute de furnizorii de informații, care nu au legătură cu activitățile profesionale ale agenților publici. Incluziunea unui regim special pentru datele cu caracter personal referitoare la activitatea profesională a agenților publici nu poate fi interpretată în sensul că se opune în general divulgării altor date cu caracter personal deținute de furnizorii de informații. Cu toate acestea, în astfel de cazuri, se aplică procedura standard, care implică un test de proporționalitate reglementat de articolul 9, cu excepția cazului în care restricția este stabilită printr-o dispoziție specifică a legislației relevante.

În ceea ce privește restricția referitoare la protecția **drepturilor de proprietate intelectuală**, domeniul său de aplicare în practică va fi foarte limitat. În principiu, divulgarea oricăror informații protejate de dreptul de proprietate intelectuală nu constituie nicio încălcare a acestor drepturi. Riscurile potențiale pentru informațiile protejate de dreptul de proprietate intelectuală pot apărea odată ce informațiile sunt divulgate ca urmare a activităților destinatarului informațiilor, de exemplu, utilizarea comercială a informațiilor protejate de drepturile de proprietate intelectuală.

Acest aspect a fost analizat pe larg, de exemplu, în jurisprudența britanică referitoare la libertatea de informare. Astfel, precum a declarat Tribunalul pentru informații într-una dintre cauze: „*Este acceptat de toate părțile faptul*

că furnizarea de informații fie în temeiul Regulamentului privind informațiile de mediu, fie în temeiul Legii privind libertatea de informare nu presupune o licență implicită de exploatare comercială a acestora sau de întreprindere a oricărui act care ar constitui o încălcare în cazul în care nu ar fi autorizat. Prin urmare, orice persoană căreia îi sunt comunicate informațiile va fi în continuare obligată să respecte drepturile de proprietate intelectuală care sunt deja cuprinse în acestea²⁸ Pe lângă aceasta, Comisarul Britanic pentru Informații subliniază că este posibil să nu fie evident pentru destinatari că informațiile sunt protejate prin dreptul de autor. Prin urmare, atunci când un furnizor de informații dorește să își protejeze propriul drept de autor sau dreptul de autor deținut de un terț, trebuie să informeze solicitantul că informațiile rămân protejate prin dreptul de autor. Având în vedere acest lucru, există puține posibilități de aplicare a derogării privind dreptul de proprietate intelectuală.

Protecția **secretului comercial** va avea o relevanță mai mare în practică. Secretul comercial este definit de Codul civil drept informație care îndeplinește cumulativ următoarele criterii:

- a) sunt secrete în sensul că nu sunt, 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 sunt 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. (art. 2047 alin. (3) din Codul Civil).

Codul Civil reglementează, de asemenea, în mod exhaustiv dobândirea, utilizarea și divulgarea legitimă a secretelor comerciale. În special, dobândirea unui secret comercial este considerată legală dacă secretul comercial este obținut prin oricare dintre următoarele mijloace:

- a) descoperirea sau crearea independentă;
- b) analiza, studierea, dezasamblarea sau testarea unui produs sau a unui obiect care a fost făcut public sau care se află în mod legal în posesia celui care a dobândit informațiile și căruia nu i se aplică nicio obligație valabilă din punct de vedere legal de a limita dobândirea secretului comercial;
- c) exercitarea dreptului salariaților sau al reprezentanților salariaților la informare și la consultare în conformitate cu legislația;
- d) orice altă practică care, în circumstanțele date, este conformă cu practicile comerciale loiale (art.2048 alin. (1) din Codul Civil).

În plus, ceea ce este deosebit de important în contextul LAIP, dobândirea, utilizarea sau divulgarea unui secret comercial este considerată legală în măsura în care o astfel de dobândire, utilizare sau divulgare este impusă sau permisă de lege (art.2048 alin.(2) din Codul civil). Această formulă permite evaluarea temeiurilor de divulgare a informațiilor ce constituie secret comercial în mod autonom conform LAIP, care ar putea servi în calitate de lege ce permite divulgarea informațiilor în temeiul art. 2048 alin.(2) din Codul civil, în urma testului de proporționalitate efectuat în conformitate cu articolul 9 din LAIP. Astfel, secretul comercial nu poate fi considerat un temei absolut de refuz al accesului la informații. Furnizorul de informații va trebui să evalueze, luând în considerare toate circumstanțele cazului, dacă prejudiciul cauzat de divulgarea secretului comercial prevalează asupra beneficiului divulgării sale.

Alin.(2) al articolului comentat oferă concretizarea normei generale consacrate la art.2 alin.(2), ce prevede că LAIP nu aduce atingere reglementărilor speciale privind accesul la informațiile de interes public care sunt cuprinse în alte legi. Urmând această abordare, art.8 alin.(2) reafirmă valabilitatea restricțiilor privind accesul la anumite tipuri de informații stabilite de alte legi. Aplicarea acestei dispoziții prin decizii de refuz al accesului la informații va impune furnizorilor de informații să facă trimitere la motive relevante, specifice de refuz formulate în alte legi.

28 Oficiul Comisarului pentru Informații, *drepturile de proprietate intelectuală și divulgările în temeiul Legii privind libertatea de informare*, online: <https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/2021/2619017/intellectual-property-rights-disclosures-under-foi.pdf>.

Articolul 9. Criteriul proporționalității limitării accesului la informațiile de interes public

- (1) În cazul prevăzut la art.8 alin. (1), accesul la informațiile de interes public este limitat doar dacă sunt întrunite următoarele condiții cumulative:
 - a) dezvăluirea informației va prejudicia unul dintre scopurile legitime prevăzute la art. 8 alin. (1);
 - b) prejudiciul care va fi cauzat prin dezvăluirea informației prevalează în raport cu interesul public în accesarea informației.
- (2) Dacă interesul public în accesarea informației prevalează în raport cu prejudiciul care va fi cauzat prin dezvăluirea informației, furnizorii sunt obligați să ofere accesul la informațiile de interes public.
- (3) Interesul public prevalează în special în cazul informațiilor a căror divulgare va contribui la:
 - a) dezvăluirea încălcărilor grave sau în masă ale drepturilor și libertăților omului, precum și ale dreptului internațional umanitar;
 - b) dezvăluirea actelor de corupție sau actelor conexe acestora;
 - c) dezvăluirea potențialelor conflicte de interese;
 - d) dezvăluirea achizițiilor publice ilegale sau a cheltuielilor ilegale din bugetele publice;
 - e) prevenirea și dezvăluirea amenințărilor grave la viața sau sănătatea persoanelor;
 - f) prevenirea și dezvăluirea prejudicierii mediului înconjurător;
 - g) înțelegerea unor probleme pentru care sunt elaborate politici publice sau desfășurate consultări publice;
 - h) asigurarea tratamentului egal în fața legii.

Testul de proporționalitate (testul de prejudiciu, testul de interes public) al limitărilor accesului la informațiile de interes public, introdus în această dispoziție, are o relevanță crucială, dar creează, de asemenea, o provocare deosebită în practică, sporind complexitatea procesului de aplicare a LAIIP. Deja LAI conținea o versiune (vagă și eronată) a testului proporționalității, precizând că: „Nu se vor impune restricții ale libertății de informare decât dacă furnizorul de informații poate demonstra că restricția este reglementată prin lege organică și necesară într-o societate democratică pentru apărarea drepturilor și intereselor legitime ale persoanei sau protecției securității naționale și că prejudiciul adus acestor drepturi și interese ar fi mai mare decât interesul public în cunoașterea informației” (art. 7 alin.(4) din LAI).

În conformitate cu această dispoziție, Curtea Supremă de Justiție a elaborat conceptul de „triplu test” care permite limitarea dreptului de acces la informații numai dacă:

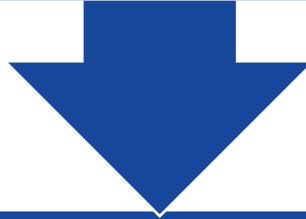
- este prevăzută de lege;
- protejează un interes legitim;
- este necesară într-o societate democratică²⁹.

În cadrul LAIIP, conceptul de triplu test rămâne în vigoare, dar art. 9 prevede orientări mai detaliate și mai specifice privind aplicarea testului proporționalității. Graficul de mai jos oferă o descriere pas cu pas a aplicării testului de proporționalitate.

29 A se vedea, de exemplu, Decizia Curții Supreme de Justiție din 2 octombrie 2019, dosarul nr. 3ra-755/19.

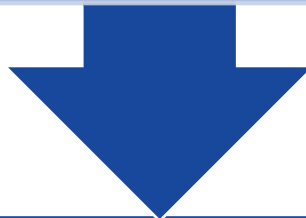
ETAPA 1. Stabilirea temeiului pentru restricționarea accesului la informații

Identificarea unuia dintre temeiurile enumerate la art.8 alin.(1) și elaborarea unei justificări clare care să demonstreze motivul pentru care se aplică în ceea ce privește informațiile solicitate. În special, precizarea detaliată a prejudiciului care rezultă din divulgarea informațiilor



ETAPA 2. Identificarea interesului public pentru divulgarea informațiilor

Precizarea motivelor și argumentelor în favoarea divulgării informațiilor, în special evaluarea aplicării unuia dintre criteriile de interes public prevalent enumerate la art.9 alin(3)



ETAPA 3. Echilibrare

ORICE CRTERIU DE INTERES PUBLIC PREVALENT -> informațiile trebuie, în principiu, să fie divulgate, indiferent de prejudiciul potențial adus oricăruia dintre interesele stabilite la art.8 alin.(1)

NICIUN CRTERIU DE INTERES PUBLIC PREVALENT -> compararea prejudiciului cauzat oricăruia dintre interesele enumerate la art. 8 alin.(1) cu beneficiile divulgării pentru asigurarea transparenței

ETAPA 1: Stabilirea temeiului pentru restricționarea accesului la informații

În primul rând, este extrem de important să se precizeze ce fel de prejudiciu, și de ce magnitudine, va rezulta în urma divulgării informațiilor, pentru oricare dintre interesele enumerate la art.8 alin. (1) din LAIIP. Referirea generală la oricare dintre aceste interese nu este suficientă. Este necesar să se demonstreze o legătură de cauzalitate clară între divulgare și prejudiciul cauzat:

- siguranța publică;
- relațiile internaționale;
- prevenirea sau descoperirea infracțiunilor ori contravențiilor;
- efectuarea urmăririi penale;
- desfășurarea procedurii administrative sau judiciare;
- protecția datelor cu caracter personal;
- drepturile de proprietate intelectuală; sau
- secretul comercial.

Prejudiciul poate lua forma unui prejudiciu material sau imaterial adus persoanei fizice sau juridice. Identificarea și descrierea prejudiciului trebuie să conțină următoarele elemente:

- indicarea entității afectate (persoană fizică, persoană juridică);
- descrierea prejudiciului care rezultă direct din divulgarea informațiilor, inclusiv indicarea naturii acestui prejudiciu (material, imaterial);
- evaluarea probabilității prejudiciului în cazul divulgării de informații.

ETAPA 2. Analiza existenței unui interes public prevalent

Noțiunea de interes public care favorizează dezvăluirea informațiilor, indiferent de prejudiciul cauzat oricăror valori și interese stabilite de art. 8 alin. (1) trebuie avută în vedere în conformitate cu poziția Curții Constituționale, artikulată în hotărârea din 22 iunie 2015: 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 regulă, indiferent de existența unor temeuri care justifică limitarea accesului la informații, precum și de amploarea prejudiciului potențial, art.9 alin.(3) garantează accesul la informații atunci când divulgarea lor ar contribui la:

- divulgarea încălcărilor grave sau în masă a drepturilor și libertăților omului, precum și a dreptului internațional umanitar;
- divulgarea actelor de corupție sau a actelor conexe;
- dezvăluirea potențialelor conflicte de interese;
- divulgarea achizițiilor publice ilegale sau a cheltuielilor ilegale de la bugetele publice;
- prevenirea și divulgarea amenințărilor grave la adresa vieții sau a sănătății persoanelor;
- prevenirea și divulgarea daunelor aduse mediului;
- înțelegerea anumitor aspecte pentru care sunt elaborate politici publice sau pentru care au loc consultări publice;
- asigurarea egalității de tratament în fața legii.

Pentru a aplica această prezumție specifică de interes public prevalent, este suficient să se identifice în mod clar oricare dintre motivele acestei liste. Evaluarea existenței acestora este o sarcină a furnizorului de informații. Furnizorul de informații trebuie să analizeze dacă divulgarea informațiilor ar aduce oricare dintre rezultatele specificate în prezenta dispoziție. Pentru a aplica restricția, acesta ar trebui să demonstreze o legătură de cauzalitate clară între divulgare și realizarea oricăruia dintre rezultatele enumerate. Asocierea generală și

potențială nu este suficientă pentru aplicarea acestei prezumții de interes public prevalent. De asemenea, este clar că prezumția de interes public prevalent nu se aplică atunci când divulgarea informațiilor relevante ar încălca în mod explicit dispoziții specifice ale oricărei legi sau ar conduce la răspunderea juridică a furnizorului de informații sau a reprezentanților oficiali ai acestuia pentru divulgarea ilegală a informațiilor.

Această soluție se bazează pe experiența câtorva țări europene, în care a fost introdusă prezumția de interes public prevalent. Caseta de mai jos descrie aranjamentele existente în Muntenegru și Macedonia de Nord.

Defnirea criteriilor de interes public în legislație: Muntenegru și Macedonia de Nord

Legea muntenegreană privind accesul liber la informații prevede că un interes public superior care justifică divulgarea informațiilor sau a unei părți a acestora există atunci când informațiile solicitate conțin date care indică în mod rezonabil:

- corupția, nerespectarea reglementărilor, utilizarea ilegală a fondurilor publice sau abuzul de autoritate în exercitarea funcției publice;
- suspiciunea că a fost săvârșită o infracțiune sau existența unor motive pentru respingerea unei hotărâri judecătorești;
- obținerea sau cheltuirea ilegală de fonduri din veniturile publice;
- punerea în pericol a siguranței publice;
- punerea în pericol a vieții;
- punerea în pericol a sănătății publice;
- punerea în pericol a mediului (articolul 17 din Legea privind accesul liber la informații).

În cazul Macedoniei de Nord, formularea este destul de blândă. În locul prezumției explicite de interes public superior, Legea privind accesul liber la informațiile publice prevede doar criterii directorii pentru a defini existența interesului public. Aceasta prevede că „interesul public” de a exercita dreptul de acces la informații înseamnă, dar nu se limitează la, interesul pentru informații a căror divulgare este însăși realizarea accesului care:

- dezvăluie abuzul de poziție oficială și comportament corupt;
- dezvăluie achiziționarea sau cheltuirea ilegală a fondurilor bugetare;
- dezvăluie potențialele conflicte de interese;
- previne și dezvăluie amenințări grave la adresa sănătății și vieții oamenilor;
- previne și dezvăluie punerea în pericol a mediului;
- contribuie la înțelegerea chestiunii pentru care este creată o politică publică sau pentru care are loc o dezbateră parlamentară; și
- permite tratamentul egal al fiecărui cetățean în temeiul legislației (art. 3 din Legea privind accesul liber la informații).

ETAPA 3. Echilibrarea

Ultima parte a procesului analitic de aplicare a testului de proporționalitate este o decizie privind divulgarea de informații. În principiu, identificarea oricărui criteriu de interes public prevalent stabilit la art.9 alin. (3) trebuie să conducă la comunicarea de informații, indiferent de domeniul de aplicare, amploarea și probabilitatea de a prejudicia oricare dintre interesele stabilite la art. 8 alin.(1). Cu toate acestea, furnizorul de informații va trebui în continuare să verifice dacă nu există obstacole explicite în calea divulgării stabilite în orice lege. În astfel de cazuri, prezumția de interes public prevalent nu poate fi aplicată.

În cazul în care, din cauza naturii și a conținutului informațiilor, nu există niciun motiv pentru aplicarea prezumției de prevalență a interesului public, furnizorul de informații trebuie să analizeze în continuare dacă prejudiciul care rezultă din divulgarea informațiilor este de o amploare și probabilitate care să justifice restricționarea dreptului de acces la informații. Deși nu există o formulă matematică pentru echilibrarea dreptului de acces la informații și protecția intereselor legitime stabilite la art.8 alin. (1), în procesul de echilibrare trebuie să se țină seama de următoarele orientări:

- Luarea în considerare a factorului de timp – astfel, cum se subliniază în Raportul explicativ al Convenției de la Tromsø: Rezultatul „testului de prejudiciu” este strâns legat de trecerea timpului. Pentru unele limitări, anumite evenimente duc în mod inevitabil la încetarea acestei limitări. În alte cazuri, trecerea timpului poate reduce daunele cauzate de furnizarea de informații³⁰.
- Evaluarea detaliată a probabilității de a aduce atingere oricăruia dintre interesele stabilite la art. 8 alin.(1) – prejudiciul legat de divulgare nu poate fi doar ipotetic și improbabil sau numai posibil pentru a justifica restricționarea accesului la informații. El trebuie să fie cel puțin foarte probabil sau aproape sigur.
- Evaluarea impactului divulgării asupra nivelului general de transparență și promovarea standardelor de bună guvernare – furnizorul de informații trebuie să se concentreze nu numai pe evaluarea prejudiciului potențial legat de divulgarea informațiilor, ci și pe evaluarea beneficiului divulgării. În special, furnizorul de informații trebuie să verifice dacă publicarea informațiilor va avea un impact pozitiv numai asupra drepturilor individuale ale solicitantului sau dacă ar putea aduce beneficii grupului mai larg și dacă ar putea atrage atenția asupra aspectelor de mare relevanță pentru public. Impactul pozitiv potențial mai larg al divulgării ar putea servi drept argument important în favoarea divulgării. După cum a subliniat Curtea Constituțională în Decizia nr. 29/2019, în contextul divulgării datelor cu caracter personal, trebuie avut în vedere statutul persoanei ale cărei date sunt solicitate și impactul dezvăluirii asupra dezbaterii publice: „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 (...). 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.”

În cazul în care testul proporționalității duce la o decizie de restricționare a accesului la informații, este deosebit de important să se includă în justificarea acestei decizii o descriere detaliată a procesului analitic care a condus la o astfel de concluzie. Furnizorul de informații va trebui să raporteze pas cu pas modul în care a ajuns la decizia finală de restricționare a accesului la informațiile solicitate.

30 Raport explicativ la Convenția Consiliului Europei privind accesul la documentele oficiale, adoptată de Comitetul de Miniștri la 27 noiembrie 2008 în cadrul reuniunii 1042bis a miniștrilor adjuncți, punctul 39.

Capitolul II.

TRANSPARENȚĂ PROACTIVĂ

Articolul 10. Publicarea informațiilor de interes public pe paginile web oficiale ale furnizorilor de informații

- (1) Pe paginile web oficiale ale autorităților publice, în funcție de specificul activității acestora, se publică, din oficiu, următoarele informații:
- a) datele privind structura organizatorică și bugetul autorității publice, numărul angajaților/membrilor, obiectivele, domeniile de competență și funcțiile sale, adresele poștale, numerele de telefon și alte date privind adresa autorității publice, datele privind autoritățile subordonate (cu indicarea și/sau referirea la paginile web oficiale ale acestora), numerele de telefon ale serviciilor de informație;
 - b) datele privind conducerea autorității publice, privind membrii organelor colegiale, inclusiv studiile, experiența profesională, modul de accesare în funcția deținută, adresa poștei electronice și numărul de telefon;
 - c) datele privind persoanele juridice cărora le este transmisă, în modul stabilit, o parte din funcțiile autorității publice (denumirea organizației, adresa poștală și juridică, numărul de telefon și adresa poștei electronice);
 - d) actele normative care reglementează organizarea și funcționarea autorității publice, cu referințe la paginile web ale actelor din Registrul de stat al actelor juridice;
 - e) raportul anual privind activitatea autorității publice;
 - f) datele privind achizițiile publice planificate, privind achizițiile publice efectuate, rapoartele de monitorizare a contractelor de achiziții publice, alte informații relevante;
 - g) datele privind evenimentele publice organizate de autoritatea publică (ședințe, întâlniri, conferințe de presă, colegii etc.), precum și privind deciziile adoptate la aceste evenimente;
 - h) datele privind vizitele oficiale și deplasările de serviciu în străinătate ale personalului autorității publice, inclusiv costul și sursa de finanțare a cheltuielilor;
 - i) zilele și orele de primire în audiență, precum și datele privind modul depunerii petițiilor și cererilor de comunicare a informațiilor de interes public, inclusiv, după caz, plățile percepute pentru comunicarea informațiilor de interes public;
 - j) datele privind programele și proiectele, inclusiv de asistență tehnică, al căror beneficiar sau executant este autoritatea publică (denumirea, scopurile și sarcinile de bază, beneficiarii și executorii principali de program, termenele și rezultatele de realizare scontate, volumul și sursele de finanțare);
 - k) datele privind planificarea și executarea bugetelor de către autoritatea publică;
 - l) referințe la portalul guvernamental al serviciilor publice și la alte sisteme informaționale destinate pentru obținerea informațiilor cu privire la serviciile publice prestate de autoritatea publică;
 - m) referința la aplicația web a Sistemului informațional „Registrul resurselor și sistemelor informaționale de stat” sau la alte sisteme informaționale de stat care consumă date din registrul respectiv, pentru accesarea informațiilor de interes public privind resursele și sistemele informaționale de stat din posesia sau administrarea autorității publice;
 - n) datele privind încadrarea persoanelor în serviciul public: lista concursurilor pentru funcțiile vacante existente, datele de contact ale persoanei responsabile de organizarea concursurilor, cerințele de calificare față de candidații la funcțiile vacante, formularul de participare la concurs, lista actelor care urmează a fi depuse și termenul-limită pentru depunerea acestora, lista persoanelor admise la concurs, precum și lista persoanelor care au promovat și câștigat concursul;
 - o) datele privind desfășurarea procesului decizional, în conformitate cu prevederile privind transparența în procesul decizional;

- p) informațiile de interes public prevăzute de alte acte normative.
- (2) Paginile web oficiale ale autorităților publice trebuie să fie adaptate, în modul prevăzut de lege, pentru accesarea acestora de către persoanele cu dizabilități, în special în ceea ce privește dimensiunea textului, contrastul etc.
 - (3) Întreprinderile de stat și întreprinderile municipale publică informațiile de interes public în conformitate cu Legea nr. 246/2017 cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală, în măsura în care aceasta nu contravine prezentei Legi.
 - (4) Alți furnizori de informații pot publica pe paginile lor web oficiale orice informații de interes public care se referă la activitatea lor sau la domeniul lor de competență.
 - (5) Informațiile de interes public publicate și puse la dispoziția solicitanților trebuie să fie oferite în format deschis.

Această prevedere stabilește domeniul de aplicare material al cerințelor proactive de transparență impuse autorităților publice. Trebuie subliniat faptul că catalogul informațiilor obligatorii care urmează a fi diseminate în mod proactiv este semnificativ mai larg și mai specific decât în actuala Lege privind accesul la informație. În conformitate cu legislația în vigoare, instituțiile publice au obligația de a publica în mod proactiv numai următoarele informații:

- descrierea structurii instituției și adresa acesteia;
- descrierea funcțiilor, direcțiilor și formelor de activitate ale instituției;
- descrierea subdiviziunilor cu competențele lor, programului de lucru al acestora, cu indicarea zilelor și orelor de audiență a funcționarilor responsabili de furnizarea informațiilor, documentelor oficiale;
- deciziile finale asupra principalelor probleme examinate.

În 2012, Guvernul a emis o hotărâre cu privire la paginile oficiale ale autorităților administrației publice. Această hotărâre conține un catalog mult mai extins de informații care trebuie divulgate în mod proactiv, însă acest catalog se aplică doar organelor subordonate Guvernului. Instituțiile centrale autonome, administrațiile locale și alte organe private nu intră în domeniul de aplicare al acestui regim de transparență. În plus, nu există dovezi care să permită o monitorizare sistematică a respectării acestor cerințe de către autoritățile publice. Prin urmare, a fost necesară intervenția legislativă.

Urmând practica a numeroase țări europene, LAIP conține un catalog extins de informații care trebuie divulgate în mod proactiv pe paginile web ale furnizorilor de informații. Cu toate acestea, trebuie remarcat faptul că acest catalog nu este obligatoriu pentru toți furnizorii de informații, ci numai pentru autoritățile publice. În ceea ce privește întreprinderile de stat și municipale, prevederea comentată conține referiri la obligațiile de transparență proactivă relevante stabilite prin Legea nr. 246/2017 cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală.

În conformitate cu articolul 18 din această lege, întreprinderea de stat/municipală are obligația de a publica pe pagina sa oficială statutul societății, reglementările interne, raportul anual al societății și rapoartele de audit. Raportul anual al întreprinderii trebuie plasat pe pagina web în termen de 4 luni de la sfârșitul fiecărui an de gestionare și trebuie să conțină cel puțin:

- a) informația despre numărul personalului întreprinderii, despre locurile de muncă nou-create și salariul mediu lunar pe întreprindere. Salariile persoanelor cu funcții de conducere (fondatori, membri ai consiliilor de administrație, administratori, membri ai comisiei de cenzori) vor fi indicate separat;
- b) informația privind membrii organelor de conducere și control ale întreprinderii, funcția deținută (președinte/membru), mărimea indemnizației stabilite de fondator, precum și denumirea întreprinderilor în care aceștia reprezintă concomitent interesele statului/unității administrative-teritoriale;
- c) situațiile financiare anuale;
- d) informația privind asistența financiară de care beneficiază întreprinderea, garanțiile oferite de Guvern/autoritățile administrației publice locale/Comitetul executiv al Găgăuziei, angajamentele financiare și obligațiile asumate de întreprindere;
- e) rezultatele controalelor efectuate de către organele de control;
- f) raportul conducerii, care va include:

- date privind realizarea indicatorilor financiari de performanță stabiliți pentru întreprindere, inclusiv pentru filialele acesteia, dacă ele există;
- date privind realizarea indicatorilor nefinanciari de performanță relevanți pentru activitatea întreprinderii;
- descrierea activităților de bază, inclusiv din domeniul cercetării și dezvoltării;
- descrierea evenimentelor care au afectat activitatea întreprinderii, inclusiv a tranzacțiilor cu conflict de interese;
- descrierea riscurilor și incertitudinilor cu care se confruntă întreprinderea și atenuarea impactului acestora;
- informația referitoare la respectarea cerințelor privind protecția mediului înconjurător;
- informația privind existența filialelor întreprinderii;
- perspectivele de dezvoltare a întreprinderii și oportunitățile profesionale ale angajaților.

În cele din urmă, raportul auditorului privind întreprinderea de stat/municipală urmează a fi plasat pe pagina web a întreprinderii și prezentat Agenției Proprietății Publice pentru a fi publicat pe pagina sa web oficială.

În ceea ce privește alte tipuri de furnizori de informații, nu există nicio obligație explicită de a asigura publicarea proactivă a informațiilor enumerate în articolul comentat. Această abordare se bazează pe diverse motive. În ceea ce privește instituțiile publice, lipsa obligației explicite de a gestiona paginile web este asociată cu faptul că o mare parte dintre acestea nu au capacități tehnice și organizatorice pentru a-și îndeplini astfel de obligații. De exemplu, gestionarea de pagini web separate care conțin o cantitate mare de informații nu poate fi solicitată în mod rezonabil de la școlile mici sau instituțiile medicale. Cu toate acestea, autoritățile publice care supraveghează activitățile acestor instituții trebuie să se asigure că datele relevante de interes public referitoare la aceste instituții publice sunt disponibile pe paginile web ale autorităților publice.

Elementele individuale ale catalogului de informații care trebuie divulgate în mod proactiv sunt descrise într-un mod destul de clar și specific. Cu toate acestea, unele dintre ele necesită explicații suplimentare. În special, publicarea **datelor privind programele și proiectele, inclusiv cele de asistență tehnică, al căror beneficiar sau executor este autoritatea publică**, trebuie, în principiu, să implice divulgarea proactivă a contractelor și acordurilor referitoare la aceste proiecte, precum rapoartele de punere în aplicare și de evaluare a acestora. **Datele privind planificarea și executarea bugetelor de către autoritatea publică** se referă la planurile financiare ale autorităților, la rapoartele de executare a acestora, precum și la orice rapoarte de audit întocmite atât pe plan intern, cât și de către instituții externe.

Adițional, **datele privind desfășurarea procesului decizional** trebuie publicate în conformitate cu normele stabilite prin Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional. Această lege se aplică tuturor autorităților publice, atât la nivel central, cât și la nivel local. Legea impune autorităților publice să publice pe paginile lor web mai multe categorii de informații, inclusiv:

- Programe anuale de activitate (planuri);
- Informații privind inițierea procesului de elaborare a actului juridic;
- Proiecte de acte juridice și materiale conexe;
- Rezumatul observațiilor primite în cadrul procesului de consultare a proiectului de act juridic;
- Informații privind reuniunile publice privind consultarea actului relevant;
- Versiunile finale ale deciziilor adoptate.

Catalogul informațiilor care fac obiectul divulgării proactive se încheie cu **informații de interes public furnizate prin alte acte normative**. Această prevedere este relevantă din două perspective. În primul rând, prevederea legii recunoaște că alte legi stabilesc deja cerințe suplimentare referitoare la publicarea informațiilor, de exemplu Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, menționată mai sus, dar și Legea integrității nr. 82/2017 sau Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale.

În al doilea rând, prevederea permite extinderea în continuare a cerințelor proactive de transparență, în special prin hotărâri guvernamentale relevante. În prezent, Guvernul analizează proiectul de hotărâre cu privire la paginile web oficiale ale autorităților și instituțiilor publice și cerințele minime pentru profilurile lor de social media. Nu există obstacole pentru includerea în catalogul de informații incluse în prezenta hotărâre a unor noi categorii de informații de interes public, care nu sunt enumerate în mod explicit în prevederea menționată.

De asemenea, ar trebui subliniat faptul că autoritățile publice sunt încurajate să depășească standardul minim stabilit la articolul 10 din LAIP. Catalogul stabilit la acest articol rămâne deschis. Astfel, cum se reflectă în articolul 7, transparența proactivă este forma primară de asigurare a dreptului de acces la informații și, prin urmare, autoritățile publice (și alți furnizori de informații) nu trebuie să se abțină de la publicarea mai multor informații decât minimul impus în mod explicit. În special, se recomandă publicarea informațiilor care fac obiectul celor mai frecvente solicitări de informații publice.

O abordare mai proactivă a publicării informațiilor nu este benefică doar pentru cetățeni. Ea poate, de asemenea, aduce avantaje pentru autorități. În conformitate cu art.20 alin.(3) din LAIP, în cazul în care de exemplu informațiile solicitate de solicitant sunt disponibile pe internet, cererea de informații publice poate fi satisfăcută prin furnizarea linkului către pagina web relevantă, în loc să fie trimise copii pe suport de hârtie ale documentelor solicitate. Astfel, divulgarea proactivă permite gestionarea mai eficientă a solicitărilor de informații publice.

Dispoziția comentată prevede unele cerințe referitoare la aspectele tehnice ale transparenței proactive. Aceasta impune ca paginile web oficiale ale autorităților publice să fie adaptate pentru a fi accesate de către persoanele cu handicap, în special în ceea ce privește dimensiunea textului, contrastul etc. În plus, informațiile furnizate pe aceste pagini web trebuie încărcate în formate deschise.

La nivel internațional, standardele de accesibilitate pentru paginile web sunt stabilite în special prin Orientările privind accesibilitatea conținutului web (WCAG) 2.1³¹. În UE, acest standard este integrat prin Directiva 2016/2102 din 26 octombrie 2016 privind accesibilitatea paginilor web și a aplicațiilor mobile ale organismelor din sectorul public, introducând standardul EN 301549 (bazat pe WCAG 2.1) pentru paginile web ale tuturor instituțiilor din sectorul public. Prezenta directivă subliniază, de asemenea, necesitatea de a asigura conformitatea paginilor web și a aplicațiilor mobile ale organelor din sectorul public cu cerințele de accesibilitate, precum și necesitatea unei proceduri adecvate și eficiente de asigurare a respectării legislației pentru a garanta respectarea prezentei directive. În special, statele membre se asigură că există o procedură de executare, cum ar fi posibilitatea de a contacta Ombudsman-ul (articolul 8-9 din Directiva 2016/2102 din 26 octombrie 2016 privind accesibilitatea paginilor web și a aplicațiilor mobile ale organismelor din sectorul public).

Standardele detaliate de accesibilitate pentru site-urile web ale autorităților publice sunt stabilite prin Hotărârea de Guvern din 26 septembrie 2023³². Această Hotărâre prescrie regulile detaliate privind stilul și designul paginilor web, precum și regulile interne pentru mentenanța site-urilor web oficiale. Hotărârea impune autoritățile publice să desemneze în structura sa internă patru funcții cu responsabilități specifice pentru mentenanța site-urilor web oficiale:

Poziția	Responsabilitățile
Administrator al conținutului informațional	<ul style="list-style-type: none"> • elaborarea programelor de promovare a site-ului web oficial; • planificarea activităților privind suportul informațional al site-ului web oficial; • colectarea, prelucrarea și pregătirea materialelor pentru publicare pe site-ul web oficial; • publicarea materialelor de pe site-ul web oficial și retragerea lor; • colaborarea cu furnizorii de informații; • gestionarea actualizărilor pe site-ul web oficial; • procesarea solicitărilor utilizatorilor primite prin poșta electronică, precum și a solicitărilor provenite din completarea de către utilizatori a formelor interactive pe site-ul web oficial.

31 <https://www.w3.org/TR/WCAG21/>.

32 Hotărârea Guvernului Nr. 728 din 09-26-2023 cu privire la site-urile web oficiale ale autorităților și instituțiilor publice și cerințele minime privind profilurile de socializare ale acestora.

Poziția	Responsabilitățile
Furnizori de informații (persoanele/subdiviziunile interioare responsabile pentru sarcini specifice în cadrul autorității)	<ul style="list-style-type: none"> Asigurarea pregătirii și transmiterii informației veridice și actualizate din domeniul în care activează, pentru a fi amplasată pe site-ul web oficial.
Operator tehnico-tehnologic	<ul style="list-style-type: none"> Menținerea și actualizarea sistemului de management al conținutului și a modulelor aferente acestuia; configurarea, la solicitare, a drepturilor de acces la panelul de administrare a site-urilor web oficiale; asigurarea securității cibernetice și a stabilității funcționării site-urilor web oficiale; asigurarea copiilor de rezervă și verificarea integrității acestora; restabilirea datelor din copii de rezervă, la solicitare; monitorizarea disponibilității site-ului web oficial în rețeaua internet; monitorizarea timpului mediu de răspuns al site-ului web oficial în rețeaua internet; oferirea informației privind statistica de vizitare a site-ului web oficial; ajustarea aspectului site-ului web oficial, care nu presupune dezvoltări și funcționalități suplimentare; acordarea asistenței consultative la gestionarea conținutului; soluționarea incidentelor aferente.
Administrator de sistem	<ul style="list-style-type: none"> folosirea necondiționată a tuturor funcționalităților sistemului informatic; configurarea structurii, parametrilor de funcționare și regulilor de prezentare a informației de conținut; administrarea profilurilor utilizatorilor; administrarea sistemului de nomenclatoare și metadata; efectuarea de copii de rezervă ale bazei de date.

Standardele de accesibilitate a paginilor web oficiale sunt stabilite prin Hotărârea Guvernului din 26 septembrie 2023 cu privire la paginile web oficiale ale autorităților și instituțiilor publice și cerințele minime privind profilurile de socializare ale acestora. Această decizie reglementează, de asemenea, regulile interne de întreținere a paginilor web oficiale ale autorităților publice.

Pentru a sprijini autoritățile publice în îndeplinirea cerințelor lor proactive în materie de transparență, numeroase țări au introdus soluții tehnice speciale, cum ar fi arhitectura integrată a paginilor web ale organelor publice bazate pe o interfață gestionată la nivel central. Datorită acestui fapt, autoritățile nu și-au configurat propriile pagini web de la zero, dar vor putea doar să introducă datele necesare în infrastructura stabilită la nivel central. În Spania, portalul pentru transparență³³ permite autorităților publice să publice toate informațiile care trebuie publicate în conformitate cu normele în materie de transparență proactivă. De asemenea, acest portal permite cetățenilor să depună cereri de informații publice, precum și să verifice statutul acestora. Portalul conține, de asemenea, o listă de refuzuri de acces la informații, precizând motivele refuzului. În Polonia, sistemul centralizat de acces la informațiile publice³⁴ este o aplicație care permite standardizarea paginilor web ale instituțiilor publice. Prin intermediul acestei aplicații, instituțiile publice pot crea și gestiona site-urile lor individuale. Acest portal conține, de asemenea, baza de date completă a entităților care și-au creat site-urile web.

33 https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index.html.

34 <https://ssdip.bip.gov.pl/>.

Este recomandat cu insistență ca Guvernul să lanseze proiecte similare în Moldova pentru a facilita punerea în aplicare a cerințelor de transparență proactivă față de autoritățile publice, dar și pentru a asigura respectarea consecventă a standardelor tehnice și de proiectare pentru paginile web. Îmbunătățirile suplimentare pot implica, de asemenea, introducerea altor elemente ale infrastructurii de transparență gestionate la nivel central, pornind de la bunele practici ale altor țări.

