

Securitatea națională și accesul la informație în Republica Moldova

*Raport de compatibilitate a legislației Republicii Moldova cu
Principiile globale privind securitatea națională și dreptul la informare*

Diana-Olivia Hatneanu
cu contribuția Mihaelei Vidaicu

Chișinău 2015

Cercetarea a fost efectuată de către Diana-Olivia Hatneanu cu contribuția Mihaelei Vidaicu în cadrul proiectului “Promovarea și implementarea Principiilor globale privind securitatea națională și dreptul la informare” cu sprijinul financiar al Fundației Soros Moldova, Programul Drept.

Autorii poartă responsabilitate integrală pentru conținutul acestui raport. Opiniile exprimate în acest Raport nu reflectă neapărat opiniile donatorilor.

Instituția privată Institutul de politici publice este o organizație necomercială, neguvernamentală, non-profit, apolitică, având scopul de a contribui la dezvoltarea în Republica Moldova a unei societăți deschise, participatorii, pluraliste, bazate pe valorile democratice, prin efectuarea, sprijinirea și sponsorizarea cercetărilor și analizelor independente ale politicilor publice în domeniile prioritare ale existenței comunității și funcționării societății.

Adresa IPP: str. Pușkin 16/1, Chișinău, Republica Moldova

e-mail: ipp@ipp.md; www.ipp.md

TABLA DE MATERII

TABLA DE MATERII	3
INTRODUCERE	4
SUMAR	5
PARTEA I. PRINCIPII GENERALE.....	7
PARTEA II. INFORMAȚII CARE POT FI NEDIVULGATE PE MOTIVE DE SECURITATE NAȚIONALĂ ȘI INFORMAȚII CARE TREBUIE DIVULGATE	26
PARTEA III. A: REGULI REFERITOARE LA SECRETIZAREA ȘI DESECRETIZAREA INFORMAȚIEI.....	37
PARTEA III B. REGULI CU PRIVIRE LA ADMINISTRAREA CERERILOR DE INFORMAȚII.....	48
PARTEA IV ASPECTE JUDICIARE ALE SECURITĂȚII NAȚIONALE ȘI DREPTUL LA INFORMAȚIE	56
PARTEA V. ORGANE DE SUPRAVEGHERE A SECTORULUI DE SECURITATE	61
PARTEA VI: INFORMAȚII DE INTERES PUBLIC DIVULGATE DE CĂTRE FUNȚIONARII PUBLICI.....	69
PARTEA VIII. PRINCIPIUL FINAL	81
CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI.....	82

INTRODUCERE

Principiile globale privind securitatea națională și dreptul la informație, numite și Principiile Tshwane (Africa de Sud) și publicate pe 12 iunie 2013 determină un șir de standarde privind corelația dintre necesitatea de a asigura un grad necesar de securizare a actelor publice care se referă la sectorul securitate națională, dar și a nu compromite dreptul fundamental la informație la cetățeanului. La inițiativa Open Society Justice Initiative și a Universității din Copenhaga în perioada 19-22 septembrie 2012 au loc Consultările Europene privind Principiile Globale ale Securității Naționale și Dreptului la Informație. În cadrul acestora reuniuni a fost analizată și dezbătută tematica aplicării în practică a Principiilor. Dezbaterile s-au bazat pe un studiu preliminar realizat în 20 de țări, printre care și Republica Moldova.

În continuarea acestei inițiative europene a apărut în mod firesc problema analizei compatibilității legislației naționale cu Principiile globale. Raportul dat are drept scop analiza în cauză, și elaborarea unor recomandări pentru armonizarea legislației Republicii Moldova cu Principiile globale.

Raportul a fost elaborat la inițiativa și cu sprijinul financiar al Programului Drept al Fundației Soros Moldova. Pe parcursul elaborării Raportului textul acestuia a beneficiat de comentarii substanțiale ale domnilor Viorel Cibotaru, Eugeniu Râbca, Iurie Pinte, Victor Munteanu, Arcadie Barbaroșie.

SUMAR

Principiile globale cu privire la securitatea națională și dreptul la informație (Principiile TSHWANE) au fost publicate pe 12 iunie 2013, fiind elaborate în baza celor mai bune practici internaționale și opinii ale experților în acest domeniu. Aceste principii reprezintă standarde pentru elaborarea, revizuirea și implementarea legislațiilor naționale în domeniul accesului la informații și securității naționale. Scopul acestor principii este de a reglementa în detaliu garanțiile necesare pentru asigurarea dreptului la informație în acest domeniu.

