

04 iunie 2020

La Nr.

Nr. 12-5/8

din

**Domnului Adrian LEBEDINSCHI
Președintele Comisiei parlamentare cultură, educație,
cercetare, tineret, sport și mass-media**

Avocatul Poporului salută inițiativa Comisiei parlamentare cultură, educație, cercetare, tineret, sport și mass-media de identificare a problemelor /lacunelor existente în procesul implementării Legii nr.982/2000 privind accesul la informație pentru realizarea evaluării ex-post de impact a acestei Legi.

La solicitarea Comisiei, Avocatul Poporului informează despre problemele identificate legate de funcționalitatea cadrului normativ privind accesul la informație, precum și prezintă recomandările/propunerile sale pentru perfecționarea legislației în domeniu.

Transparența și accesul la informații reprezintă una dintre componentele esențiale ale oricărui sistem democratic. Regimul adecvat al libertății de informare este un aspect vital al activității unui guvern deschis și al democratizării societății. Doar în condițiile în care există un schimb liber de informații poate fi asigurată responsabilitatea și evitată corupția în eșaloanele puterii, satisfăcut dreptul persoanelor de a cunoaște /dispune de informații veridice și de a se implica în treburile publice.

Prin consfințirea în articolul 34 din Constituție a dreptului la informație - "Dreptul persoanei de a avea acces la orice informație de interes public nu poate fi îngrădit" s-a proclamat principiul transparenței ca parte indispensabilă a sistemului democratic din țara noastră.

Din prevederile constituționale deducem caracterul universal al dreptului la accesul la informația publică, adică disponibil tuturor membrilor societății. Accesul universal la informație trebuie asigurat de către stat conform celor mai bune practici și posibilități tehnice disponibile la moment, dar și la costurile cele mai reduse pentru cetățean.

Legea nr.982/2000 privind accesul la informație, actul normativ de bază care dezvoltă normele constituționale precitate, stabilește, ca principiu că oricine, în condițiile legii, are dreptul de a căuta, de a primi și de a face cunoscute informațiile oficiale (articolul 4).

În rapoartele anuale privind respectarea drepturilor și libertăților omului în Republica Moldova din anii 2016-2019, Avocatul Poporului a atenționat repetat asupra imperfecțiunii cadrului legislativ și dificultăților cu care se confruntă jurnaliștii/instituțiile media, precum și persoanele fizice la obținerea informațiilor de interes public. Printre barierele atestate pentru accesul la informații de interes public

pe care le întâmpină persoanele, jurnaliștii sau reprezentanții societății civile au fost menționate procedura anevoioasă de obținere a informației; nerespectarea de către funcționarii publici a termenilor legali pentru oferirea acesteia; prezentarea parțială a informației solicitate sau neprezentarea acesteia și impunitatea pentru aceasta; aplicarea condițiilor pentru înregistrarea petițiilor în cazurile de solicitare a informației; refuzul de prezentare a informației pe motivul protecției datelor cu caracter personal sau pentru că aceasta ar prezenta un secret de stat.

De asemenea, încă în Raportul său din 2016 Avocatul Poporului a atenționat asupra necesității ajustării cadrului național legal la prevederile Convenției Consiliului Europei din 18 iunie 2009 privind accesul la documentele oficiale, ratificată de țara noastră prin Legea nr. 217 din 26 septembrie 2013¹, în special în ceea ce privește modificarea procedurii de înregistrare a cererilor cu privire la accesul la informații, reducerea termenului de prezentare a informației. Importanța racordării legislației la Convenția menționată a devenit stringent importantă la etapa actuală având în vedere faptul că aceasta pe 20 mai 2020 a intrat în vigoare după ratificarea ei de către Ucraina².

Avocatul Poporului a notat în Raportul pentru 2019³ că pledează pentru adoptarea proiectului de modificare și completare a pachetului de legi care conține recomandările Centrului pentru Jurnalism Independent, Asociației Presei Independente și ale altor organizații neguvernamentale de media, privind operarea de modificări, inclusiv la Legea privind accesul la informație, Legea cu privire la libertatea de exprimare, Legea privind protecția datelor cu caracter personal. Amendamentele au drept scop ameliorarea situației din domeniul mediatic și crearea unor condiții de lucru mai bune pentru jurnaliști. Proiectul de lege prevede reducerea termenului de furnizare a informațiilor de interes public către solicitanți, oferirea unor facilități la capitolul prelucrării datelor cu caracter personal pentru instituțiile mass-media, definirea noțiunii de informație de interes public și extinderea listei de furnizori ai acestor informații, modificarea unor prevederi cu privire la secretul de stat, introducerea registrului public al mass-media etc. Același îndemn către deputați de a examina și a adopta documentul vizat, luând la bază proiectul reactualizat al comunității media cu privire la modificarea și completarea pachetului de legi menționate, este reiterat și prin prezenta notă⁴.

Avocatul Poporului insistă, în particular, pe câteva elemente-cheie pe care le-a sesizat în activitatea sa din ultimii ani și care se regăsesc și în propunerile de modificare/completare a pachetului de legi, elaborat de comunitatea media.