Începând de exemplu cu 1 ianuarie 2024 în Polonia va fi lansat registrul public central al tuturor contractelor încheiate de organele din sectorul public. Registrul va fi gestionat de Ministerul Finanțelor și va include informații despre toate contractele cu valoare de peste 500 PLN (aproximativ 2200 lei). Registrul contractelor va include:

- numărul contractului – dacă există;
- data și locul încheierii contractului;
- durata contractului;
- desemnarea părților la contract, inclusiv a reprezentanților părților;
- specificarea obiectului contractului;
- valoarea contractului;
- informații privind sursele și valoarea co-finanțării obiectului contractului.

O altă practică bună sunt portalurile de date deschise, de exemplu portalul din Regatul Unit data.gov.uk care conține peste 50.000 de seturi de date sau portalul ucrainean data.gov.ua care conține peste 30.000 de seturi de date. Astfel de portaluri se bazează pe ideea că furnizorii de informații încarcă seturi de date într-o bază de date gestionată la nivel central, disponibilă publicului, cu un motor de căutare care să le permită utilizatorilor să detecteze informații relevante.

Articolul 11. Actualizarea informațiilor de interes public

- (1) Informațiile de interes public prevăzute la art. 10 alin. (1) se publică și se actualizează pe pagina web oficială a autorităților publice în termen de 5 zile lucrătoare de la data disponibilității acestora, cu excepțiile stabilite de actele normative.
- (2) Informațiile prevăzute la art. 10 alin. (1) lit. g) se publică pe pagina web oficială a autorității publice, de regulă, nu mai târziu de o zi lucrătoare de la încheierea evenimentului. În cazul unor subiecte de interes public și rezonanță sporită, se publică anunțuri privind evenimentele ce urmează a fi desfășurate.

În temeiul art.10, pentru publicarea și actualizarea datelor care fac obiectul diseminării proactive, a fost stabilit un termen-limită standard de cinci zile lucrătoare. Numai în cazul **datelor privind evenimentele publice organizate de autoritatea publică (ședințe, reuniuni, conferințe de presă, colegii etc.), precum și privind deciziile adoptate la aceste evenimente**, există obligația de diseminare aproape imediată a informațiilor.

Trebuie remarcat faptul că, în principiu, punctul de plecare pentru calcularea termenului-limită de publicare este ziua în care a avut loc evenimentul ce a determinat necesitatea publicării sau actualizării informațiilor, de exemplu data când a avut loc:

- numirea noilor membri ai organelor de conducere ale autorităților publice;
- decizia de inițiere a procedurii de achiziții publice;
- încheierea unui contract;
- aprobarea planului sau a raportului relevant;
- decizia privind lansarea concursului pentru un post în cadrul autorității publice etc.

Documentele relevante trebuie să fie disponibile pe paginile web în toate versiunile, de la versiunea inițială, până la versiunea finală. De exemplu, planul financiar al autorității publice trebuie publicat în versiunea adoptată oficial, dar în cazul oricăror modificări, versiunea inițială trebuie să fie disponibilă împreună cu toate revizuirile. Nu există niciun motiv pentru a elimina documentele și informațiile după o anumită perioadă, chiar dacă furnizorul de informații consideră că acestea nu mai sunt relevante.

Organizarea internă a procesului de gestionare a conținutului paginii web este propusă în Proiectul de hotărâre a Guvernului privind paginile web oficiale ale autorităților și instituțiilor publice și cerințele minime privind profilurile de socializare ale acestora. Acest proiect de hotărâre atribuie principalele responsabilități în privința dată administratorului conținutului informațional, adică angajatului sau subdiviziunii structurale a autorității sau instituției publice, desemnat prin ordinul conducătorului autorității respective sau, după caz, creat în scopul coordonării și executării lucrărilor ce țin de conținutul informațional al paginii web oficiale. În scopul reglementării activității administratorului conținutului informațional, se elaborează Regulamentul privind suportul informațional al paginii web oficiale, care se aprobă de conducătorul autorității sau instituției publice. Pentru a reglementa activitatea administratorului conținutului informațional, Regulamentul privind suportul informațional al paginii web oficiale trebuie elaborat și aprobat de către conducătorul autorității publice.

Proiectul de hotărâre a Guvernului prevede următoarele sarcini specifice ale administratorului conținutului informațional:

- elaborarea programelor de promovare a paginii web oficiale;
- planificarea activităților privind suportul informațional al paginii web oficiale;
- colectarea, prelucrarea și pregătirea materialelor pentru publicare pe pagina web oficială;
- publicarea materialelor pe pagina web oficială și retragerea lor;
- colaborarea cu furnizorii de informații;
- gestionarea actualizărilor pe pagina web oficială;
- procesarea solicitărilor utilizatorilor prin poșta electronică, precum și a solicitărilor provenite din completarea de către utilizatori a formelor interactive pe pagina web oficială.

În ceea ce privește aspectele tehnice, administratorul conținutului informațional trebuie să fie sprijinit de operatorul tehnico-tehnologic și de administratorul de sistem.

Articolul 12. Alte modalități de diseminare a informațiilor de interes public

Furnizorii de informații pot realiza orice forme de informare activă a societății, precum diseminarea informațiilor de interes public prin intermediul:

- a) propriilor instituții mass-media, după caz;
- b) serviciilor media audiovizuale;
- c) publicațiilor periodice scrise și electronice;
- d) declarațiilor, comunicatelor, briefingurilor, conferințelor și evenimentelor de presă;
- e) evenimentelor publice (mese rotunde, seminare, conferințe, simpozioane etc.);
- f) propriilor pagini/conturi/canale pe rețele sociale;
- g) panourilor informative;
- h) altor modalități (întâlniri, prezentări de rapoarte sau dări de seamă etc.).

Această prevedere are o valoare normativă limitată, deoarece nu impune nicio obligație suplimentară furnizorilor de informații, ci doar reiterează faptul că paginile web oficiale nu sunt singurul mijloc de diseminare proactivă a informațiilor de interes public. În contextul unei comunicări tot mai importante cu cetățenii prin intermediul profilurilor de socializare, trebuie remarcat faptul că Proiectul de hotărâre a Guvernului cu privire la paginile web oficiale ale autorităților și instituțiilor publice și cerințele minime privind profilurile de socializare ale acestora prevede unele standarde de bază în acest sens, în special:

- Crearea unui profil de socializare pentru autoritatea sau instituția publică se autorizează de către conducătorul acesteia;
- La crearea profilurilor de socializare se va utiliza email-ul și/sau numărul de telefon de serviciu al autorității sau instituției publice;
- Responsabilitatea pentru gestionarea profilurilor de socializare se atribuie administratorului desemnat prin ordinul conducătorului autorității sau instituției;

Activitatea pe profilurile de socializare a autorităților publice este o chestiune de mare sensibilitate, având în vedere natura acestui canal și mecanismele încă slabe de combatere a dezinformării pe platformele de socializare. Pe de altă parte, este de așteptat ca autoritățile publice să utilizeze aceste canale și să comunice activ cu cetățenii prin intermediul lor. Prin urmare, unele guverne au elaborat orientări mai detaliate privind utilizarea profilurilor de socializare de către organele publice. De exemplu, în Malta, a fost elaborat un Manual Social Media detaliat pentru toate organele de servicii publice.

Manual Social Media pentru serviciul public din Malta (fragmente)

1. Gestionarea conturilor

Toate conturile oficiale și administratorii acestora trebuie să fie documentați.

- Trebuie să se țină evidența fiecărui profil de socializare disponibil, inclusiv, dar fără a se limita la: Facebook; Instagram; Twitter; LinkedIn; YouTube; Pinterest; pagini de blog etc.
- Trebuie să se țină evidența administratorilor profilurilor de socializare și a persoanelor care au acces la aceste conturi.

Atunci când este necesară crearea unei noi prezențe oficiale pe platforme de socializare, este important ca:

- Să fie determinată persoana care va administra aceste conturi;
- Obiectivele să fie clare și identificabile;
- Să fie asigurată existența unei strategii de conținut formulate în mod corespunzător (...)

2. Cele mai bune practici

Pentru a vă asigura că profitați la maximum de social media, este important să efectuați planificarea și cercetarea pentru:

- A vă stabili obiectivele profilurilor;
- A vă identifica audiența;
- A vă construi strategia.

Am prezentat câteva bune practici și orientări pe care trebuie să le urmați, astfel încât să ajungeți la o strategie clară de social media care vă va permite să demonstrați beneficiile rețelelor de socializare pentru organizația dvs.

- Începeți prin identificarea rolului pe care doriți ca rețelele de socializare să îl joace în cadrul organizației, stabiliți indicatori-cheie de performanță și asigurați-vă că obiectivele sunt măsurabile.
- Cunoașteți-vă publicul – cercetați temeinic cine este publicul dvs. și de ce informație are nevoie, astfel încât toate materialele promoționale să poată indica acest lucru.
- Alegeți ce canale sunt ideale pentru publicul pe care doriți să-l vizați. Construiți-vă o prezență pe rețelele de socializare potrivite și asigurați-vă că aveți branding-ul corect, colateralul de mesagerie și o postare inițială înainte de lansare.
- Performanța auditului: efectuați un audit lunar al rețelelor de socializare; experimentați cu postarea de conținut în zile și ore diferite; sondați-vă publicul pentru a afla ce preferințe are; utilizați datele analitice pentru a găsi conținutul cu cea mai bună performanță.
- Ghidul de reguli pentru angajați: elaborați orientări pentru a vă ghida angajații cu privire la subiectele nerecomandate pentru postare atunci când reprezintă compania dvs. – chiar și pe conturile lor personale. Acest lucru elimină confuzia, încurajează angajații să distribuie conținut pozitiv și stabilește consecințe clare pentru încălcarea condițiilor.
- Planificați și programați din timp conținutul: Planificarea conținutului pe rețelele de socializare permite crearea unui conținut de înaltă calitate, organizarea logică a campaniilor și obținerea colaborării și feedback-ului echipei. Sfat: utilizați un calendar editorial pentru a planifica conținutul pe luni.
- Remodelați și adaptați conținutul: ajustați conținutul la specificul fiecărei platforme de social media, pentru a cultiva un angajament real și pentru a genera trafic. În plus, asigurați-vă că conținutul vizual, cum ar fi fotografiile, e postat cu rezoluție înaltă.
- Adoptați un proces de aprobare a conținutului rapid și eficient. Nu uitați că două perechi de ochi sunt mai bune decât una. (...)

3. Ghid pentru un branding coerent:

E imperativ ca branding-ului și imaginilor să li se acorde importanța cuvenită pentru a spori angajamentul și pentru a prezenta publicului un brand consistent.

- E obligatorie existența un document de ghidare în materie de brand pentru a vă asigura că branding-ul în ansamblu, începând de la vizual, subtitrări și tonul vocii, până la răspunsul la întrebări sau comentarii sunt absolut coerente.
- Trebuie acordată atenție utilizării unui ton adecvat al vocii. Tonul informal poate fi mai potrivit în anumite tipuri de social media, în timp ce altele pot necesita un ton mai personal/corporatist.
- Branding-ul pe platformele de social media și în alte medii paralele trebuie să fie coerent pentru a asigura un grad maxim de sensibilizare asupra brand-ului.
- O atenție deosebită trebuie acordată atunci când se utilizează imagini de la terți sau fotografii de stoc. Trebuie să fie asigurată o autorizare corespunzătoare de utilizare a unor astfel de fotografii sau a oricărei alte proprietăți intelectuale. Acest lucru poate crea probleme legate de drepturile de autor.
- Atunci când utilizați fotografii ale unor persoane, asigurați-vă că li s-a solicitat consimțământul, în special atunci când folosiți fotografii ale copiilor/minorilor.
- Toate biografiile, informațiile, descrierile și detaliile trebuie să fie articulate corect și vizibile în descrierea paginii.

4. Social media ca platformă de relații cu clienții:

Social media înseamnă comunicare bidirecțională. Trebuie acordată atenție comentariilor și mesajelor directe (DM). Trebuie să fie disponibile orientări clare în materie de comunicare.

- Pe lângă etichetarea dvs. în postări, utilizatorii vă trimit mesaje sau lasă comentarii la postările dvs. de pe rețelele de socializare cu solicitări la serviciul clienți. Asigurați-vă că răspundeți la orice mesaje directe și comentarii în timp util. Se recomandă ca răspunsul la comentarii să fie făcut într-un mesaj privat, iar în cazul în care sunt necesare detalii suplimentare, informații utilizatorul să trimită un mesaj direct în legătură cu solicitarea sa. Asigurați-vă că aveți o modalitate de a redirecționa conversațiile pentru a menține organizarea și a oferi cel mai rapid timp de răspuns.
- Timpul periodic mediu de răspuns trebuie identificat și măsurat.
- Termenii de utilizare trebuie să evidențieze orele de lucru standard în care utilizatorii pot aștepta să primească răspunsuri la comentariile lor.
- Antrenați-vă echipa cum să gestioneze situațiile negative și să ofere soluții clienților nemulțumiți. În cazul criticii acțiunilor sau valorilor companiei, asigurați-vă că toți cei din echipă știu cum să răspundă într-un mod adecvat și etic. Asigurați-vă că abordați orice interacțiune cu o atitudine orientată spre soluții.
- Este important ca în termenii de utilizare să se facă distincția între spam, critica ofensivă și critica constructivă.
- Informațiile cu caracter personal nu vor fi niciodată divulgate. Problemele personale trebuie să fie întotdeauna dezvăluite offline sau într-un mesaj privat. (...)"

Versiunea completă este disponibilă la adresa: <https://publicservice.gov.mt/en/people/Documents/People-Support-Wellbeing/Policies%20and%20Guidelines/SocialMediaPolicy.pdf>.

Capitolul III. COMUNICAREA INFORMAȚIILOR DE INTERES PUBLIC LA CERERE

Articolul 13. Cererea de comunicare a informațiilor de interes public

- (1) Orice persoană fizică sau juridică (în continuare – solicitant) are dreptul să solicite și să obțină informații de interes public în condițiile legii, prin înaintarea unei cereri de comunicare a informațiilor de interes public (în continuare – cerere).
- (2) Furnizorii de informații sunt obligați să comunice informațiile de interes public solicitate, în condițiile legii.
- (3) Prevederile Codului administrativ se aplică numai în măsura în care nu contravin prevederilor prezentei legi.

Această prevedere introduce principiul accesului la informații la cerere. Acest principiu reafirmă caracterul universal al dreptului de acces la informații, prin asigurarea faptului că cererea poate fi depusă de orice persoană fizică sau juridică, indiferent de cetățenie. Alin. (2) subliniază că acest drept este completat de obligația furnizorilor de informații de a comunica informațiile de interes public solicitate în conformitate cu LAIP.

Cel mai important element al articolului comentat este alin. (3), care stabilește principiul aplicării subsidiare a Codului administrativ în ceea ce privește prelucrarea cererilor. Aplicarea subsidiară a Codului administrativ înseamnă că orice norme procedurale speciale ale LAIP vor avea prioritate față de standardele generale ale Codului administrativ. Cu toate acestea, Codul administrativ se va aplica în continuare aspectelor care nu sunt reglementate în mod exhaustiv de LAIP. Această abordare de reglementare a relației dintre legea privind accesul la informație și legislația generală privind procedura administrativă este comună în practica europeană și reflectă natura procedurii de acces la informații. De exemplu, Legea privind informațiile publice din Estonia prevede în mod explicit că „prevederile Legii privind procedura administrativă se aplică procedurilor administrative prevăzute în prezenta lege, ținând cont de specificațiile prevăzute în prezenta lege.”³⁵ În temeiul Legii slovene privind accesul la informațiile publice: „Pentru aspectele referitoare la procedura cu solicitare scrisă, care nu sunt reglementate de prezenta lege, se aplică dispozițiile legii care reglementează procedura administrativă generală”³⁶.

Deși principiul general al aplicării subsidiare a Codului administrativ este clar, este necesar să se precizeze ce elemente din Codul administrativ se vor aplica în cadrul procedurii de accesare a informațiilor de interes public la cerere. În primul rând, principiile generale ale procesului decizional administrativ (și ale procedurilor administrative judiciare) instituite prin Codul administrativ (art. 21-43) vor fi obligatorii pentru autoritățile care prelucrează cereri de informații publice, inclusiv:

- Principiul legalității;
- Principiul cercetării din oficiu;
- Principiul egalității de tratament;
- Principiul bunei-credințe;
- Principiul imparțialității;

35 Articolul 2.3 din Legea privind informațiile publice din Estonia.

36 Articolul 15 alineatul (2) din Legea privind accesul la informațiile publice din Slovenia.

- Principiul limbii de procedură;
- Principiul termenului rezonabil pentru acțiunile autorităților publice;
- Principiul eficienței;
- Principiul proporționalității;
- Principiul securității raporturilor juridice (interzicerea luării de măsuri cu efect retroactiv);
- Obligația de a justifica orice măsuri luate față de părți;
- Principiul comprehensibilității și transparenței acțiunilor autorităților publice;
- Principiul comunicării între autorități și cu participanții la procedură într-un mod care să asigure o mai mare eficiență, rapiditate și economii de costuri;
- Principiul cooperării între autoritățile publice;
- Principiul răspunderii autorităților publice și a funcționarilor acestora pentru neexecutarea sau executarea necorespunzătoare a activității administrative;
- Principiul supremației legii în litigiile administrative;
- Principiul independenței judecătorilor;
- Principiul dreptului de a fi audiat și al dreptului la un proces echitabil;
- Principiul accesului liber la justiție;
- Principiul dreptului la apărare;
- Principiul contradictorialității și egalitatea în drepturi procedurale ale participanților la proces.

În plus, se vor aplica normele de reprezentare a părților în cadrul procedurii administrative. În special, solicitanții care sunt persoane fizice sunt capabili să acționeze personal sau prin intermediul reprezentanților lor, în timp ce persoanele juridice trebuie să acționeze prin intermediul reprezentanților (art. 45 din Codul administrativ). De asemenea, este evident că normele care protejează imparțialitatea procesului decizional administrativ, prevăzute la art. 49-52 din Codul administrativ, se aplică pe deplin în cadrul examinării cererilor de informații publice.

În ceea ce privește termenii, LAIP stabilește termene speciale pentru acțiunile solicitanților și ale autorităților, limitând aplicarea normelor generale stabilite în Codul administrativ. Cu toate acestea, normele de calculare a termenelor prevăzute la art. 63 din Codul administrativ sunt aplicabile pe deplin.

Întrucât alte aspecte procedurale pentru prelucrarea cererilor de informații publice sunt reglementate pe larg de LAIP, domeniul de aplicare subsidiară a Codului administrativ va fi limitat. Cu toate acestea, furnizorii de informații trebuie să țină seama de următoarele prevederi ale Codului administrativ, având în vedere lipsa unei reglementări detaliate a aspectelor relevante în LAIP:

- Dreptul solicitantului de a retrage cererea până la finalizarea procedurii, care duce la finalizarea procedurii [art. 78 alin. (2) din Codul administrativ], precum și dreptul de a modifica cererea fără impact asupra termenului de prelucrare a acesteia (art. 84);
- Obligația furnizorului de informații de a întocmi dosarul administrativ (art. 82) și de a asigura accesul solicitantului la acest dosar (art. 83);
- Norme privind colectarea probelor (art. 85-93);
- Dreptul solicitantului de a fi audiat înainte de emiterea unui act administrativ individual nefavorabil, în special refuzul accesului la informații (art. 94-95). Având în vedere natura specifică a procedurii de acces la informațiile de interes public și termenul scurt pentru finalizarea procedurii, dreptul de a fi audiat trebuie să fie asigurat în modul cel mai eficient, și anume prin informarea solicitantului, la primirea cererii, cu privire la dreptul de a prezenta declarații și probe în orice moment pe parcursul procedurii. În special, există obligația de a organiza o audiere verbală pentru a permite solicitantului să prezinte declarații.
- Unele norme referitoare la comunicarea și notificarea solicitantului (art. 96-116). Deși modalitățile de comunicare a informațiilor sunt reglementate în mod exhaustiv de art. 20 din LAIP, unele aspecte ale comunicării cu solicitanții ar putea face obiectul reglementării Codului administrativ în caz de refuz al accesului, de respingere a cererii, de necesitate a rectificării cererii (art. 17 din LAIP) sau de prelungire a termenului de prelucrare a cererii (art. 19 alin. (2) din LAIP]. În astfel de cazuri, urmează

să fie aplicate normele stabilite de Codul administrativ, deși trebuie să se acorde prioritate comunicării prin mijloace electronice de comunicare, în cazul în care solicitantul a furnizat în cerere adresa sa de e-mail. În cazul comunicării prin mijloace electronice de comunicare, furnizorii de informații trebuie să se abțină de la a cere solicitantului care nu locuiește în Republica Moldova să desemneze un reprezentant autorizat în Republica Moldova responsabil cu primirea corespondenței (art. 96 alin. (3) din Codul administrativ).

Alte aspecte ale aplicării Codului administrativ pentru prelucrarea cererilor de informații publice vor fi discutate în contextul normelor procedurale detaliate stabilite în prevederile specifice de mai jos.

Articolul 14. Înaintarea cererii

- (1) Cererea se înaintează furnizorului de informații și poate fi:
 - a) transmisă în formă electronică;
 - b) depusă în scris sau expediată prin poștă;
 - c) adresată verbal (direct sau prin telefon).
- (2) Pentru cererea transmisă în formă electronică nu este necesară întrunirea cerințelor legale stabilite pentru documentele electronice.

Prevederea comentată stabilește un catalog cuprinzător al canalelor de depunere a cererilor. Este binevenit faptul că, în comparație cu actuala Lege privind accesul la informații, LAIP prevede în mod explicit posibilitatea transmiterii electronice a cererilor de informații publice. De asemenea, este important să se sublinieze faptul că transmiterea electronică nu necesită semnătură electronică, ca în cazul petițiilor standard depuse în conformitate cu Codul administrativ (art. 75 alin. (1) lit. e) din Codul administrativ).

Cu toate acestea, chestiunea transmiterii electronice a cererilor de informații publice necesită unele clarificări suplimentare. În primul rând, reiese că furnizorii de informații sunt obligați să respecte obligația prevăzută la art. 73 alin. (5) din Codul administrativ, care impune autorităților publice să ofere posibilitatea de a depune petiții online prin intermediul propriilor pagini web oficiale, iar petiționarul să primească automat dovada înregistrării. În cazul în care nu există o astfel de posibilitate, pagina web a autorității publice trebuie oricum să conțină date de contact, inclusiv adresa de e-mail, în scopul comunicării cu solicitanții. În cazul în care o astfel de adresă de e-mail nu este furnizată, cererea poate fi trimisă la orice adresă de e-mail furnizată pe site, inclusiv adresele angajaților individuali sau ale membrilor organului de gestionare a furnizorului de informații.

Având în vedere practica actuală, este de asemenea important să se clarifice modul în care furnizorii de informații trebuie să proceseze cererile generate prin intermediul paginii web vreauinfo.md. Se cere subliniat faptul că prezența unui astfel de intermediar nu trebuie să servească drept motiv de respingere a cererii sau de neexaminare a acesteia, atât timp cât cererea conține toate elementele prevăzute la art. 16 din LAIP.

Un alt aspect îl reprezintă cererile transmise prin intermediul profilurilor de socializare ale furnizorilor de informații. În principiu, majoritatea acestora nu ar conține toate elementele obligatorii ale cererii prevăzute la art. 16 din LAIP. Cu toate acestea, este de asemenea posibil ca solicitantul să furnizeze toate informațiile relevante, de exemplu, în mesajele private pe Facebook sau Twitter adresate profilului oficial al furnizorului de informații. În acest sens, furnizorii de informații ar trebui să urmeze abordarea promovată de Comisarul pentru Informații din Regatul Unit care subliniază că: „Orice comunicare scrisă adresată unei autorități publice, inclusiv cele trimise pe cale electronică, ar putea fi o solicitare de informații. Aceasta include cererile făcute prin intermediul platformelor de socializare, în cazul în care se furnizează un nume real și o adresă validă pentru corespondență.³⁷” ICO recomandă, de asemenea, următoarele: „În cazul în care numele de utilizator al solicitantului este un pseudonim evident sau include doar o parte din numele său real (de exemplu @john3453 sau @smith6474), cererea va fi valabilă numai dacă numele său real este vizibil în altă parte pe profilul său de utilizator. Cu toate acestea, puteți alege să răspundeți la cerere chiar și dacă nu sunteți mulțumit de identitatea solicitantului, dar sunteți în continuare predispus să răspundeți³⁸.”

Cererile verbale sunt recunoscute de asemenea ca formă legitimă de înaintare a cererii de informații publice. Cu toate acestea, având în vedere că, în principiu, acestea nu sunt supuse consemnării și înregistrării (a se

37 Gestionarea solicitărilor, Libertatea de informare – Întrebări frecvente, <https://ico.org.uk/for-organisations/foi-eir-and-access-to-information/freedom-of-information-and-environmental-information-regulations/request-handling-freedom-of-information/>.

38 Recunoașterea unei cereri formulate în temeiul Legii privind libertatea de informare (secțiunea 8), <https://ico.org.uk/for-organisations/foi-eir-and-access-to-information/freedom-of-information-and-environmental-information-regulations/recognising-a-request-made-under-the-freedom-of-information-act-section-8/>.

vedea: art. 15 alin. (5) din LAIP), ele nu pot fi recunoscute ca o formă pe deplin eficace de a solicita accesul la informații, în special în cazul unor seturi de date mai complexe. În practică, formatul cererilor verbale se va aplica mai degrabă comunicării informale între cetățeni și organe publice cu privire la chestiuni minore, de exemplu, solicitarea de informații cu privire la programul de lucru al autorităților publice sau informații privind serviciul autorității publice responsabil cu tratarea anumitor tipuri de probleme. Este rezonabil ca acest tip de comunicare zilnică să nu fie excesiv de formalizat. Cu toate acestea, nu se recomandă solicitanților să depună cereri mai complexe prin intermediul acestui canal, deoarece controlul ulterior al legalității și exactității acțiunilor furnizorilor de informații care răspund la astfel de cereri nu va fi posibil practic, din cauza lipsei de documente justificative. În cazul primirii verbale a unor astfel de cereri mai complexe, furnizorii de informații trebuie să recomande solicitanților să depună o cerere scrisă, în conformitate cu art. 19 alin. (4) din LAIP.

Articolul 15. Înregistrarea cererii

- (1) Furnizorii de informații sunt obligați să primească cererile înaintate conform art. 14 alin. (1) lit. a) și b) și să le înregistreze cel târziu în următoarea zi lucrătoare. Primirea sau înregistrarea cererii nu poate fi refuzată. Furnizorii de informații prevăzuți la art. 5 lit. a)-c) înregistrează cererile în registrul cererilor de comunicare a informațiilor de interes public, conform modelului și în modul stabilit de Guvern.
- (2) În cazul cererii transmise în formă electronică, furnizorul de informații este obligat să comunice solicitantului cel târziu în următoarea zi lucrătoare, prin aceleași mijloace, numărul și data înregistrării cererii.
- (3) Cererea expediată prin poștă se consideră a fi depusă din momentul înregistrării acesteia de către furnizorul de informații.
- (4) În cazul cererii depuse în scris la sediul furnizorului de informații, furnizorul este obligat să elibereze dovada înregistrării cererii.
- (5) Cererile adresate verbal nu sunt înregistrate, cu excepția cazului prevăzut la art. 73 alin. (6) din Codul administrativ nr. 116/2018.

Conform legislației anterioare, cererile de acces la informații de interes public au fost înregistrate împreună cu alte petiții, ceea ce nu a reflectat natura specifică a cererilor de informații publice și nu a permis monitorizarea practicii de aplicare a legii privind accesul la informații. Prin urmare, LAIP introduce conceptul de registru separat care urmează să fie conceput și adoptat prin hotărârea Guvernului.

Este important să se sublinieze că obligația de a ține un registru special al cererilor de informații publice se aplică în cazul a trei tipuri majore de furnizori de informații:

- a) autoritățile publice;
- b) instituții publice;
- c) întreprinderile de stat și întreprinderile municipale;

Responsabilitatea pentru această sarcină trebuie să fie atribuită în mod clar prin documente organizaționale relevante. Obligația de a ține un registru se materializează odată cu prima solicitare de informații primită. Este clar că registrul în sine constituie informații de interes public și se recomandă publicarea acestuia pe pagina web a furnizorului de informații. Din versiunea publică a registrului trebuie eliminate doar datele cu caracter personal ale solicitanților.

Înregistrarea cererii va necesita din partea furnizorului de informații în primul rând clarificarea naturii cererii ca intrând sub incidența regimului LAIP. În acest context, furnizorii de informații trebuie să țină seama de anumite norme generale de clasificare a cererilor de informații publice și de diferențiere față de alte tipuri de petiții:

- Nu este necesar ca solicitanții să includă în cerere vreo trimitere la LAIP sau să pună titlul petiției lor ca fiind cerere de acces la informații de interes public;
- Conținutul petiției este cel care determină natura cererii;
- Cererile care intră sub incidența LAIP se caracterizează prin solicitarea furnizării de date, documente și alte tipuri de informații și lipsa cererilor de a întreprinde orice alte forme de activități administrative, de exemplu acordarea unor drepturi, eliminarea unor obligații, impunerea unor măsuri.

Prevederea menționată stabilește norme speciale privind momentul înregistrării cererilor. În principiu, cererile depuse în format electronic sau în scris trebuie înregistrate cel târziu în următoarea zi lucrătoare. În cazul cererilor depuse pe cale electronică, numărul și data înregistrării cererii trebuie comunicate solicitantului, de

asemenea, în următoarea zi lucrătoare după depunere. Cererea expediată prin poștă se consideră depusă din momentul înregistrării sale de către furnizorul de informații.

În ceea ce privește certificarea primirii cererii, numai în cazul cererilor electronice și ale cererilor depuse în scris la sediul furnizorilor de informații există o obligație explicită de a comunica solicitantului o dovadă a înregistrării. În cazul cererilor depuse prin poștă fizică, solicitantul poate cere în continuare confirmarea înregistrării cererii, în conformitate cu art. 70 alin. (3) din Codul administrativ.

Tabelul de mai jos sintetizează aspectele-cheie legate de inițierea procedurii de acces la informațiile de interes public la cerere.

Forma cererii	Data depunerii/inregistrării (inițierea procedurii)	Obligația de a informa solicitantul
Electronică	Data primirii cererii sau cel târziu în ziua următoare.	Numărul și data înregistrării cererii trebuie comunicate solicitantului de asemenea în următoarea zi lucrătoare după depunere.
Poștală		Nicio obligație, dar solicitantul poate totuși cere confirmarea înregistrării cererii, în conformitate cu art. 70 alin. (3) din Codul administrativ.
În scris, la sediul furnizorului de informații	Data primirii cererii sau cel târziu în ziua următoare.	Solicitantului trebuie să i se furnizeze dovada înregistrării.

După cum s-a menționat deja, cererile verbale nu fac obiectul înregistrării. Singura excepție se referă la cererile depuse în cadrul așa-numitului program de audiență cu publicul reglementat de art. 73 alin. (6) din Codul administrativ. În astfel de cazuri, cererile se consemnează în procese verbale și se înregistrează de către subdiviziunea sau persoana responsabilă cu relațiile cu publicul din cadrul autorității publice. Acestea ar trebui, de asemenea, să fie incluse în registrul cererilor de informații publice.

Articolul 16. Conținutul cererii

- (1) Cererea conține următoarele elemente obligatorii:
 - a) numele și prenumele sau denumirea solicitantului;
 - b) adresa poștală a solicitantului, precum și adresa poștei electronice dacă se solicită răspuns pe această cale;
 - c) denumirea furnizorului de informații;
 - d) specificarea informației de interes public solicitate, cu detalii suficiente și concludente, care să permită identificarea acesteia de către furnizorul de informații.
- (2) În cerere, solicitantul poate indica modalitatea preferată de comunicare a informației, conform art. 20 alin. (1).
- (3) Solicitantul nu este obligat să motiveze sau să justifice cererea sa.
- (4) Semnătura olografă sau electronică a cererii nu este obligatorie.

Conținutul obligatoriu al cererii stabilit prin această prevedere este reglementat în conformitate cu standardele internaționale. Aceasta reduce la minimum sarcina pentru solicitanți, dar asigură, de asemenea, faptul că furnizorii de informații primesc toate informațiile necesare pentru a procesa cererea. De asemenea, este binevenit că LAIIP afirmă în mod explicit că solicitanții nu sunt obligați să justifice cererea sau să o semneze. Furnizorii de informații trebuie să fie conștienți de faptul că, în cazul solicitărilor de informații publice, nu se aplică art. 75 din Codul administrativ, prin care se cere solicitantului să motiveze petiția și să o semneze, în cazul petiției trimise în format electronic utilizând semnătura electronică.

Prevederea comentată nu permite transmiterea și prelucrarea cererilor anonime. Pe de o parte, dreptul la informare este garantat oricărei persoane, prin urmare identitatea solicitantului nu are o relevanță crucială. Cu toate acestea, faptul dat este important în contextul controlului deciziilor deținătorilor de informații. În cazul în care cererea este anonimă, inițierea controlului jurisdicțional al acestor decizii pare imposibilă, deoarece nu este fezabilă determinarea solicitantului legitimat să înainteze o cale de atac. În același timp, merită subliniat faptul că furnizorii de informații nu sunt împiedicați să răspundă solicitărilor anonime, atunci când sunt dispuși să o facă. Ei pur și simplu nu au nicio obligație formală de a face acest lucru.

Articolul 17. Sancțiuni pentru lipsa elementelor obligatorii ale cererii

- (1) Cererea care nu conține unul dintre elementele prevăzute la art. 16 alin. (1) lit. a) sau b) nu se examinează.
- (2) Dacă în cerere nu este specificată informația solicitată sau dacă, din conținutul cererii, nu este posibilă identificarea informației solicitate, solicitantului i se indică asupra neajunsului și i se oferă un termen de cel puțin 5 zile lucrătoare pentru înlăturarea acestuia. Furnizorul de informații acordă asistența și sprijinul necesare solicitantului pentru specificarea informației.
- (3) Termenul prevăzut la alin. (2) pentru înlăturarea neajunsurilor de către solicitant, nu se include în termenul de examinare și soluționare a cererii specificat la art. 19. În cazul în care solicitantul nu înlătură neajunsurile în termenul acordat, cererea nu se examinează, fapt despre care este informat solicitantul.

Procedura de rectificare a cererilor incomplete stabilită în prezentul articol permite tratarea cererilor cu conținut neclar sau nespecific. Există mai multe cazuri în care această procedură ar putea fi aplicată, de exemplu:

- Solicitantul a cerut, de exemplu, unele date statistice, dar nu a specificat perioada de timp la care se referă cererea;
- Solicitantul a cerut comunicarea tuturor informațiilor deținute de furnizorul de informații;
- Domeniul de aplicare material al informațiilor nu a fost suficient specificat, de exemplu, solicitantul cere, în general, accesul la „toate deciziile” furnizorului de informații.

Din punctul de vedere al solicitantului se recomandă (dar nu se cere în mod oficial) formularea cererii cu trimiteri la legislația care definește termeni sau tipuri specifice de acte ale furnizorilor de informații. De exemplu, atunci când se solicită comunicarea unor acte emise de autoritatea publică, este recomandabil să se precizeze – prin trimitere la dispoziția relevantă a legislației – care este tipul și obiectul actelor solicitate.

Pe de altă parte, în cazul în care termenii utilizați în cerere oferă o indicație clară a informațiilor, nu există niciun temei de a aștepta din partea solicitantului trimiteri la termenii sau prevederile juridice specifice ale legislației. Furnizorii de informații trebuie să fie conștienți de faptul că cererea de acces la informații de interes public nu este, de exemplu, o intervenție în cursul procedurilor judiciare, prin urmare nu pot cere solicitanților să demonstreze un nivel ridicat de competență în chestiuni juridice. Aceasta este o formă de comunicare cu organele publice care trebuie să fie la dispoziția oricărei persoane, indiferent de cunoștințele sale despre sistemul juridic. Furnizorii de informații sunt obligați să trateze cererile într-un mod care să faciliteze punerea în aplicare a dreptului cetățenilor la informare, în loc să prezinte o atitudine formalistă.

Furnizorii de informații trebuie să informeze solicitantul cu privire la neajunsurile cererii cât mai curând posibil, în mod ideal împreună cu confirmarea înregistrării cererii. Necesitatea de a clarifica obiectul cererii, de asemenea, nu trebuie să împiedice înregistrarea. Informațiile privind necesitatea rectificării cererii trebuie să indice părțile exacte ale cererii care necesită clarificări, să specifice termenul pentru eliminarea neajunsurilor și să informeze că termenul pentru examinarea cererii va fi prelungit cu perioada până când furnizorul de informații va primi clarificările cu privire la cerere. În general, termenul pentru clarificarea cererii trebuie întotdeauna stabilit în conformitate cu termenul implicit indicat în această prevedere (5 zile lucrătoare). Modelul de informații este prezentat mai jos.

Model. Informație cu privire la clarificările necesare referitoare la cerere

/Numele destinatarului (solicitantul)/

/Adresa poștală sau electronică a destinatarului/

În conformitate cu art.17 alin.(2) din Legea nr. 148/2023 privind accesul la informațiile de interes public, solicităm clarificarea obiectului cererii de comunicare a informațiilor de interes public nr. [] din [], în partea referitoare la [].

Vă rugăm respectuos să furnizați clarificări în termen de 5 zile lucrătoare de la data primirii acestei informații. Termenul de examinare a cererii va fi prelungit cu perioada până la primirea clarificărilor referitoare la cerere.

Precizăm că, în conformitate cu art. 17 alin.(3) din Legea nr. 148/2023 privind accesul la informațiile de interes public, în cazul nefurnizării clarificărilor solicitate, cererea nu va fi examinată.