Necesitatea instituirii unor standarde clare și previzibile a apărut datorită limitărilor impuse dreptului de acces la informație pe motive de protecție a securității naționale a statelor. Scopul acestor standarde este de a asigura echilibrul necesar dintre respectarea dreptului la informație al persoanelor și necesitatea guvernelor de a secretiza anumite categorii de informații din varii motive. Obiectivul principal este de a asigura transparența procedurilor de secretizare a informațiilor, în special din motive de securitate națională, pentru a permite persoanelor să-și exercite efectiv dreptul la informații.

Acest raport a fost inițiat pentru a analiza gradul de transpunere al Principiilor Globale în legislația națională a Republicii Moldova. Scopul acestui raport este de a identifica principalele deficiențe legislative și de a determina cele mai eficiente soluții pentru ajustarea cadrului normativ național în acest domeniu. Raportul conține o analiză comparativă detaliată a reglementărilor naționale și a conținutului Principiilor Globale.

Acest raport analizează (1) principiile generale aplicabile în domeniul accesului la informație, (2) categoriile de informații care pot fi nedivulgate pe motive de securitate națională și informații care trebuie divulgate (3) regulile privind secretizarea și desecretizarea informațiilor, (4) regulile privind administrarea cererilor de informații, (5) aspectele judiciare privind securitatea națională și dreptul la informație, (6) organele de supraveghere a sectorului de securitate, (7) limitele măsurilor de sancționare sau restrângere a divulgării de informații către public, și (8) relațiile dintre aceste principii și alte standarde.

Astfel, în baza cercetărilor efectuate am constatat necesitatea revizuirii conceptului de securitate națională, reglementările în vigoare fiind prea generale. Aceasta ar asigura o abordare unică și consistentă a limitărilor impuse dreptului de acces la informații.

De asemenea, prevederile actuale privind funcționarea contractorilor privați în domeniul securității naționale nu sunt suficient de clare. Principiile impun și acestora responsabilitatea de a divulga informații cu privire la acțiuni care au impact asupra exercitării drepturilor omului.

Totodată, legislația națională prevede categoriile de informații care pot fi exceptate de la pe divulgare motive de securitate națională, sarcina autorității publice de a stabili legitimitatea restricțiilor, precum și obligația de a motiva refuzul de acces la informații și conține o listă exhaustivă a informațiilor care pot fi atribuite la secret de stat printr-o procedură formală reglementată.

Cu toate acestea, însă, se impune necesitatea de reglementare a participării publicului la procesul de adoptare/revizuire a procedurilor și standardelor scrise privind secretizarea, precum și a obligației autorităților publice de a ține liste publice de documente emise, care ar include și documentele secretizate.

De asemenea, se recomandă excluderea prevederilor privind prelungirea secretizării informațiilor pe termen nedeterminat, întrucât prelungirea termenului maxim de secretizare urmează a fi făcută numai în mod excepțional și cu indicarea clară a noului termen de secretizare.

Am constata că prevederile naționale conțin reglementări privind regulile de procesare a cererilor de informații. Cu toate acestea, se recomandă introducerea unui termen de urgență pentru oferirea răspunsului la cererea de informații atunci când situația o impune.

Reglementarea funcționării organismelor de supraveghere a sectorului de securitate este incompletă. Deși acestea au fost instituite, competențele lor sunt limitate. Dacă la nivel legislativ Avocatul Poporului are suficiente drepturi pentru a asigura accesul la informații, atunci subcomisia de control al activității SIS nu dispune de reglementări detaliate și clare accesibile publicului.

Legislația națională nu conține prevederi cu privire la categoriile de abuzuri, motive pentru divulgarea informațiilor despre abuzuri, proceduri pentru realizarea și soluționarea de divulgări protejate intern sau de către organisme de supraveghere, protecția divulgărilor publice, protecția împotriva sancționării pentru divulgările informații care demonstrează abuzuri, încurajarea și facilitarea divulgărilor protejate, apărarea interesului public pentru personalul public

Deși parțial majoritatea Principiilor Globale se regăsesc în legislația națională, gradul de implementare a acestor prevederi și modul de funcționare al instituțiilor de supraveghere depășesc obiectul acestui raport. Din aceste motive se recomandă asigurarea bunelor practici la implementarea tuturor prevederilor existente și revizuirea legislației primare și secundare în baza constatărilor acestui raport.