¹ Raportul Avocatului Poporului cu privire la respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului în RM în 2016, pagina 31;

² https://www.coe.int/en/web/kviv/-/ukraine-has-ratified-the-council-of-europe-convention-on-access-to-official-documents?fbclid=IwAR0IRu394IGqjWv7PlgxpVPUIwp8ovxaNcdwEpbxrOzgb_wZZmOmErn7Ek

³ <http://ombudsman.md/wp-content/uploads/2020/03/RAPORTUL2019-FINAL.pdf>, pagina 61

⁴ „Documentul în cauză a fost revizuit în cadrul proiectului „Suport pentru soluționarea problemelor prioritare ale domeniului mass-media”, implementat de Asociația Presei Independente (API) în parteneriat cu alte organizații de media și finanțat de Fundația Soros-Moldova și supus pe data de 29.05.2020 pentru consultări publice.

Prima problemă constă în faptul că în legislația Republicii Moldova nu este definită expres noțiunea de „informație de interes public”. În articolul 34 al Constituției este prevăzută sintagma „informație de interes public”. Caracterul public al informației poate fi dedus din articolul 6 din Legea nr.982/2000, în conformitate cu care ”informații oficiale sînt considerate toate informațiile aflate în posesia și la dispoziția furnizorilor de informații, care au fost elaborate, selectate, prelucrate, sistematizate și/sau adoptate de organe ori persoane oficiale sau puse la dispoziția lor în condițiile legii de către alți subiecți de drept”.

Recomandarea Avocatului Poporului este de a fi introdusă o atare definiție, care să fie clar formulată, pentru a exclude orice echivocuri.

O problemă abordată anterior de către Avocatul Poporului se referă la **respingerea solicitărilor de informații expediate în format electronic fără de semnătură electronică**. Reieșind din interpretările unor instituții de stat, persoanele care nu dispun de semnătură electronică nu au posibilitatea de a adresa solicitări de informații prin intermediul poștei electronice, fiind obligați să le depună fizic la instituții, fapt care îngreunează activitatea instituțiilor mass-media⁵, a organizațiilor non-guvernamentale și instituie bariere în realizarea de către acestea, dar și a cetățenilor a dreptului la informație. Dificultatea este mai mare în cazurile în care instituțiile publice nu se află cu persoana ce adresează solicitarea de informații în aceeași rază a unității administrativ - teritoriale. În aceste situații se invocă faptul că, în conformitate cu prevederile alin.(1) al articolului 15 din Legea nr.982/2000, cererile scrise cu privire la accesul la informație sunt înregistrate în conformitate cu legislația cu privire la registre și petiționare. Astfel, furnizorii de informații fac trimitere la prevederile din Codul administrativ, care, odată cu intrarea în vigoare (la 01.04.2019), a abrogat Legea cu privire la petiționare. La rândul său, Codul administrativ prevede în alin.(3) din articolul 72 că, în cazul în care se transmite în formă electronică, petiția trebuie să corespundă cerințelor legale stabilite pentru un document electronic. Iar alin.(1) lit e) din articolul 75 stabilește că petiția trebuie să conțină în mod obligatoriu semnătura electronică, dacă se transmite în formă electronică.

Mai mult, în contextul în care prevederile menționate din Codul administrativ nu sunt suficient de clare și conțin noțiuni generice ce fac trimitere la prevederile Legii 91/2014 privind semnătura electronică și documentul electronic, Avocatul Poporului constată confuzii privind tipurile de semnături electronice care pot fi utilizate de persoane în raport cu autoritățile publice. Asta, deoarece unele autorități solicită utilizarea doar a semnăturii electronice avansate calificate, făcând trimitere la alin.(1) lit.b) din articolul 11 din Legea 91/2014.

Deși examinarea cererilor cu privire la acces la informație presupune o procedură de examinare mai simplă, în multe cazuri acestea sunt examinate în conformitate cu

⁵ http://ombudsman.md/wp-content/uploads/2020/01/RAPORT_2018_final.pdf, pagina 33

La Avocatul Poporului s-au adresat jurnaliștii de la Centru de Investigații Jurnalistice cu plângerea că solicitarea lor de informații de interes public nu a fost acceptată din cauza că a fost transmisă la o instituție publică în format electronic, fără de semnătură digitală.

legislația cu privire la petiționare, iar cerințele impuse cu privire la semnătura electronică complică procedura de obținere a informațiilor. În plus, trebuie de menționat că semnăturile electronice se eliberează contra plată și pentru un anumit termen.

Prin urmare, **Avocatul Poporului recomandă revizuirea prevederilor din alin.(1) articolul 15 al Legii nr.982/2000 care fac trimitere la legislația cu privire la petiționare, dar și modificarea prevederilor referitoare la procedura de adresare a solicitărilor de informații de interes public pentru a aduce claritate și simplifica această procedură.**

De asemenea, pentru a exclude confuziile dintre cererea de acces la informație și petiție, **Avocatul Poporului propune de a reglementa în Codul administrativ (articolul 75) că prevederile acestuia nu se vor extinde asupra modului de examinare a cererilor, prevăzute de legislația cu privire la accesul la informație și libertatea de exprimare.**

Un alt aspect care, în opinia Avocatului Poporului, necesită a fi revizuit ține de **termenele de satisfacere a cererilor de acces la informație (15 zile lucrătoare),** prevăzute în articolul 16 din Legea nr. 982/2000.