[]

/Persoana responsabilă din partea furnizorului de informații/

În cazul comunicării electronice, termenul pentru eliminarea neajunsurilor trebuie calculat de la data trimiterii informației până la data primirii cererii revizuite. În cazul comunicării prin poștă, termenul trebuie calculat de la data primirii informației de către solicitant până în ziua în care solicitantul a trimis clarificarea (nu ziua primirii de către furnizorul de informații). Termenul de soluționare a cererii trebuie prelungit numai cu perioada până la momentul în care clarificarea a ajuns la furnizorul de informații, nu cu întregul termen stabilit de furnizorul de informații pentru clarificare.

În cazul în care, în urma procedurii de clarificare, cererea rămâne precizată insuficient, furnizorul de informații trebuie să decidă dacă trebuie să determine în mod autonom obiectul cererii sau să pună în aplicare procedura prevăzută la alin. (3) din articolul comentat, și anume să se abțină de la examinarea cererii și să informeze solicitantul cu privire la acest lucru. Este evident că măsură menționată rămâne a fi *ultima ratio*, iar furnizorul de informații trebuie să depună eforturi pentru a satisface cererea într-un mod care să contribuie la o mai mare transparență. Neexaminarea cererii trebuie să se limiteze la situațiile în care cererea de clarificare a fost complet ignorată sau solicitantul nu a furnizat nicio precizare a cererii.

Informațiile privind neexaminarea cererii trebuie comunicate fără întârziere solicitantului, imediat după expirarea termenului de clarificare. Această informație trebuie să precizeze motivul pentru care cererea nu a fost examinată, dar și să ofere solicitantului orientări cu privire la măsurile disponibile. Modelul de informație este prezentat mai jos.

Model. Informație cu privire la neexaminarea cererii

/Numele destinatarului (solicitantul)/

/Adresa poștală sau electronică a destinatarului/

În conformitate cu art.17 alin.(3) din Legea nr. 148/2023 privind accesul la informațiile de interes public, Vă informăm că cererea de comunicare a informațiilor de interes public nr. [] din [] nu va fi examinată, din cauza lipsei clarificării obiectului cererii.

Pe data de [] vi s-a solicitat să specificați obiectul cererii. Nu am primit niciun răspuns la această solicitare/ Ca răspuns la această solicitare, ați clarificat faptul că []. Cu toate acestea, obiectul cererii rămâne neclar, întrucât [].

Vă informăm că, în conformitate cu art.25 din Legea nr. 148/2023 privind accesul la informațiile de interes public, puteți să contestați acest mod de soluționare a cererii la instanța de judecată, în conformitate cu prevederile Codului Administrativ, în termen de 30 de zile de la primirea acestei informații. De asemenea, vă informăm cu privire la posibilitatea depunerii unei cereri reformulate în conformitate cu cerințele prevăzute la art. 16 din Legea nr. 148/2023 privind accesul la informațiile de interes public.

[]

/Persoana responsabilă din partea furnizorului de informații/

Articolul 18. Conexarea cererilor

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

Formula de conexare a cererilor este importantă din perspectiva eficienței gestionării cererilor și a minimizării sarcinii administrative asupra deținătorilor de informații. Cu toate acestea, ea trebuie să se aplice cu atenție, întrucât utilizarea sa eronată poate avea un efect negativ asupra drepturilor solicitanților. Astfel, aceasta trebuie interpretată în raport cu art.19 alin.(3) din LAIIP care prevede că, în cazul cererilor conexe, termenul de examinare și de soluționare începe de la data înregistrării primei cereri înaintate de solicitant. Formula de conexare a cererilor nu poate fi utilizată pentru a extinde termenul de soluționare a cazului.

Articolul 19. Termenul de examinare și soluționare a cererii

- (1) Informațiile de interes public se comunică solicitantului din momentul în care sunt disponibile pentru a fi comunicate, dar nu mai târziu de 10 zile de la data înregistrării cererii.
- (2) Termenul stabilit la alin. (1) poate fi prelungit cu cel mult 7 zile în cazul în care cererea este complexă sau se solicită un volum mare de informații, care necesită timp suplimentar pentru prelucrare. Prolungirea are efect doar dacă solicitantul este informat despre aceasta în scris, în interiorul termenului prevăzut la alin. (1) și cu indicarea motivelor prelungirii.
- (3) În cazul conexării cererilor conform art.18, termenul de examinare și soluționare curge de la data înregistrării primei cereri înaintate de către solicitant.
- (4) Cererile adresate verbal se soluționează imediat, în ziua înaintării, dacă informațiile solicitate sunt disponibile pentru a fi comunicate imediat. În cazul în care informațiile solicitate nu sunt disponibile pentru a fi comunicate imediat sau acestea sunt cu accesibilitate limitată, solicitantul este îndrumat să înainteze o cerere în formă electronică sau în scris, care va fi examinată și soluționată în termenele prevăzute la alin. (1)–(3).

LAIIP introduce un termen mai scurt de gestionare a cererilor de informații de interes public pentru furnizorii de informații. Conform LAI, termenul pentru prelucrarea cererii a fost de 15 zile lucrătoare și putea fi prelungit cu 5 zile lucrătoare în cazul în care s-a solicitat un volum foarte mare de informații sau au fost necesare consultări suplimentare. LAIIP prevede reducerea termenului implicit care va fi calculat acum incluzând toate zilele, nu doar cele lucrătoare. Prolungirea va fi posibilă pentru o perioadă puțin mai lungă decât în prezent, dar de facto aceeași, calculată de asemenea cu toate zilele incluse (fără a se limita la zilele lucrătoare). Având în vedere practica internațională, termenul propus este unul dintre cele mai scurte din Europa.

Analiza acestui aspect trebuie să înceapă cu evidențierea faptului că termenele stabilite în LAIIP sunt termene maxime, dar furnizorii de informații sunt obligați în mod explicit să trateze cererile și să comunice informații de interes public cât mai curând posibil. Nu există niciun motiv pentru amânarea procesului de examinare a cererii până la termenul-limită. După înregistrarea cererii, furnizorul de informații trebuie să lanseze imediat activitățile de investigare a cererii.

Nicio caracteristică a solicitantului nu trebuie să influențeze viteza de prelucrare a cererii de informații publice. În cursul procesului legislativ parlamentar privind proiectul LAIIP, au fost formulate propuneri de introducere a unor termene mai scurte pentru tratarea cererilor din partea jurnaliștilor sau a instituțiilor mass-media. Aceste propuneri s-au bazat pe legea României care, fiind singura din Europa, prevede ca informațiile de interes public solicitate verbal de către mass-media să fie comunicate, de regulă, imediat sau în maxim 24 de ore. În acest caz, se aplică o regulă specială candidaților selectați, și anume mass-media. Această soluție este justificată de rolul special al mass-mediei libere în societatea democratică.

Deși recunoaștem acest argument în favoarea accesului rapid la informații pentru jurnaliști, există cel puțin două argumente puternice împotriva acestuia. În primul rând, dreptul de acces la informații trebuie să fie acordat în condiții de egalitate tuturor persoanelor interesate. Acest drept este de natură universală și trebuie garantat în aceleași condiții pentru toți³⁹. Prin urmare, nu există niciun motiv pentru a crea o procedură specială de accesare a informațiilor pentru un anumit tip de solicitant. În al doilea rând, trebuie luate în considerare unele constrângeri practice, în special problemele legate de definirea jurnaliștilor sau a mass-mediei. În peisajul actual al mass-mediei, odată cu dezvoltarea rapidă a jurnalismului bazat pe internet și a platformelor de socializare, furnizarea unei definiții clare a jurnaliștilor sau a mass-mediei nu mai este posibilă. Acest lucru ar duce la numeroase probleme practice în aplicarea unei astfel de proceduri speciale. Prin urmare, nu a fost instituită nicio procedură rapidă pentru niciun grup de solicitanți, inclusiv jurnaliști sau mass-media.

Aspectul cel mai problematic al prevederii comentate este determinarea cazului în care s-ar putea aplica prelungirea termenului. În general, furnizorul de informații beneficiază de o marjă largă de discreție în ceea ce privește evaluarea motivelor de prelungire. Nu există standarde obiective pentru evaluarea complexității sau a volumului informațiilor solicitate. Cu toate acestea, trebuie luate în considerare următoarele norme directorii:

³⁹ Astfel cum se menționează în raportul explicativ care însoțește Convenția de la Tromsø : „În timp ce prevederile Convenției au o importanță deosebită pentru jurnaliști, deoarece acestea le oferă instrumentele necesare pentru a-și îndeplini rolul de gardian al bunei funcționări a instituțiilor publice – un rol esențial într-o societate democratică care a fost pe deplin recunoscut de jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului – Convenția nu face nicio distincție între ei și alte persoane” (Raport explicativ la Convenția Consiliului Europei privind accesul la documentele oficiale, adoptat de Comitetul de Miniștri la 27 noiembrie 2008 în cadrul reuniunii 1042bis a miniștrilor adjuncți, punctul. 17).

- Cererea poate fi considerată complexă, dacă necesită semnificativ mai multe acțiuni decât transmiterea documentelor deja generate de furnizorul de informații, care nu necesită nicio prelucrare. Solicitarea complexă poate necesita extragerea de date specifice din documente, agregarea unor date sau calcule. În acest context, trebuie reiterat faptul că LAIP nu impune furnizorilor de informații să genereze informații noi, de exemplu, realizarea de analize statistice bazate pe prelucrarea creativă a materialelor sau a seturilor de date existente. În astfel de cazuri, furnizorul de informații trebuie doar să comunice solicitantului datele brute care i-ar putea permite acestuia să efectueze calcule sau agregări relevante.
- Complexitatea se poate referi, de asemenea, la cazurile în care există un risc ridicat de încălcare a oricărui interese specificate la art. 8 din LAIP sau în legile speciale, ca urmare a divulgării de informații. Cu alte cuvinte, necesitatea unei analize aprofundate a potențialelor limitări ale accesului la informații (inclusiv efectuarea unui test de proporționalitate în temeiul art. 9 din LAIP) poate servi drept justificare solidă pentru prelungirea termenului.
- Complexitatea ar putea fi, de asemenea, luată în considerare în contextul aspectelor tehnice ale prelucrării cererii. De exemplu, complexitatea se referă la cazurile în care satisfacerea cererii necesită din partea furnizorului de informații să solicite asistență din partea altor organe (de exemplu, instituții subordonate) sau este necesar ca informațiile să fie transformate în formatul cerut de solicitant.
- Un volum mare de informații solicitate poate justifica prelungirea numai dacă creează un extins volum suplimentar de muncă pentru furnizorul de informații. Acesta nu va servi drept motiv pentru extinderea termenului, dacă, de exemplu, cererea necesită doar trimiterea prin poșta electronică a unei cantități mari de documente care au fost oricum pregătite în format electronic și care nu trebuie convertite (scanate, tipărite etc.).
- Cantitatea mare de informații solicitate se referă, de asemenea, la situația în care, din cauza numeroaselor cereri depuse într-o anumită perioadă de timp de către diferiți solicitanți, furnizorul de informații nu este în măsură să satisfacă toate cererile în termenul-limită implicit fără perturbări grave pentru funcționarea normală a instituției și îndeplinirea funcțiilor sale de bază.
- Lipsa de personal sau creșterea volumului de muncă în alte domenii ale operațiunilor furnizorilor de informații nu ar trebui, în principiu, să servească drept bază pentru prelungirea termenului. Cu toate acestea, având în vedere că termenul implicit este unul dintre cele mai scurte din Europa, iar capacitățile administrației publice din Moldova sunt limitate, astfel de factori nu pot fi complet ignorați.
- Cu toate acestea, este clar că orice deficiențe sau neajunsuri organizaționale care rezultă din gestionarea defectuoasă a instituției nu pot afecta dreptul cetățenilor la informare. De exemplu, în cazul în care, din cauza neglijenței conducerii instituției, nu există nicio persoană care să coordoneze chestiuni de informare publică, prelungirea termenului nu poate fi justificată.

Trebuie remarcat faptul că prevederea comentată stabilește termenul maxim de prelungire (7 zile), dar furnizorul de informații, având în vedere capacitatea sa de a satisface cererea, poate declara un termen mai scurt pentru examinarea cazului.

Indiferent de motivul prelungirii, solicitantul trebuie să fie informat cu privire la acest fapt înainte de expirarea termenului legal. Modelul pentru astfel de informații este prezentat mai jos:

Model. Informație cu privire la prelungirea termenului de examinare a cererii

/Numele destinatarului (solicitantul)/

/Adresa poștală sau electronică a destinatarului/

În conformitate cu art.19 alin.(2) din Legea nr. 148/2023 privind accesul la informațiile de interes public, Vă informăm că termenul de examinare a cererii de comunicare a informațiilor de interes public nr. [] din [] este extins cu [].

Prelungirea termenului a fost necesară, deoarece []

[]

/Persoana responsabilă din partea furnizorului de informații/

După cum s-a menționat deja, unele motive specifice pentru prelungirea procedurii sunt stabilite și în alte dispoziții ale LAIP, și anume:

- Art.17 care prevede prelungirea termenului în cazul procedurii de clarificare a obiectului cererii;
- Art.22 care reglementează posibila prelungire a termenului în cazul procedurii de plată a taxei pentru comunicarea informațiilor.

În contextul aplicării subsidiare a Codului administrativ în cadrul procedurii de acces la informații la cerere, se poate pune întrebarea dacă procedura de suspendare a procedurii administrative instituite prin prezentul act se aplică și în cadrul procedurii de acces la informații de interes public. În conformitate cu art.81 alin.(1) din Codul administrativ, în cazul în care actul administrativ individual al autorității publice depinde de un act, o operațiune preliminară sau de un raport juridic care trebuie constatat de o altă autoritate publică ori formează obiectul unei alte proceduri administrative sau judiciare pendinte, autoritatea publică suspendă procedura administrativă până la emiterea actului administrativ respectiv, efectuarea operațiunii administrative respective sau până la emiterea unei hotărâri judecătorești definitive. Suspendarea trebuie comunicată participantului de către autoritatea publică/persoana care conduce procedura. În timpul suspendării procedurii administrative, termenul de soluționare a cauzei nu curge.

În opinia noastră, măsura descrisă mai sus nu poate fi aplicată în cursul procedurii de accesare a informațiilor de interes public. Principalul motiv este că această procedură de accesare a informațiilor de interes public nu implică emiterea unui act administrativ individual și, prin urmare, nu există loc pentru aplicarea prevederii din Codul administrativ referitoare în mod explicit la tratarea cazului sub forma unui act administrativ individual.

Pe de altă parte, se poate întâmpla ca schimbul de informații cu solicitantul să necesite, în conformitate cu prevederile specifice ale anumitor legi, consimțământul altui organ. Cu toate acestea, în astfel de cazuri, furnizorul de informații este obligat să consulte această problemă cu omologul relevant în cadrul termenului de soluționare a cererii. Necesitatea de a solicita consimțământul altor organe poate servi drept bază pentru prelungirea termenului de soluționare a cererii, dar nu permite suspendarea procedurii.

Articolul 20. Modalitatea de comunicare a informațiilor de interes public

- (1) Informațiile de interes public sunt comunicate solicitantului în modalitatea indicată în cerere, cu excepțiile prevăzute la alin. (3), 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;
 - e) expunerea informației în formă verbală, în cazul cererilor adresate verbal.
- (2) Furnizarea informației în formă electronică presupune furnizarea, prin intermediul poștei electronice, a documentelor electronice, a înscrisurilor în format electronic, a copiilor scanate în format electronic de pe documentele pe suport de hârtie, după caz, precum și a informațiilor exprimate în orice formate digitale care pot fi transmise prin intermediul poștei electronice (text, imagine, audio, video etc.).
- (3) Informațiile de interes public pot fi comunicate într-o altă modalitate decât cea indicată în cerere în cazul în care:
 - a) informațiile sunt disponibile în internet și pot fi comunicate solicitantului printr-o referință la pagina web relevantă;
 - b) furnizorul de informații nu dispune de capacități tehnice pentru convertirea informațiilor în forma solicitată;
 - c) convertirea informațiilor în forma solicitată implică un volum excesiv de lucru, care ar afecta funcționalitatea obișnuită a furnizorului de informații;
 - d) comunicarea informațiilor în forma solicitată nu este posibilă din cauza unor restricții legale sau din cauza unor prevederi normative care stabilesc o altă modalitate de comunicare a informațiilor solicitate.
- (4) În cazurile prevăzute la alin. (3), solicitantul este informat despre motivul comunicării informațiilor într-o altă modalitate decât cea indicată în cerere.
- (5) În cazul în care solicitantul nu a indicat în cerere modalitatea preferată de comunicare a informațiilor, acestea sunt comunicate în cea mai rapidă modalitate posibilă.

Comunicarea de informații (satisfăcând cererea de informații de interes public) nu necesită nicio formă specială, în special forma unui act administrativ individual. În nomenclatorul Codului administrativ, acesta ar putea fi considerat un act real (art. 14 din Codul administrativ). Astfel, este suficient ca furnizorul de informații să transmită informațiile solicitate însoțite de o scurtă notă prin care să informeze că informațiile anexate sunt furnizate ca răspuns la cererea depusă de solicitant.

În principiu, solicitantul ar trebui să beneficieze de dreptul de a stabili forma de comunicare a informațiilor, alegând dintre opțiunile enumerate la alin.(1):

- furnizarea informației în formă electronică – forma electronică se va referi cel mai adesea la expedierea materialelor, documentelor sau înregistrărilor solicitate la adresa poștei electronice furnizată de solicitant în cerere. Din cauza unor constrângeri tehnice (de exemplu, dimensiunea maximă a fișierelor care ar putea fi expediate prin poșta electronică), aceasta ar putea implica, de asemenea, partajarea fișierelor prin intermediul unui software special pentru partajarea fișierelor de dimensiuni mari. În acest caz, furnizorul de informații trebuie să se asigure că software-ul relevant este disponibil gratuit. Dovada transmiterii informațiilor trebuie anexată la dosarul cazului;
- expedierea informației prin poștă, pe suport de hârtie – furnizorul de informații trebuie să utilizeze adresa poștală furnizată de solicitant în cerere și să anexeze dovada trimiterii la dosarul cazului;
- furnizarea informației la sediul furnizorului de informații – partajarea documentației relevante în biroul furnizorului de informații. Solicitantul trebuie să confirme primirea informațiilor din dosarul cazului.
- examinarea informației în original, la sediul furnizorului de informații – permiterea inspectării documentelor și materialelor în biroul furnizorului de informații în timpul programului său de lucru. Se recomandă ca persoana responsabilă din partea furnizorului de informații să contacteze solicitantul pentru a conveni asupra datei și orei preferate pentru o astfel de vizită.
- expunerea informației în formă verbală, în cazul cererilor adresate verbal – aceasta este metoda cel mai puțin formalizată de comunicare a informațiilor de interes public, deoarece nu necesită nicio înregistrare sau înscriere în registru.

Cu toate acestea, solicitantul nu este obligat să precizeze forma de acces la informații. În cazul în care nu există în mod explicit o formă preferată de divulgare, furnizorul de informații trebuie să comunice informațiile în cel mai rapid mod posibil. În cazul în care solicitantul a furnizat o adresă de poștă electronică, aceasta ar implica comunicarea informațiilor în formă electronică. În cazul indisponibilității formei electronice (din cauza lipsei adresei poștei electronice pentru a face schimb de informații), furnizorul de informații trebuie să aplice următoarea secvență de acțiuni:

- În cazul în care comunicarea informațiilor nu implică plata unei taxe în conformitate cu art.22 (a se vedea mai jos), informațiile trebuie expediate prin poștă;
- În cazul în care se aplică taxe pentru expedierea informațiilor pe suport de hârtie, furnizorul de informații trebuie să ia în considerare publicarea informațiilor pe pagina sa web și expedierea prin poștă a informațiilor privind adresa paginii web relevante (link);
- Alternativ, furnizorul de informații trebuie să informeze solicitantul cu privire la posibilitatea de a inspecta documentația relevantă la sediul furnizorului de informații.

În plus, în unele cazuri, LAIIP permite furnizorilor de informații să nu urmeze preferințele solicitanților. Aceasta se referă la patru cazuri particulare:

- Informațiile sunt disponibile pe internet și pot fi comunicate solicitantului printr-o referință la pagina web relevantă – în cazul în care informațiile sunt divulgate în mod proactiv pe pagina web a instituției (sau pe orice altă pagină web de încredere), nu este necesară expedierea acestora în mod individual către solicitant. Totuși, atunci când se informează cu privire la linkul cu informații, furnizorul de informații trebuie să se asigure că linkul se îndreaptă exact către pagina web care conține informațiile solicitate, nu doar către pagina principală a furnizorului de informații.
- Furnizorul de informații nu dispune de capacități tehnice pentru convertirea informațiilor în forma solicitată – această situație poate apărea în cazul instituțiilor mici care nu dispun de echipamente suficiente, de exemplu scanner pentru a converti fișierele pe suport de hârtie în documente electronice cerute de solicitant sau formatul materialelor solicitate (de exemplu, hărți) face deosebit de dificilă convertirea, având în vedere capacitățile tehnice ale instituției.
- Convertirea informațiilor în forma solicitată implică un volum excesiv de muncă, care ar afecta func-

ționalitatea obișnuită a furnizorului de informații – acest lucru se aplică în special în cazul cererilor de expediere în formă electronică a unui volum mare de documente care nu au fost digitalizate și există numai pe suport de hârtie. Scanarea a sute sau mii de pagini ar reprezenta o povară excesivă pentru personalul furnizorului de informații. În acest caz, solicitantul trebuie să fie informat cu privire la posibilitatea de a inspecta documentele la fața locului sau de a obține copii pe suport de hârtie cu plata taxei calculate în conformitate cu art.22 din LAIP.

- Comunicarea informațiilor în forma solicitată nu este posibilă din cauza unor restricții legale sau din cauza unor prevederi normative care stabilesc o altă modalitate de comunicare a informațiilor solicitate – acest lucru se aplică în special informațiilor conținute în documente care nu au putut fi copiate fără permisiune din cauza restricțiilor privind drepturile de proprietate intelectuală. De exemplu, solicitarea de a partaja copii ale tuturor cărților colectate de furnizorii de informații nu poate fi îndeplinită fără încălcarea drepturilor de proprietate intelectuală ale editorului respectiv. În acest caz, furnizorul de informații poate informa solicitantul numai cu privire la posibilitatea de a vizita biroul furnizorului de informații pentru a obține acces la publicația relevantă.

Articolul 21. Limba în care sunt comunicate informațiile de interes public

Informațiile de interes public sunt comunicate solicitantului în limba în care sunt disponibile.

Această dispoziție clarifică faptul că furnizorii de informații nu vor fi obligați să traducă documentele solicitate, chiar dacă acestea sunt disponibile numai în limba care nu este accesibilă solicitantului. Obligația de traducere ar constitui o sarcină excesivă pentru furnizorii de informații, având în vedere costurile ridicate ale traducerii, în special ale documentelor cu volum mare. Trebuie remarcat faptul că această soluție este în conformitate cu standardele și practicile internaționale. Analiza legislației țărilor europene nu demonstrează niciun caz în care ar exista obligația de a traduce documente.

Este de remarcat faptul că, chiar și în țările cu mai multe limbi oficiale, o astfel de obligație nu este stabilită. De exemplu, în Bosnia și Herțegovina există trei limbi oficiale (bosniacă, croată, sârbă). Cu toate acestea, Legea privind accesul liber la informații adoptată la nivel de stat prevede în mod explicit că „organul public competent nu este obligat să traducă informațiile solicitate dintr-o limbă oficială în alta în Bosnia și Herțegovina”⁴⁰.

Articolul 22. Plățile pentru comunicarea informațiilor de interes public

- (1) Comunicarea informațiilor de interes public este gratuită, cu excepțiile prevăzute în actele normative, dacă se realizează prin:
 - a) furnizarea informației în formă electronică;
 - b) expedierea informației prin poștă, pe suport de hârtie, și volumul nu depășește 20 de pagini;
 - c) eliberarea informației la sediul furnizorului de informații, pe suport de hârtie, și volumul nu depășește 20 de pagini;
 - d) examinarea informațiilor în original, la sediul furnizorului de informații;
 - e) expunerea informației în formă verbală, în cazul cererilor adresate verbal.
- (2) În cazul în care volumul informației depășește volumul prevăzut la alin. (1) lit. b) sau c), furnizorul de informații are dreptul să solicite o plată de 0,02 unități convenționale pentru fiecare pagină adițională. O unitate convențională constituie 50 de lei.
- (3) Dacă informațiile solicitate sunt înregistrate în altă formă decât pe suport de hârtie sau în formă electronică, furnizorul de informații are dreptul să solicite o plată care nu poate depăși costurile pentru reproducerea informațiilor și, după caz, pentru expedierea acestora solicitantului.
- (4) Plățile pentru comunicarea informațiilor de interes public nu pot depăși cheltuielile efective suportate de furnizorul de informații.
- (5) În cazul în care, conform actelor normative, comunicarea informațiilor de interes public presupune achitarea unor plăți, solicitantul este informat, în termenul prevăzut la art. 19, despre suma totală

care urmează a fi achitată pentru comunicarea informațiilor solicitate, precum și despre modalitatea achitării acesteia. În acest caz, informațiile de interes public sunt comunicate în termen de cel mult 5 zile lucrătoare de la data recepționării dovezii de achitare a plății.

- (6) Dacă informația pusă la dispoziția solicitantului conține inexactități sau date incomplete, furnizorul de informații este obligat să efectueze rectificările și completările respective.

În principiu, accesul la informații de interes public trebuie să fie gratuit. Cu toate acestea, în cazul în care satisfacerea cererii prin furnizarea de informații în forma solicitată creează o sarcină și costuri considerabile pentru furnizorul de informații, ar putea fi impuse, în mod excepțional, taxe. Există doar trei situații în care furnizorul de informații poate, dar nu este obligat, să perceapă taxe pentru eliberarea informațiilor:

- Solicitantul a cerut copii pe suport de hârtie ale documentelor care conțin informațiile relevante, iar volumul documentelor care urmează să fie partajate, fie prin poștă, fie prin eliberarea documentelor la sediul furnizorului de informații, depășește 20 de pagini. În acest caz, există o taxă standardizată pentru fiecare pagină care depășește limita (1 leu).
- Informațiile sunt înregistrate în altă formă decât pe suport de hârtie sau în formă electronică, iar partajarea acestora cu solicitantul necesită lucru suplimentar asociat cu reproducerea sau convertirea informațiilor. Aceasta se va referi la o situație absolut excepțională, de exemplu solicitarea de informații înregistrate pe astfel de suporturi de date precum VHS. În acest caz, furnizorul de informații poate percepe costuri de reproducere sau de convertire a informațiilor în forma solicitată, prezentând calculul costului rezonabil al operațiunii respective;
- Taxele sunt stabilite prin alte acte normative, de exemplu Hotărârea Guvernului nr. 966/2020 privind serviciile prestate de Agenția Servicii Publice.

Procedura de percepere a taxei de acces trebuie să înceapă înainte de expirarea termenului de soluționare a cererii. Furnizorul de informații trebuie să trimită solicitantului informații cu privire la motivul impunerii taxei și să furnizeze calcule detaliate, precum și să specifice metoda de plată (numărul contului bancar). Modelul pentru astfel de informații este prezentat mai jos.

Model. Informație cu privire la taxa de acces la informații

/Numele destinatarului (solicitantul)/

/Adresa poștală sau electronică a destinatarului/

În conformitate cu art.22 din Legea nr. 148/2023 privind accesul la informațiile de interes public, Vă informăm că cererea de comunicare a informațiilor de interes public nr. [] din [] va fi satisfăcută odată cu achitarea plății calculate conform acestei legi.

Calculul plății este prezentat mai jos:

[]

Plata se achită la următorul cont bancar al []:

[]

Informațiile solicitate vor fi comunicate în termen de 5 zile lucrătoare de la achitarea plății.

[]

/Persoana responsabilă din partea furnizorului de informații/

Odată ce plata este efectuată în contul furnizorului de informații, acesta are la dispoziție 5 zile lucrătoare pentru a partaja informațiile solicitate. Nu există un termen limită pentru efectuarea plății de către solicitant, dar este în interesul său să o finalizeze cât mai repede posibil, activând termenul limită pentru ca furnizorul de informații să satisfacă cererea.

În ceea ce privește căile de atac împotriva impunerii nejustificate de taxe, se aplică regula generală stabilită la art.25. Deja atunci când solicitantul primește informații cu privire la calcularea taxei, există posibilitatea de a o contesta în fața instanței. Solicitantul poate, de asemenea, să aștepte expirarea termenului de examinare a cererii stabilit la art.19.

Cu toate acestea, în loc să inițieze un litigiu administrativ, solicitantul poate decide, de asemenea, să își modifice cererea în conformitate cu art.84 din Codul administrativ. În cazul în care modificarea se referă numai la forma preferată de comunicare a informațiilor publice (în formă care nu implică taxă), furnizorul de informații rămâne

obligat să respecte termenul inițial pentru examinarea cererii. În cazul în care există o modificare a domeniului material de aplicare al cererii (obiectul), cererea modificată va fi considerată o nouă petiție.

Trebuie remarcat faptul că procedura de impunere a taxelor se va aplica, de asemenea, în cazul conexării cererilor, în conformitate cu art.18 din LAIP. Cu alte cuvinte, solicitantul nu va fi în măsură să ocolească obligația de a plăti taxele prin împărțirea unei cereri într-o serie de cereri parțiale și separate de expediere a documentelor în volum care să nu depășească limita de divulgare în mod gratuit.

Articolul comentat se încheie cu prevederea care nu are legătură cu procedura de impunere a taxelor, ci se referă la orice situație în care cererea nu a fost pe deplin satisfăcută, iar informațiile divulgate sunt considerate de solicitant ca fiind incomplete sau inexacte. Această situație este diferită de respingerea sau refuzul cererii, în cazul în care informațiile solicitate nu sunt comunicate deloc. Cu toate acestea, situația este similară în ceea ce privește căile de atac de care dispune solicitantul. Ceea ce este cel mai important, în acest caz se va aplica și art. 25 din LAIP. Solicitantul poate considera o astfel de situație de satisfacere incompletă a cererii ca o încălcare a dreptului de acces la informații de interes public.

Cu toate acestea, solicitantul poate, de asemenea, să ia în considerare mai întâi (înainte de inițierea unui litigiu administrativ) să semnaleze această problemă furnizorului de informații, oferind posibilitatea unei soluții amiabile. Această procedură de rectificare a informațiilor partajate nu a fost reglementată în detaliu. Cu toate acestea, este clar că solicitantul ar trebui să comunice acest aspect furnizorului de informații de îndată ce informațiile au fost furnizate. Factorul de timp este deosebit de important, deoarece termenul de inițiere a unui litigiu administrativ începe să curgă de la data comunicării răspunsului la cerere (comunicarea informațiilor). Solicitantul ar trebui să aibă grijă să nu aștepte rectificarea informațiilor furnizate până la expirarea acestor termene.

Alternativ, solicitantul poate formula o nouă cerere de informații, explicând că la cea anterioară nu a primit un răspuns complet. Această soluție ar putea fi mai eficientă, în sensul că furnizorul de informații va fi obligat să ia în considerare o astfel de solicitare printr-un termen clar.

Articolul 23. Respingerea cererii

- (1) Cererea se respinge, integral sau parțial, în cazul în care:
 - a) furnizorul de informații nu deține informația solicitată, nu cunoaște dacă aceasta se află în posesia unui alt furnizor de informații și nu există circumstanțe pentru readresare;
 - b) în privința informației solicitate furnizorul de informații a oferit deja un răspuns. În acest caz se face referire la numărul și data răspunsului oferit anterior.
- (2) Respingerea integrală sau parțială a cererii este motivată în scris și comunicată solicitantului în termenul prevăzut la art. 19.
- (3) În cazul în care nu deține informația solicitată, furnizorul de informații care a înregistrat cererea va readresa cererea, integral sau parțial, unui alt furnizor de informații, dacă cunoaște că informația solicitată se află în posesia acestuia. În acest caz, originalul sau copia cererii se expediază pentru examinare furnizorului de informații relevant în termen de 5 zile lucrătoare de la data înregistrării cererii, fapt despre care este informat solicitantul.
- (4) Pentru examinarea și soluționarea cererii readresate începe un nou termen, conform art. 19, care curge de la data înregistrării cererii readresate.
- (5) Refuzul de a înregistra sau a examina o cerere se consideră drept respingere a cererii. Aceași regulă se aplică și în cazul nesoluționării unei cereri în termen legal.

Art.23 și art.24 introduc o distincție între respingerea cererii de informații publice și refuzul de a comunica informații. Această distincție este justificată de natura diferită a motivelor pentru care nu se satisface cererea. Respingerea se referă la motive formale, în timp ce refuzul se bazează pe obstacole semnificative în calea schimbului de informații solicitate. Cu toate acestea, din punct de vedere procedural, atât respingerea, cât și refuzul fac obiectul aceleiași proceduri de control jurisdicțional. Prin urmare, această distincție nu afectează protecția drepturilor solicitanților.

Primul motiv de respingere se referă la situația incapacității de a furniza informațiile solicitate din cauza faptului că furnizorul de informații nu le deține. În acest caz, respingerea poate fi combinată cu readresarea cererii către un alt furnizor de informații, în conformitate cu alin.(3) din articolul comentat. Procedura de readresare a cererii trebuie aplicată numai în cazul în care furnizorul de informații știe că informațiile solicitate se află în posesia celui alt organ. Conform alin.(3), readresarea poate avea loc în termen de 5 zile lucrătoare de la lansarea

procedurii de examinare a cererii (înregistrarea cererii). Această soluție reflectă normele generale de readresare a petițiilor, prevăzute la art.74 din Codul administrativ⁴¹. Solicitantul trebuie să primească o copie a scrisorii de readresare.

Model. Comunicare cu privire la readresarea cererii de acces la informații de interes public

/Denumirea destinatarului (furnizorul de informații)/

/Adresa poștală sau electronică a destinatarului/

Copie: /Numele și prenumele solicitantului/

/Adresa poștală sau electronică a solicitantului/

În conformitate cu art.23 alin.(3) din Legea nr. 148/2023 privind accesul la informațiile de interes public, prin prezenta readresăm cererea de comunicare a informațiilor de interes public primită de la [], înregistrată la [], având în vedere că, în conformitate cu legislația, aceste informații se află în posesia dumneavoastră.

Vă informăm că, în conformitate cu art.23 alin.(4) din Legea nr. 148/2023 privind accesul la informațiile de interes public, termenul de răspuns la această cerere începe să curgă de la data înregistrării cererii.

[]

/Persoana responsabilă din partea furnizorului de informații/

Este important să se ia în considerare consecințele juridice ale readresării cererii. Deși este clar că aceasta are ca rezultat respingerea cererii de către destinatarul inițial, este mai puțin evident care sunt consecințele pentru organul care a primit cererea readresată. Rezultă că „noul” furnizor de informații este obligat cel puțin să înregistreze cererea și, ulterior, să analizeze dacă deține informațiile solicitate, ținând seama de termenul stabilit la art.19 din LAIIP. Astfel, readresarea poate fi considerată ca fiind un caz *sui generis* de inițiere a procedurii administrative, și anume nu din oficiu, nu la cererea solicitantului, ci prin readresarea cererii de către celălalt organ.

Al doilea motiv de respingere a cererii se referă la situația în care solicitantul a primit deja un răspuns, indiferent de conținutul acestui răspuns (comunicarea de informații, respingerea cererii sau refuzul de a comunica informațiile solicitate). Trebuie subliniat faptul că acest lucru se va aplica numai în cazul unei cereri complet identice. În cazul în care cererile parțial se suprapun, respingerea trebuie să se refere numai la partea care se suprapune.

Alin.(5) reglementează cazuri specifice de respingere tacită a cererii. Deși au fost deja discutate cazurile de refuz al înregistrării cererii sau de neexaminare a acesteia, această prevedere introduce, de asemenea, un principiu foarte important conform căruia nerespectarea termenului de examinare a cererii este echivalentă cu respingerea acesteia. Această regulă reprezintă principala garanție pentru solicitant împotriva tăcerii administrative, adică a nerespectării obligației de a emite o rezoluție în termenul prevăzut de lege. Trebuie subliniat faptul că acest lucru se referă la termenul implicit de 10 zile, cu excepția cazului în care solicitantul a fost informat cu privire la prelungirea termenului cu 7 zile suplimentare. Acest aranjament permite solicitantului să inițieze un control judiciar fără a aștepta nicio informație sau decizie din partea furnizorului de informații. Cu toate acestea, solicitantul trebuie să aibă în vedere faptul că expirarea termenului de răspuns marchează începutul termenului de 30 de zile pentru lansarea unui litigiu administrativ.

Articolul 24. Refuzul de a comunica informațiile de interes public

- (1) Comunicarea informațiilor de interes public este refuzată, integral sau parțial, dacă informațiile solicitate constituie informații cu accesibilitate limitată conform art. 8.
- (2) Refuzul se face în scris și trebuie să conțină:
 - a) denumirea furnizorului de informații;
 - b) numele și prenumele sau denumirea solicitantului;
 - c) data emiterii refuzului;

41 În cazul în care petiția aparține unei alte autorități publice, originalul petiției este trimis autorității publice competente în termen de 5 zile lucrătoare de la data înregistrării petiției, petiționarul fiind informat despre acest fapt.