Totodată, precizăm că nici o prevedere a acestor principii nu trebuie interpretată ca restrângând sau limitând orice drept la informație recunoscut potrivit reglementărilor și standardelor internaționale, regionale sau naționale sau orice normă a dreptului intern sau internațional care ar prevedea o mai mare protecție pentru divulgările făcute de personalul public sau de alte persoane.

PARTEA I. PRINCIPII GENERALE

Obligația de a asigura dreptul la informație, inclusiv în domeniul securității naționale, este în mod prioritar prevăzută de *Principiilor globale privind dreptul la informație și securitatea națională*.

Principiul 1: Dreptul la informație

Primul principiu este formulat astfel:

”Dreptul la informație

- a) *Oricine are dreptul de a solicita, primi, folosi și divulga informații deținute de autorități publice sau în numele acestora, ori la care autoritățile publice au dreptul legal de acces;*
- b) *Principiile internaționale recunosc, de asemenea, că și companiile private din sectorul securității naționale, inclusiv companiile private din domeniul militar sau de securitate, au responsabilitatea de a divulga informații cu privire la situații, activități sau acțiuni care au impact asupra exercițiului drepturilor omului, potrivit unor presupuneri rezonabile;*
- c) *Cei care au obligația de a divulga informații potrivit principiilor 1 (a) și 1 (b) trebuie să pună la dispoziție informația la cerere, cu unele excepții limitate, prevăzute de lege și necesare pentru a preveni un prejudiciu specific și identificabil la adresa unor interese legitime, inclusiv la adresa securității naționale;*
- d) *Numai autoritățile publice ale căror atribuții specifice includ protecția securității naționale pot invoca securitatea națională ca motiv pentru refuzul de a divulga informații;*
- e) *Orice invocare a securității naționale pentru a refuza divulgarea unor informații de către o companie privată trebuie în mod explicit autorizată și confirmată de o autoritate publică însărcinată cu protecția securității naționale.*

Notă: Autoritățile publice și doar autoritățile publice poartă responsabilitatea finală pentru securitatea națională și astfel doar guvernul poate declara că informația nu trebuie eliberată, dacă aceasta poate aduce atingere securității naționale.

- f) *Autoritățile publice au, de asemenea, obligația pozitivă de a publica din oficiu anumite informații de interes public.”*

Informație înseamnă orice document original sau copie a materialului documentar, indiferent de caracteristicile fizice ale acestuia, precum și orice alt material tangibil sau intangibil, indiferent de forma și mediul în care acesta este ținut. Aceasta include, dar nu se limitează la, înregistrări, corespondență, fapte, opinii, recomandări, memorandumuri, date, statistici, cărți, desene, planuri, hărți, diagrame, fotografii, înregistrări audio sau video, documente, e-mailuri, jurnale, mostre, modele și date păstrate în orice formată electronică.

Informația de interes public se referă la informațiile care sunt de interes sau beneficiu public și nu doar de interes individual, a căror divulgare este “în interesul public”, pentru că, spre exemplu, este utilă pentru înțelegerea publică a activităților guvernamentale.

Autoritățile publice includ toate organele din ramurile executivă, legislativă și judiciară ale guvernării, la toate nivelurile de guvernare, autoritățile constituționale și legale, inclusiv autorități din sectorul de securitate; și structuri non-statale care sunt deținute sau controlate de către guvern sau care au rol de agenți guvernamentali. “Autoritățile publice” includ, de asemenea, entități private sau alte entități care îndeplinesc funcții sau servicii publice sau operează cu fonduri publice substanțiale sau beneficii, dar numai în ceea ce privește îndeplinirea acestor funcții, prestarea de servicii sau utilizarea de fonduri publice sau beneficii.

Sectorul securității naționale este definit ca incluzând ”i) forțele de securitate, inclusiv dar nu limitat la forțele armate, poliție și alte entități din domeniul aplicării legii, forțele paramilitare și serviciile de informații și securitate (atât civile cât și militare), precum și ii) toate organele executive, departamentele și ministerele responsabile de coordonarea, controlul și supravegherea forțelor de securitate”

Companiile private din sectorul securității naționale înseamnă ”orice persoană juridică care îndeplinește sau a îndeplinit orice tranzacție sau afacere în sectorul securității naționale, dar numai în acea calitate, ori ca un contractor sau furnizor de servicii, facilități, personal sau bunuri inclusiv, dar nu limitate la armament, echipament și informații. Includ companiile private militare sau de securitate. Nu includ persoane juridice organizate non-profit sau organizații neguvernamentale”.