Evoluția tehnologiei de la adoptarea Legii nr.982/2000, modernizarea tehnologică a guvernării, digitalizarea accelerată a vieții, inclusiv serviciilor publice prin crearea de baze de date performante, posibilități de stocare, prelucrare și difuzare a informațiilor au condus la simplificarea procesului de colectare și accesare a informațiilor oficiale. Aceasta permite autorităților publice/furnizorilor de informații să aibă posibilitate de a reacționa mai rapid pentru furnizarea de informații de interes public.

În acest context, Convenția Consiliului Europei privind accesul la documentele oficiale (Tromsø, 18.VI.2009), care stabilește standardele minime în procesarea cererilor de acces la documentele oficiale prevede în articolul 5 (4) că "Solicitarea privind accesul la un document oficial va fi tratată cu promptitudine. Decizia va fi luată, comunicată și executată *cât mai curând posibil sau în limite rezonabile de termen de executare*, care vor fi specificate din timp."

Din acest considerent termenul de examinare a solicitărilor de informații ar putea fi redus, în special, în situațiile în care informația solicitată nu necesită prelucrare, analiză suplimentară, etc. Modificarea în cauză ar responsabiliza furnizorii de informație prin evitarea unor proceduri birocratice și ar facilita accesul jurnaliștilor și instituțiilor media la informații de interes public.

De asemenea, pentru eliminarea barierelor existente în prezent pentru activitatea mass-media în ceea ce privește accesul la informațiile de interes public, **Avocatul Poporului propune completarea Legii nr.982/2000 cu dispoziții speciale privind accesul mass-media la informațiile de interes public și reglementarea rolului mass-mediei în accesul la informație și prelucrarea datelor cu caracter personal de interes public.**

Cu referire la acest aspect Reprezentantul OSCE pentru Libertatea Presei, Harlem Désir, a declarat la finele vizitei efectuate în Moldova în luna noiembrie a anului 2018 că „accesul la informație și relatarea despre subiecte de interes public nu ar trebui să fie împiedicate de obstacolele administrative care ar putea servi la protejarea persoanelor, inclusiv reprezentanților autorităților publice, de jurnalismul legitim de investigație”.

Și Raportorul Special al ONU, Michel Forst, în raportul său pe marginea vizitei efectuate în Republica Moldova în 2018, a chemat autoritățile să asigure condițiile necesare pentru ca mijloacele de informare în masă și ONG-urile să aibă acces mai liber la informațiile importante din punct de vedere public, inclusiv la informațiile legate de audierile în instanță privind cazurile de rezonanță socială sau politică.

Recomandări privind îmbunătățirea cadrului legal cu privire la accesul la informații au fost avansate Republicii Moldova și în cadrul ciclului II al Evaluării Periodice Universale din 2016, care au fost acceptate de către autoritățile moldovenești pentru realizare. Din perspectiva revizuirii țării noastre la următoarea Evaluare Periodică Universală, Avocatul Poporului consideră oportună urgentarea procesului de examinare și de adoptare a unui proiect de lege care ar elimina barierele existente pentru accesul la informații de interes public și asigurarea transparenței actului guvernării.

De asemenea, profitând de cadrul dezbaterilor publice organizate de comisia parlamentară de profil, pentru asigurarea accesului liber al mass-media la informații de interes public în timpul stării de urgență legată de COVID-19⁶, Avocatul Poporului își reafirmă recomandarea cu privire la luarea în considerație de către autorități a standardelor internaționale formulate în Instrucțiunea ONU cu privire la situațiile de urgență și COVID-19⁷, Instrucțiunea ONU cu privire la combaterea pandemiei legate de COVID-19 (informația și participarea)⁸, Respectarea democrației, a statului de drept și a drepturilor omului în cadrul crizei sanitare cauzate de COVID-19 din 7 aprilie 2020. Un set de instrumente pentru statele membre (Libertatea de exprimare și de informare, libertatea presei, accesul la informațiile oficiale)⁹.

Cu respect,


Mihail COTOROBAI
Avocatul Poporului

Ex. S.Rusu tel. 060002644

⁶ <http://media-azi.md/ro/stiri/guvernul-accesul-la-informa%C8%9Bie-%C3%AEn-perioada-st%C4%83rii-de-urgen%C8%9B%C4%83-%E2%80%9Eenu-fost-afectat%E2%80%9D-ce-spun>

⁷ https://www.ohchr.org/Documents/Events/EmergencyMeasures_COVID19_ru.pdf

⁸ https://www.ohchr.org/Documents/Events/COVID-19_Guidance_ru.pdf

⁹ <https://www.coe.int/en/web/portal/-/coronavirus-guidance-to-governments-on-respecting-human-rights-democracy-and-the-rule-of-law>