- d) temeiul și motivarea refuzului, conform art. 8;
 - e) modalitatea de contestare a refuzului (denumirea și adresa instanței de judecată, precum și termenul de contestare);
 - f) numele, prenumele și semnătura olografă/electronică a conducătorului furnizorului de informații sau a altei persoane împuternicite de conducător ori de lege pentru emiterea refuzului.
- (3) În cazul în care numai o parte din informațiile solicitate constituie informații cu accesibilitate limitată, furnizorul de informații refuză parțial comunicarea informațiilor, conform alin.(1) și (2), și este obligat să comunice informațiile la care accesul nu poate fi limitat.
- (4) Furnizorii de informații nu pot refuza comunicarea informațiilor de interes public pe motiv că informațiile solicitate se găsesc în diferite documente sau pe diferite suporturi de stocare ori pe motiv că informațiile solicitate nu sunt sistematizate.

Refuzul comunicării informațiilor se aplică situațiilor în care informațiile solicitate sunt deținute de furnizorul de informații, dar nu pot fi partajate din cauza limitării accesului la aceste informații, fapt ce rezultă din LAIP sau din alte legi care introduc regimuri speciale de acces la datele relevante. Acesta nu se aplică în cazul unor neajunsuri formale ale cererii.

Refuzul accesului la informații de interes public trebuie să se facă în scris, deși nu este descris în mod explicit ca fiind un act administrativ individual. Este evident că natura deciziei de refuz al accesului la informații corespunde definiției actului administrativ individual prevăzut de Codul administrativ. Potrivit art.10 alin.(1) din Codul administrativ, actul administrativ individual este orice dispoziție, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public. Refuzul comunicării informațiilor de interes public produce în mod clar un efect juridic direct, și anume limitează dreptul solicitantului de acces la informații de interes public.

Abținerea de la descrierea explicită a acestei decizii ca act administrativ individual este asociată cu un domeniu de aplicare subiectiv restrâns al definiției acestui tip de acte. Aceasta se referă numai la actele autorităților publice, adică la o singură categorie de furnizori de informații. Actele altor tipuri de furnizori de informații nu se încadrează în categoria actelor administrative individuale, indiferent de conținutul acestora.

Prin urmare, refuzurile emise de autoritățile publice trebuie considerate acte administrative individuale, în pofida lipsei de indicații explicite, în timp ce refuzurile emise de alte organe trebuie să fie percepute ca acte administrative individuale *sui generis*. Pentru toate tipurile de furnizori de informații, LAIP definește în mod exhaustiv elementele necesare ale deciziei de restricționare a accesului la informații. Lista acestor elemente diferă puțin de conținutul obligatoriu al actului administrativ individual prevăzut la art.120 din Codul administrativ.

Compararea elementelor obligatorii ale actului (act administrativ individual versus decizia de refuz al accesului la informații de interes public)

Act administrativ individual	Decizia de refuz al accesului la informații de interes public
<ul style="list-style-type: none"> • numele/denumirea autorității publice care a emis actul administrativ; 	<ul style="list-style-type: none"> • denumirea furnizorului de informații;
<ul style="list-style-type: none"> • numele colaboratorului autorității publice care a emis actul administrativ; 	(a se vedea mai jos: ultimul element)
<ul style="list-style-type: none"> • numele destinatarului actului administrativ; 	<ul style="list-style-type: none"> • numele și prenumele solicitantului;
<ul style="list-style-type: none"> • data la care a fost emis actul administrativ; 	<ul style="list-style-type: none"> • data emiterii refuzului;
<ul style="list-style-type: none"> • decizia luată (partea dispozitivă a actului administrativ); 	
<ul style="list-style-type: none"> • motivarea deciziei luate, inclusiv indicarea actelor normative pentru a căror punere în aplicare se emite actul administrativ; 	<ul style="list-style-type: none"> • temeiul și motivarea refuzului, conform art. 8;
<ul style="list-style-type: none"> • decizia cu privire la cheltuieli; 	
<ul style="list-style-type: none"> • informația cu privire la exercitarea căilor de atac; 	<ul style="list-style-type: none"> • modalitatea de contestare a refuzului (denumirea și adresa instanței de judecată, precum și termenul de contestare);

- semnătura olografă/electronică a colaboratorului autorității publice care a emis actul administrativ sau, după caz, semnătura electronică a autorității care a emis actul administrativ.

- 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 pofida lipsei unei cerințe explicite de a include o parte dispozitivă în decizia de refuz al accesului la informații, este clar că furnizorul de informații trebuie să indice domeniul de aplicare al cererii de informații publice la care se referă refuzul. Lipsa unei decizii privind cheltuielile se referă la faptul că procedura nu implică cheltuieli, în special taxe. Orice taxe pentru accesul la informații sunt impuse printr-o procedură separată reglementată de art.22.

Cel mai important element al refuzului accesului la informații este motivarea. Modelul care descrie principalele elemente ale motivării este prezentat în caseta de mai jos.

Model. Structura motivării deciziei de refuz al accesului la informații

- 1) Descrierea conținutului cererii;
- 2) Descrierea interesului care justifică restricționarea accesului la informațiile menționate la art.8 alin.(1) din LAIP sau trimiterea la restricțiile privind accesul la informații prevăzute de legea specială;
- 3) Descrierea rezultatelor testului de proporționalitate efectuat în conformitate cu art.9 din LAIP (în ceea ce privește oricare dintre interesele stabilite la art. 8 alin.(1) din LAIP);
- 4) Concluzie.

Alin.(3) reiterează faptul că, în cazul în care există un motiv de restricționare a accesului doar la o parte din informațiile solicitate, furnizorul de informații este obligat să furnizeze restul informațiilor. Acest lucru va impune, în anumite circumstanțe, furnizorului de informații să excludă părți ale documentelor (de exemplu, care conțin unele date cu caracter personal), în timp ce va elibera în continuare întregul document.

Alin.(4) adăugat în etapa parlamentară a procedurii legislative privind proiectul LAIP are o valoare normativă foarte limitată. Aceasta reiterează ceea ce oricum rezultă în mod clar din alte dispoziții ale legii, și anume că formatul înregistrării informațiilor sau modalitatea de stocare a acestora nu poate servi drept bază pentru nicio restricție a accesului la informații. Indiferent de această prevedere, astfel de restricții nu au fost incluse printre motivele legitime de limitare a accesului la informații, reglementate în mod exhaustiv în temeiul art.8 din LAIP.

În contextul larg al refuzului accesului la informații, un subiect adițional merită atenție, luând în considerare și experiența internațională. Acesta se referă la tratarea diferitelor cazuri de așa-numitul „abuz de drept la informare”. Acest concept larg (și vag) se referă la situații în care garanțiile juridice ale dreptului la informare sunt utilizate în scopuri diferite decât creșterea transparenței instituțiilor publice sau obținerea de informații utile sau interesante pentru solicitant. În special, aceasta poate include cazurile în care solicitantul face uz de dreptul de a solicita informații pentru a împiedica sau chiar a paraliza operațiunile organelor publice prin trimiterea de cereri multiple pentru cantități mari de informații care nu pot fi prelucrate în mod eficient.

Legislația din doar câteva țări europene demonstrează unele exemple de aplicare a acestui concept în practică. Legea estoniană privind informațiile publice enumeră două motive de refuz al unei cereri de acces la informații publice, care pot fi calificate ca făcând referință la noțiunea de abuz de dreptul la informare:

- a) Informațiile au fost deja puse la dispoziția solicitantului în cauză, iar solicitantul nu a justificat necesitatea de a avea din nou acces la aceste informații;
- b) Punerea în aplicare a cererii ar necesita o modificare a organizării muncii destinatarului cererii, ar îngreuna îndeplinirea sarcinilor sale publice sau ar implica costuri disproporționat de mari din cauza cantității de informații solicitate.

Fiecare dintre aceste motive este opțional – autoritatea care deține informațiile solicitate le poate aplica, dar nu este obligată să facă acest lucru. În timp ce primul motiv rămâne relativ clar, cel de-al doilea creează riscuri deosebite. E un motiv ce vizează protejarea eficienței organelor și entităților administrației publice care ar putea fi afectate de volumul de muncă excesiv legat de prelucrarea cererilor de acces la informațiile publice. Totuși, este formulat în termeni generali și vagi, fiind potențial predispus la interpretări arbitrare.

Legea irlandeză privind informațiile publice permite, de asemenea, limitarea dreptului la informare într-o situație în care satisfacerea cererii solicitantului ar implica „interferențe semnificative și nerezonabile în

activitatea autorității⁴². Sursa acestei interferențe poate fi cantitatea de informații solicitate, natura acestora sau necesitatea de a obține și analiza cantități mari de date.

În plus, legislația irlandeză oferă motive pentru refuzul informațiilor și în cazul în care cererea este „frivolă sau vexatorie” și, de asemenea, atunci când dezvăluie un model de multiplicare a cererilor din partea aceluiași solicitant sau solicitanți care acționează împreună⁴³. Acest motiv pare să descrie cazul abuzului de clauză privind dreptul la informare în forma sa explicită. Acesta se referă în mod direct la intenția (rea-credința) solicitantului. El descrie situația în care acțiunea solicitantului indică faptul că scopul său nu este de a pune în aplicare dreptul la informare, dar garanțiile dreptului la informare sunt utilizate (abuzate) pentru a provoca, de exemplu, perturbări în activitatea autorității căreia i se adresează cererea.

Utilizarea abuzivă a formulei privind dreptul la informare este consacrată în legislația spaniolă într-o formulă foarte succintă care permite declararea ca fiind inadmisibilă a unei cereri de informații publice atunci când este „vădit repetitivă sau atunci când constituie un abuz al scopurilor legii privind asigurarea transparenței”⁴⁴. Deși motivul referitor la duplicarea cererii a fost deja explicat pe baza regulamentelor estoniene, trebuie remarcat faptul că al doilea dintre motivele menționate mai sus are un domeniu de aplicare relativ larg în comparație cu alte țări.

În acest context, trebuie remarcat faptul că clauza referitoare la abuzul de dreptul la informare a existat și în legea sârbă privind accesul la informații de importanță publică până la sfârșitul anului 2021. Art.13 din această lege a permis deținătorilor de informații să respingă cererea de informații publice care este „nerezonabilă, frecventă, în cazul în care un solicitant cere în mod repetat aceleași informații sau informații deja obținute sau atunci când sunt solicitate prea multe informații”. Ca urmare a revizuirii acestei legi elaborate în cooperare cu SIGMA OCDE, această clauză a fost eliminată.

Este binevenit faptul că LAIP nu include nicio clauză generală și vagă de „abuz de dreptul la informare”. Cu toate acestea, furnizorii de informații au la dispoziție diverse instrumente procedurale care îi protejează împotriva disfuncționalităților grave rezultate din acțiunile potențial răuvoitoare ale unor solicitanți, menite să paralizeze operațiunile regulate ale furnizorilor de informații. Catalogul acestor instrumente include, în special:

- Obligația solicitantului de a specifica domeniul de aplicare al informațiilor solicitate care nu permite solicitarea, de exemplu, a tuturor informațiilor aflate la dispoziția deținătorului de informații;
- Procedura de conexare a cererilor formulate de același solicitant, în conformitate cu art.18 din LAIP;
- Posibilitatea de a extinde termenul de procesare a cererii;
- Taxele pentru accesul la informații, calculate în conformitate cu art. 22 din LAIP.

42 Art.15 alin.(1) lit.(a) din Legea nr. 30/2014 privind informarea publicului.

43 ibidem, art.15 alin.(1) lit.(g).

44 Art.18 alin.(1) lit.(e) din Legea 19/2013 din 9 decembrie 2013 privind transparența, accesul la informațiile publice și buna guvernare.

Capitolul IV. CONTESTAREA ACȚIUNILOR SAU INACȚIUNILOR FURNIZORILOR DE INFORMAȚII

Articolul 25. Modalitatea de contestare

- (1) Orice persoană care revendică dreptul 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.
- (2) Contestarea acțiunilor sau inacțiunilor furnizorilor de informații se realizează prin depunerea unei acțiuni în contencios administrativ, care se înaintează și se examinează în conformitate cu prevederile Codului administrativ, fără respectarea procedurii prealabile, cu excepțiile și completările stabilite de prezenta lege. În partea ce ține de procedura contenciosului administrativ, toți furnizorii de informații sunt asimilați autorităților publice.
- (3) Acțiunea în contencios administrativ se înaintează în decurs de 30 de zile de la data comunicării răspunsului furnizorului de informații. Dacă furnizorul de informații nu soluționează cererea în termenul prevăzut la art. 19, acțiunea în contencios administrativ poate fi înaintată în decursul unui an de la data expirării termenului.

Este binevenit faptul că LAIP simplifică procedura de control al tuturor acțiunilor și inacțiunilor furnizorilor de informații, eliminând procedura preliminară (căi de atac administrative interne) și permițând accesul direct la controlul jurisdicțional. Potrivit LAI, în caz de refuz al accesului la informații sau de tăcere administrativă, partea poate introduce o cale de atac la conducerea superioară a furnizorului de informații și/sau la organul ierarhic superior. Răspunsul la această cale de atac trebuie să parvină în termen de 5 zile lucrătoare, iar partea trebuie informată cu privire la rezultat în decurs de 3 zile lucrătoare. În cazul în care organul de apel nu satisface cererea solicitantului, solicitantul poate sesiza instanța de judecată. Valoarea adăugată a acestei forme specifice de recurs administrativ intern este foarte îndoielnică.

LAIP nu numai că oferă un acces mai rapid la instanța de judecată, ci asigură, de asemenea, un domeniu foarte larg de control jurisdicțional. În principiu, orice încălcare a dreptului de acces la informații de interes public de către orice furnizor de informații ar putea face obiectul unui litigiu. Printre acestea se numără, în special:

- Neînregistrarea cererii de informații de interes public;
- Respingerea cererii;
- Refuzul de a comunica informații de interes public;
- Lipsa unui răspuns la cerere în termen legal (tăcere administrativă);
- Comunicarea de informații incomplete, inexacte sau irelevante;
- Impunerea nejustificată a unei taxe pentru accesul la informații;
- Nepublicarea proactivă a informațiilor de interes public în conformitate cu art.10 din LAIP.

Tipul presupusei încălcări a dreptului la informare determină calculul termenului de introducere a unui litigiu administrativ. În principiu, termenul este de 30 de zile de la comunicarea unui răspuns către solicitant, și anume:

- Comunicarea respingerii cererii;
- Comunicarea refuzului de a comunica informații de interes public;
- Comunicarea de informații incomplete, inexacte sau irelevante;
- Comunicarea cu privire la impunerea taxei pentru accesul la informații.

Data comunicării care marchează începutul termenului trebuie stabilită în conformitate cu normele generale specificate la art.96-111 și art.126-130 din Codul administrativ.

Cu toate acestea, în caz de tăcere administrativă, termenul de inițiere a unui litigiu administrativ se prelungește la un an de la data expirării termenului de examinare a cererii.

Totuși, se pune întrebarea cum se calculează termenul în cazul în care solicitantul dorește să conteste eșecul în dezvăluirea proactivă a informațiilor pe site-ul web al furnizorului de informații. Acest caz nu este reglementat în mod clar în articolul comentat. Reiese că, în astfel de cazuri, se aplică norma prevăzută la art.209 alin.(3) din Codul administrativ⁴⁵. Acțiunea solicitantului care cere publicarea informațiilor relevante trebuie considerată o acțiune ce obligă furnizorul de informații să desfășoare activități specifice (art.206 alin.(1) lit.(c) din Codul administrativ) și, de fapt, nu este restricționată prin niciun termen.

Articolul 26. Prevederi speciale privind examinarea și soluționarea cauzelor de contencios administrativ

- (1) Cauzele de contencios administrativ, intentate conform art. 25, se examinează și se soluționează în procedură scrisă, în termen de cel mult 3 luni de la data acceptării acțiunii.
- (2) Judecătorul poate dispune citarea participanților la proces dacă apreciază acest fapt ca fiind necesar sau dacă admite solicitarea reclamantului de a examina acțiunea în ședință publică. Judecătorul poate respinge o astfel de solicitare în cazul în care consideră că, ținând cont de împrejurările cauzei, nu sunt necesare dezbateri publice. Respingerea se dispune printr-o încheiere motivată, care poate fi atacată odată cu fondul.
- (3) Dacă există temeiuri rezonabile, judecătorul, prin încheiere motivată, poate prelungi termenul de judecare a cauzei cu cel mult 3 luni. Încheierea de prelungire a termenului de judecare a cauzei poate fi contestată odată cu fondul.
- (4) Dacă instanța de judecată constată o încălcare a prevederilor prezentei legi, aceasta aplică furnizorului de informații o amendă în modul prevăzut la art. 28 și 29, prin hotărârea sau decizia în fond, indiferent dacă reclamantul a solicitat sau nu aplicarea acesteia.
- (5) Reclamantii au dreptul de a solicita și repararea prejudiciului material și/sau moral.
- (6) Hotărârea judecătorească poate fi atacată cu apel, care se examinează în condițiile prezentului articol. Deciziile instanței de apel nu se supun recursului, fiind definitive și irevocabile de la pronunțare.

În general, contenciosul administrativ privind accesul la informații de interes public este pe deplin reglementat de Codul administrativ. Totuși, această prevedere, împreună cu prevederile care reglementează răspunderea juridică, introduc unele modalități și modificări importante ale normelor Codului administrativ. Principala modificare se referă la introducerea principiului procedurii scrise și la stabilirea termenului de examinare a cazului.

În ceea ce privește forma procedurii, principiul procedurii scrise modifică regula generală stabilită la art.218 lit.a) din Codul administrativ, prevăzând că examinarea și soluționarea acțiunii în contencios administrativ are loc în ședință publică cu participarea părților, iar examinarea în scris necesită acordul reciproc al participanților. Articolul comentat introduce o normă contrară, adică procedura scrisă este o regulă, iar examinarea cazului în ședință deschisă ar putea fi solicitată de solicitant (dar nu de furnizorul de informații). Cererea nu este obligatorie pentru instanță.

Stabilirea termenului de soluționare a cauzei pentru instanță are, de asemenea, scopul de a accelera procedura. Această idee este deosebit de binevenită, având în vedere datele alarmante privind eficiența instanțelor în materie administrativă. În 2022, durata medie a procedurilor (timpul de dispunere calculat) în cauzele administrative a ajuns la aproape 500 de zile. Termenul este obligatoriu pentru instanță, dar expirarea acestuia nu are consecințe juridice pentru soluționarea cauzei. În special, aceasta nu conduce la aprobarea sau respingerea tacită a plângerii. În plus, termenul ar putea fi prelungit cu încă trei luni, printr-o decizie motivată a instanței.

Încălcarea termenului poate conduce la răspunderea disciplinară a judecătorilor. Potrivit Legii cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor⁴⁶, încălcarea din motive imputabile judecătorului a termenelor

45 Pentru acțiunea de punere în aplicare, pentru acțiunea de constatare și pentru acțiunea de control normativ, nu există termen-limită pentru depunerea acțiunii în contencios administrativ.

46 Legea nr. 178/2014 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor.

de îndeplinire a acțiunilor de procedură, inclusiv a termenelor de redactare a hotărârilor judecătorești și de transmitere a copiilor acestora participanților la proces, dacă aceasta a afectat în mod direct drepturile participanților la proces sau ale altor persoane, constituie o abatere de răspundere disciplinară. Catalogul măsurilor disciplinare variază de la avertisment, mustrare, reducerea salariilor până la eliberarea din funcția de judecător.

O componentă separată a prevederii comentate sunt normele privind răspunderea furnizorilor de informații pentru încălcarea dreptului la informare. În primul rând, alin.(4) introduce mecanismul de răspundere juridică reglementat în detaliu la art. 28-29. Această prevedere de deschidere subliniază faptul că mecanismul dat se aplică din oficiu, chiar și fără cererea solicitantului. Instanța de judecată trebuie să ia în considerare impunerea de sancțiuni de fiecare dată când stabilește încălcarea dreptului la informare. Comentariile detaliate cu privire la acest mecanism sunt furnizate la art. 28-29.

În ceea ce privește alin.(5), acesta reiterează formula de compensare care funcționează în temeiul art.24 din LAI. Această prevedere permite solicitantului afectat de încălcarea dreptului la informare să solicite despăgubiri pentru orice prejudiciu material și/sau moral. Un astfel de aranjament nu este obișnuit pentru legislația privind accesul la informațiile publice în practica europeană. Având în vedere că, în paralel, LAIIP introduce un mecanism solid de răspundere administrativă a furnizorilor de informații pentru încălcarea dreptului la informare, sistemul de compensare instituit la alin.(5) trebuie aplicat cu rețineră.

În special, aceasta ar trebui să se limiteze la cazurile de prejudicii materiale sau morale evidente și bine documentate. Trebuie să existe o legătură clară de cauzalitate demonstrată între încălcarea dreptului la informare și prejudiciul considerabil pentru solicitant. Având în vedere natura cazurilor de informare publică, acest mecanism trebuie aplicat în situații absolut excepționale. În special, despăgubirea ar putea fi justificată într-un caz în care blocarea accesului la informații l-ar împiedica pe solicitant să își exercite drepturile în cadrul procedurilor administrative sau judiciare, conducând la un prejudiciu evident. Mecanismul de despăgubire nu poate fi activat automat, adică nu există niciun motiv pentru acordarea de despăgubiri în fiecare caz de încălcare a dreptului la informare, indiferent de prejudiciul real.

Capitolul V.

RĂSPUNDEREA JURIDICĂ

Articolul 27. Răspunderea juridică

Încălcarea dreptului de acces la informațiile de interes public atrage răspunderea potrivit prezentei legi și, după caz, răspunderea disciplinară, contravențională sau penală, conform legislației.

În practica actuală (în temeiul LAI), sistemul de răspundere juridică pentru încălcările dreptului la informare de fapt nu există efectiv, în pofida unor garanții legale de răspundere, stabilite în Codul contravențional și Codul penal. Potrivit art. 71 din Codul contravențional, încălcarea intenționată a dispozițiilor legale privind accesul la informație sau a celor cu privire la petiționare se sancționează cu amendă de la 9 la 15 unități convenționale (1 unitate = 50 lei) aplicată persoanei fizice, cu amendă de la 18 la 30 unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere. Potrivit articolului 180 din Codul penal, încălcarea intenționată de către o persoană cu funcție de răspundere a dreptului de acces la informație, încălcarea ce a cauzat daune în proporții considerabile drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanei care a solicitat informații, se pedepsește cu amendă de la 500 la 650 de unități convenționale, cu (sau fără) privare de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de până la 3 ani. Cu toate acestea, prevederea din Codul penal nu a fost niciodată aplicată în practică, iar mecanismul instituit în Codul contravențional este rareori aplicat în cazurile referitoare la accesul la informațiile publice.

În alte jurisdicții europene, impunerea de sancțiuni pentru încălcarea dreptului la informare este în principal responsabilitatea organelor de supraveghere independente relevante (comisari pentru informații). Acesta este cazul organelor de supraveghere relevante din Albania, Croația, Franța sau Slovenia. În unele cazuri, organul de supraveghere poate înainta instanței competente cererea de impunere a sancțiunilor. În Serbia, comisarul pentru informații poate impune sancțiuni pentru neexecutarea deciziilor sale. În alte cazuri, inspecția administrativă relevantă are dreptul de a iniția o procedură contravențională în instanța de judecată. Având în vedere decizia de a nu înființa un organ independent de supraveghere, acordarea către instanță a mandatului de a impune sancțiuni pare a fi soluția cea mai potrivită, maximizând eficacitatea regimului de sancționare.

Articolul 28. Faptele ce constituie încălcări ale legislației privind accesul la informațiile de interes public, pasibile de sancțiune pecuniară

Constituie încălcări ale legislației privind accesul la informațiile de interes public, pasibile de sancțiune pecuniară, următoarele fapte:

- a) nepublicarea informațiilor de interes public prevăzute la art. 10;
- b) comunicarea incompletă a informațiilor de interes public;
- c) solicitarea unor plăți ilegale pentru comunicarea de informații de interes public;
- d) respingerea sau readresarea neîntemeiată a cererii;
- e) refuzul neîntemeiat de a comunica informațiile de interes public.

Este important să subliniem că nu toate încălcările dreptului la informare se califică pentru răspundere juridică. Prevederea comentată s-a axat pe răspunderea pentru încălcările considerate a fi cele mai grave. Catalogul lor este oricum extins, combinând neregulile în tratarea cererilor de informații și neîndeplinirea obligațiilor proactive în materie de transparență. Fiecare temei de răspundere necesită o descriere mai detaliată:

- Nepublicarea informațiilor de interes public prevăzute la art.10 – nepublicarea și neactualizarea oricărui tip de informații enumerate în mod explicit la art.10, dar și în dispozițiile altor legi menționate în prezentul articol. Aceasta include nepublicarea sau actualizarea informațiilor solicitate prin Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional sau prin Legea nr. 246/2017 cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală;

- Comunicarea incompletă a informațiilor de interes public –satisfacerea doar parțială a cererii de informații publice fără o decizie clară cu privire la partea rămasă a cererii (respingere sau refuz);
- Solicitarea unor plăți ilegale pentru comunicarea informațiilor de interes public – condiționarea comunicării de informații de plata unei taxe care depășește suma compatibilă cu art.22 sau care nu este justificată în temeiul prezentei prevederi;
- Respingerea sau readresarea neîntemeiată a cererii – aplicarea incorectă a motivelor de respingere sau de readresare a cererii prevăzute la art.23. Trebuie remarcat faptul că acest motiv de răspundere acoperă și tăcerea administrativă, întrucât neexaminarea cererii este considerată o respingere tacită a cererii;
- Refuzul neîntemeiat de a comunica informații de interes public – aplicarea incorectă a procedurii de refuz al accesului la informații, în special interpretarea incorectă a motivelor de refuz stabilite la art.8 sau nerespectarea criteriului proporționalității în conformitate cu art.9.

Cea mai importantă întrebare, referitoare și la art.26 alin. (4), este dacă instanța este obligată să activeze mecanismul de sancționare în fiecare caz de încălcare a dreptului la informare menționat în articolul comentat, indiferent de amploarea încălcărilor. Deși formularea art.26 alin.(4) este mai degrabă imperativă, nelăsând loc de manevră, instanțele trebuie să țină întotdeauna seama de principiul general al proporționalității și de obligația de a analiza în mod cuprinzător toate circumstanțele individuale ale cauzei. În conformitate cu aceste norme, instanța trebuie să ia în considerare în special:

- Caracterul evident al încălcării, și anume caracterul ilegal al acțiunilor sau lipsa acțiunilor din partea furnizorului de informații sunt evidente și nu au existat motive obiective care să justifice un astfel de comportament;
- Ampla încălcării dreptului la informare, de exemplu, în caz de tăcere administrativă, durata perioadei fără niciun răspuns la aspectele legate de cerere;
- Importanța informațiilor care au fost blocate ilegal de la acces, din perspectiva interesului public. De exemplu, în cazul în care restricția nejustificată se referă la informații care fac obiectul unui interes public masiv și al unei dezbateri publice aprinse, instanța trebuie să ia în considerare acest lucru ca fiind un factor important în favoarea unei sancțiuni mai stricte;

Instanța trebuie să se abțină de la impunerea de sancțiuni în cazul în care:

- Ampla încălcării este minoră, de exemplu, furnizorul de informații a partajat informații incomplete, dar marea majoritate a datelor solicitate au fost comunicate solicitantului;
- Aceasta a identificat obstacole obiective în calea gestionării cererii de către furnizorul de informații în deplină conformitate cu legislația, de exemplu, satisfacerea cererii în termenul stabilit, din cauza cantității de date solicitate, ar rezulta în paralizarea operațiunilor obișnuite ale furnizorului de informații și îndeplinirii funcțiilor sale de bază. Acest lucru se referă, de asemenea, la evenimente de forță majoră care cauzează perturbări majore în funcționarea furnizorilor de informații;
- Cererea s-a referit la informații care, în ceea ce privește normele privind divulgarea informațiilor, generează îndoeli justificate care nu au fost clarificate până în prezent în jurisprudență. Furnizorii de informații nu trebuie sancționați pentru refuzul nejustificat de a comunica informații în cazuri complexe sau precedente în care diferite interpretări ale legislației sunt legitime. Cu alte cuvinte, furnizorii de informații nu trebuie pedepsiți pentru neajunsuri sau neclarități ale cadrului legislativ;
- Există dovezi clare că solicitantul a contribuit la încălcarea normelor de prelucrare a cererii, de exemplu prin formularea neclară a cererii.

Articolul 29. Amenda aplicată furnizorului de informații

- (1) Pentru încălcările prevăzute la art. 28, instanța de judecată aplică furnizorului de informații o sancțiune pecuniară sub formă de amendă.
- (2) Amenda se stabilește în unități convenționale. O unitate convențională constituie 50 de lei.
- (3) La aplicarea amenzii se ține cont de:
 - a) gravitatea și durata încălcării constatate;
 - b) consecințele încălcării constatate pentru reclamant;

- c) alte circumstanțe relevante.
- (4) Instanța de judecată aplică furnizorului de informații:
 - a) pentru încălcarea prevăzută la art.28 lit. a) – amendă de la 5 la 60 unități convenționale;
 - b) pentru încălcările prevăzute la art. 28 lit. b)-d) – amendă de la 10 la 100 unități convenționale;
 - c) pentru încălcarea prevăzută la art. 28 lit. e) – amendă de la 20 la 200 unități convenționale.
- (5) Amenda se încasează din contul furnizorului de informații și se virează la bugetul de stat.
- (6) Amenda se execută potrivit prevederilor Codului administrativ.

Prevederea comentată introduce un regim de calculare a amenzilor pentru încălcările relevante ale dreptului la informare stabilit la articolul precedent. Odată ce instanța de judecată ia o decizie cu privire la aplicarea amenzii, având în vedere circumstanțele discutate mai sus, aceasta trebuie să respecte criteriile de calcul al taxei stabilite la alin.(3) din articolul comentat. Acestea necesită clarificări suplimentare:

- gravitatea și durata încălcării constatate – aceasta include, de exemplu, durata tăcerii administrative, precum și cantitatea de informații la care accesul a fost restricționat în mod ilegal. Instanța de judecată trebuie, de asemenea, să efectueze o evaluare mai calitativă a acestor informații, având în vedere importanța lor din perspectiva interesului public;
- consecințele încălcării constatate pentru reclamant – instanța de judecată trebuie să analizeze, în special, dacă restricționarea ilegală a accesului la informațiile relevante a creat obstacole pentru solicitant în exercitarea drepturilor sale legitime;
- alte circumstanțe relevante – în temeiul acestei clauze, instanța de judecată trebuie să ia în considerare, de exemplu, istoricul privind transparența furnizorului de informații până în prezent, precum și calitatea generală a gestionării chestiunilor legate de informațiile publice de către furnizorul de informații.

La etapa inițială de aplicare a LAIP, se recomandă să se aplice sancțiuni cu mai multă rețineră, concentrându-se mai mult pe sensibilizarea furnizorilor de informații și încurajându-i să își îmbunătățească gestionarea aspectelor de informare publică. Cu toate acestea, în cazul în care furnizorii de informații au o transparență deosebit de scăzută a multiplelor încălcări ale dreptului la informare, s-ar putea justifica trecerea mai rapidă la o politică de sancționare mai strictă.

Capitolul VI.

MONITORIZARE ȘI CONTROL

Articolul 30. Autoritățile publice competente

Monitorizarea și controlul implementării prezentei legi sunt exercitate de către:

- a) Avocatul Poporului;
- b) Cancelaria de stat;
- c) alte autorități publice.

Mecanismele de monitorizare și control sunt de o importanță crucială pentru asigurarea efectivă a respectării dreptului la informare. Având în vedere decizia de a nu înființa un organ de supraveghere independent specializat, responsabilitatea pentru monitorizare și control a fost repartizată între instituțiile existente, cu rolul major al Avocatului Poporului și Cancelariei de Stat. În general, catalogul cuprinzător al funcțiilor de monitorizare, control și supraveghere include funcțiile specifice enumerate în tabelul de mai jos, împărțite în trei grupuri.

Catalogul funcțiilor de monitorizare și supraveghere în domeniul accesului la informațiile publice

Cluster	Funcții specifice
Colectarea datelor	<ul style="list-style-type: none">• Gestionarea unui registru al furnizorilor de informații;• Colectarea, agregarea și analizarea datelor statistice de bază privind accesul la informațiile publice, inclusiv numărul de cereri de informații publice, taxele colectate, numărul de cereri acceptate/respinse/refuzate, motivele refuzului, timpul mediu necesar pentru prelucrarea cererilor, plângerile depuse la instanțele de judecată și rezultatele acestora (hotărâri judecătorești).
Educație și sensibilizare	<ul style="list-style-type: none">• Elaborarea curriculumului de formare pentru titularii de informații referitor la aplicarea legislației privind accesul la informațiile publice și organizarea cursurilor de formare;• Elaborarea orientărilor și documentelor explicative adresate deținătorilor de informații cu privire la aplicarea legislației privind accesul la informațiile publice;• Desfășurarea campaniilor publice de sensibilizare a cetățenilor cu privire la dreptul la informare;• Cooperarea cu organizațiile societății civile și partenerii internaționali în vederea sensibilizării cetățenilor cu privire la dreptul la informare;• Promovarea celor mai bune practici ale furnizorilor de informații în ceea ce privește asigurarea dreptului la informare.
Controlul conformității	<ul style="list-style-type: none">• Efectuarea de inspecții ale furnizorilor de informații cu privire la respectarea legislației privind accesul la informațiile publice (din oficiu sau la cerere);• Publicarea rapoartelor inspecțiilor și a raportului anual privind problemele majore în punerea în aplicare a dreptului de acces la informațiile publice.

În comentariul la următoarele prevederi ale LAIP, vom analiza în ce măsură această lege asigură existența schemei cuprinzătoare de monitorizare și control al punerii în aplicare a regimului de transparență de către furnizorii de informații.

Articolul 31. Atribuțiile Avocatului Poporului

Avocatul Poporului asigură respectarea dreptului de acces la informațiile de interes public în conformitate cu Legea nr. 52/2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul).

Având în vedere absența instituției specializate a ombudsmanului (comisar pentru informații) pentru chestiuni de informare publică, prevederea comentată subliniază mandatul și responsabilitatea Avocatului Poporului pentru supravegherea punerii în aplicare a dreptului la informare. În acest sens, LAIIP urmează abordarea altor trei țări, în care lipsa comisarilor pentru informații este compensată parțial de mandatul special al ombudsmanilor (Azerbaidjan, Bosnia și Herțegovina, Ucraina).

În Azerbaidjan, există o procedură specială pentru tratarea plângerilor privind dreptul de acces la informații de către ombudsman (comisarul pentru drepturile omului, CDO). Inițial, Azerbaidjanul s-a numărat printre țările cu instituție tematică care acționează în acest domeniu (comisar pentru informații), însă instituția fost desființată în 2011⁴⁷. De atunci, CDO deține deplina responsabilitate asupra acestui domeniu. Modelul azer nu îl transformă pe comisar într-un organ de apel de sine stătător, dar oferă o procedură rapidă de depunere a plângerilor în cazurile de presupusă încălcare a dreptului la informare. CDO are obligația de a examina astfel de plângeri în termen de zece zile lucrătoare. În cazul în care CDO constată o încălcare a dreptului la informare, acesta poate solicita instituției publice relevante să ia măsuri corective, fiind obligată să informeze comisarul cu privire la remediile implementate în termen de zece zile. Nerespectarea orientărilor CDO împuternicește comisarul să se adreseze autorităților superioare organului vizat⁴⁸.

Instituțiile Ombudsmanului din Bosnia și Herțegovina și Ucraina au primit, de asemenea, responsabilități speciale în acest domeniu, dar sunt departe de competențele comisarilor specializați în domeniul informării publice. În Bosnia și Herțegovina, există o legislație separată privind accesul la informațiile publice la fiecare nivel (la nivel de stat, Federația Bosniei și Herțegovinei și Republica Srpska), dar mandatul instituției Ombudsmanului este reglementat în mod consecvent. Acesta cuprinde elaborarea și diseminarea de orientări și recomandări generale (fără caracter obligatoriu) privind punerea în aplicare a legilor privind accesul la informații, descrierea activităților din domeniul informațiilor publice într-o secțiune specială a raportului anual al Ombudsmanului și propunerea de instrucțiuni privind aplicarea legilor privind libertatea de informare către ministerele competente de la fiecare nivel. În plus, toate organele publice au obligația de a raporta instituției Ombudsmanului date statistice privind, de exemplu, numărul de cereri de informații publice primite, tipurile de informații solicitate și deciziile luate în urma solicitărilor⁴⁹. Raportul anual al instituției Ombudsmanului conține un capitol special dedicat chestiunilor legate de informarea publicului.

Toate aceste cerințe care constituie un mandat special al instituției Ombudsmanului sunt de tip soft, oferind un amestec de funcții de colectare a datelor și de consiliere, adaptându-se bine naturii instituției Ombudsmanului, dar nereușind să răspundă așteptărilor de a asigura o supraveghere eficace a punerii în aplicare a legislației privind libertatea de informare. După cum a demonstrat evaluarea SIGMA a OCDE, instituția Ombudsmanului nu dispune de instrumente pentru a asigura nici măcar obligațiile organelor publice privind raportarea de bază, ca să nu mai vorbim de asigurarea conformității cu alte cerințe mai importante de transparență. Lipsa competențelor coercitive ale instituției Ombudsmanului nu este compensată prin alte mecanisme mai eficiente de supraveghere⁵⁰.