Interes legitim de securitate națională se referă la un interes al cărui scop real și impactul principal este protecția securității naționale, în conformitate cu dreptul internațional și național. (Categoriile de informație a căror nedivulgare poate fi necesară pentru a proteja un interes legitim de securitate națională sunt stabilite în Principiul 9). Un interes de securitate națională nu este legitim dacă scopul său real sau impactul său principal este de a proteja un interes fără legătură cu securitatea națională, cum ar fi protecția guvernului sau a oficialilor de situații jenante sau de expunere la activități ilicite; tănuirea de informații cu privire la încălcarea drepturilor omului, orice altă încălcare a legii sau a funcționării instituțiilor publice; consolidarea sau perpetuarea unui anumit interes politic, partid sau ideologie ; sau suprimarea protestelor legale.

Rezoluția 1954 (2013) a Adunării parlamentare a Consiliului Europei privind securitatea națională și accesul la informații¹ preia acest principiu general în articolul 9.1 statuând că ”orice informație deținută de autoritățile publice trebuie să fie liber accesibilă” și citând Principiul 1 (b) cu privire la actorii privați care ar trebui asimilați autorităților publice în contextul divulgării de informații de interes public privind securitatea națională.

Legislația Republicii Moldova prevede în mod expres dreptul la acces la informație, atât în Constituție (art. 34), cât și în legislația subsecventă, în principal legea specială în materie (Legea

¹ <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-fr.asp?fileid=20190&lang=fr>

nr. 982/2000 privind accesul la informație², în continuare Legea nr.982/2000). Aceasta stabilește la nivel de principiu că *"oricine [...] are dreptul de a căuta, de a primi și de a face cunoscute informațiile oficiale"*³ (art. 4 alin. 1), în acord cu prima teză a Principiului 1 a).

Totuși, art. 5 alin. 3 limitează conținutul acestei teze, respectiv al înțelesului noțiunii de "oricine" doar la cetățenii Republicii Moldova, precum și la cetățeni străini sau apatrizi care au domiciliul sau reședința pe teritoriul Republicii Moldova. Această restrângere a persoanelor care pot solicita informații de interes public poate fi privită în contextul în care un stat este responsabil pentru asigurarea exercițiului drepturilor omului, inclusiv a dreptului la informațiile de interes public, numai cu privire la persoanele care se află în jurisdicția sa. Această jurisdicție însă nu trebuie privită formal, prin prisma cetățeniei, a domiciliului sau reședinței. De exemplu, un cetățean străin aflat temporar într-un stat, fără a avea domiciliul sau reședința în respectivul stat, tot va avea dreptul la viață sau la libertate și siguranță personală, neputând fi privat de aceasta și considerându-se că, prin simpla sa localizare, se află în jurisdicția statului.

Mai mult, limitarea sferei solicitanților de informații de interes public nu este prevăzută de *Principiile globale* și nici de Rezoluția APCE 1954 (2013) și apare ca relevantă tocmai în contextul solicitării de informații din sfera securității naționale, pentru că implică ideea existenței unei anumite legături din care decurg și îndatoriri în raport cu statul. În concepția legislației informațiilor secrete de stat ale fostelor state comuniste, obligația păstrării caracterului secret revenea tuturor cetățenilor, nu numai persoanelor cu atribuții specifice în domeniu. Într-o astfel de concepție ar părea justificat ca solicitanții de informații care ar putea fi secrete din motive de securitate națională să se afle într-o relație de îndatorire cu statul, pentru a fi ținuti să respecte caracterul lor secret.