Comisarului parlamentar ucrainean pentru drepturile omului i s-a încredințat, în general, responsabilitatea de a supraveghea punerea în aplicare a Legii privind accesul la informațiile publice⁵¹. Cu toate acestea, catalogul instrumentelor de supraveghere este destul de limitat. Acesta include în primul rând dreptul comisarului de a prezenta instanțelor așa-numitele protocoale prin care se solicită sancțiuni financiare împotriva funcționarilor publici care încalcă legislația privind libertatea de informare. În practică, numărul protocoalelor aprobate de instanțe este foarte mic și nu joacă un rol semnificativ în creșterea transparenței organelor publice⁵². Cu toate acestea, Ombudsmanul ucrainean este activ și prin alte măsuri. De exemplu, acesta monitorizează

47 Parteneriatul pentru buna guvernare, analiza legislației azer privind accesul la informații (Strasbourg; Consiliul European, 2017), la 26.

48 Articolul 13-1 din Legea constituțională privind comisarul pentru drepturile omului al Republicii Azerbaidjan.

49 Articolele 20-22 din Legea privind libertatea de informare a Bosniei și Herțegovinei; Articolele 20-22 din Legea privind libertatea de informare a Federației Bosniei și Herțegovinei; Articolele 20-22 din Legea privind libertatea de acces la informații a Republicii Srpska.

50 OCDE SIGMA (2017), Raport de monitorizare: Principiile administrației publice – Bosnia și Herțegovina, Editura OCDE, p. 107.

51 Art.17 alin.(1) din Legea privind accesul la informațiile publice.

52 OCDE SIGMA (2018), *Baseline Measurement Report: Principiile administrației publice – Ucraina*, Editura OCDE, p. 95-96.

periodic paginile web ale organelor publice în ceea ce privește respectarea de către acestea a cerințelor legale privind transparența proactivă. În plus, în condițiile actuale ale legii marțiale, a emis orientări privind aplicarea motivelor de amânare a prelucrării cererilor de informații publice⁵³. În cele din urmă, raportul anual al comisarului parlamentar ucrainean pentru drepturile omului conține un capitol special dedicat chestiunilor legate de informarea publică.

Experiența acestor țări trebuie luată în considerare atunci când se analizează modul de funcționare al instituției Ombudsmanului din Republica Moldova în gestionarea chestiunilor de informare publică. În același timp, responsabilitățile și activitățile sale în acest domeniu trebuie să fie concepute în primul rând în conformitate cu mandatul Avocatului Poporului stabilit prin Legea nr. 52/2014 privind Avocatul Poporului. În primul rând, este clar că Avocatul Poporului poate lua în considerare orice plângere din partea oricărei persoane care susține că dreptul ei de acces la informații de interes public a fost încălcat de oricare dintre furnizorii de informații. Investigarea acestor plângeri trebuie să conducă la recomandări de măsuri corective relevante. Cu toate acestea, există, de asemenea, o serie de alte măsuri care ar putea fi puse în aplicare de către instituția Ombudsmanului. Le prezentăm în tabelul de mai jos, împărțite în trei grupuri de activități de monitorizare și control identificate mai sus.

Grup	Funcții specifice
Colectarea datelor	<ul style="list-style-type: none"> Analiza practicii judiciare cu privire la accesul la informații de interes public; Elaborarea unui raport anual (ca parte a raportului general) privind principalele probleme ale practicii administrative și judiciare, pe baza analizei plângerilor individuale și a datelor statistice.
Educație și sensibilizare	<ul style="list-style-type: none"> Desfășurarea cursurilor de formare pentru furnizorii de informații; Elaborarea orientărilor și documentelor explicative adresate furnizorilor de informații cu privire la aplicarea legislației privind accesul la informațiile publice; Cooperarea cu organizațiile societății civile și partenerii internaționali în vederea sensibilizării cetățenilor cu privire la dreptul la informare.
Controlul conformității	<ul style="list-style-type: none"> Efectuarea investigațiilor în cazuri individuale inițiate la cerere, încheiate cu recomandări; Activități de monitorizare ex officio, în special: a) revizuirea paginilor web ale autorităților publice în ceea ce privește respectarea normelor de transparență proactivă și accesibilitate tehnică; b) efectuarea investigațiilor ex officio la furnizori de informații selectați, cu privire la respectarea normelor de tratare a cererilor de informații publice; Publicarea rapoartelor speciale asupra activităților de monitorizare ex officio.

Articolul 32. Atribuțiile Cancelariei de Stat

- Anual, până la sfârșitul lunii martie, Cancelaria de Stat elaborează și publică pe pagina sa web oficială raportul privind examinarea și soluționarea cererilor de comunicare a informațiilor de interes public de către autoritățile publice.
- Raportul prevăzut la alin.(1) cuprinde analiza datelor statistice generalizate din registrele cererilor de comunicare a informațiilor de interes public ale următoarelor autorități și instituții publice:
 - Parlamentul;
 - Președintele Republicii Moldova;
 - Guvernul;
 - instituțiile publice din subordinea Guvernului;

53 Comisarul pentru drepturile omului al Verkhovna Rada, Particularități de examinare a cererilor de informații și a întârzierilor în satisfacerea acestora în temeiul legii marțiale, Kiev 2022, <https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/Воєнний%20стан/Право%20на%20звернення%20та%20інформацію/Право%20на%20інформацію/Розгляд%20запитів%20на%20інформацію%20та%20відстрочка%20в%20ix%20задоволенні.pdf>.

- e) autoritățile administrației publice centrale de specialitate;
 - f) autoritățile publice autonome;
 - g) autoritățile unităților teritoriale autonome cu statut juridic special;
 - h) autoritățile administrației publice locale;
 - i) Consiliul Superior al Magistraturii, Consiliul Superior al Procurorilor, instanțele de judecată și procuraturile;
 - j) Curtea Constituțională.
- (3) Autoritățile publice prevăzute la alin. (2) sunt obligate să prezinte Cancelariei de Stat, la cerere, orice informații cuprinse în registrele cererilor de comunicare a informațiilor de interes public.
- (4) Raportul prevăzut la alin. (1) este expediat pentru informare Parlamentului și Avocatului Poporului.

Prevederea menționată precizează responsabilitățile Cancelariei de Stat în ceea ce privește monitorizarea practicii de tratare a cererilor de informații publice de către principalii furnizori de informații. Catalogul furnizorilor de informații care trebuie să coopereze în procesul de colectare a datelor de către Cancelaria de Stat este destul de clar. Numai în contextul instituțiilor publice subordonate Guvernului, trebuie remarcat faptul că acest termen se referă la organele înființate conform art. 32 din Legea nr. 98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate, în care fondatorul poate fi oricare dintre organele administrației guvernamentale, inclusiv toate ministerele, autoritățile administrative subordonate ministerelor și alte autorități administrative centrale. Noțiunea de autorități publice autonome se referă la organele cu o largă definiție a administrației publice care nu funcționează sub supravegherea directă a Guvernului.

Dintre furnizorii de informații enumerați la art.5 din LAIP, obligația de a coopera cu Cancelaria de Stat nu se aplică la:

- întreprinderile de stat și întreprinderile municipale;
- persoanele juridice de drept privat controlate de oricare dintre furnizorii de informații enumerați la prezentul articol;
- persoanele juridice de drept privat care prestează servicii publice, servicii publice de gospodărie comunală sau servicii de decontare;
- întreprinderile energetice care desfășoară activități în domeniul gazelor naturale, al energiei electrice sau al energiei termice;
- asociațiile profesionale și organele de autoadministrare, constituite prin lege, ale profesiilor din sectorul justiției;
- partidele politice.

Conform alin. (3), furnizorii de informații trebuie să prezinte date din registrele lor la cererea Cancelariei de Stat. Cu toate acestea, pentru a simplifica mecanismul de colectare a datelor, trebuie luat în considerare următorul mecanism de cooperare:

- Cancelaria de Stat instituie baza de date a furnizorilor de informații care fac obiectul sistemului de raportare, inclusiv datele de contact ale ofițerilor de relații cu publicul sau ale altor persoane responsabile cu ținerea registrului;
- Pentru a facilita raportarea, Cancelaria de Stat transmite furnizorilor de informații un link către fișierul electronic pentru a introduce datele relevante cu instrucțiuni de completare cu date și informații cu privire la termenul de partajare a datelor;
- În cazul furnizorilor de informații care nu reușesc să partajeze informațiile, Cancelaria de Stat ia legătura cu conducătorul furnizorului de informații relevant.

Raportul anual întocmit de Cancelaria de Stat trebuie să furnizeze informații cu privire la organele care au partajat și care nu au reușit să transmită datele statistice relevante. În ceea ce privește formatul raportului anual, acesta trebuie să combine prezentarea statisticilor agregate cu o analiză calitativă. În ceea ce privește partea statistică, raportul trebuie să furnizeze date privind:

- Numărul de cereri primite descompus în funcție de forma de depunere (electronică, poștală, scrisă, verbală);
- Numărul de cereri pentru care informațiile solicitate au fost comunicate solicitantului parțial/complet;

- Numărul de cereri respinse parțial/complet;
- Numărul de cereri în care comunicarea informațiilor a fost refuzată parțial/complet;
- Numărul de cazuri în care au fost aplicate amenzi pentru comunicarea informațiilor și cuantumul amenzilor colectate;
- Timpul mediu pentru tratarea cererii;
- Numărul de cazuri în care solicitanții au inițiat un litigiu administrativ;
- Rezultatele litigiilor administrative finalizate;
- Date privind amenzile aplicate furnizorului de informații în conformitate cu art.28-29 din LAIP.

Analiza calitativă trebuie să se axeze pe indicarea celor mai frecvente motive de refuz de a comunica informații, pe analiza practicii judiciare, precum și pe informații din orice activități de monitorizare desfășurate de Cancelaria de Stat, în special pe baza responsabilității acesteia de a monitoriza respectarea de către paginile web ale autorităților publice a normelor în materie de transparență proactivă.

Articolul 33. Atribuțiile altor autorități publice

Autoritățile publice prevăzute la art. 32 alin. (2) includ în rapoartele lor anuale de activitate datele statistice din registrele cererilor de comunicare a informațiilor de interes public.

Furnizorii de informații enumerați la art.32 alin.(2) trebuie să furnizeze în rapoartele lor anuale de activitate date agregate din registrele cererilor de informații publice. Este de așteptat ca furnizorul de informații să partajeze, minimum, date similare celor care urmează să fie prezentate în raportul anual al Cancelariei de Stat.

Capitolul VII.

DISPOZIȚII FINALE ȘI TRANZITORII

Articolul 34. Dispoziții finale

- (1) Prezenta lege intră în vigoare la expirarea a 6 luni de la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.
- (2) La data intrării în vigoare a prezentei legi, Legea nr.982/2000 privind accesul la informație (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2000, nr. 88–90, art. 664), cu modificările ulterioare, se abrogă.
- (3) Guvernul, în termen de 6 luni de la data publicării prezentei legi:
 - a) va prezenta Parlamentului propuneri pentru aducerea legislației în concordanță cu prezenta lege;
 - b) va aduce actele sale normative în concordanță cu prezenta lege;
 - c) va aproba modelul registrului cererilor de comunicare a informațiilor de interes public și va stabili modul de înregistrare în acesta a cererilor.

Vacatio legis destul de lung (șase luni) a fost justificat de domeniul de aplicare al modificărilor introduse de LAIP și de necesitatea de a consolida capacitățile furnizorilor de informații de a gestiona noile obligații de transparență, semnificativ extinse. Această dispoziție impune, de asemenea, Guvernului să adapteze actele normative existente (în principal Hotărârile Guvernului) și să pregătească propuneri de modificare a legislației pentru a asigura coerența acesteia cu LAIP. În cele din urmă, această prevedere reiterează obligația Guvernului de a adopta modelul (formularul) registrului cererilor de comunicare a informațiilor de interes public care trebuie menținut de către furnizorii de informații.

Articolul 35. Dispoziții tranzitorii

- (1) Cererile de solicitare a accesului la informațiile oficiale depuse până la intrarea în vigoare a prezentei legi se examinează și se soluționează conform legislației în vigoare la data depunerii cererii.
- (2) Acțiunile în contencios administrativ și cererile de chemare în judecată înaintate până la intrarea în vigoare a prezentei legi se examinează și se soluționează conform legislației în vigoare la data înaintării acțiunii.

Această prevedere este importantă pentru tratarea cererilor de informații publice. Întrucât LAIP intră în vigoare la 8 ianuarie 2024, aceasta se va aplica prelucrării cererilor înaintate (înregistrate) pe această dată și ulterior. În cazul procedurilor judiciare, data depunerii cauzei în instanță de judecată de către reclamant va determina legea aplicabilă.

Ghid privind jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (CtEDO) referitor la accesul la informație, cu accent pe relevanța acesteia pentru Republica Moldova

Elaborat de:
Helen Darbshire
Expertă a Consiliului Europei

Ce este acest Ghid?

Prezentul Ghid reunește principalele standarde internaționale și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului cu privire la dreptul de acces la informație⁵⁴, pentru a ajuta la luarea deciziilor referitoare la divulgarea sau nu a informațiilor în practică, precum și pentru a contribui la dezbateră publică privind modificările și reformele juridice.

Ghidul conține răspunsuri la o serie de întrebări importante cu privire la dreptul de acces la informație, cu trimitere la hotărârile relevante ale Curții Europene a Drepturilor Omului. În prezentul ghid, Curtea este, de asemenea, denumită „Curtea de la Strasbourg”, cu referire la sediul său din Strasbourg, Franța. Există o Anexă cu un rezumat al principalelor cauze.

În acest ghid, se pune un accent deosebit pe relația dintre dreptul de acces la informații și dreptul la libertatea de exprimare. Acest lucru se datorează faptului că toate standardele internaționale privind drepturile omului fac această legătură.

Dreptul de acces la informații este considerat de Curtea Europeană a Drepturilor Omului ca meritând o protecție specială atunci când informațiile solicitate sunt necesare pentru ca jurnaliștii și organizațiile societății civile să își exercite dreptul la libertatea de exprimare, îndeplinindu-și rolul de „câini de pază” publici sau sociali. Prin extensie, alți solicitanți de informații care necesită informații pentru a-și putea exercita dreptul la libertatea de exprimare au, de asemenea, un drept consolidat.

Cui se adresează acest ghid?

Ghidul este conceput pentru toți cei care sunt interesați să asigure respectarea deplină a dreptului de acces la informații. Se pune un accent deosebit pe:

- Judecătorii care examinează recursuri privind cererile de acces la informații și care doresc să se asigure că hotărârile lor sunt în conformitate cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului;
- Funcționarii publici care trebuie să pună în aplicare legea și să ia decizii cu privire la cererile de informații;
- Jurnaliștii care solicită informații ca parte a activității lor de investigație și a rolului lor de a trage la răspundere organismele publice;
- Organizațiile societății civile care necesită informații pentru a-și îndeplini rolul de „câini de pază” sociali;
- Savanți, istorici și alți cercetători care necesită informații pentru activitatea lor, de exemplu pentru a efectua cercetări academice sau pentru a scrie cărți și alte publicații;
- Cetățenii care caută informații, în special atunci când informațiile le sunt necesare pentru a-și exercita dreptul la libertatea de exprimare, de exemplu pentru a participa la dezbateri publice pe teme de importanță publică.

1. A recunoscut Curtea Europeană a Drepturilor Omului un drept de acces la informații?

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a recunoscut un drept de acces la informații, cel puțin în măsura în care informațiile solicitate prin exercitarea acestui drept sunt necesare pentru exercitarea libertății de exprimare, precum și pentru dreptul de a primi informații de la alte persoane și de a le disemina altora.

Acest lucru înseamnă că refuzurile de a acorda acces la informații pot fi considerate, cu condiția să treacă o serie de teste și criterii, drept încălcări ale drepturilor stabilite de articolul 10 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

⁵⁴ Convenția Consiliului Europei privind accesul la documentele oficiale (CETS nr.205 - Convenția de la Tromsø). Tratatul a fost deschis spre semnare la 18 iunie 2009 și a intrat în vigoare la 1 decembrie 2020. Republica Moldova a ratificat Convenția la 2 septembrie 2016. A se vedea [aici](#).

Articolul 10 – Libertatea de exprimare

1. Orice persoană are dreptul la libertate de exprimare. Acest drept include libertatea de opinie și libertatea de a primi sau a comunica informații ori idei fără amestecul autorităților publice și fără a ține seama de frontiere. Prezentul articol nu împiedică Statele să supună societățile de radiodifuziune, cinematografie sau televiziune unui regim de autorizare.

2. Exercițarea acestor libertăți ce comportă îndatoriri și responsabilități poate fi supusă unor formalități, condiții, restrângeri sau sancțiuni prevăzute de lege care, într-o societate democratică, constituie măsuri necesare pentru securitatea națională, integritatea teritorială sau siguranța publică, apărarea ordinii și prevenirea infracțiunilor, protecția sănătății, a moralei, a reputației sau a drepturilor altora, pentru a împiedica divulgarea informațiilor confidențiale sau pentru a garanta autoritatea și imparțialitatea puterii judecătorești.

Recunoașterea dreptului de acces la informații de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului a fost făcută într-o serie de cauze, începând cu 2006, în mod special, în cauze precum cauza *TASZ împotriva Ungariei*, în 2009; cauza *Inițiativa Tineretului pentru Drepturile Omului împotriva Serbiei*, în 2013; cauza *Magyar Helsinki Bizottság împotriva Ungariei*, în 2016; și cauza *Centrul pentru Democrație și Statul de Drept împotriva Ucrainei*, în 2020. Pe parcursul prezentului ghid, se face referire la aceste cauze și la alte cauze relevante, iar în Anexă sunt furnizate rezumatele acestora. Aceste cauze merită studiate, deoarece oferă informații cu privire la apariția unui drept în ciuda faptului că acesta nu a fost stabilit, în mod explicit, atunci când Convenția Europeană a Drepturilor Omului a fost redactată inițial.

În cauza *TASZ împotriva Ungariei*, din 2009, Curtea însăși recunoaște că „a avansat, recent, spre o interpretare mai largă a noțiunii de «libertate de a primi informații» și, prin urmare, spre recunoașterea unui drept de acces la informații” [alineatul 35] și a introdus conceptul de „monopol informațional”, care se aplică atunci când autoritatea publică este singura sursă posibilă de informații solicitate de către o persoană care dorește să le utilizeze în exercitarea dreptului la libertatea de exprimare. Atunci când aceste informații sunt refuzate, acest lucru poate echivala cu o ingerință în dreptul la libertatea de exprimare, cu cenzura, precizând că:

speța se referă, în esență, la o ingerință - în virtutea puterii de cenzură a unui monopol informațional - în exercitarea funcțiilor de „câine de pază” social [cauza TASZ împotriva Ungariei, alineatul 36].

Cauza-cheie care oferă o imagine de ansamblu completă a reflecției Curții Europene a Drepturilor Omului cu privire la dreptul de acces la informații până la acel moment este hotărârea din 2016 a Marii Camere în cauza *Magyar Helsinki Bizottság împotriva Ungariei*, în care, examinându-se dreptul de acces la informații de la o autoritate publică sau obligația Guvernului de a comunica astfel de informații, se constată că:

un astfel de drept sau o astfel de obligație poate apărea ... în circumstanțe în care accesul la informații este esențial pentru exercitarea de către persoana în cauză a dreptului său la libertatea de exprimare, în special „libertatea de a primi și de a transmite informații” și în care refuzul acestora constituie o ingerință în acest drept [cauza MHB împotriva Ungariei, alineatul 156].

Marea Cameră a Curții Europene a Drepturilor Omului consideră, de asemenea, că acest drept poate exista și în cazul în care „divulgarea informațiilor a fost impusă printr-o hotărâre judecătorească care a dobândit forță juridică” în instanțele naționale, pe baza unei legi naționale privind accesul la informații sau a unei legi similare și în cazul în care autoritatea publică nu s-a conformat acestei hotărâri [cauza MHB împotriva Ungariei, alineatul 156].

Deosebit de important, în toate cauzele Curții de la Strasbourg privind dreptul de acces la informații, este conceptul de „câini de pază”, „sociali” sau „publici”: atunci când informațiile sunt necesare pentru a trage puterea la răspundere sau pentru angajarea în dezbateri publice cu privire la chestiuni de interes public, dreptul de acces la informații este, în mod clar, consolidat. Marea Cameră în cauza *Magyar Helsinki Bizottság împotriva Ungariei* subliniază că:

Modul în care „câinii de pază” publici își desfășoară activitățile poate avea un impact semnificativ asupra bunei funcționări a unei societăți democratice. ... Având în vedere că informațiile precise sunt un instrument al meseriei lor, va fi adesea necesar ca persoanele și organizațiile care exercită funcții de „câini de pază” să obțină acces la informații pentru a-și îndeplini rolul de a raporta cu privire la chestiuni de interes public [cauza MHB împotriva Ungariei, alineatul 167].

Având în vedere acest lucru, orice ingerință nejustificată în accesul la informații subminează rolul „câinilor de pază” publici în societate:

Obstacolele create pentru a împiedica accesul la informații pot face ca cei care lucrează în mass-media sau în domenii conexe să nu își mai poată asuma, în mod eficient, rolul de „câine de pază”, iar capacitatea lor de a furniza informații exacte și fiabile poate fi afectată în mod negativ [cauza MHB împotriva Ungariei, alineatul 167].

Prin urmare, este clar că Curtea Europeană a Drepturilor Omului a recunoscut dreptul de acces la informații ca fiind un drept care este direct legat de libertatea de exprimare și de dezbateră publică, într-o societate democratică. Jurisprudența este încă în curs de dezvoltare, iar acest Ghid va analiza alte aspecte ale interpretării acestui drept în detaliu.

Rezumat

- ▶ Un drept de acces la informațiile deținute de autoritățile publice poate exista atunci când acestea sunt singura sursă a informațiilor respective - principiul monopolului informațional.
- ▶ Dreptul de acces la informații de la autoritățile publice poate exista atunci când informațiile respective sunt necesare pentru exercitarea dreptului la libertatea de exprimare, în special de către mass-media, organizațiile societății civile și alte persoane care joacă un rol de „câine de pază” public, iar refuzul acestora constituie o ingerință în acest drept.

2. Sunt alte standarde internaționale relevante pentru Curtea Europeană a Drepturilor Omului?

Legătura cu libertatea de exprimare dezvoltată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului este în concordanță directă cu alte tribunale pentru drepturile omului și standarde internaționale, lucru de care Curtea Europeană a Drepturilor Omului este foarte conștientă și, în cele mai importante cauze ale sale, face trimitere directă la aceste standarde.

Deși multe țări au legi relativ noi privind accesul la informații, majoritatea celor 135 de legi la nivel global fiind adoptate în ultimii 25 de ani, dreptul are și o istorie îndelungată, iar în această istorie, dreptul este asociat în mod direct libertății de exprimare, libertății presei, participării publice și protecției democrației.

După cum a remarcat Curtea Europeană a Drepturilor Omului în jurisprudența sa [de exemplu, cauza *Gillberg împotriva Suediei*, alineatul 39], principiul accesului public la documentele oficiale (*offentlighetsprincipen*) are o istorie de peste două sute de ani. Prima lege privind accesul la informații a fost Legea privind libertatea presei din Suedia, o lege constituțională, adoptată în 1766 și în vigoare și astăzi, care dă dreptul de acces la documentele deținute de administrație. Deși este o lege instituită pentru a proteja mass-media, Legea suedeză privind libertatea presei poate fi utilizată în prezent de oricine, din Suedia sau din afara acesteia, pentru a solicita informații de la organismele publice suedeze.

Recunoașterea timpurie în Suedia a dreptului de acces la informații este remarcabilă, deoarece este în directă concordanță cu poziția actuală a Curții Europene a Drepturilor Omului, cea că dreptul de acces la informații este asociat libertății de exprimare și de tragere la răspundere a guvernului.

O altă referire timpurie la obținerea de informații de la organismele publice este articularea principiului conform căruia publicul poate urmări utilizarea impozitelor, încorporat în Declarația franceză a drepturilor omului și cetățeanului din 1789. În articolul 14, Declarația precizează clar că „*Toți cetățenii au dreptul de a constata, prin ei înșiși sau prin reprezentanții lor, necesitatea unui impozit public, de a consimți în mod liber la acesta, de a urmări destinația sa și de a stabili cuantumul, baza, colectarea și durata acestuia.*” Conceptele de participare publică la luarea deciziilor și rolul „câinilor de pază” publici apar aici în mod clar.

În jurisprudența sa și, în special, în cauza-cheie a Marii Camere *Magyar Helsinki Bizottság împotriva Ungariei* din 2016, Curtea efectuează o revizuire amplă a celorlalte standarde internaționale privind dreptul de acces la informații, citând, printre alte referințe:

- Articolul 19 din Declarația Universală a Drepturilor Omului (1948): „*Orice om are dreptul la libertatea opiniilor și exprimării; acest drept include libertatea de a avea opinii fără imixtiune din afară, precum și libertatea de a căuta, de a primi și de a răspândi informații și idei prin orice mijloace și independent de frontierele de stat.*”
- Articolul 19 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice (în vigoare din 1976).

- Comentariul general al Comitetului pentru Drepturile Omului al ONU nr. 34 (2011) privind articolul 19 din PIDCP, care prevede că „*Articolul 19, alineatul 2 cuprinde dreptul de acces la informațiile deținute de organele publice. Astfel de informații includ înregistrările deținute de un organ public, indiferent de forma în care sunt stocate informațiile, de sursa acestora și de data creării.*”
- Raportul Raportorului Special al Națiunilor Unite pentru Libertatea de Exprimare (2013) către Adunarea Generală privind dreptul de acces la informații, care afirmă că „*dreptul de a solicita și de a primi informații este un element esențial al dreptului la libertatea de exprimare*”, adăugând că acest drept „*cuprinde atât dreptul general al publicului de a avea acces la informații de interes public dintr-o varietate de surse, cât și dreptul mass-mediei de a accesa informații.*”
- Recomandarea Rec(2002)2 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei către statele membre privind accesul la documentele oficiale.
- Convenția Consiliului Europei privind accesul la documentele oficiale (CETS nr. 205 - Convenția de la Tromsø).
- Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene (2009) care stabilește dreptul de acces la documentele UE, cel puțin pentru cetățenii, rezidenții și întreprinderile UE, și Regulamentul său din 2001 privind accesul la documente, (Regulamentul 1049/2001).
- Jurisprudența Curții Interamericane a Drepturilor Omului, în special în cauza *Claude Reyes și alții împotriva Chile* (hotărârea din 19 septembrie 2006) care a constatat un drept de acces la informații asociat libertății de exprimare.
- Carta africană a drepturilor omului și popoarelor (1986) și Declarația de principii privind libertatea de exprimare în Africa, adoptate de Comisia Africană pentru drepturile omului și popoarelor și publicate la 23 octombrie 2002, care, respectiv, stabilesc și detaliază un drept de acces la informații.
- Drept comparat din întreaga regiune a Consiliului Europei, unde aproape toate statele membre au legi privind accesul la informație, care nu se limitează întotdeauna la ramura executivă a puterii, extinzându-se la informațiile deținute de ramura legislativă sau judiciară a puterii și, în unele cazuri, la societăți deținute de stat și entități private care îndeplinesc funcții publice sau primesc finanțare publică substanțială. Toate aceste legi privind accesul la informație stabilesc categorii de informații care pot fi reținute de la difuzare, cu multe excepții, supuse unor teste de interes public, ceea ce impune autorităților publice și organelor de supraveghere să echilibreze interesul de a reține informații în raport cu interesul public de dezvoltare.

Prin urmare, este clar că, pe măsură ce își dezvoltă jurisprudența privind dreptul de acces la informații, Curtea Europeană a Drepturilor Omului urmărește evoluțiile din alte jurisdicții din Europa și din întreaga lume. În plus, o analiză a cazurilor care au ajuns la Strasbourg arată că mulți solicitanți se referă și la aceste standarde în măsura în care țara lor este obligată să le respecte, de exemplu, fiind parte la Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice sau, mai recent, la Convenția Consiliului Europei privind accesul la documentele oficiale, Convenția de la Tromsø, care a intrat în vigoare în 2020, așadar, după cauza *Magyar Helsinki Bizottság împotriva Ungariei*.

Rezumat

- Pentru instanțele naționale și pentru solicitanții care doresc să obțină acces la informații, standardele internaționale privind dreptul de acces la informații, așa cum se aplică în țara respectivă, sunt considerații relevante de care trebuie să se țină cont atunci când se decide cu privire la cazurile de acces la informații.

3. Este relevantă Convenția de la Tromsø privind accesul la documentele oficiale?

Convenția Consiliului Europei privind accesul la documentele oficiale (CETS nr.205), denumită și Convenția de la Tromsø, a intrat în vigoare la 1 decembrie 2020. Aceasta este prima convenție obligatorie din lume privind accesul la informațiile deținute de organele publice. Trebuie remarcat faptul că, deși este denumită Convenția privind „accesul la documentele oficiale”, aceasta stabilește o definiție largă a documentelor pentru a acoperi informațiile în toate formatele.

Convenția de la Tromsø are, în prezent,⁵⁵ paisprezece (14) state părți; alte șase (6) state membre ale Consiliului Europei au semnat-o, dar deocamdată nu au ratificat-o. În prezent, diverse alte țări au în vedere să devină părți la Convenție.

Elaborată inițial între 2006 și 2008, Convenția se bazează pe standardele anterioare ale Consiliului Europei privind dreptul de acces la informații, inclusiv *Recomandarea* Comitetului de Miniștri din 1981 *privind accesul la informațiile deținute de autoritățile publice* [Recomandarea Re(81)19] și *Recomandarea* Comitetului de Miniștri din 2002 *către statele membre privind accesul la documentele oficiale* [Recomandarea (2002)2].

Toate aceste standarde au fost disponibile Curții Europene a Drepturilor Omului la elaborarea jurisprudenței sale începând cu anul 2009, iar Curtea s-a referit la aceste standarde ca parte a definirii naturii dreptului de acces la informații.

În hotărârea de referință din 2016 din Marea Cameră, în cauza *Magyar Helsinki Bizottság împotriva Ungariei*, Curtea oferă o prezentare cuprinzătoare a standardelor internaționale (a se vedea Secțiunea 2 de mai sus), inclusiv o referire extinsă la Convenția de la Tromsø. Curtea observă, în mod special, că articolul 2 din Convenția de la Tromsø, deși nu era încă în vigoare la acel moment, este relevant pentru a stabili că „Fiecare parte garantează dreptul oricărei persoane, fără discriminare indiferent de motiv, de a avea acces, la cerere, la documente oficiale deținute de autoritățile publice” [cauza *Magyar Helsinki Bizottság împotriva Ungariei*, alineatul 53].

În cauza mai recentă din 2022, *Šeks împotriva Croației*, hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului citează articolele Convenției de la Tromsø privind dreptul de acces la documentele oficiale (articolul 2), precum și privind limitările (articolul 3) și procedura de revizuire (articolul 8). Acest lucru este considerat de Curtea de la Strasbourg ca fiind relevant, chiar dacă, la acel moment, Croația nu semnase și nici nu ratificase Convenția de la Tromsø.

Consecința acestui fapt pentru judecătorii naționali este că prevederile Convenției de la Tromsø ar putea oferi îndrumări utile în interpretarea legislației naționale.

La nivelul Curții Europene a Drepturilor Omului, este probabil ca acum, când Convenția de la Tromsø este în vigoare și pe măsură ce mai multe cauze care fac referire la prevederile Convenției de la Tromsø vin la Curte, standardele acesteia să fie din ce în ce mai mult integrate în jurisprudența Curții. O consecință a acestui fapt este că dreptul va fi stabilit mai clar pentru toți solicitanții, indiferent dacă informațiile au fost sau nu necesare pentru exercitarea dreptului la libertatea de exprimare. O altă consecință este că Curtea de la Strasbourg ar putea începe să analizeze mai mult încălcările aspectelor procedurale ale dreptului de acces la informații, în special termenele de răspuns la cereri și de pronunțare a deciziei asupra recursurilor, care, în prezent, pot dura ani de zile, în multe țări.

Prin urmare, este important ca judecătorii naționali să se asigure că hotărârile lor cu privire la cazurile de acces la informații iau în considerare Convenția de la Tromsø, atât în țările care au ratificat Convenția de la Tromsø, cât și în toate celelalte țări din regiunea Consiliului Europei, deoarece acesta este un standard foarte relevant la care a făcut referire Curtea Europeană a Drepturilor Omului.

Rezumat

- ▶ Curtea Europeană a Drepturilor Omului face referire la prevederile Convenției de la Tromsø în jurisprudența sa și, prin urmare, este relevant la nivel național ca judecătorii și funcționarii publici să ia pe deplin în considerare standardele Convenției atunci când decid cu privire la cazurile de acces la informații.
- ▶ Utilizatorii dreptului de acces la informații se pot referi la Convenția de la Tromsø pentru a-și consolida argumentele în favoarea accesului.

55 Până la 31 august 2023.

4. Care sunt criteriile Curții Europene a Drepturilor Omului?

La nivel național, autoritățile publice și instanțele, fie că este vorba de primă instanță, de apel, de curți supreme sau constituționale, vor aplica legile naționale privind accesul la informații și alte legislații relevante, cum ar fi codurile de procedură administrativă, legile privind informațiile clasificate și regulile privind protecția datelor.

Legea națională privind accesul la informații este de natură să garanteze un drept de acces la informație pentru toată lumea, indiferent dacă aceste informații sunt sau nu necesare pentru exercitarea dreptului la libertatea de exprimare sau pentru a participa la dezbateră publică despre probleme de importanță publică.

Într-adevăr, Convenția de la Tromsø precizează în articolul 2 privind dreptul de acces la documentele oficiale că „Fiecare parte va garanta dreptul oricărei persoane, fără discriminare indiferent de motiv, de a avea acces, la cerere, la documentele oficiale deținute de autoritățile publice.” În plus, părțile la Convenție au obligația „să ia măsurile necesare în dreptul său intern pentru a pune în aplicare prevederile privind accesul la documentele oficiale prevăzute în prezenta Convenție”. Astfel de măsuri ar include, în mod obișnuit, adoptarea legilor privind accesul la informații sau reformarea celor existente.

Acest lucru înseamnă că instanțele naționale, atunci când se pronunță asupra cauzelor privind accesul la informații, trebuie să adopte o abordare amplă, în conformitate cu aceste standarde internaționale mai largi.

Criteriile din jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului sunt totuși relevante atunci când se iau decizii în cauze mai dificile, cum ar fi atunci când este necesar să se facă o echilibrare între limitările dreptului și interesul public de a primi informațiile.

În cazul în care pare să existe, la prima vedere, o ingerință în dreptul de acces la informații, Curtea Europeană a Drepturilor Omului va aplica apoi o serie de criterii, începând cu patru întrebări-cheie privind cauza propriu-zisă și aplicând apoi testul în trei părți al articolului 10.

Cele patru întrebări-cheie urmăresc să determine „în ce măsură refuzul accesului la informații constituie o ingerință în drepturile la libertatea de exprimare ale solicitantului”, subliniind că acest lucru este ceva ce „trebuie evaluat în fiecare caz în parte și prin prisma circumstanțelor sale specifice” [cauza Magyar Helsinki Bizottság împotriva Ungariei, alineatul 157]. Criteriile sunt:

- (a) **Scopul solicitării de informații:** Pentru a fi protejat de articolul 10, motivul pentru care persoana care solicită accesul la informațiile deținute de o autoritate publică este cel de a-i permite exercitarea libertății de a „primi și de a transmite informații și idei” altora.
- (b) **Natura informațiilor solicitate** și, în mod special, dacă acestea sunt în interesul public și se referă la chestiuni de interes public și dacă divulgarea acestora asigură transparența cu privire la modul de desfășurare a afacerilor publice și la chestiuni de interes pentru societate, în ansamblul său, și, prin urmare, permite participarea publicului larg la guvernarea publică.
- (c) **Informațiile sunt pregătite și disponibile:** Curtea Europeană a Drepturilor Omului constată, în multiple cazuri, că nu există o obligație a statelor de a colecta informații pentru a răspunde solicitărilor de acces la informații, prin urmare este esențial să se evalueze dacă informațiile au existat sau nu. Când se constată că acesta este cazul – sau cel puțin că informațiile existau la momentul solicitării, chiar dacă este posibil să fi fost distruse ulterior, cum ar fi în cauza *Inițiativa Tineretului pentru Drepturile Omului împotriva Serbiei*.

Dacă un caz îndeplinește toate aceste criterii și a existat, în mod clar, o ingerință în dreptul de acces la informații, Curtea Europeană a Drepturilor Omului va evalua ulterior dacă respectiva ingerință atinge standardul unei încălcări a articolului 10. Pentru aceasta, Curtea aplică testul în trei părți, lucru care este deja bine dezvoltat în jurisprudența sa.

Testul în trei părți impune ca, pentru ca un stat să poată justifica o ingerință în libertatea de exprimare, în acest caz cu dreptul de acces la informații, atunci această ingerință trebuie:

- Să fie clar „prevăzută de lege”, ceea ce înseamnă, în acest context, că limitările privind dreptul de acces la informații trebuie să fi fost clar definite în legea privind accesul la informații și în alte legislații relevante. În câteva cazuri, acest lucru a fost decisiv. De exemplu, în cauza *Roșianu împotriva României* (2014), primarul orașului Baia Mare a oferit doar răspunsuri „laconice” (conform formulării Curții) la solicitările de informații privind cheltuielile publice. În mod clar, acest test nu a fost îndeplinit.

- Să urmărească unul sau mai multe dintre scopurile legitime menționate la alineatul 2 al articolului 10 – aceste scopuri legitime sunt invocate pentru a proteja interese precum securitatea națională, criminalitatea, sănătatea publică și drepturile altora. Cazurile care trec „testul prevăzut de lege” îndeplinesc, de obicei, și acest criteriu, deoarece majoritatea legilor naționale privind accesul la informații sunt în conformitate cu excepțiile standard privind accesul la informații.
- Să fie „necesară într-o societate democratică”, astfel încât ingerința să fie proporțională cu scopul legitim urmărit. De exemplu, în cauza din 2013, *Österreichische Vereinigung împotriva Austriei*, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat că un organism de stat a devenit „prin propria sa alegere” un monopol informațional și, prin urmare, a făcut imposibil ca asociația reclamantă să își desfășoare cercetările, limitându-i astfel capacitatea de a participa, într-un mod semnificativ, la o dezbateră asupra noii legislații. Prin urmare, Curtea a concluzionat că ingerința în dreptul asociației reclamante la libertatea de exprimare nu poate fi considerată ca fiind necesară într-o societate democratică și a constatat o încălcare a articolului 10.

Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului a devenit tot mai clară în modul în care aplică aceste criterii la solicitările de acces la informații, făcând ca unele dintre cauzele mai recente să merite, în mod deosebit, a fi citite.

Rezumat

- ▶ Curtea Europeană a Drepturilor Omului dispune de o serie de criterii pentru a evalua dacă un refuz sau omisiunea de a furniza informații unui solicitant la nivel național poate fi considerate o încălcare a dreptului la libertatea de exprimare prevăzut la articolul 10.
- ▶ Judecătorii din instanțele naționale sunt încurajați să utilizeze aceste criterii nu pentru a înlocui, ci pentru a completa accesul național la informații și legislația aferentă în cazurile în care acest lucru e necesar pentru exercitarea libertății de exprimare și în care există un posibil interes public în ceea ce privește informațiile.
- ▶ Solicitanții care se adresează instanțelor naționale și, în cele din urmă, la Strasbourg, ar face bine să se asigure că situația lor particulară îndeplinește aceste teste, pentru a avea șanse mai mari de constatare a unei încălcări a dreptului lor la libertatea de exprimare.

5. Așadar, au jurnaliștii și ONG-urile un drept special de acces?

În dezvoltarea dreptului de acces la informații din dreptul la libertatea de exprimare, Curtea Europeană a Drepturilor Omului s-a concentrat, în mod necesar, pe întrebarea dacă informațiile solicitate sunt necesare ca parte a exercitării dreptului la libertatea de exprimare, de exemplu atunci când jurnaliștii au nevoie de acestea pentru relatările lor sau o organizație a societății civile are nevoie de acestea pentru activitatea sa de a se asigura că guvernul acționează în conformitate cu statul de drept.

În acest sens, unul dintre testele utilizate de Curte este dacă informația este necesară pentru a juca rolul unui „câine de pază”, pe care Curtea îl mai numește și funcție de „câine de pază public” sau de „câine de pază social”. În mod clar, rolul jurnaliștilor și al organizațiilor societății civile de a trage puterea la răspundere se încadrează, în mod direct, în acest rol de „câine de pază”, iar dreptul lor de acces la informații merită o protecție specială.

Acestea fiind spuse, pe măsură ce jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului s-a dezvoltat, aceasta a lărgit treptat definiția „câinilor de pază”, ca urmare a recunoașterii faptului că, în era informațională modernă, mulți membri ai societății pot juca acest rol.

În mod concret, Curtea a afirmat în 2016 și din nou în 2020 că „O considerație importantă este dacă persoana care solicită accesul la informațiile în cauză face acest lucru în scopul informării publicului în calitate de „câine de pază” public. Aceasta nu înseamnă însă că dreptul de acces la informație trebuie să se aplice exclusiv ONG-urilor și presei. Un nivel ridicat de protecție se extinde și asupra cercetătorilor universitari și autorilor de literatură privind probleme de interes public. Având în vedere rolul important pe care îl joacă internetul în îmbunătățirea accesului publicului la știri și în facilitarea diseminării informațiilor, funcția bloggerilor și a utilizatorilor populari ai rețelelor sociale poate fi de asemenea asimilată cu cea de „câini de pază publici” în ceea ce privește protecția oferită de articolul 10” [cauza Centrul pentru Democrație și Statul de Drept împotriva Ucrainei, alineatul 87, conform Magyar Helsinki Bizottság împotriva Ungariei, alineatul 168].

Unii judecători au criticat această abordare ca fiind potențial discriminatorie față de cei care doresc să aibă acces la informații pur și simplu pentru a fi informați sau pentru a-și forma o opinie, mai degrabă decât pentru a se angaja în mod activ în exercitarea dreptului lor de acces la informații [Opinie divergentă în cauza *Guseva împotriva Bulgariei*, judecătorul Krzysztof Wojtyczek]. Într-adevăr, este posibil ca acest drept să devină mai larg în jurisprudența Curții de la Strasbourg pe măsură ce mai multe cazuri ajung la Curte, într-un context în care fiecare țară a Consiliului Europei are o lege privind accesul la informații și în care Convenția de la Tromsø e în vigoare și tot mai multe țări o ratifică.

Deocamdată, Curtea Europeană a Drepturilor Omului va avea în continuare criteriile sale specifice de evaluare a încălcărilor articolului 10 la nivelul recursurilor la Strasbourg. Acest lucru nu înseamnă, totuși, că instanțele naționale trebuie să adopte o viziune limitată. Mai degrabă, ceea ce înseamnă este că, atunci când este necesar să se pună în balanță prejudiciul unei excepții cu un posibil interes public, instanțele naționale trebuie să se asigure că iau în considerare, în mod special, întrebarea dacă informațiile sunt necesare sau nu pentru libertatea de exprimare ca un interes public.

Rezumat

- ▶ Jurnaliștii și organizațiile societății civile care caută informații pentru a-și exercita rolul de „câine de pază” public merită o protecție specială atunci când culeg informații.
- ▶ Alții care doresc să își exercite dreptul la libertatea de exprimare – savanți, istorici, scriitori, activiști pentru drepturile animalelor – au primit, de asemenea, dreptul de acces la informații susținut de Curte.
- ▶ Curtea recunoaște importanța informațiilor diseminate prin intermediul internetului și, astfel, bloggerii și utilizatorii populari ai rețelelor sociale pot fi, de asemenea, asimilați „câinilor de pază publici” în ceea ce privește protecția oferită de articolul 10.
- ▶ Având în vedere că Convenția de la Tromsø, acum în vigoare, garantează dreptul de acces la informație pentru toată lumea și având în vedere că deținerea unei opinii este o condiție prealabilă pentru libertatea de exprimare, se recomandă monitorizarea jurisprudenței viitoare pentru definiții mai largi ale protecției accesului la informații în temeiul articolului 10 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

6. La ce fel de informații se referă jurisprudența europeană?

Cauzele de acces la informații care au ajuns la Curtea Europeană a Drepturilor Omului au acoperit o gamă largă de tipuri de informații.

- Plângerea unui deputat la Curtea Constituțională cu privire la o nouă lege.
- Documente privind funcționarea serviciilor de securitate ale statului în anii '60.
- Date de la agenția sârbă de informații cu privire la numărul de persoane care au fost supuse supravegherii electronice.
- Copii ale unor decizii privind tranzacțiile imobiliare.
- Cheltuieli municipale de fonduri publice, cum ar fi călătoriile în străinătate ale funcționarilor publici, contractele de publicitate, festivitățile publice, vehiculele municipale.
- Contracte municipale cu societăți private pentru rezolvarea problemei câinilor și pisicilor fără stăpân.
- Date referitoare la apărătorii publici, inclusiv numele acestora și numărul de cauze atribuite acestora.
- Procesul-verbal al unei ședințe pentru luarea deciziilor privind construcția unui baraj și scufundarea unui sit arheologic.
- Informații privind achiziționarea de către Președinte a unei foste proprietăți publice.
- Informații privind o contestație constituțională împotriva modificărilor introduse de o lege privind politica lingvistică.
- Informații privind educația și istoricul profesional conținute în CV-urile liderilor politici care candidează la alegerile parlamentare.
- Informații privind impactul asupra mediului și sănătății al unei foste stații radar militare sovietice.

- Informații privind mai mulți judecători și un procuror despre care existau indicii că ar fi colaborat cu serviciile secrete de securitate.

Reiese, în mod clar, din jurisprudență că problema nu sunt atât informațiile care ar trebui să fie publice, ci mai degrabă faptul dacă normele naționale sunt aplicate în mod corespunzător. În loc să se preocupe de faptul dacă informațiile vor fi utilizate pentru a critica autoritățile publice, Curtea Europeană a Drepturilor Omului are prioritatea de a se asigura că informațiile necesare pentru dezbateră publică sunt disponibile.

Rezumat

- ▶ Oricare ar fi natura informațiilor, dacă un solicitant este convins că informațiile sunt necesare pentru libertatea de exprimare și pentru dezbateră publică despre probleme de interes public, merită să se facă apel pentru apărarea dreptului de acces.
- ▶ Judecătorii nu trebuie să se lase influențați de considerentele „sensibilității politice” a informațiilor, ci mai degrabă trebuie să se asigure că legislația națională este aplicată corect, ținând cont de standardele internaționale și de jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.

7. Impune jurisprudența motive pentru solicitarea de informații?

Standardele internaționale stabilesc că nu este necesar să se ofere niciun motiv pentru solicitările inițiale de informații.

Convenția de la Tromsø, care reflectă marea majoritate a legilor privind accesul la informații la nivel global, afirmă, în mod clar, că solicitanții „*nu sunt obligați să prezinte motive pentru a avea acces la documentul oficial*” [articolul 4.1, Convenția de la Tromsø].

În mod similar, nu e necesar ca un solicitant să se identifice, declarând de exemplu că este jurnalist sau că lucrează pentru o organizație a societății civile.

Consecința este că evaluarea rolului solicitantului în societate – de exemplu rolul de „câine de pază” public – sau necesitatea de informare pentru exercitarea dreptului la libertatea de exprimare, sunt doar lucruri care pot fi evaluate ulterior, de exemplu în timpul recursurilor în instanță.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a remarcat în diverse hotărâri că solicitările inițiale nu trebuie să fie motivate. De exemplu, în cauza *Centrul pentru Democrație și Statul de Drept împotriva Ucrainei* se afirmă că „*trebuie să se țină seama de faptul că motivele nu au constituit un element obligatoriu al unei solicitări de informații în temeiul legislației interne*” [cauza *Centrul pentru Democrație și Statul de Drept*, alineatul 119]. Acest lucru a fost confirmat în cauza *Leshchenko împotriva Ucrainei*, în care Curtea remarcă faptul că „*expunerea motivelor nu a constituit un element obligatoriu al unei solicitări de informații în temeiul legislației interne*” [alineatul 70].

Acestea fiind spuse, jurisprudența de la Strasbourg arată clar că, în faza de recurs, rolul solicitantului poate fi un aspect important și instanțele naționale sunt chiar încurajate să ia în considerare motivele atunci când acestea sunt furnizate: „*organizația reclamantă și-a explicat motivele în cadrul procedurilor în fața instanțelor naționale [...] [și] nu există niciun indiciu că instanțele naționale au fost împiedicate, prin orice norme de drept intern sau alte considerente, să ia în considerare aceste informații suplimentare și, eventual, să reevalueze concluziile [organismului public] prin prisma aceasta*” [cauza *Centrul pentru Democrație și Statul de Drept împotriva Ucrainei*, alineatul 119].

În acest fel, Curtea Europeană a Drepturilor Omului găsește un echilibru între majoritatea legilor privind accesul la informații, care clarifică faptul că solicitările nu trebuie să includă motive – de fapt, funcționarii publici pot fi sancționați pentru că solicită motive, precum și instanțele din procesele interne în care acest lucru este încurajat – și aceasta e de fapt esențial pentru ca un caz să aibă o șansă decisivă de a reuși la nivelul de la Strasbourg.

Prin urmare, solicitanților li se recomandă cu tărie să includă motive aferente libertății de exprimare și rolului de „câine de pază” în etapa de apel, în fața comisarilor pentru informații și a instanțelor naționale. Acest lucru trebuie făcut în vederea unor eventuale litigii la nivelul Curții Europene a Drepturilor Omului, dar este și un aspect care poate servi pentru a sublinia argumentele de interes public în fața instanței naționale.

Judecătorii trebuie să le permită solicitanților de informații să prezinte argumente de interes public, cum ar fi rolul lor de „câine de pază”, în conformitate cu jurisprudența articolului 10 privind libertatea de exprimare, chiar dacă nu e nevoie să se ofere niciun motiv pentru o solicitare inițială la nivel național.

Se observă că rolul de interes public deosebit al solicitanților este diferit de evaluarea interesului public mai larg privind obținerea informațiilor conținute într-un anumit document.

Rezumat

- ▶ Solicitanții nu sunt obligați să prezinte motivele pentru care doresc anumite informații, nici ce intenționează să facă cu acestea și nici să declare cine sunt, în cererea inițială.
- ▶ În faza de recurs, motivul solicitării asociat cu dreptul la libertatea de exprimare poate fi relevant pentru o instanță națională și este valoros dacă există posibilitatea ca o cauză să ajungă la Curtea Europeană a Drepturilor Omului.
- ▶ Judecătorii nu trebuie să se aștepte ca solicitanții să fi dat motive în solicitarea inițială, dar trebuie să preia orice informații suplimentare, cum ar fi scopul cererii sau rolul de „câine de pază” public al solicitantului, atunci când audiază contestațiile, în special atunci când trebuie găsit un echilibru între limitările privind accesul și un test de interes public care le-ar putea anula.

8. Trebuie justificat refuzul?

O observație recurentă în jurisprudența de la Strasbourg este că organul public nu a furnizat motive întemeiate pentru refuzul accesului, ceea ce tinde să contribuie la constatarea unei încălcări a articolului 10.

Această poziție adoptată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului este în conformitate cu Convenția de la Tromsø, care stabilește că „O autoritate publică care refuză accesul la un document oficial, integral sau parțial, trebuie să explice motivele refuzului. Solicitantul are dreptul de a primi, la cerere, o justificare scrisă pentru refuz din partea acestei autorități publice” [Articolul 5.6].

După cum a fost deja menționat mai sus în Secțiunea 4, Curtea Europeană a Drepturilor Omului impune ca orice ingerință în dreptul de acces la informații să fie „prevăzută de lege”. Curtea poate fi foarte critică la adresa autorităților publice dacă acest test nu este îndeplinit. Jurisprudența arată că răspunsurile inadecvate la solicitare pot contribui la nerespectarea acestui test, cum ar fi neindicarea temeiului legal al refuzului, ca în cazul răspunsurilor „laconice” din partea primarului orașului Baia Mare [cauza *Roșianu împotriva României*, alineatul 11].

Testul „prevăzută de lege” poate eșua și atunci când motivele prezentate într-un răspuns nu sunt în conformitate cu textul respectivei legi privind accesul la informații sau cu alte acte legislative relevante. Astfel, de exemplu, s-a constatat că răspunsurile oferite de Consiliul turc al patrimoniului cultural și natural în cauza *Cangi împotriva Turciei* nu au fost în conformitate cu interpretarea Curții Europene a Drepturilor Omului în ceea ce privește dreptul intern. Prin urmare, deși refuzul a fost menținut de instanțele interne, Curtea de la Strasbourg a constatat că refuzul a fost „arbitrar sau, cel puțin, vădit nerezonabil” [cauza *Cangi împotriva Turciei*, alineatul 43].

Rezumat

- ▶ Refuzurile trebuie să fie justificate și trebuie furnizate motive care să fie în concordanță directă cu prevederile legale invocate.
- ▶ Faptul că o autoritate publică sau instanțele interne nu se asigură că există justificări bine întemeiate și bazate pe lege pentru refuzul accesului poate contribui la constatarea unei încălcări a articolului 10.

9. Este viața privată și protecția datelor cu caracter personal o excepție absolută?

Nu există nimic în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului privind accesul la informații asociat libertății de exprimare care să facă din protecția vieții private și a datelor cu caracter personal o excepție absolută, care să împiedice, în mod automat, divulgarea documentelor.

În recenta cauză *Saure împotriva Germaniei* (2), Curtea menționează că a avut deja de-a face anterior cu cauze în care refuzul unei cereri de informații urmărea scopul legitim de a proteja drepturile altora. Printre acestea se numără cauza *Magyar Helsinki Bizottság împotriva Ungariei*, în care cererea viza numele apărătorilor publici din oficiu și cauza *Centrul pentru Democrație și Statul de Drept împotriva Ucrainei*, în care informațiile vizau educația și istoricul de activitate cuprinse în CV-urile liderilor politici care candidau la alegerile parlamentare. În ambele

cazuri, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat o încălcare a articolului 10 pentru refuzul de a furniza aceste informații solicitanților.

De exemplu, atunci când a analizat drepturile la viața privată ale personalităților publice în cauza *Centrul pentru Democrație și Statul de Drept împotriva Ucrainei*, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a declarat:

Nu a existat nicio necesitate socială urgentă de a restricționa accesul la CV-uri, în special la informațiile despre educația politicianilor, istoricul activității și membrii familiei. Având în vedere statutul lor de personalități publice și de lideri ai partidelor politice care intenționează să devină deputați, aceste persoane trebuiau să fie mai tolerante în ceea ce privește publicitatea. Autoritățile interne nu au reușit să evalueze acest aspect al situației. ... Informațiile referitoare la educația și istoricul activității lor au fost direct asociate cu aptitudinea lor pentru funcțiile politice. În plus, informațiile cu privire la membrii familiilor lor fuseseră oricum deja dezvăluite [alineatul 70].

În cauza *Saure împotriva Germaniei* (2), Curtea Europeană a Drepturilor Omului rezumă elementele pe care le-a luat în considerare în evaluarea proporționalității în aceste cauze [Alineatul 55]. Acestea sunt enumerate astfel:

- (i) Dacă persoanele vizate de cererea de informații erau personalități publice de o importanță deosebită;
- (ii) Dacă acestea au expus ele însele informațiile contestate unui scrutin public atent;
- (iii) Gradul de afectare potențială a vieții private a persoanelor în cazul divulgării;
- (iv) Consecințele pentru exercitarea efectivă a libertății de exprimare a solicitantului;
- (v) Dacă solicitantul a prezentat motive pentru cererea de informații, precum și gradul de interes public în această chestiune.

Abordarea adoptată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în ceea ce privește viața privată și protecția datelor cu caracter personal se bazează pe un istoric de jurisprudență extins privind relația dintre mass-media și personalitățile publice.

În alte cauze, cum ar fi *Leshchenko împotriva Ucrainei*, Curtea citează Rezoluția Adunării Parlamentare a Consiliului Europei (APCE) nr. 1165 din 25 decembrie 2008 privind dreptul la viața privată, care definește personalitățile publice ca fiind „persoanele care dețin funcții publice și/sau utilizează resurse publice și, în sens mai larg, toți cei care joacă un rol în viața publică, fie că este vorba despre politică, economie, artă, sfera socială, sport sau orice alt domeniu” (articolul 7).

Rezoluția APCE notează, de asemenea, că „Anumite fapte referitoare la viața privată a personalităților publice, în special a politicianilor, pot fi, într-adevăr, de interes pentru cetățeni și, prin urmare, poate fi legitim ca cititorii, care sunt și alegători, să fie informați cu privire la aceste fapte.” (articolul 9).

Din aceste referințe și din constatările privind încălcările articolului 10 de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului, reiese clar că drepturile la viața privată și protecția datelor cu caracter personal nu sunt drepturi absolute, în special atunci când acestea se referă la persoane publice și, eventual, chiar și la alți membri ai societății, atunci când există un interes public puternic de a avea informațiile.

Convenția de la Tromsø, care stabilește o serie de posibile limitări ale accesului la documentele oficiale în articolul 3.1, include o limitare menită să protejeze „viața privată și alte interese private legitime”. Apoi, articolul 3.2. prevede un test de prejudiciu și un test de interes public: „Accesul la informațiile conținute într-un document oficial poate fi refuzat în cazul în care divulgarea acestora ar aduce sau ar putea aduce atingere oricăruia dintre interesele menționate [la articolul 3.1.], cu excepția cazului în care există un interes public superior în ceea ce privește divulgarea”.

Ca regulă generală, funcționarii publici și instanțele naționale trebuie să evalueze, de la caz la caz, dacă există, într-adevăr, un prejudiciu pentru o anumită persoană sau, care ar putea fi cauzat de divulgarea datelor și dacă există un interes public superior în ceea ce privește divulgarea informațiilor. Atunci când se ia în considerare interesul public, trebuie să se acorde atenția cuvenită jurisprudenței elaborate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului privind dreptul de acces la informații ca fiind asociat libertății de exprimare.

Rezumat

- Drepturile la viața privată și la protecția datelor cu caracter personal nu sunt drepturi absolute. În urma unei solicitări de informații, trebuie să se facă, în general, o evaluare, de la caz la caz, a prejudiciului care ar putea fi cauzat prin divulgarea informațiilor, care trebuie să fie atent pus în balanță cu eventualul interes public superior în ceea ce privește divulgarea acestor informații, în special atunci când acestea sunt necesare pentru exercitarea libertății de exprimare și pentru dezbateră publică a unor chestiuni de importanță publică.

10. Este accesul parțial la documente susținut de jurisprudență?

În unele dintre cauzele examinate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului, se pune problema dacă o parte din informații ar fi putut sau ar fi trebuit să fie ascunse.

În cauza *Österreichische Vereinigung împotriva Austriei*, organizația societății civile care solicita accesul la deciziile privind tranzacțiile imobiliare a solicitat date ascunse și anonimizate, conform datelor publicate de alte comisii pentru proprietăți imobiliare. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat o încălcare deoarece partea neocultată a informațiilor nu a fost furnizată.

În cauza *Guseva împotriva Bulgariei*, în care solicitarea se referea la societățile care furnizau servicii municipalității pentru a rezolva problema pisicilor și a câinilor vagabonzi, Curtea Supremă Administrativă a confirmat interesul public pentru informații, constatând că drepturile terților nu erau afectate, dar menționând că, chiar dacă ar fi fost afectate, informațiile sensibile ar fi putut fi oculte, iar restul ar fi putut fi furnizate solicitantului. În fața refuzului absolut al organului public de a se conforma hotărârilor instanțelor naționale, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat o încălcare a articolului 10.

În cauza *Leshchenko împotriva Ucrainei*, în care una dintre solicitările de informații se referea la o cerere adresată Curții Constituționale, Curtea de Apel ucraineană a concluzionat că, deoarece membrii Parlamentului au depus cererea de revizuire constituțională în calitate oficială, informațiile conținute în aceasta nu pot fi considerate confidențiale. În plus, în orice caz, în măsura în care cererea ar fi conținut astfel de date cu caracter personal, cum ar fi adresele și numerele de telefon ale autorilor, respectivele informații ar fi trebuit oculte, iar restul documentelor furnizate.

Acest lucru a fost confirmat de Curtea Europeană a Drepturilor Omului, care a declarat că „în măsura în care cererea ar fi conținut astfel de date cu caracter personal, cum ar fi adresele și numerele de telefon ale autorilor, respectivele informații ar fi trebuit ascunse”, dar că restul informațiilor ar fi trebuit furnizate. [cauza *Leshchenko împotriva Ucrainei*, alineatul 31].

Din aceste referințe reiese clar că Curtea Europeană a Drepturilor Omului sprijină acordarea accesului parțial la documente atunci când reținerea unor părți din informații este justificată, în mod corespunzător. Cu toate acestea, restul documentelor trebuie furnizat.

Această abordare este în concordanță cu standardele internaționale, inclusiv cu Convenția de la Tromsø, care prevede că „Dacă o limitare se aplică la unele dintre informațiile dintr-un document oficial, autoritatea publică trebuie totuși să acorde acces la restul informațiilor pe care le conține. Orice omisiuni trebuie indicate, în mod clar. [Convenția de la Tromsø, articolul 6.2].

Convenția de la Tromsø stabilește, de asemenea, în articolul 6.2 că „dacă versiunea parțială a documentului este înșelătoare sau lipsită de sens, sau dacă reprezintă o sarcină vădit nerezonabilă pentru ca autoritatea să elibereze restul documentului, un astfel de acces poate fi refuzat.” Aceasta este o prevedere cu care mulți experți în acces la informații și activiști nu sunt de acord din două motive.

Primul este că, chiar și o mică parte a unui document poate fi valoroasă. Au existat cazuri în care un solicitant poate face uz de un număr de referință sau de o dată sau informații similare dintr-un document care este excesiv ocultat și apoi să utilizeze respectiva referință în solicitări ulterioare. În practică, multe legi nu au o astfel de prevedere, iar autoritățile publice eliberează documente chiar și în cazul în care o mare parte din conținut este ascuns.

În al doilea rând, în ceea ce privește sarcina redactării unuia sau mai multor documente, acest lucru este de înțeles, deși într-o mai mică măsură, în era digitală. În toate cazurile, un funcționar public va citi întregul document înainte de a-l elibera, astfel că redactarea se poate face în paralel cu aceasta. În plus, în cazul în care solicitantul a solicitat accesul la multe documente, procesul de clarificare a solicitării poate fi utilizat pentru a negocia o eliberare a documentelor pas cu pas, în timp, pentru a ușura activitatea organului public. În cazul în care solicitantul nu este cooperant – nerezonabil – în timpul acestei negocieri, refuzul accesului la cel puțin unele dintre documentele solicitate, ar putea fi acceptabil.

Rezumat

- ▶ Anonimizarea sau redactarea în alt mod a documentelor și bazelor de date, astfel încât orice informație care intră sub incidența excepțiilor să poată fi reținută, trebuie efectuată ori de câte ori doar o parte a informațiilor intră sub incidența excepțiilor, chiar dacă acest lucru necesită timp; restul informațiilor trebuie eliberate.

11. Pot fi obligate autoritățile publice să creeze informații?

Unul dintre criteriile invocate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului pentru a evalua dacă a existat o ingerință în dreptul de acces la informații este acela de a evalua dacă informațiile solicitate au existat cu adevărat.

Curtea a precizat, în mod clar, și reamintește adesea în jurisprudență, că „*dreptul de a primi informații nu poate fi interpretat ca impunând unui stat obligații pozitive de a colecta și disemina informații din proprie inițiativă*” [cauza Magyar Helsinki Bizottság împotriva Ungariei, alineatul 156].

Curtea Europeană a Drepturilor Omului nu solicită guvernelor să furnizeze copii ale documentelor în cauză, astfel că aceasta trebuie să ajungă la concluzia dacă informațiile au existat sau nu, din refuzul inițial și din procesul de apel intern.

Natura informațiilor și dacă este probabil ca acestea să existe sau nu, este un aspect important. De exemplu, în cazul *Leshchenko împotriva Ucrainei*, Curtea a constatat că „*Informațiile solicitate priveau tranzacții imobiliare specifice și o cerere specifică de control de constituționalitate. Nu există niciun motiv să ne îndoim că acestea erau „pregătite și disponibile”*” [cauza Leshchenko împotriva Ucrainei, alineatul 67].

În cauza *Centrul pentru Democrație și Statul de Drept împotriva Ucrainei*, Curtea a observat că „*dacă informațiile solicitate sunt sau nu pregătite și disponibile constituie un criteriu important în evaluarea globală a întrebării dacă refuzul de a furniza informațiile poate fi considerat o «ingerință» în libertatea de a «primi și de a comunica informații», astfel cum este protejată de această prevedere*” [cauza Centrul pentru Democrație și Statul de Drept împotriva Ucrainei, alineatul 88].

În cauza *Österreichische Vereinigung împotriva Austriei*, care este mai degrabă la limită, Curtea a observat că organizația societății civile care a solicitat registrele de transferuri de terenuri de la Comisia de proprietate imobiliară din Tirol a fost dispusă să accepte copii anonimizate, care este modul în care alte comisii de proprietate imobiliară au publicat datele. Organizația societății civile a fost chiar dispusă să plătească pentru procesul de anonimizare, dar acest lucru s-a lovit de un refuz categoric. Prin faptul că nu a făcut publice aceste date, Curtea a observat că, prin propria sa alegere, Comisia pentru proprietăți imobiliare din Tirol a devenit un monopol informațional [cauza *Österreichische Vereinigung împotriva Austriei*, alineatele 45-47].

Curtea a considerat că, având în vedere faptul că Comisia pentru proprietăți imobiliare din Tirol avea autoritate în materie de litigii privind drepturile civile și având în vedere interesul public considerabil pentru informațiile pe care le deținea, este surprinzător faptul că aceste informații nu au fost deja publicate. Dacă ar fi făcut acest lucru, anonimizarea nu ar fi fost atât de împovărătoare. Curtea a concluzionat că informațiile erau disponibile și că motivele refuzului accesului, deși relevante, nu erau suficiente și că refuzul complet a fost disproporționat. Prin urmare, a avut loc o încălcare a dreptului reclamantului la libertatea de exprimare într-un mod care nu este necesar într-o societate democratică.

De asemenea, Convenția de la Tromsø precizează, în Raportul său explicativ, că „*dreptul de acces este limitat la documentele existente*”, continuând să precizeze, în alineatul 14, că „*Convenția nu obligă părțile să creeze noi documente la cererile de informații, deși unele părți recunosc această obligație mai largă, într-o oarecare măsură*”. În vremurile actuale, când o mare parte a informației există în formate digitale, multe țări vor compila date, în cazul în care acest lucru este relativ simplu și rapid, cum ar fi extragerea lor dintr-o bază de date, și nu consideră acest lucru drept creare de noi informații.

Rezumat

- ▶ Organele publice nu sunt obligate să colecteze sau să creeze informații pe care le dețin.
- ▶ În cazul în care informațiile sunt păstrate, acestea pot fi considerate a fi „disponibile” și, prin urmare, trebuie să intre în domeniul de aplicare al unei solicitări de acces la informații.

12. Pot funcționarii publici să garanteze secretul pentru terți?

Dreptul de acces la informații se aplică tuturor informațiilor deținute de organismele publice, indiferent dacă au fost create de acestea sau primite de la terți, cum ar fi societățile cu care se încheie contracte, documentele prezentate de grupurile de interese (lobbiști), organizațiile care trimit rapoarte autorității publice sau cetățenii care prezintă observații în cadrul exercițiilor de participare publică.

În mod similar, corespondența și datele primite din alte țări, precum și rapoartele trimise sau primite de la organizații precum Uniunea Europeană și organizațiile interguvernamentale sunt toate considerate a fi deținute de organele publice naționale.

Atunci când se primește o solicitare pentru aceste informații, este posibil, desigur, ca informațiile solicitate să facă obiectul unor excepții, de exemplu, din motive de afectare a unor interese precum confidențialitatea comercială sau protecția datelor cu caracter personal sau protejarea secretului național sau a relațiilor internaționale.

Cu toate acestea, o decizie de a comunica sau nu informațiile solicitate trebuie să pună întotdeauna în balanță potențialul prejudiciu adus unui interes protejat cu interesul public de a avea informațiile disponibile în societate. În acest caz, jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului este utilă: atunci când informațiile sunt necesare pentru exercitarea libertății de exprimare, cum ar fi pentru ca mass-media să ceară socoteală guvernelor sau pentru ca organizațiile să își îndeplinească rolul de „câine de pază” public, există un interes public deosebit de puternic.

Prin urmare, este esențial ca funcționarii publici să explice clar terților că orice informație furnizată unui organ public ar putea face obiectul unor solicitări și, eventual, al unei divulgări. În acest caz, se pune întrebarea dacă este posibil ca funcționarii publici să ofere acestor terți o garanție că informațiile transmise organului public nu vor fi făcute publice în cele din urmă, o garanție de confidențialitate indiferent de situație.

Într-o cauză interesantă (și oarecum complicată) din 2012 (*cauza Gillberg împotriva Suediei*), Marea Cameră a Curții Europene a Drepturilor Omului a precizat clar faptul că astfel de garanții nu pot fi oferite. În acest caz, un angajat al universității a oferit garanții privind nedivulgarea informațiilor furnizate de terți (în acest caz, subiecți în cadrul unei cercetări medicale). Analizând o solicitare a acestor informații din partea altor cercetători academici, Curtea de Apel Administrativă din Suedia a constatat că asigurările de confidențialitate oferite participanților la studiu au depășit limitele permise de Legea Secretului, ceea ce nu este posibil din punct de vedere legal.

Funcționarul public a distrus apoi informațiile pentru a preveni eliberarea acestora. Pentru această distrugere, el a fost supus urmăririi penale pentru abuz în serviciu și a primit o pedeapsă cu închisoarea cu suspendare și o amendă echivalentă cu 4.000 de euro. Acesta a făcut recurs la Curtea Europeană a Drepturilor Omului.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat însă că nu a avut loc nicio încălcare a drepturilor funcționarului public. Curtea de la Strasbourg a remarcat că mai degrabă ar fi afectate drepturile solicitanților, dacă un funcționar public sau o autoritate publică ar refuza să furnizeze informații într-un mod care nu este permis de legile privind accesul la informații și secretul, în special după ce, la fel ca în acest caz, Curtea Administrativă de Apel a hotărât că informațiile trebuie divulgate [*cauza Gillberg împotriva Suediei*, alineatul 93].

Rezumat

- ▶ Un funcționar public nu poate oferi terților garanții de secretizare care depășesc protecțiile prevăzute de cadrul legal. Odată ce o solicitare a fost primită, toate informațiile deținute de organele publice sunt răspunzătoare pentru divulgare, după ce au fost aplicate testele relevante de prejudiciu și interes public.
- ▶ Un funcționar public care distruge informații după ce o instanță a dispus divulgarea acestora către solicitanți poate fi pasibil de sancțiuni, inclusiv sancțiuni administrative sau chiar penale.

13. Dacă o instanță națională dispune divulgarea, trebuie autoritatea publică să se conformeze?

O problemă recurentă în cauzele înaintate Curții Europene a Drepturilor Omului este că instanțele naționale au dispus transmiterea informațiilor către solicitant, iar organul public nu a respectat hotărârea. Așadar, simplul fapt că o instanță națională a hotărât în favoarea accesului înseamnă, în mod automat, că nu are rost să se facă recurs la Curtea Europeană a Drepturilor Omului.

Într-adevăr, nerespectarea de către autoritățile publice a hotărârilor instanțelor naționale poate duce, în funcție de circumstanțe, la constatarea încălcării articolului 6 privind dreptul la un proces echitabil și/sau a articolului 13 privind dreptul la un remediu efectiv, precum și a articolului 10 privind libertatea de exprimare.

Curtea de la Strasbourg poate fi foarte critică atunci când autoritățile publice nu respectă hotărârile instanțelor interne. De exemplu, în cauza *Kenedi împotriva Ungariei*, Curtea notează că „instanțele interne au constatat, în mod repetat, în favoarea reclamantului în procedurile ulterioare de executare și au amendat Ministerul pârât. În aceste împrejurări, Curtea nu poate decât să concluzioneze că reticența obstinată a autorităților statului pârât

de a se conforma ordinelor de executare a sfidat dreptul intern și este echivalentă cu samavolnicia”, adăugând un comentariu referitor la „caracterul, în esență, obstructiv al acestui comportament” [cauza Kenedi împotriva Ungariei, alineatul 44].

În cauza *Inițiativa Tineretului pentru Drepturile Omului împotriva Serbiei*, hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului concluzionează că „reticența obstinată a agenției de informații din Serbia de a se conforma ordinului Comisarului pentru informații a sfidat dreptul intern și este echivalentă cu samavolnicia” [cauza YIHR împotriva Serbiei, alineatul 26] și a constatat o încălcare a articolului 10, precum și a dispus ca informațiile să fie dezvăluite într-un termen de cel mult trei luni.

Instanțele naționale trebuie să facă tot ce le stă în putere pentru a se asigura că sunt puse în aplicare constatările în favoarea solicitanților de acces la informații și că informațiile sunt dezvăluite. Autoritățile statului trebuie, de asemenea, să monitorizeze cu atenție orice nerespectare a unor astfel de hotărâri judecătorești.

Rezumat

- ▶ Atunci când instanțele naționale ordonă divulgarea informațiilor și autoritățile publice nu se conformează, acest aspect va constitui un factor important în stabilirea de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului dacă a avut loc o încălcare a dreptului la libertatea de exprimare.
- ▶ Există, de asemenea, posibilitatea de a constata o încălcare a dreptului la un proces echitabil și/sau la o cale de atac efectivă.

14. Este timpul îndelungat pentru furnizarea informațiilor o posibilă încălcare?

Nu a existat încă o cauză în fața Curții Europene a Drepturilor Omului în care singura problemă ridicată să fie faptul că informația a fost primită, însă atât de târziu, încât nu a mai avut nicio valoare pentru libertatea de exprimare sau participarea la dezbateri despre probleme de interes public.

Curtea a comentat, totuși, cu privire la durata de timp pe care s-au întins unele cauze, de obicei, în contextul în care accesul la informațiile solicitate încă nu fusese oferit.

În cauza *Guseva împotriva Bulgariei*, Curtea a comentat că „utilitatea informațiilor în scopul cererii reclamantului ar fi fost mult diminuată din cauza trecerii timpului” [cauza Guseva împotriva Bulgariei, alineatul 49].

În această privință, Curtea reamintește, în mod regulat, limbajul dintr-o cauză-cheie din 1991, *Observer și Guardian împotriva Regatului Unit*, în care Curtea a afirmat că „știrile sunt o marfă perisabilă și amânarea publicării acestora, chiar și pentru o perioadă scurtă de timp, le-ar putea foarte bine priva de toată valoarea și interesul pe care îl prezintă”.