Însă Legea nr. 245/2008 cu privire la secretul de stat⁴ (în continuare Legea nr.245/2008) nu perpetuează concepția mai sus menționată deoarece stabilește că responsabili pentru protecția secretului de stat sunt autorități și instituții publice (art.22) și, pe de altă parte, obligă persoanele care au acces la secrete de stat în virtutea atribuțiilor lor să păstreze acest secret (art.29). Nici Codul Penal al Republicii Moldova nu sancționează decât persoanele care au atribuții de serviciu în domeniu pentru divulgarea neautorizată a secretelor de stat (art.344 CP al RM). Or, în condițiile în care solicitările de acces la informațiile de interes public sunt sau trebuie să fie urmate de o analiză asupra oportunității divulgării care poate implica inclusiv o procedură de desecretizare, realizată de cei cu atribuții în domeniu, ceea ce protejează informațiile legitim secretizate de la acces neautorizat, nu este de înțeles de ce numai cetățenii Republicii Moldova sau cei cu domiciliul sau reședința aici pot solicita informații. În plus, chiar Legea nr.245/2008 permite, în situații excepționale, accesul cetățenilor străini la informații legitim secretizate, care își păstrează acest caracter (art. 28, interpretat și în lumina art. 2 alin.2). Deci cu atât mai mult ar

² Publicată în Monitorul Oficial al RM nr. 88-90 din 28.07.2000.

³ În conformitate cu pct.6 al Hotărârii Plenului Curții Supreme de Justiție nr.1 din 2007 cu privire la examinarea cauzelor privind accesul la informațiile oficiale, *noțiunile de „informație oficială” și „informație de interes public”, au semnificația prevăzută la art.6 alin.1) din Legea privind accesul la informație nr.982-XIV din 11.05.2000. Acest fapt rezultă atât din interpretarea sistematică a Legii, cât și din jurisprudența CEDO (ex.: cazul Sârbu împotriva R. Moldova; cazul de Haes și Gijssels împotriva Belgiei). Pentru consecvență, se recomandă aprecierea informației sub aspectul „oficialității” ei în conformitate cu art.6 din Lege, aceasta figurând în calitate de parte componentă a eventualului raport litigios.*

⁴ Publicată în Monitorul Oficial al RM nr. 45-46 din 27.02.2009.

trebui să existe posibilitatea ca cetățenii străini să poată solicita și primi informații de interes public.

Relevanța accesului la informații din partea cetățenilor străini apare nu numai din perspectiva globalizării, ci, mai ales, având în vedere subiectul informațiilor din domeniul securității naționale unde există un interes suprem în divulgare, cum ar fi cele privind încălcări grave ale drepturilor omului. De aceea **este recomandabil ca sfera solicitanților de informații oficiale să fie lărgită, prin eliminarea condiționărilor și menținerea principiului că oricine poate solicita astfel de informații.** În plus, prin ”oricine” ar trebui înțeles nu numai persoanele fizice, ci și persoanele juridice, care nu sunt cuprinse între solicitanții de informații prevăzuți la art. 5. În lipsa unor modificări legislative în acest sens, ar trebui ca lărgirea sferei solicitanților de informații să se realizeze prin aplicarea cu precădere a prevederilor Articolului 10 din Convenția europeană a drepturilor omului, care recunoaște oricărei persoane, fără limitare, dreptul de a obține informații, ca parte a dreptului la liberă exprimare.

În ceea ce privește pe cei care au obligația de a divulga informații de interes public, Legea nr.982/2000 stabilește în art. 5 alin.2 ca furnizori de informații:

- a) *”autoritățile publice centrale și locale - autoritățile administrației de stat, prevăzute în Constituția Republicii Moldova și anume: Parlamentul, Președintele Republicii Moldova, Guvernul, administrația publică, autoritatea judecătorească;*
- b) *instituțiile publice centrale și locale - organizațiile fondate de către stat în persoana autorităților publice și finanțate de la bugetul de stat, care au ca scop efectuarea atribuțiilor de administrare, social-culturale și altor atribuții cu caracter necomercial;*
- c) *persoanele fizice și juridice care, în baza legii sau a contractului cu autoritatea publică ori instituția publică, sunt abilitate cu gestionarea unor servicii publice și culeg, selectează, posedă, păstrează, dispun de informații oficiale.”*