Acest limbaj este repetat întocmai în cauzele *Guseva împotriva Bulgariei* [alineatul 49] și în *Leshchenko împotriva Ucrainei*, în care Curtea de la Strasbourg adaugă, în contextul unei solicitări de acces la informații, că acest lucru este deosebit de relevant atunci când solicitantul este „un jurnalist care scrie despre chestiuni de actualitate” [cauza *Leshchenko împotriva Ucrainei*, alineatul 72].

Merită să reamintim că Convenția de la Tromsø prevede că „solicitarea de acces la un document oficial trebuie tratată cu promptitudine. Decizia este luată, comunicată și executată cât mai curând posibil sau într-un termen rezonabil care a fost specificat în prealabil” (articolul 5.4). Este important de subliniat faptul că „cât mai curând posibil” trebuie să fie doar o chestiune de câteva zile lucrătoare pentru majoritatea documentelor, în special în țările cu un nivel ridicat de digitalizare a documentelor, ceea ce face căutarea acestora mult mai rapidă.

În ceea ce privește termenele maxime de răspuns, termenul mediu în legislația europeană este de 15 zile lucrătoare, iar între țările care au ratificat Convenția de la Tromsø timpul pentru un prim răspuns este, în medie, de 11 zile lucrătoare, cu o prelungire, pentru solicitările mai complicate, de încă 16 zile lucrătoare.

Convenția de la Tromsø prevede, de asemenea, ca un solicitant să aibă întotdeauna acces la o procedură de revizuire rapidă și necostisitoare care implică fie o reexaminare de către o autoritate publică, fie o procedură de revizuire în fața unei instanțe sau a unui alt organ independent și imparțial instituit de lege [articolul 8].

În legile europene privind accesul la informație, termenele pentru apelurile interne sunt, în general, similare cu cele pentru răspunsul la solicitările inițiale. În ceea ce privește apelurile către organele independente de supraveghere, acestea tind să fie puțin mai lungi, dar totuși într-un interval de timp rezonabil de „rapid” de două sau trei luni. Când vine vorba de cauze în instanță, acestea sunt rareori atât de rapide și, prin urmare, se poate

pune la îndoială aici dacă majoritatea instanțelor măcar se apropie de îndeplinirea standardelor Tromsø în ceea ce privește termenele. Aceasta este o preocupare deosebită atunci când este în joc dreptul de acces la informații, dar și atunci când informațiile solicitate sunt adesea necesare pentru apărarea altor drepturi ale omului. De aici beneficiul țărilor care au un organism independent de supraveghere, cum ar fi un Comisar pentru informații.

Dezvoltarea jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului cu privire la timpul necesar pentru furnizarea informațiilor va fi interesantă, mai ales în era informației, când atât de multe informații sunt disponibile imediat, inclusiv știrile false și dezinformarea, care pot fi contrazise doar de informații din surse oficiale.

Rezumat

- ▶ Legiuitorii naționali trebuie să încerce să se asigure că mecanismele de contestație pentru solicitările de acces la informații sunt cât mai rapide posibil, ceea ce ar putea include instituirea de Comisari de informații sau similar, cu atribuții obligatorii.
- ▶ Instanțele naționale trebuie să depună eforturi pentru a asigura căi de atac rapide în cazurile de contestații privind accesul la informații.
- ▶ Solicitanții trebuie să își manifeste îngrijorarea cu privire la durata proceselor de solicitare și de apel în fața instanțelor naționale și în cauzele la Curtea Europeană a Drepturilor Omului.

15. Se poate cere solicitanților să semneze un acord de confidențialitate?

Având în vedere că întregul scop al unui drept la informație asociat libertății de exprimare este ca informațiile primite să poată fi utilizate în cadrul unei diseminări ulterioare, nu este rezonabil ca organele publice să le ceară solicitanților să semneze acorduri de confidențialitate prin care se angajează să nu împărtășească informațiile primite.

Într-adevăr, în multe cadre juridice naționale, unde există un drept larg de acces la informație pentru toată lumea, este bine stabilit faptul că există un principiu „ergo omnes”, care înseamnă „față de toată lumea”, astfel încât într-adevăr nu contează cine este solicitantul, deoarece fiecare solicitare trebuie să beneficieze de același tratament. De aici lipsa unei obligații de motivare a unei cereri, care devine relevantă doar în ceea ce privește evaluarea interesului public în faza de apel.

Două dintre cauzele privind accesul la informații la Curtea Europeană a Drepturilor Omului fac trimiteri la acorduri de limitare a utilizării informațiilor. Una este *Gillberg împotriva Suediei*, în care cazul a fost ușor diferit, deoarece a implicat un refuz de a furniza informații dintr-o cercetare științifică cercetătorilor academici, deși aceștia se angajaseră să asigure protecția datelor cu caracter personal conținute în aceasta.

Cealaltă este cauza *Kenedi împotriva Ungariei*, în care istoricului i s-a oferit acces la documente numai dacă accepta să semneze un acord de confidențialitate, lucru pe care acesta a refuzat să îl facă. Refuzul de a-i furniza documentele de care avea nevoie pentru cărțile sale de istorie a fost, în cele din urmă, considerat a fi o încălcare a articolului 10.

Ceea ce este clar este că Curtea Europeană a Drepturilor Omului susține ferm dreptul de acces la informații atunci când acesta este necesar în scopul libertății de exprimare și, prin urmare, în mod clar, pentru publicarea, partajarea și diseminarea informațiilor.

Nu există nimic în niciun alt standard internațional privind dreptul de acces la informații care să sprijine organele publice în ceea ce privește furnizarea de informații doar solicitanților individuali, cu condiția ca aceștia să nu le mai utilizeze.

Prin urmare, solicitanții sunt sfătuiți să nu fie de acord cu nicio condiționalitate în ceea ce privește utilizarea informațiilor pe care le primesc, iar instanțelor naționale li se recomandă să analizeze cu mare atenție orice astfel de condiții care ar putea încălca principiile de bază ale dreptului de acces la informații.

Rezumat

- ▶ Nu trebuie să se impună nicio condiționalitate în ceea ce privește utilizarea informațiilor primite ca urmare a solicitărilor de acces la informații.

Anexa A:

Rezumatul cauzelor-cheie

Cauzele-cheie privind dreptul de acces la informații la Curtea Europeană a Drepturilor Omului sunt prezentate aici. Acestea sunt cauze în care Curtea de la Strasbourg a luat în considerare o posibilă încălcare a dreptului la libertatea de exprimare în temeiul articolului 10, atunci când jurnaliștii și organizațiile societății civile – pe care aceasta îi numește „câini de pază publici” – împreună cu cadre universitare, scriitori și alții solicită informații de la organismele publice.

Chiar dacă nu toate aceste cauze au dus la constatarea unei încălcări a articolului 10, unele dintre ele nefiind considerate nici măcar admisibile, toate oferă perspective asupra dezvoltării de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului a construcției unui drept de acces la informație, în ciuda faptului că acesta nu a existat la momentul elaborării inițiale a Convenției Europene a Drepturilor Omului.

Nr.	An	Numele cauzei	Constatare
1	2006	Cauza Sdružení Jihočeské Matky împotriva Republicii Cehe	Inadmisibilă
2	2009	Cauza TASZ împotriva Ungariei	Încălcare
3	2009	Cauza Kenedi împotriva Ungariei	Încălcare
4	2012	Cauza Gillberg împotriva Suediei [Marea Cameră]	Nicio încălcare
5	2012	Cauza Shapovalov împotriva Ucrainei	Nicio încălcare
6	2013	Inițiativa Tineretului pentru Drepturile Omului împotriva Serbiei	Încălcare
7	2013	Cauza Österreichische Vereinigung împotriva Austriei	Încălcare
8	2014	Cauza Roșianu împotriva României	Încălcare
9	2014	Cauza Sioutis împotriva Greciei	Inadmisibilă
10	2015	Cauza Guseva împotriva Bulgariei	Încălcare
11	2016	Cauza Magyar Helsinki Bizottság împotriva Ungariei [Marea Cameră]	Încălcare
12	2019	Cauza Cangı împotriva Turciei	Încălcare
13	2019	Cauza Leshchenko împotriva Ucrainei	Încălcare
14	2020	Cauza Centrul pentru Democrație și Statul de Drept împotriva Ucrainei	Încălcare
15	2020	Cauza Studio Monitori și alții împotriva Georgiei	Nicio încălcare
16	2021	Cauza Asociația Tinerilor Avocați din Georgia împotriva Georgiei	Inadmisibilă
17	2021	Cauza Rovshan Hajiyev împotriva Azerbaidjanului	Încălcare
18	2021	Cauza Burestop 55 și alții împotriva Franței	Nicio încălcare
19	2022	Cauza Sahure împotriva Germaniei	Nicio încălcare
20	2022	Cauza Šeks împotriva Croației	Nicio încălcare
21	2023	Cauza Saure împotriva Germaniei (2)	Încălcare parțială

1. Cauza Sdružení Jihočeské Matky împotriva Republicii Cehe

Cererea nr. 19101/03, Hotărârea din 10 iulie 2006 - Inadmisibilă

În această cauză, reclamantului, un ONG de mediu, i s-a refuzat accesul la documentele și planurile tehnice privind o centrală nucleară din Temelin, Republica Cehă.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat că guvernul ceh a fost îndreptățit să refuze accesul la informații deoarece refuzurile au fost bine motivate, pe motive de protejare a drepturilor altora (secrete industriale), a securității naționale (risc de atacuri teroriste) și a sănătății publice. Curtea de la Strasbourg a subliniat, de asemenea, că această solicitare specifică de acces la informații tehnice cu privire la centrala nucleară nu reflectă o chestiune de interes public. Prin urmare, nu a fost constatată nicio încălcare a dreptului și cererea a fost declarată inadmisibilă.

Această cauză este, totuși, importantă, deoarece Curtea a recunoscut, pentru prima dată, că există un drept de acces la informații – la documente administrative – stabilind că, deși acesta nu este un drept absolut și poate fi restricționat, o astfel de ingerință în acest drept trebuie să îndeplinească condițiile articolului 10 și, prin urmare, orice refuz de a acorda accesul trebuie să fie prevăzut de lege, să aibă un scop legitim și să fie necesar într-o societate democratică.

2. Cauza TASZ împotriva Ungariei

Cererea nr. 37374/05, Hotărârea din 14 aprilie 2009 – Încălcarea articolului 10

În acest caz, Társaság a Szabadságjogokért (Uniunea Maghiară pentru Libertăți Civile - TASZ) a solicitat de la Curtea Constituțională Maghiară copia unei plângeri depuse de un deputat, prin care se pune sub semnul întrebării legalitatea unei noi legi penale privind infracțiunile asociate cu drogurile. Curtea Constituțională a refuzat să furnizeze informațiile.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat că reclamantul, TASZ, era implicat în colectarea legitimă de informații cu privire la o chestiune de importanță publică și că monopolul informațional al Curții Constituționale a echivalat cu o formă de cenzură, prin urmare a existat o ingerință în drepturile reclamantului echivalând cu o încălcare a articolului 10 din Convenție.

Această cauză este importantă deoarece a introdus conceptul de „monopol informațional”, Curtea afirmând că „prezenta cauză se referă, în esență, la o ingerință – în virtutea puterii de cenzură a unui monopol informațional – în exercitarea funcțiilor de «câine de pază» social [cauza TASZ împotriva Ungariei, alineatul 36]. Cu alte cuvinte, atunci când singura sursă de informare este organul public și acea autoritate refuză informația mass-mediei sau organizațiilor societății civile care solicită informații de interes public pentru a se angaja în dezbateri publice, aceasta poate fi o limitare a libertății de exprimare.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului notează în hotărâre că „Curtea a avansat, recent, spre o interpretare mai largă a noțiunii de „libertate de a beneficia de informații” (a se vedea cauza Sdružení Jihočeské Matky împotriva Republicii Cehe (dec.), nr. 19101/03, 10 iulie 2006) și, prin urmare, spre recunoașterea unui drept de acces la informație [alineatul 35].

3. Cauza Kenedi împotriva Ungariei

Cererea nr. 31475/05, Hotărârea din 26 mai 2009 - Încălcarea articolului 10

În acest caz, un istoric care scrisese mai multe cărți privind serviciile secrete în regimurile totalitare, dl János Kenedi, a solicitat accesul la documente deținute de Ministerul de Interne al Ungariei referitoare la funcționarea serviciilor de securitate de stat, în anii 1960. După refuzuri și întâzieri, dl Kenedi a mers în instanță și a obținut ordonanțe judecătorești pentru a impune accesul, dar Ministerul a insistat ca acesta să semneze o declarație de confidențialitate, fapt pe care acesta l-a refuzat.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat că drepturile dlui Kenedi la libertatea de exprimare au fost încălcate. Curtea a remarcat că „accesul la surse documentare originale pentru cercetări istorice legitime a fost un element esențial al exercitării dreptului reclamantului la libertatea de exprimare” [alineatul 43] și a criticat „reticenta obstinată” [alineatul 45] a guvernului maghiar de a se conforma ordonanțelor instanțelor interne. Au fost constatate și încălcări ale articolului 6 (dreptul la un proces echitabil) și ale articolului 13 (remediu efectiv).

4. Cauza Gillberg împotriva Suediei (Marea Cameră)

Cererea nr. 41723/06, Hotărârea din 3 aprilie 2012 – Nicio încălcare a articolului 10

În acest caz, un angajat al universității a oferit garanții privind nedivulgarea informațiilor furnizate de terți (în acest caz, subiecți în cadrul unei cercetări medicale). Ceva mai târziu, analizând o contestație privind o solicitare a acestor informații din partea altor cercetători academici, Curtea de Apel Administrativă Suedeză a constatat că garanțiile de confidențialitate oferite participanților la studiu au depășit limitele permise de Legea privind secretul, ceea ce nu este posibil din punct de vedere legal.

Funcționarul public a distrus apoi informațiile, fapt pentru care a fost supus procedurilor penale inițiate de Ombudsmanul suedez pentru abuz în serviciu. Funcționarul a primit o pedeapsă cu închisoarea cu suspendare și o amendă echivalentă cu 4.000 de euro. Acesta a făcut recurs la Curtea Europeană a Drepturilor Omului.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat însă că nu a avut loc nicio încălcare a drepturilor funcționarului public. Curtea de la Strasbourg a remarcat într-un limbaj relevant pentru dreptul de acces la informații că mai degrabă ar fi afectate drepturile solicitanților, dacă un funcționar public sau un organ public

ar refuza să furnizeze informații într-un mod care nu este permis de legile privind accesul la informații și secretul, în special după ce, la fel ca în acest caz, Curtea Administrativă de Apel a hotărât că informațiile trebuie divulgate [cauza *Gillberg împotriva Suediei*, alineatul 93].

5. Cauza Shapovalov împotriva Ucrainei

Cererea nr. 45835/05, Hotărârea din 31 iulie 2012 - Nicio încălcare a articolului 10

Acest caz include plângerea reclamantului, Oleksandr Shapovalov, jurnalist și activist pentru drepturile omului, potrivit căreia, în timpul alegerilor prezidențiale din Ucraina din 2004, i s-a interzis accesul la documentele Comisiei Electorale Teritoriale din Herson. Una dintre plângeri a fost că hotărârile Comisiei Electorale Teritoriale nu i-au fost furnizate la momentul solicitării și abia ulterior i s-a comunicat că acestea fuseseră postate public pe un panou informativ. O alta era că fusese expulzat, în mod fizic, din clădire.

Reclamantul s-a adresat instanței de judecată pentru a contesta refuzurile privind punerea la dispoziție a documentelor solicitate și pentru a obține permisiunea de a participa la ședințele Comisiei Electorale Teritoriale. De asemenea, acesta s-a plâns cu privire la nefurnizarea de informații corecte în timp util. În mod special, reclamantul s-a plâns că, la 31 octombrie 2004, nu i se furnizase o copie a unei hotărâri cu informații scrise „privind rezultatele votului pentru fiecare secție de votare din circumscripția electorală”, sau procesele-verbale ale ședințelor. A urmat o serie destul de complicată de ședințe de judecată, cu dispute referitoare la prevederile legale care ar fi trebuit utilizate de reclamant pentru a-și susține capetele de cerere.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a analizat dacă a existat o încălcare a articolului 10. Aceasta a remarcat importanța posibilității de a culege informații ca parte a activității jurnalistice, în special într-o zi precum ziua votării, când informațiile în cauză vizau chestiuni care pot influența, în mod semnificativ, rezultatul alegerilor, cu preocupări referitoare la neregulile din timpul alegerilor (schimbări ale listele de alegători în ziua alegerilor; prezența poliției în secțiile de votare etc.). Curtea a menționat valoarea unui acces prompt și liber pentru jurnaliști. Curtea a constatat, totuși, că reclamantului i s-au furnizat unele informații, deși diferite de ceea ce a solicitat, și că toate deciziile solicitate, cu excepția uneia, au fost, într-adevăr, afișate pe panoul informativ în ziua alegerilor sau la scurt timp după aceea [alineatul 71]. În plus, reclamantului nu i s-a interzis să mediatizeze alegerile în calitate de jurnalist și să raporteze cu privire la procesul electoral, nici să își manifeste îngrijorările cu privire la orice evenimente ilegale sau arbitrare și nici să atragă atenția publicului asupra posibilelor nereguli [alineatul 74]. Prin urmare, Curtea a concluzionat că nu a găsit nicio dovadă că autoritățile statului au intervenit în performanța jurnalistică a reclamantului și, în consecință, nu a constatat nicio încălcare a articolului 10 din Convenție.

Această cauză este deosebit de interesantă, deoarece concluzia Curții Europene a Drepturilor Omului ar fi putut fi diferită dacă ar fi existat o negare mai semnificativă a informațiilor solicitate, de exemplu dacă niciuna dintre acestea nu ar fi fost pusă la dispoziție în ziua sau zilele imediat următoare alegerilor. Această cauză indică faptul că accesul la informațiile referitoare la alegerile care sunt în desfășurare este în mod clar ceva care face parte din dreptul de acces la informații atunci când este asociat libertății de exprimare și activității jurnalistice.

6. Inițiativa Tineretului pentru Drepturile Omului împotriva Serbiei

Cererea nr. 48135/06, Hotărârea din 25 iunie 2013 - Nicio încălcare a articolului 10

La sfârșitul anului 2005, Inițiativa Tineretului pentru Drepturile Omului (YIHR), o organizație neguvernamentală, a utilizat Legea privind libertatea de informare pentru a solicita agenției sârbe de informații date privind numărul de persoane care au fost supuse supravegherii electronice în 2005. Agenția a refuzat, astfel că YIHR s-a adresat Comisarului sârb pentru informații, care a constatat că agenția a încălcat legea și a dispus ca aceasta să pună la dispoziție informațiile solicitate în termen de trei zile. Agenția a făcut apel la Curtea Supremă care, în aprilie 2006, a respins cauza. YIHR a continuat să insiste pentru a avea acces la informații, dar, în septembrie 2008, agenția de informații a declarat că nu deține datele.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a confirmat faptul că noțiunea de „libertate de a beneficia de informații” cuprinde un drept de acces la informații. De asemenea, Curtea a constatat că atunci când o organizație neguvernamentală este implicată în chestiuni de interes public precum drepturile omului și statul de drept, aceasta este implicată în culegerea legitimă de informații de interes public cu intenția de a contribui la dezbaterea publică. Curtea a reamintit că „atunci când o organizație neguvernamentală este implicată în chestiuni de interes public, precum reclamanta de față, aceasta exercită un rol de „câine de pază” public de importanță similară cu cel al presei” [alineatul 20] și, prin urmare, aceasta este protejată în mod special de Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

Curtea a constatat că „refuzul agenției de informații de a furniza [YIHR] informații cu privire la utilizarea măsurilor de supraveghere electronică a afectat, în mod negativ, capacitatea acesteia de a-și exercita rolul de „câine de pază” public, încălcând articolul 10 din Convenție” [alineatul 22].

Hotărârea concluzionează că „reticența obstinată a agenției de informații din Serbia de a se conforma ordinului Comisarului pentru informații a sfidat dreptul intern și este echivalentă cu samavolnicia” [alineatul 26] și a constatat o încălcare a articolului 10, precum și a dispus ca informațiile să fie dezvăluite într-un termen de cel mult trei luni.

7. Cauza *Österreichische Vereinigung* împotriva Austriei

Cererea nr. 39534/07, Hotărârea din 28 noiembrie 2013 – Încălcare a articolului 10

Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes (Asociația austriacă pentru conservarea, consolidarea și crearea unei proprietăți agricole și forestiere sănătoase din punct de vedere economic - ÖVESSG) este o asociație care monitorizează transferurile de proprietate a terenurilor agricole și forestiere pentru a evalua impactul asupra societății și pentru a emite avize cu privire la proiectele de lege relevante.

În acest caz, ÖVESSG a solicitat Comisiei pentru tranzacții imobiliare din Tirol copii ale deciziilor sale pentru anul precedent, cu numele părților și alte informații sensibile ocluate. Refuzul Comisiei a invocat lipsa de timp și de personal. Decizia acesteia a fost menținută de instanțele interne, așa că ÖVESSG a făcut apel la Curtea Europeană a Drepturilor Omului.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat că refuzul a fost, într-adevăr, o ingerință în dreptul ÖVESSG de a primi și de a transmite informații în temeiul articolului 10 din Convenție, chiar dacă ingerința a fost prevăzută de lege și urmarea scopul legitim de a proteja drepturile altora. Acestea fiind spuse, în conformitate cu alte cauze recente, Curtea de la Strasbourg a reamintit că este necesară o supraveghere specială atunci când autoritățile care beneficiază de un monopol informațional intervin în exercitarea funcției de „câine de pază” social.

În mod specific, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat că reclamantul a fost rezonabil, solicitând copii anonimizate ale deciziilor pentru a proteja datele cu caracter personal. ÖVESSG a remarcat, de asemenea, că a primit copii anonimizate ale deciziei de la toate celelalte comisii regionale pentru proprietăți imobiliare.

Curtea a remarcat că, într-un context în care Comisia pentru proprietăți imobiliare din Tirol se pronunța asupra litigiilor privind drepturile civile, deciziile sale erau de un interes public considerabil și, într-adevăr, Curtea a declarat că „consideră izbitor faptul că niciuna dintre deciziile Comisiei nu a fost publicată, fie într-o bază de date electronică, fie sub orice altă formă... mare parte din dificultatea anticipată menționată de Comisie ca motiv pentru refuzul său de a furniza asociației reclamante copii ale numeroaselor decizii date pe o perioadă lungă de timp a fost generată prin propria sa alegere de a nu publica niciuna dintre deciziile sale” [alineatul 46].

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a concluzionat că motivele invocate de autoritățile interne pentru refuzul accesului erau „relevante”, dar nu „suficiente” [alineatul 47]. Curtea a concluzionat că, prin nepublicarea informațiilor, Comisia pentru proprietăți imobiliare din Tirol a devenit „prin propria sa alegere” un monopol informațional și, prin urmare, a făcut imposibilă desfășurarea cercetărilor de către asociația reclamantă, limitând astfel capacitatea acesteia de a participa, într-un mod semnificativ, la procesul legislativ referitor la modificările legii privind tranzacțiile imobiliare din Tirol. Prin urmare, Curtea a concluzionat că ingerința în dreptul asociației reclamante la libertatea de exprimare nu poate fi considerată ca fiind necesară într-o societate democratică și a constatat o încălcare a articolului 10.

8. Cauza *Roșianu* împotriva României

Cererea nr. 27329/06, Hotărârea din 24 iunie 2014 – Încălcare a articolului 10

Jurnalistul de televiziune locală dl Ioan Romeo Roșianu a solicitat primarului orașului Baia Mare informații referitoare la cheltuirea fondurilor publice, cum ar fi călătoriile în străinătate ale funcționarilor publici, contractele de publicitate, costurile unei serii de festivități publice, costurile serviciilor de telefonie, costurile de întreținere ale vehiculelor municipale și cheltuielile publicitare înainte și după alegerile locale.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului rezumă răspunsurile finale ale primarului orașului Baia Mare drept „laconice”, fără temeieri bine motivate de refuz, și trimiterea, pur și simplu, a solicitantului la diferite rapoarte care nu conțineau răspunsuri adecvate la solicitări. Reclamantul a înaintat trei cauze la instanța de contencios administrativ, care a dispus primarului să dezvăluie cea mai mare parte a informațiilor solicitate. În ciuda numeroaselor plângeri ale dlui Roșianu, primarul nu s-a conformat hotărârilor Curții de Apel.

Curtea de Apel Cluj l-a obligat, de asemenea, pe primar să plătească un total de aproximativ 700 de euro cu titlu de prejudiciu moral, deoarece reclamantul a fost împiedicat în activitățile sale de a obține informații de la o autoritate publică și de a informa cetățenii cu privire la cheltuirea fondurilor publice. Tribunalul Cluj a constatat

că prin încălcarea dreptului de acces la informație jurnalistul nu și-a putut exercita profesia. A durat ceva timp până când instanțele au reușit să colecteze aceste daune.

Într-o interacțiune interesantă între Curtea Europeană a Drepturilor Omului și instanțele interne, Curtea de Apel Cluj a reținut, în mod special, că refuzul primarului de a furniza informațiile a echivalat cu anularea dreptului de a primi și de a transmite informații, drept garantat de articolul 10 din Convenție.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat o încălcare a articolului 10, subliniind că accesul reclamantului la informații de natură publică era necesar pentru exercitarea profesiei sale. În plus, având în vedere că intenția sa a fost de a comunica publicului informațiile în cauză și, prin urmare, de a contribui la dezbateră publică privind buna guvernare publică, dreptul reclamantului de a transmite informații a fost afectat.

Mai mult, guvernul român nu a putut demonstra că ingerința a fost fie prevăzută de lege, fie a urmărit un scop legitim. Curtea a reținut faptul că argumentul potrivit căruia punerea la dispoziție a tuturor informațiilor ar reprezenta o muncă considerabilă pentru autoritatea municipală ar putea fi un motiv pentru a nu furniza documentele rapid, dar nu pentru a refuza în totalitate furnizarea acestora. România a fost obligată să plătească 4.000 de euro daune morale.

9. Cauza Sioutis împotriva Greciei

Cererea nr. 16393/14, Hotărârea din 29 august 2017 - Inadmisibilă

Această cauză implică un cetățean privat, dl Dimitris Sioutis, care a solicitat o copie a unei hotărâri judecătorești într-un caz civil de defăimare între un deputat și un cunoscut om de afaceri. Hotărârea judecătorească a fost raportată în presă, decizia a fost citită public în ședință publică și a fost posibilă consultarea hotărârii în instanță. O copie a acesteia a fost refuzată, în conformitate cu legislația elenă care prevede că părțile care nu sunt părți la cauze civile pot obține copii ale deciziilor numai dacă pot dovedi un interes legitim în cauza respectivă, ceea ce nu a fost dovedit aici.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului, hotărând cu privire la admisibilitatea cauzei, a remarcat că legislația elenă permitea refuzul copiei, astfel încât această ingerință în ceea ce privește accesul la informații a fost prevăzută de lege. Întrebarea crucială a fost însă dacă reclamantul a solicitat acces la informații pentru a-și exercita dreptul la libertatea de exprimare, ceea ce, în speță, nu s-a întâmplat. Prin urmare, Curtea a considerat cauza inadmisibilă.

În ciuda acestei inadmisibilități, decizia Curții conține un limbaj important care oferă considerații relevante pentru instanțele naționale. În mod special, Curtea a subliniat că „o necesitate promptă de dezvăluire [a informațiilor] în temeiul Convenției ... poate exista atunci când dezvăluirea asigură, printre altele, transparență asupra modului de desfășurare a afacerilor publice și asupra chestiunilor de interes pentru societate în ansamblu și, prin urmare, permite participarea publicului larg la guvernarea publică” [alineatul 28]. Aici, necesitatea unei dezvăluiri prompte, atunci când există un interes public, este un aspect-cheie.

Curtea explică în continuare că natura interesului public „va depinde de împrejurările fiecărei cauze. Interesul public se referă la chestiuni care afectează publicul într-o asemenea măsură încât acesta poate să manifeste un interes legitim cu privire la astfel de chestiuni care îi atrag atenția sau care îl privesc într-o măsură semnificativă, mai ales că acestea afectează bunăstarea cetățenilor sau viața comunității. Acesta este și cazul în ceea ce privește chestiunile care pot da naștere unor controverse considerabile, care privesc o problemă socială importantă sau care implică o problemă cu privire la care publicul ar avea un interes să fie informat” [alineatul 28].

În conformitate cu alte jurisprudențe privind libertatea presei, Curtea reamintește diferența dintre un interes public și ceea ce interesează publicul: „Interesul public nu poate fi redus la setea publicului pentru informații privind viața privată a altora, protejată în temeiul articolului 8 din Convenție, sau la dorința unui public de senzaționalism sau chiar voyeurism” [alineatul 28].

Aceste considerente de interes public sunt deosebit de utile pentru instanțele naționale atunci când pun în balanță o anumită limitare, cum ar fi cele stabilite în Convenția de la Tromsø și prejudiciul pe care l-ar putea cauza, în raport cu un eventual interes public superior în divulgare.

10. Cauza Guseva împotriva Bulgariei

Cererea nr. 6987/07, Hotărârea din 17 februarie 2015 – Încălcare a articolului 10

În speță, dna Lyubov Viktorovna Guseva, reprezentantă a asociației Societatea pentru Protecția Animalelor din Vidin, a înaintat trei solicitări separate de informații primarului din Vidin. Prima era cu privire la un acord cu o societate privată pentru adunarea animalelor fără stăpân. A doua era cu privire la un adăpost pentru animale

administrat de o societate de utilitate publică, încercând să afle câte animale fuseseră plasate acolo, câte dintre acestea muriseră sau fuseseră eutanasiate și cât costase îngrijirea lor. A treia solicitare viza o procedură de achiziții publice pentru reducerea numărului de câini fără stăpân în Vidin, încercând să obțină detalii cu privire la calitatea și experiența ofertanților, precum și costul serviciilor acestora.

Toate cele trei solicitări au fost refuzate. Motivele au inclus faptul că firmele private relevante s-au opus dezvăluirii datelor, iar, pentru a treia solicitare, că informațiile solicitate trebuie să privească doar ofertanții, și, în orice caz, procedurile vizau pregătirea acțiunilor administrative ale primarului și nu aveau nicio altă semnificație.

Reclamanta a făcut recurs la Judecătoria Vidin, a cărei hotărâre a fost, în mare parte, în favoarea acesteia, ordonând primarului să furnizeze informațiile. Curtea Supremă Administrativă a menținut, în mare măsură, hotărârea instanței inferioare, confirmând interesul public cu privire la informații și constatând că drepturile terților nu au fost afectate sau, chiar dacă ar fi fost, că puteau fi furnizate informații oculate. De asemenea, Curtea a constatat că refuzurile primarului nu au fost motivate suficient. Primarul nu a respectat niciuna dintre hotărâri.

În cererea sa adresată Curții Europene, reclamanta s-a plâns, în temeiul articolului 10 din Convenție, că comportamentul primarului a încălcat dreptul său de a primi și de a comunica informații.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a reamintit rolul vital al „câinilor de pază publici” și modul în care ingerința în colectarea de informații efectuată de aceștia i-ar putea împiedica să poată oferi altora informații exacte și de încredere [alineatul 37]. În speță, reclamanta a solicitat acces la informații referitoare la tratamentul animalelor pentru a-și exercita rolul de informare a publicului asupra acestei chestiuni de interes general și pentru a contribui la dezbateră publică. ... În plus, existența dreptului reclamantei de acces la informațiile solicitate a fost recunoscută atât în legislația internă, cât și în trei hotărâri definitive ale Curții Supreme Administrative care au dispus furnizarea de către primar a informațiilor” [alineatul 41].

Curtea a remarcat că informațiile se aflau în posesia exclusivă a primarului și, prin urmare, „omisiunea primarului de a acționa în conformitate cu hotărârile definitive constituie o ingerință directă în dreptul reclamantului de a primi și, în cele din urmă, de a comunica informații, astfel cum este consacrat în articolul 10” [alineatul 56]. Curtea a concluzionat că ingerința nu a fost „prevăzută de lege” în sensul articolului 10 alineatul 2 din Convenție. Reclamantului i s-a acordat 5.000 de euro cu titlu de prejudiciu moral, precum și rambursarea cheltuielilor de judecată în sumă de 1.520 de euro.

11. Cauza Magyar Helsinki Bizottság împotriva Ungariei [Marea Cameră]

Cererea nr. 18030/11, Hotărârea din 8 noiembrie 2016 – Încălcare

În această cauză, care este considerată pe scară largă drept hotărârea- cheie de referință privind dreptul de acces la documentele publice, organizația Magyar Helsinki Bizottság (Comitetul Helsinki Maghiar, MHB) a solicitat poliției informații referitoare la activitatea apărătorilor din oficiu în scopul finalizării studiului privind funcționarea sistemului apărătorilor publici.

MHB a înaintat solicitări privind numele apărătorilor publici selectați în 2008 și numărul de misiuni acordate fiecărui avocat dintr-un total de douăzeci și opt de secții de poliție, situate în cele șapte regiuni maghiare. Șaptesprezece departamente de poliție au furnizat informații, alte cinci au făcut-o după contestații juridice reușite.

Un refuz a venit din partea Departamentului de Poliție Județean Hajdú-Bihar, care a afirmat că „numele apărătorilor nu sunt date de interes public, apărătorii sunt funcționari publici, iar numele acestora reprezintă date private”. Contestația legală împotriva acestui refuz a fost suplimentată cu un alt refuz din partea Departamentului de Poliție Debrecen. Judecătoria Debrecen s-a pronunțat în favoarea MHB, dispunând intimaților să divulge informațiile relevante în termen de 60 de zile, pe motiv că acestea nu constituie date private și că există un interes public cu privire la aceste informații. Departamentele de poliție au făcut recurs, iar argumentele lor au fost susținute de Tribunalul Regional și de Curtea Supremă a Ungariei.

Marea Cameră a Curții Europene a Drepturilor Omului, aplicând o serie de criterii proaspăt clarificate, a constatat, în speță, că informațiile solicitate de MHB de la compartimentele de poliție competente erau necesare pentru sondajul său privind funcționarea schemei apărătorilor publici și că MHB desfășura această lucrare „în calitatea sa de organizație neguvernamentală pentru drepturile omului, pentru a contribui la dezbateră unei probleme de interes public evident”.

Curtea a subliniat că, prin respingerea informațiilor solicitate, care erau pregătite și disponibile, autoritățile naționale au afectat libertatea MHB de a primi și de a difuza informații, „într-o manieră care aduce atingere însăși fondului drepturilor sale din articolul 10” [alineatul 180].

Prin urmare, a existat o ingerință într-un drept protejat de această prevedere, care este aplicabilă în speță. În examinarea dacă această ingerință a îndeplinit criteriul în trei părți „prevăzută de lege”, urmărește unul sau

mai multe dintre scopurile legitime menționate la alineatul 2 al articolului 10 și este „necesară într-o societate democratică”, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat că dreptul la viață privată este protejat prin lege și că acesta a fost scopul legitim al ingerinței.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a întreprins apoi o evaluare îndelungată pentru a stabili dacă datele în litigiu constituiau date private [alineatele 194-200]. Curtea a reținut că activitățile profesionale ale apărătorilor publici nu pot fi considerate a fi o chestiune privată și că guvernul maghiar nu a demonstrat modul în care divulgarea informațiilor solicitate ar fi putut afecta exercitarea de către apărătorii publici a dreptului lor la respectarea vieții private în sensul articolului 8 din Convenție. În plus, era probabil ca numele apărătorilor publici să devină publice prin alte mijloace, cum ar fi pe listele furnizorilor de asistență juridică, în programele ședințelor de judecată și așa mai departe. Chiar și în măsura în care această publicare le-a încălcat drepturile la viață privată, a existat un interes public clar în evaluarea sistemului de asistență juridică de către MHB, o cercetare aferentă esenței însăși a libertății de exprimare și a contribuției la o dezbatere publică asupra unei chestiuni de interes general. Curtea a concluzionat că ingerința în drepturile MHB nu era „necesară într-o societate democratică”. În mod special, Curtea consideră că, în pofida marjei de apreciere a statului pârât, nu a existat un raport rezonabil de proporționalitate între măsura reclamată și scopul legitim urmărit. Prin urmare, a existat o încălcare a articolului 10 din Convenție.

Reclamantului i s-au acordat 215 euro cu titlu de daune materiale și 8.875 euro cu titlu de costuri și cheltuieli.

12. Cauza Cangı împotriva Turciei

Cauza nr. 24973/15, 29 ianuarie 2019 – Încălcare

În cadrul unei campanii de oprire a distrugerii sitului antic Allianoi din Turcia prin construirea unui baraj, dl Arif Ali Cangı, avocat și membru al Grupului de Inițiativă Allianoi, a solicitat o copie a procesului-verbal al unei ședințe-cheie desfășurate în ianuarie 2010 de Consiliul Patrimoniului Cultural și Natural, cu funcționari ai Regiei de Stat a Apelor, și prezidată de Vicepreședintele Direcției Monumente și Muzeu a Ministerului Culturii și Turismului, la care s-a discutat despre inundarea văii.

Dl Cangı a obținut o copie neoficială a procesului-verbal al ședinței și a încercat să obțină o copie oficială. Consiliul Patrimoniului Cultural și Natural a refuzat pe motiv că procesele-verbale erau procese-verbale din categoria informațiilor și documentelor având caracteristici de aviz, propuneri, note informative sau recomandări, despre care acesta a susținut că constituie o excepție în legislația turcă privind accesul la informație.

Nereușind să obțină accesul în instanțele naționale, dl Cangı s-a adresat Curții Europene a Drepturilor Omului, care a admis cauza constatând că, fără copia oficială a procesului-verbal, „reclamantul nu ar putea contribui, în mod eficient, nici la o dezbatere juridică, nici la o dezbatere publică, prin furnizarea de informații fiabile și credibile în atenția instanțelor și a publicului” și, prin urmare, aceasta era necesară pentru libertatea sa de exprimare [alineatul 33].

De asemenea, Curtea a constatat că ședința în cauză a vizat, fără îndoială, un subiect de interes general, întrucât inundarea unui sit istoric de apele unui baraj este, în mod evident, o chestiune de care publicul ar beneficia în cazul în care ar fi informat [alineatul 35] și informațiile solicitate erau disponibile [alineatul 36], astfel că refuzul accesului a fost o ingerință în libertatea de exprimare a dlui Cangı.

Examinând interpretarea prevederii juridice utilizate pentru a interzice accesul de către Consiliul Patrimoniului Cultural și Natural și de către instanțele interne, Curtea de la Strasbourg a constatat că sensul inițial al articolului – o prezumție de acces – a fost inversat și i s-a dat o interpretare „care nu este deloc conciliabilă” cu formularea legii privind accesul la informație, astfel încât aplicarea acesteia a fost „arbitrară sau, cel puțin, vădit nerezonabilă”. Ajungând la concluzia că ingerința în libertatea de exprimare nu a îndeplinit criteriul „prevăzut de lege”, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat o încălcare a articolului 10. Reclamantului, dl Cangı, i s-au acordat 2.000 de euro cu titlu de cheltuieli de judecată și 7.500 de euro cu titlu de prejudicii morale.

Între timp, în 2012, situl de la Allianoi a fost acoperit cu nisip și scufundat sub apele noului lac de acumulare.

13. Cauza Leshchenko împotriva Ucrainei

Cererile nr. 14220/13 și 72601/13, 21 ianuarie 2021 – Încălcare

În aceste cauze conexe, reclamantul, dl Sergiy Anatoliyovych Leshchenko, jurnalist, a solicitat, în 2011, informații privind achiziționarea fostei proprietăți publice de către Președintele de atunci Yanukovich și, ulterior, în 2012, informații privind o contestație constituțională împotriva modificărilor politicii lingvistice introduse de Legea privind politica lingvistică.

În refuzul la prima solicitare se menționa, printre altele, că informațiile solicitate priveau proprietatea și alte drepturi, precum și interesele protejate ale unui terț și că amestecul în viața privată și de familie a altora e interzis prin lege. Refuzul celei de-a doua solicitări, afirma, în mod similar, că respectivele cereri de control de constituționalitate conțineau date cu caracter personal ale persoanelor fizice și, de asemenea, că acestea au fost utilizate ca materiale pentru redactarea deciziilor Curții Constituționale.

În recursul la instanța națională pentru prima solicitare, reclamantul a făcut trimiteri ample la jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului cu privire la articolul 10, în care Curtea de la Strasbourg constatare că sfera privată a politicianilor e mai mică decât cea a cetățenilor de rând, dar instanțele nu au decis în favoarea sa.

În recursurile interne pentru a doua solicitare, Curtea de Apel s-a bazat pe hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului în cauza *Társaság a Szabadságjogokért împotriva Ungariei*, potrivit căreia refuzul accesului la o copie a unei plângeri constituționale nu putea fi considerat necesară într-o societate democratică pentru a proteja datele cu caracter personal ale autorilor săi, și anume, ale membrilor parlamentului. Curtea de Apel a concluzionat că, deoarece membrii parlamentului au depus cererea de control de constituționalitate în calitatea lor oficială, informațiile conținute în aceasta nu pot fi considerate confidențiale. În plus, în orice caz, în măsura în care cererea conținea astfel de date cu caracter personal, precum adresele și numerele de telefon ale autorilor, informațiile respective trebuiau oculte [alineatul 31]. Curtea Constituțională a făcut recurs la Înalta Curte Administrativă, care a casat decizia Curții de Apel, respingând pretențiile reclamantului și constatând că acesta nu avea dreptul de a accesa copiile cererilor de control de constituționalitate [alineatul 33].

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a stipulat în mod clar că această cauză se referă la accesul la informații în contextul activității jurnalistice [alineatul 58]. Apoi, utilizând testul său de interes public în patru părți, Curtea a constatat (a) că scopul solicitărilor a fost pentru munca jurnalistică, (b) că informațiile solicitate sunt, în mod clar, de interes public, (c) că reclamantul avea un istoric privind mediatizarea acestor probleme și a altor probleme relevante și (d) că informațiile solicitate priveau tranzacții imobiliare specifice și o cerere specifică de control de constituționalitate. Nu există niciun motiv să ne îndoim că acestea erau „pregătite și disponibile” [alineatele 63 – 70].

Cu privire la aspectul dacă reclamantul și-a motivat solicitările, în primă instanță a făcut-o, deși acest lucru nu era obligatoriu prin lege pentru o solicitare inițială. A doua solicitare a depus-o prin intermediul unui formular online de pe site-ul Curții Constituționale, care nu conținea un câmp dedicat motivelor.

Ca răspuns la o sugestie a guvernului ucrainean conform căreia solicitarea ar fi putut fi depusă din nou ulterior, după ce procesele au avansat și legile s-au schimbat, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a reamintit hotărâri anterioare în care precisase, în mod clar, „că știrile sunt o marfă perisabilă și amânarea publicării acestora le-ar putea priva de toată valoarea și interesul pe care îl prezintă” [alineatul 72].

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat apoi că, atunci când a fost vorba de motivele de refuz privind confidențialitatea, instanțele naționale nu au invocat îngrijorări specifice și solide referitoare la viața privată. În schimb, acestea s-au bazat pe prevederi legislative foarte generale care protejează viața privată pentru a renunța la o prevedere legislativă foarte specifică care părea să impună divulgarea informațiilor în cauză, în chestiuni pentru care ar exista, fără îndoială, un interes public considerabil.

Pentru a doua solicitare, era prezentă o similitudine cu cauza *Társaság a Szabadságjogokért* și, dacă ar fi existat informații personale sensibile conținute în documentele solicitate, acestea ar fi putut fi oculte, în loc să fie refuzat accesul în totalitate.

Curtea de la Strasbourg a concluzionat că au existat „deficiențe în raționamentul instanțelor interne” și că nu au fost invocate „suficiente” motive pentru o ingerință care nu a fost proporțională cu ingerința în exercitarea libertății de exprimare a reclamantului. Prin urmare, a fost constatată o încălcare a articolului 10 cu privire la ambele solicitări.

14. Cauza Centrul pentru Democrație și Statul de Drept împotriva Ucrainei

Cererea nr. 10090/16, 26 martie 2020 – Încălcare

Centrul pentru Democrație și Statul de Drept (CDS) a solicitat acces la informații privind educația și istoricul profesional conținute în CV-urile liderilor politici care candidau la alegerile parlamentare.

Comisia Electorală Centrală a Ucrainei a refuzat, totuși, să furnizeze ONG-ului solicitant copii ale CV-urilor complete ale șefilor partidelor politice care participau la alegerile parlamentare, declarând că informațiile solicitate sunt de natură confidențială și pot fi dezvăluite integral numai cu acordul persoanelor în cauză. Comisia Electorală Centrală (CEC) a furnizat, în schimb, date selectate din CV-uri, care fuseseră publicate pe site-ul CEC.

În solicitarea sa, CDS s-a bazat pe Legea privind accesul la informații publice și pe Legea privind alegerile parlamentare, susținând că CV-urile constituie informații publice. Aceasta nu a oferit nicio indicație cu

privire la modul în care urmau a fi utilizate documentele. CEC a susținut că părțile nedezvăluite ale CV-urilor, inclusiv informațiile referitoare la educația și istoricul profesional al politicienilor, trebuiau considerate ca fiind confidențiale, deoarece vizau viața privată a politicienilor. În plus, solicitarea de informații a CDSD nu a identificat nicio necesitate de a divulga respectivele informații fără acordul candidaților din motive de securitate națională, bunăstare economică sau drepturile omului, care reprezentau testele stabilite de Curtea Constituțională a Ucrainei. Toate apelurile în instanță, la nivel intern, au eșuat.

În documentele înaintate Curții Europene a Drepturilor Omului, CDSD a menționat că CV-urile solicitate conțineau informații care includeau studiile, istoricul profesional, activitatea în cadrul organismelor publice și funcțiile așezate, o listă a membrilor familiei, precum și adresa și numărul de telefon. CDSD a acceptat faptul că adresele și numerele de telefon nu puteau fi dezvăluite. În ceea ce privește lista membrilor familiei, CDSD a recunoscut că informațiile erau disponibile din surse alternative.

Prin urmare, Curtea Europeană a Drepturilor Omului s-a concentrat asupra întrebării dacă refuzul de a dezvălui organizației reclamante detaliile privind studiile și istoricul profesional (inclusiv istoricul activității în cadrul instituțiilor publice), pe care liderii politici le incluseră în CV-urile lor oficiale transmise către CEC ca parte a procesului electoral, a constituit o ingerință și o încălcare a dreptului privind libertatea de exprimare a CDSD, în temeiul articolului 10 din Convenție.

Curtea a reținut că, având în vedere expunerea publică largă a persoanelor în cauză, foarte multe informații cu privire la studiile și istoricul profesional al acestora erau deja în domeniul public, dar că CDSD a explicat, în mod convingător, că a încercat să obțină versiunea prezentată direct de candidații înșiși la funcția de deputat. Curtea a constatat că acestea erau informații de interes public, erau disponibile, iar solicitanții erau „câini de pază” publici.

De asemenea, Curtea a constatat că refuzul a fost prevăzut de lege, deși a remarcat că CEC și instanțele naționale au fost atât de vagi cu interpretările lor mai degrabă generale privind această prevedere, încât abia dacă au întrunit acest criteriu. În mod similar, scopul protejării datelor private și confidențiale era legitim, așadar întrebarea-cheie în speță este necesitatea acestei ingerințe într-o societate democratică.

Curtea a reținut că respectivele informații, deși constituiau date cu caracter personal, se refereau la educația și activitățile profesionale ale liderilor politici, în mare parte din sfera publică, și astfel *„divulgarea respectivelor informații nu ar fi supus liderii politici la o expunere publică într-un grad care să îl depășească pe cel pe care aceștia ar fi putut să îl prevadă atunci când s-au înregistrat în calitate de candidați în fruntea listelor partidelor ce contestă alegerile parlamentare”* [alineatul 115] și cu siguranță nu la un nivel care aduce în discuție articolul 8 privind viața privată.

Prin urmare, Curtea a constatat că, pentru informațiile cu privire la studiile și istoricul profesional al candidaților, instanțele interne nu au efectuat un exercițiu de punere în balanță adecvat. Acestea nu au comparat suficient prejudiciul dezvăluirii adus candidaților, cu impactul negativ asupra libertății de exprimare a CDSD.

Prin urmare, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a concluzionat că decizia de a interzice organizației reclamante accesul la informațiile privind studiile și istoricul profesional al liderilor politici conținute în CV-urile acestora, pe care le-au depus la CEC în contextul campaniei pentru alegerile parlamentare, nu a fost „necesară într-o societate democratică” și a constatat o încălcare a articolului 10 din Convenție.

Importanța acestei cauze este că face parte dintr-o serie în care se pune problema punerii în balanță a datelor cu caracter personal și a libertății de exprimare. Este de datoria autorităților și instanțelor naționale să se asigure că această punere în balanță este bine realizată, mai degrabă decât să apeleze, în mod automat, la protecția datelor cu caracter personal. Pentru solicitanți, este de asemenea important, în faza de recurs în instanță, să afirme libertatea de exprimare și/sau motivele de interes public pentru solicitarea informațiilor, în conformitate cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.

15. Cauza Studio Monitori și alții împotriva Georgiei

Cererile nr. 44920/09 și 8942/10, 30 ianuarie 2020 - Nicio încălcare

Cauza se referă la încercările unei instituții de presă și a unui jurnalist de a obține acces la dosarul penal în scopul unui proiect de investigație jurnalistică. Solicitanții nu au oferit niciun fel de detalii cu privire la proiectul în cauză și s-au bazat pe argumentul general privind dreptul lor de acces la informațiile publice.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat că solicitarea de informații nu a îndeplinit criteriul libertății de exprimare prevăzut la articolul 10 din Convenție, deoarece solicitanții nu au precizat, în cadrul procedurilor interne relevante, scopul solicitării lor pentru autorizarea consultării dosarului penal. Acest lucru a fost adevărat chiar și atunci când instanța națională a cerut o clarificare cu privire la motivul pentru care era necesar accesul [alineatul 40].

În plus, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a observat că reclamanții au putut, de fapt, să își continue investigația jurnalistică chiar și fără documentele solicitate, astfel că „*materialul relevant din cauza penală nu a fost esențial pentru exercitarea efectivă a drepturilor lor la libertatea de exprimare*” [alineatul 41].

Drept urmare, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat că, în speță, nu a existat nicio încălcare a articolului 10.

16. Cauza Asociația Tinerilor Avocați din Georgia împotriva Georgiei

Cererea nr. 2703/12, 19 ianuarie 2021 – Inadmisibilă

În speță, Asociația Tinerilor Avocați din Georgia (ATAG) a cerut autorităților georgiene numele a nouă agenți de poliție care au primit sancțiuni disciplinare – variind de la mustrare până la suspendarea din îndatoririle oficiale – pentru acțiunile comise în timpul protestelor care au dus la violențe, pe 15 iunie 2009.

Solicitarea a fost respinsă pe motiv că numele agenților de poliție sunt date personale, iar ATAG a mers în instanță. În cursul procedurilor judiciare, reclamantul a invocat dreptul de acces la informațiile publice, iar în instanța superioară, a susținut că numele agenților de poliție care au fost supuși procedurilor disciplinare trebuie divulgate nu doar din pură curiozitate, ci ca o informație de interes public.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a remarcat că reclamanta, ATAG, este, în mod clar un „câine de pază” public, dar că nu a reușit să stabilească de ce identitatea agenților de poliție era esențială în interesul public. Curtea de la Strasbourg a constatat acest lucru, în ciuda gravității violențelor demonstrațiilor de stradă din 15 iunie 2009. În plus, ATAG a susținut că numele agenților erau necesare pentru a le identifica gradele, dar ar fi putut să le ceară pur și simplu gradele.

În ansamblu, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat că „reclamanta nu a demonstrat că respingerea cererii sale de dezvăluire a identității agenților de poliție sancționați a afectat exercitarea libertății sale de a primi și de a comunica informații într-o măsură care să lezeze esența însăși a drepturilor sale prevăzute la articolul 10” [alineatul 34] și nu a admis cauza.

Este de remarcat aici că atât pentru a avea șansa de a câștiga procedurile interne, cât și pentru ca o cauză să fie examinată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului, este necesar ca jurnaliștii, organizațiile societății civile și alți solicitanți să precizeze, în etapa de apel în instanță, de ce sunt necesare informațiile. Acest lucru este valabil chiar și în cazul în care, în conformitate cu jurisprudența națională, motivarea în etapa inițială a solicitării nu este necesară.

17. Cauza Rovshan Hajiyev împotriva Azerbaidjanului

Cererele nr. 19925/12 și 47532/13, 9 martie 2022 – Încălcare

Solicitantul, dl Rovshan Bahadur oglu Hajiyev, jurnalist și editor al ziarului Azadliq, a solicitat acces la un raport privind impactul asupra mediului și asupra sănătății publice al stației radar Gabala, un radar militar sovietic de avertizare timpurie situat pe teritoriul azer, dar operat de Rusia, în baza unui contract de închiriere până la închiderea acesteia, în 2012.

Reclamantul a solicitat Ministerul Sănătății, care a răspuns că a fost întocmit un raport și transmis Cabinetului de Miniștri. Solicitantul a înaintat apoi o cerere către Cabinetul de Miniștri, care nu a răspuns deloc. Întrucât nu i s-au furnizat informațiile solicitate, reclamantul a inițiat două proceduri separate, împotriva fiecărei autorități, dar nu a avut niciun rezultat în fața instanțelor interne.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a reținut că reclamantul a informat, în mod expres, autoritățile relevante ale statului că are nevoie de informațiile în cauză în calitate de jurnalist, pentru a analiza și relata cu privire la problemele referitoare la impactul stației radar Gabala asupra mediului și a sănătății publice. Curtea a constatat că informația solicitată a existat, că a fost esențială pentru îndeplinirea atribuțiilor profesionale ale solicitantului în calitate de jurnalist și că este o informație de interes public.

Curtea a reținut că nu a fost respectat dreptul intern, în sensul că Ministerul Sănătății, dat fiind că nu a păstrat raportul, ar fi trebuit mai degrabă să transmită cererea Cabinetului de Miniștri decât să-i comunice solicitantului să formuleze o nouă solicitare.

În plus, Curtea a constatat că instanțele naționale au respins recursurile argumentând că acestea erau informații care nu puteau fi solicitate, deoarece erau informații care trebuiau publicate, în mod proactiv, în temeiul Legii privind accesul la informații. Curtea Europeană a Drepturilor Omului pune la îndoială acest lucru, deoarece acestea nu par să fie tipul de informații listate pentru publicare proactivă. Prin urmare, Curtea a concluzionat că instanțele interne au făcut o „*interpretare și aplicare vădit nerezonabilă a dreptului intern*” [alineatul 61].

Aceleași preocupări apar într-un mod mai larg, Curtea constatând că „niciun temei juridic substanțial relevant pentru o astfel de negare nu a fost invocat nici de autoritățile sau instanțele interne, nici de către Guvern” și concluzionând că „în ceea ce privește cererea împotriva Cabinetului, aceasta a fost respinsă prin interpretarea și aplicarea dreptului intern într-o manieră vădit nerezonabilă” [alineatul 65].

Din aceste motive, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a concluzionat că ingerința în accesul la informații asociat libertății de exprimare nu a fost „prevăzută de lege” și că, prin urmare, nu este necesar să se ia în considerare chestiunile de „scop legitim” și „necesar într-o societate democratică” pentru a ajunge la concluzia unei încălcări a articolului 10 din Convenție.

Această cauză arată, încă o dată, importanța faptului ca autoritățile naționale să aplice corect legea privind accesul la informații, iar instanțele naționale să se asigure că examinează cererile în conformitate cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului. Pentru jurnaliști, organizații ale societății civile și alți solicitanți, în cazul în care există încălcări grave în ceea ce privește aplicarea corectă a dreptului intern privind accesul la informații, acest aspect ar putea constitui un temei suficient pentru o cerere la Strasbourg.

18. Cauza Burestop 55 și alții împotriva Franței

Cererea nr. 56176/18 și alți 5, 1 iulie 2021 – Nicio încălcare

În acest caz, cele șase organizații reclamante au solicitat de la Agenția Franceză pentru gestionarea deșeurilor radioactive (ANDRA sub acronimul francez) informații privind activitatea sa, în vederea evaluării siguranței îngropării deșeurilor într-o anumită zonă.

La primirea informațiilor potrivit cărora zona era un loc cu risc scăzut, organizațiile societății civile și-au exprimat îngrijorarea către ANDRA și i-au cerut acestora să recunoască faptul că informațiile respective erau „informații științifice și tehnologice eronate și false” și că, prin urmare, agenția comisese o greșeală. Organizațiile au înaintat acest caz în instanță, susținând că le-au fost încălcate drepturile la informare și cerând despăgubiri.

În cauzele din instanța națională, ANDRA a susținut cu succes că a furnizat informații exacte și complete și că concluziile sale au fost susținute de diverse alte departamente și agenții. În plus, ANDRA și-a îndeplinit obligațiile în temeiul Codului francez al mediului, care o obliga „să pună la dispoziția publicului informațiile referitoare la gestionarea deșeurilor radioactive și să participe la diseminarea culturii științifice și tehnologice în acest domeniu”.

În mod similar, s-a susținut că acțiunile Franței au fost în conformitate cu alte reglementări. În mod special, conform Convenției de la Aarhus privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în probleme de mediu, ratificată de Franța la 8 iulie 2002, fiecare parte se asigură că „autoritățile publice dețin și mențin informații care sunt utile pentru exercitarea funcțiilor lor”. Directiva UE 2003/4 privind accesul public la informațiile de mediu impune, în mod similar, ca guvernele să asigure „diseminarea și calitatea informațiilor de mediu”.

Asociațiile reclamante au susținut că dreptul lor de a primi informații a fost nul și neavenit pe fond de către instanțele franceze, prin faptul că acestea nu au verificat exactitatea informațiilor comunicate de ANDRA.

În ceea ce privește admisibilitatea cauzei în temeiul articolului 10, Curtea a confirmat că informațiile erau necesare pentru exercitarea dreptului la libertatea de exprimare [alineatul 86], că este în interesul public [alineatul 87], că reclamantii joacă un rol de „câine de pază” [alineatul 88] și că informațiile erau disponibile [alineatul 89].

Curtea de la Strasbourg a considerat că ar putea rezulta o ingerință în dreptul de acces la informații atunci când există o obligație de a furniza informații în temeiul dreptului intern și acest lucru se realizează într-un mod care este „nesincer” sau „necinstit” și, prin urmare, ar putea fi asimilat unui refuz de a informa [alineatul 85].

Curtea a reținut că „dreptul de acces la informații ar fi nul și neavenit pe fond dacă informațiile furnizate de autoritățile competente ar fi necinstite, inexacte sau chiar insuficiente. Într-adevăr, respectarea dreptului de acces la informații implică, în mod necesar, că informațiile furnizate sunt de încredere, în special atunci când acest drept rezultă dintr-o obligație legală impusă statului” [alineatul 108].

Curtea a precizat în continuare, într-o observație importantă, că „eficacitatea acestui drept impune, așadar, ca în cazul unui litigiu în acest sens părțile interesate să dispună de o cale de atac care să permită controlul conținutului și calității informațiilor furnizate, în cadrul unei proceduri contradictorii” [alineatul 108].

Cu toate acestea, în speță, Curtea de Apel franceză a considerat această divergență de opinii cu privire la raportul ANDRA, dar a concluzionat că aceasta „nu era suficientă în sine pentru a demonstra că ANDRA a dat dovadă de incompetență, neglijență sau părtinire” [alineatul 113].

Curtea a concluzionat că reclamantele au avut acces la un proces național care le-a permis să conteste dacă ANDRA și-a respectat sau nu obligațiile legale de a face publice informațiile referitoare la gestionarea deșeurilor radioactive într-o anumită zonă. Prin urmare, acestora li s-a acordat „acces la o cale de atac care îndeplinește cerințele articolului 10 din Convenție” [alineatul 115]. Ca atare, Curtea a concluzionat că nu a existat nicio încălcare a dreptului lor de acces la informații, în temeiul articolului 10 din Convenție.

19. Cauza Saure împotriva Germaniei

Cererea nr. 8819/16, 8 noiembrie 2022 – Nicio încălcare

În acest caz, jurnalistul Hans-Wilhelm Saure de la publicația Bild a cerut să poată consulta și face copii ale dosarelor deținute de Serviciul German de Informații Externe cu privire la moartea, în 1987, într-un hotel din Elveția, a unui fost prim-ministru al landului Schleswig-Holstein, Uwe Barschel, un deces stabilit ca fiind o sinucidere, dar în legătură cu care au existat numeroase speculații privind circumstanțele.

Solicitarea privind posibilitatea unei consultări în persoană a fost respinsă, dar solicitantului i s-a oferit un rezumat al unor informații desecretizate. Solicitantul a înaintat cazul în instanță în Germania, dar nu a avut succes.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat că refuzul de a permite consultarea în persoană a fost în conformitate cu legea. A existat un obiectiv clar legitim de a proteja securitatea națională, aspect în care statul se bucură de o marjă largă de apreciere, astfel încât acest refuz era „necesar într-o societate democratică”.

În plus, reclamantul nu a demonstrat de ce accesul la dosarele fizice era esențial, făcând doar referiri destul de generale la rolul său de „câine de pază”, în calitate de jurnalist, și la interesul public. Într-adevăr, Curtea a mai reținut că inspecția personală a dosarelor fizice ar putea dezvălui și alte informații precum funcționarea internă și metodele de lucru ale serviciului de informații, fapt ce depășește solicitarea efectivă.

Curtea a concluzionat că autoritățile germane nu și-au depășit marja de apreciere atunci când au respins solicitarea reclamantului de acces fizic la dosarele Serviciului de Informații Externe și, în consecință, nu au constatat nicio încălcare a articolului 10 din Convenție.

Acest caz este interesant prin faptul că există două opinii divergente, una din partea unui judecător și cealaltă din partea a trei judecători. Prima a susținut că speța este inadmisibilă. Cealaltă, redactată de judecătorul Pavli și căruia i s-au alăturat judecătorii Ravarani și Zünd, argumentează împotriva constatării de neîncălcare a articolului 10.

În mod special, judecătorii cu opinii divergente menționează faptul că primirea unui rezumat al categoriilor de informații deținute nu echivalează cu primirea accesului la dosarele complete. Ei compară acest lucru cu obținerea mai degrabă a cuprinsului unei cărți, decât a publicației integrale și susțin că Curtea Europeană a Drepturilor Omului ar fi trebuit să insiste asupra acestei diferențe, având în vedere că acest lucru ar fi mai mult în concordanță cu jurisprudența anterioară, cum ar fi cauza *Magyar Helsinki Bizottság împotriva Ungariei* și instrumentele Consiliului European, cum ar fi Convenția de la Tromsø, care garantează accesul la documente reale, mai degrabă decât la rezumate furnizate de organismele publice. Aceștia afirmă:

Garanțiile fundamentale ale articolului 10 nu se bazează pe presupunerea că versiunea guvernamentală a evenimentelor este întotdeauna de încredere. Orice cercetător care a petrecut timp răsfoind înregistrări vechi și prăfuite din arhivele guvernamentale ar susține acest lucru; practica este mai veche decât biblioteca dispărută din Alexandria. [Opinia divergentă a Judecătorului Pavli, alineatul 5].

Judecătorii cu opinii divergente menționează că trebuie, desigur, să existe criterii de acces la arhive, în special atunci când există informații potențial sensibile cu privire la securitatea statului și aspecte similare. Aceștia ridică, totuși, preocupări cu privire la limitările din cadrul juridic german privind accesul la informație, care nu respectă pe deplin standardele Consiliului European, observând că există o problemă inerentă cu protecția libertății de exprimare pentru orice „cadru juridic național care protejează sau scutește agenții guvernamentale întregi de funcționarea dreptului de acces la informațiile guvernamentale, sau care interzice în mod categoric solicitanților accesul la anumite surse primare, în absența oricărei puneri în balanță a intereselor” [Opinia divergentă a Judecătorului Pavli, alineatul 7].

Este probabil ca, pe măsură ce dreptul de acces la informație devine tot mai consolidat, în special pentru că tot mai multe state ratifică Convenția de la Tromsø, menținerea accesului național la sistemele informaționale la standardele optime ale Consiliului European să devină mai frecventă, iar preocupările exprimate în opinia divergentă să fie împărtășite de mai mulți judecători de la Strasbourg. Prin urmare, este important ca, la nivel național, să se asigure aderarea la aceste standarde.

20. Cauza Šeks împotriva Croației

Cererea nr. 39325/20, 3 februarie 2022 - Nicio încălcare

Un politician pensionar, dl Vladimir Šeks, a solicitat de la arhivele statului accesul la un set de cincizeci și șase de documente, înregistrări prezidențiale clasificate, ca parte a cercetării pe care o efectua pentru o carte cu privire la întemeierea Republicii Croația.

După consultarea dintre arhivele statului și Cabinetul Președintelui, care deținea documentele în speță, precum și consultarea cu Biroul Consiliului de Securitate Națională, treizeci și unu de documente au fost declassificate, iar douăzeci și cinci nu au fost declassificate din motive de securitate națională.

Solicitantul a făcut apel la Comisara pentru informații care, conform legislației croate, avea competența de a inspecta documentele, dar nu de a le declassifica. Aceasta a concluzionat că declassificarea ar putea aduce prejudicii securității naționale și relațiilor externe. De asemenea, ea a menționat că solicitantul nu a furnizat argumente în contestația sa cu privire la motivul pentru care aceste documente ar fi trebuit declassificate, sau de ce interesul său de a accesa informațiile depășește interesul public de protejare a obiectivelor în cauză.

Înalta Curte Administrativă croată a confirmat clasificarea ca fiind un proces legal. Curtea Constituțională a recunoscut că a existat o ingerință în dreptul de acces la informații pentru activitatea academică, care este o chestiune de interes public, dar că ingerința a fost legală și că „ingerința a fost «necesară într-o societate liberă și democratică» și «proporțională cu natura necesității», și anume protecția securității naționale [citată la alineatul 16].

Doi judecători ai Curții Constituționale au avut însă opinii divergente, susținând că procesul prin care s-a realizat și confirmat clasificarea, din motive formale, întrucât înregistrările aparțineau Cabinetului Președintelui, nu a fost suficient pentru a aprecia dacă publicarea documentelor ar aduce cu adevărat atingere, într-un mod ireparabil, intereselor Republicii Croația. Prin urmare, acești doi judecători disidenți au concluzionat că a existat o încălcare a dreptului solicitantului la libertatea de exprimare.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a menționat că, în temeiul Legii croate privind dreptul de acces la informații, solicitantul nu a fost obligat să ofere motive în solicitarea inițială, dar a precizat în mod clar în cursul contestațiilor că erau pentru cartea sa. De asemenea, Curtea a constatat că materialele în litigiu, care erau disponibile, se refereau la crearea Republicii Croația, ceea ce era o chestiune de interes public. De asemenea, Curtea a reamintit că, în diverse cauze, acordase cercetătorilor academici un nivel ridicat de protecție a drepturilor lor.

Prin urmare, Curtea a considerat că, prin interzicerea accesului reclamantului la documentele solicitate, autoritățile naționale au intervenit în drepturile acestuia, protejate de articolul din Convenția Europeană a Drepturilor Omului [alineatul 60]. Toate părțile au convenit că ingerințele erau în conformitate cu legea și aveau un scop legitim de a proteja „independența, integritatea și securitatea țării și a relațiilor sale externe, deși reclamantul a subliniat că nu a fost clar ce scop a fost protejat prin refuzul de a declassifica fiecare dintre documentele restricționate” [alineatul 61].

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a remarcat faptul că „*Securitatea națională fiind un concept în evoluție și dependent de context, statelor trebuie să li se acorde o marjă largă de apreciere în evaluarea a ceea ce reprezintă un risc pentru securitatea națională în propriile țări la un moment dat*”, subliniind, în același timp, că concepte precum securitatea națională „*trebuie aplicate cu reținere, interpretate în mod restrictiv și puse în joc numai în cazul în care a fost dovedit faptul că acest lucru este necesar*” [alineatul 63].

În speță, în luarea deciziei Curții de la Strasbourg, a fost absolut esențial faptul că cinci organisme naționale au avut șansa de a revizui atât procesul de clasificare, cât și că însăși Comisara pentru informații a inspectat documentele și a confirmat necesitatea clasificării. Clasificarea a fost menținută de către instanțe.

Având în vedere aceste considerente, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a concluzionat că „*libertatea de acces la informație a reclamantului a fost necesară și proporțională cu obiectivele importante ale securității naționale pe care s-a bazat și că controlul intern independent ulterior al solicitării sale, în aceste circumstanțe, nu a fost în afara marjei largi de apreciere a statului în acest domeniu*” [alineatul 72] și nu a constatat nicio încălcare.

Este important de remarcat în acest caz faptul că Croația are o lege riguroasă privind accesul la informații și procese naționale bine dezvoltate pentru contestarea și examinarea oricărui refuz al dreptului constituțional de acces. De asemenea, foarte relevant aici este faptul că instanțele naționale au evaluat cauza aplicând o abordare foarte similară cu cea utilizată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului. Este foarte posibil că, în cazul unei proceduri naționale mai puțin riguroase, Curtea Europeană a Drepturilor Omului ar fi constatat o încălcare.

21. Cauza Saure împotriva Germaniei (2)

Cererea nr. 6091/16, 28 martie 2023 – Încălcare parțială

Această cauză implică o solicitare de informații cu privire la judecătorii și procurorii care au lucrat în fosta Republică Democrată Germană (RDG) și care au fost ulterior integrați în sistemul judiciar al landului Brandenburg.

Când au apărut în public acuzațiile potrivit cărora treisprezece judecători și un procuror ar fi fost colaboratori în fostul regim, jurnalistul Hans-Wilhelm Saure a cerut informații despre aceștia, inclusiv numele lor, acuzațiile incriminatoare care le-au fost aduse, dacă mai activau încă și în ce funcție, precum și dacă s-au ocupat vreodată de cazuri privind fosta RDG.

Informațiile au fost acordate sub formă de date care precizau câți judecători lucrau la ce niveluri și anumite date referitoare la numărul celor care s-au ocupat de cazuri privind fosta RDG, dar numele acestora și detaliile privind implicările lor anterioare au fost refuzate. Reclamantul a făcut apel în instanță pentru a avea acces la restul informațiilor.

Tribunalul Administrativ a menținut decizia de acces parțial, după o punere în balanță atentă a intereselor reclamantului ca jurnalist și ale publicului în ceea ce privește divulgarea și a intereselor persoanelor vizate în ceea ce privește nedivulgarea. Instanța administrativă a observat că divulgarea se referea la fapte și circumstanțe din viața personală a persoanelor în cauză și la consecințele grave pe care divulgarea le-ar avea asupra vieții lor profesionale și personale. De asemenea, s-a considerat relevant faptul că persoanele în cauză dețineau funcții publice importante, dar nu au căutat niciodată atenția publicului și că solicitarea de informații nu se referea la conduita profesională a persoanelor vizate în raport cu funcțiile lor actuale, ci la posibile activități din urmă cu peste douăzeci de ani, informații pe care aceștia nu le-au ascuns în cererile lor de integrare în sistemul judiciar din landul Brandenburg.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat, de asemenea, că dezvăluirea numelor ar afecta judecătorii și procurorul în cauză într-o asemenea măsură încât să implice articolul 8 din Convenție. Curtea nu a găsit niciun motiv să se îndepărteze de considerentele autorităților interne și de concluzia că interesele persoanelor de a nu li se divulga numele prevalau asupra celor ale jurnalistului reclamant și ale publicului în ceea ce privește dezvăluirea lor.

În plus, Curtea de la Strasbourg a considerat că datele furnizate permiteau o dezbatere publică pe această temă, pe când mai multe informații ar fi putut submina hotărârile pronunțate în ultimii douăzeci de ani, deși în această perioadă nu a fost invocată nicio abatere profesională [alineatul 62]. Prin urmare, „refuzul de a dezvălui numele judecătorilor și a procurorului a fost «necesar într-o societate democratică»” [alineatul 63]. Prin urmare, nu a fost constatată nicio încălcare a articolului 10.

Totuși, cu privire la constatările incriminatorii împotriva judecătorilor și a procurorului, Curtea a constatat că autoritățile și instanțele naționale nu au explicat de ce dezvăluirea unor informații detaliate într-o formă anonimată, privind colaborarea celor treisprezece judecători și a unui procuror cu Ministerul Securității Statului din RDG nu a fost posibilă în temeiul legislației germane. Curtea a considerat că îndeplinirea funcțiilor actuale ale judecătorilor nu ar fi pusă în discuție printr-o astfel de dezvăluire anonimată, care nu permitea identificarea persoanelor vizate [alineatul 70].

Într-adevăr, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a considerat că „*exista un interes public semnificativ în cunoașterea naturii și a gradului de colaborare în care persoanele care încă ocupau funcția de judecător și de procuror în landul Brandenburg la momentul solicitării de informații colaboraseră cu Ministerul Securității Statului din RDG*” [alineatul 71].

Ca atare, neîndeplinirea obligației de a analiza cel puțin dacă aceste informații puteau fi dezvăluite într-o formă anonimată, astfel încât jurnalistul să își poată aduce contribuția la dezbaterea publică, a reprezentat o omisiune de a examina dacă ingerința în libertatea de exprimare era „necesară într-o societate democratică” [alineatul 72]. Prin urmare, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat o încălcare a articolului 10.

Această cauză este importantă, deoarece arată, încă o dată, că rolul de supraveghere al Curții Europene a Drepturilor Omului în chestiunile privind libertatea de exprimare și dreptul de acces la informații analizează întotdeauna cu atenție dacă instanțele naționale au examinat pe deplin posibilitatea de a oferi acces în conformitate cu standardele privind accesul optim la informații și cu standardele Convenției de la Tromsø, cum ar fi oferirea accesului parțial la documente și furnizarea de documente anonimă.

Uniunea Europeană este compusă din 27 de State Membre care au decis să-și unească treptat cunoștințele, resursele și destinele. Împreună, pe parcursul unei perioade de extindere de peste 50 de ani, aceste state au edificat o zonă de stabilitate, democrație și dezvoltare durabilă, păstrând în același timp diversitatea culturală, toleranța și libertățile individuale. Uniunea Europeană își asumă angajamentul de a-și împărtăși realizările și valorile cu țările și popoarele dincolo de granițele sale.

www.europa.eu



Cofinanțat de
Uniunea Europeană

Consiliul Europei este organizația lider în domeniul drepturilor omului pe continentul european. Aceasta include 46 de state membre, inclusiv toate statele membre ale Uniunii Europene. Toate statele membre ale Consiliului Europei au semnat Convenția Europeană a Drepturilor Omului, un tratat conceput să protejeze drepturile omului, democrația și preeminența dreptului. Curtea Europeană a Drepturilor Omului supraveghează punerea în aplicare a Convenției în statele membre.

www.coe.int