Analizând această dispoziție legală națională în raport cu Principiul 1 b) și cu definiția autorităților publice din *Principiile globale* reiese că situația contractorilor privați sau a persoanelor juridice/entităților nestatale care primesc finanțare sau beneficii publice substanțiale nu este reglementată decât în măsura în care gestionează servicii publice. Conform pct. 5 al Hotărârii Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova nr.1/2007 cu privire la examinarea cauzelor privind accesul la informațiile oficiale⁵ *”calificarea serviciului prestat de persoanele fizice sau juridice ca fiind public se va efectua conform părții a doua a definiției legale, prevăzute la art.2 din Legea contenciosului administrativ - «activitatea de interes public autorizată de o autoritate a administrației publice»”,* ceea ce nu acoperă contractorii privați din domeniul securității naționale. Or, **Principiul 1 b) și definiția autorităților publice este mai largă decât prevederea din art. 5 alin. 2 lit. c) care ar trebui amendată în sensul preluării definiției lărgite a autorității publice și a formulării din Principiul 1 b) și din Rezoluția 1954 (2013), cu introducerea de noi reglementări care să transpună și Principiile 1 d) și 1 e).**

Informațiile oficiale sunt definite de art. 6 din Legea nr.982/2000 ca *”toate informațiile aflate în posesia și la dispoziția furnizorilor de informații, care au fost elaborate, selectate, prelucrate,*

⁵ Publicată în Buletinul Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova, 2007, nr.5, pag.4.

sistematizate și/sau adoptate de organe ori persoane oficiale sau puse la dispoziția lor în condițiile legii de către alți subiecți de drept. ” De asemenea, art. 6 stabilește că documentele purtătoare de informații sunt considerate:

- ”1) oricare din următoarele (sau o parte din acestea):
 - a) orice hârtie sau alt material pe care există un înscris;
 - b) o hartă, un plan, un desen, o fotografie;
 - c) orice hârtie sau alt material pe care sunt marcaje, figuri, simboluri sau perforări care au un sens pentru persoanele calificate să le interpreteze;
 - d) orice obiect sau material din care pot fi reproduse sunete, imagini sau înscrisuri cu sau fără ajutorul unui alt articol sau mecanism;
 - e) orice alt înregistrator de informație apărut ca rezultat al progresului tehnic;
- 2) orice copie sau reproducere a purtătorilor de informații menționați la punctul 1) al prezentului alineat;
- 3) orice parte a unei copii sau reproduceri menționate la punctul 2) al prezentului alineat.”

Articolul 6 reglementează nu numai accesul liber la informațiile documentate (aflate într-un document purtător de informații, ci și informațiile oficiale nedocumentate, care se află în posesia furnizorilor (persoanelor responsabile ale acestora). Prin Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova nr.1/2007, pct.7, se dezvoltă acest aspect: ”*Constituie informație nedocumentată informația nefixată pe un suport informațional, dar despre care furnizorul de informație are cunoștință, adică este posesor al acesteia. Nu poate fi refuzată cererea de furnizare a informației pe motiv că aceasta este nedocumentată. Pot constitui exemple de informație nedocumentată: uzanța aplicată în cadrul activității furnizorului de informații; dispozițiile nescrise ale administrației furnizorului cu privire la soluționarea unor probleme incidente sferei de activitate a acestuia; indicațiile verbale ale conducătorului furnizorului de informații date unui angajat etc.* ” În consecință, legea națională este conformă cu definiția largă a informației prevăzută de Principiile globale.

De asemenea, și Principiul 1 c) este respectat din perspectiva existenței obligației de a divulga informația la cerere, limitările fiind prevăzute de lege (analiza acestor limitări va fi realizată separat, în cadrul Principiului 9), dar și din oficiu. În privința acestui ultim aspect, trebuie subliniat că, în practică, divulgarea din oficiu a unor informații din domeniul securității naționale, în temeiul art. 11 din Legea nr.982/2000, este limitată, mai ales că alin. 1, pct. 9), lit. d) este suficient de larg redactată pentru a acoperi multe aspecte din acest domeniu. De aceea **se recomandă realizarea și adoptarea unor reglementări cu putere de lege care să detalieze obligațiile de divulgare din oficiu a informațiilor din domeniul securității naționale, pornindu-se de la informațiile prevăzute de Principiul 10, în privința cărora există un interes superior sau important de divulgare.**

Strategia de informare și divulgare în domeniul apărării și securității naționale pentru anii 2012-2016, deși prevede ca obiectiv creșterea gradului de transparență a Armatei Naționale și a instituțiilor cu responsabilități în domeniul asigurării securității naționale, nu stabilește activități specifice de publicare din oficiu a unor informații cum sunt cele prevăzute de Principiul 10. În consecință, se impune amendarea strategiei curente sau cel puțin considerarea introducerii unor astfel de activități de publicare în strategia viitoare.

Concluzie: Legislația RM corespunde parțial acestui principiu întrucât urmează a fi lărgită sfera solicitanților de informații oficiale, definiția autorităților publice și detaliată obligația de divulgare din oficiu a informațiilor din domeniul securității naționale.

Principiul 2: Aplicarea acestor principii

- a) *Aceste principii se aplică exercițiului dreptului la acces la informații identificat în Principiul 1 atunci când autoritățile publice afirmă sau confirmă că divulgarea de informații poate cauza un prejudiciu securității naționale;*
- b) *Având în vedere că securitatea națională este unul dintre cele mai importante motive publice pentru restricționarea accesului la informații, atunci când autoritățile publice susțin alte motive publice pentru restricționarea accesului – inclusiv relațiile internaționale, ordinea publică, sănătatea publică și siguranța publică, aplicarea legii, acordarea unor opinii viitoare libere, formularea de politici eficiente și interesele economice ale statului – trebuie să respecte cel puțin standardele impuse pentru restricționarea dreptului la acces la informație stabilite prin aceste principii, după caz;*
- c) *Este o bună practică să existe o definiție precisă a securității naționale în legislația națională, în concordanță cu necesitățile unei societăți democratice, atunci când aceasta este folosită pentru a limita accesul la informație.*

Securitatea națională reprezintă una dintre limitările constituționale și legale în ordinea de drept a Republicii Moldova, prevăzută de art. 34 din Constituție, de art. 7 din Legea nr.982/2000 și de art. 8 al Legii securității statului nr.618/1995⁶ (în continuare "Legea nr.618/1995"). Totuși, securitatea națională nu este definită potrivit bunei practici recomandate de Principiul 2 c), ci este un concept larg și vag formulat. Ceea ce este definit mai precis este securitatea statului, ca parte a securității naționale, respectiv ca "*protecția suveranității, independenței și integrității teritoriale a țării, a regimului ei constituțional, a potențialului economic, tehnico-științific și defensiv, a drepturilor și libertăților legitime ale persoanei împotriva activității informative și subversive a serviciilor speciale și organizațiilor străine, împotriva atentatelor criminale ale unor grupuri sau indivizi aparte*"⁷. Art. 5 alin. 3 din Legea privind Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova nr.753/1999⁸ (în continuare Legea nr.753/1999) exceptează de la divulgare informațiile care ar putea prejudicia securitatea de stat.

În aceste condiții, în care cele două noțiuni nu se suprapun, definiția precisă fiind în legătură cu conceptul mai restrâns, se impune o clarificare și abordare consolidată a limitării accesului la informații de interes public pe motive de securitate națională. Acesta se poate realiza ori prin definirea mai precisă a securității naționale ori prin limitarea conceptului, atunci când are impact asupra accesului liber la informații, la cel de securitate de stat (a statului).

⁶ Publicată în Monitorul Oficial al RM nr.10-11 din 13.02.1997.

⁷ Art. 1 al Legii securității statului nr.618/1995.

⁸ Publicată în Monitorul Oficial al RM nr.156 din 31.12.1999.

În privința respectării Principiului 2 b) se remarcă faptul că Legea nr.982/2000 nu stabilește un regim special cu privire la solicitarea de informații din domeniul securității naționale, standardele fiind aceleași cu privire la toate informațiile cu accesibilitate limitată.

Concluzie: Legislația RM corespunde parțial acestui principiu întrucât urmează a clarifica noțiunea de "securitate națională" pentru a impune o abordare consolidată a limitării accesului la informații de interes public pe motiv de securitate națională.

Principiul 3: Condiții pentru limitarea dreptului la informație din motive de securitate națională

Nu poate fi impusă nicio restricție privind dreptul la informație din motive de securitate națională, dacă guvernul nu poate demonstra că: (1) restricția (a) este prevăzută de lege și (b) este necesară într-o societate democratică (c) pentru a proteja un interes legitim de securitate națională; și (2) legea prevede garanții adecvate împotriva abuzurilor, inclusiv examinare promptă, completă, accesibilă și efectivă a valabilității restricției de către o autoritate independentă de supraveghere, precum și examinarea completă de către instanțele de judecată.

(a) Prevăzută de lege. Legea trebuie să fie accesibilă, lipsită de ambiguitate, elaborată cu atenție și precizie, cu scopul de a permite persoanelor fizice să înțeleagă ce informație poate fi nedivulgată și ce informație trebuie divulgată, precum și care acțiuni privind informațiile sunt sancționate.

(b) Necesară într-o societate democratică.

(i) Divulgarea informației trebuie să prezinte un risc real și identificabil al unui prejudiciu semnificativ pentru un interes legitim de securitate națională.

(ii) Riscul prejudiciului din motiv de divulgare trebuie să prevaleze asupra interesului public general de divulgare.

(iii) Restricția trebuie să respecte principiul proporționalității și trebuie să fie mijlocul minim de restricție disponibil împotriva prejudiciului.

(iv) Restricția nu trebuie să compromită însăși esența dreptului la informație.

(c) Protecția unui interes legitim de securitate națională. Categoriile restrânse de informații care pot fi nedivulgate din motive de securitate națională trebuie clar stabilite în lege.

Note: A se vedea definiția termenului "interes legitim de securitate națională" în secțiunea Definiții de mai sus. Principiul 3(b) este cu atât mai important în cazul în care securitatea națională nu este clar definită în lege, după cum se recomandă la principiul 2.

"Interes public" nu este definit în aceste principii. În principiul 10 este stabilită o listă de categorii de interes public de importanță deosebită care trebuie publicată în mod proactiv și nu trebuie niciodată tăinuită. În principiul 37 este stabilită o listă de categorii de activități ilicite care prezintă un interes deosebit pentru public și pe care funcționarii publici trebuie și pot să le divulge fără frica de represalii.

La echilibrarea riscului de prejudiciu împotriva interesului public în ceea ce privește divulgarea, trebuie să se țină cont de posibilitatea atenuării oricărui prejudiciu de pe urma divulgării, inclusiv prin mijloace care necesită cheltuieli rezonabile de fonduri. În continuare urmează o listă ilustrativă de factori care trebuie luată în considerare la luarea deciziei referitoare la interesul public pentru divulgare și dacă acesta prevalează asupra riscului prejudiciului:

- *factori care favorizează divulgarea: este rezonabilă presupunerea că divulgarea poate (a) promova discuția transparentă a afacerilor publice (b) spori responsabilitatea guvernului (c) contribui la dezbateri pozitive și informa referitor la probleme importante sau chestiuni de interes major, (d) promova supravegherea efectivă a cheltuielilor fondurilor publice, (e) dezvălui motivele pentru o hotărâre de guvern, (f) contribui la protecția mediului înconjurător, (g) dezvălui amenințări în ceea ce privește sănătatea sau siguranța publică sau (h) dezvălui sau ajuta la instituirea răspunderii pentru încălcări ale drepturilor omului sau ale dreptului umanitar internațional.*
- *factori care favorizează nedivulgarea: divulgarea ar reprezenta, probabil, un risc real și identificabil de prejudiciu adus unui interes legitim de securitate națională;*
- *factori care sunt irelevanți: divulgarea ar putea în mod rezonabil (a) cauza jenă sau pierderea încrederii în guvern sau într-un funcționar public sau (b) slăbi un partid politic sau o ideologie.*

Faptul că divulgarea ar putea aduce prejudiciu economiei unei țări ar putea fi relevant pentru a stabili dacă informația trebuie nedivulgată din acest motiv, dar nu din motive de securitate națională.

Rezoluția 1954 (2013) preia și acest principiu general în articolul 9.2 statuând că: *excepțiile de la regula accesului liber la informații care se întemeiază pe securitatea națională ori alt interes public la fel de important trebuie să fie prevăzute de lege, să urmărească un scop legitim și să fie necesare într-o societate democratică.*

Principiul 3 în prima sa teză își găsește reflectarea în art. 7 alin. 4 din Legea nr.982/2000, care prevede 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..* Acesta acoperă în mod expres și prevederea din Principiul 3 b ii), subliniindu-se importanța acestui aspect special al condiției necesității într-o societate democratică.

De asemenea, prin necesitatea demonstrării faptului că prejudiciul adus drepturilor protejate prin nedivulgare este mai mare decât interesul public în cunoașterea informației, se poate subînțelege că este acoperit și Principiul 3 b i), deoarece demonstrația nu poate avea loc în lipsa stabilirii, într-un prim pas, a riscului real și identificabil de prejudiciere semnificativă a interesului legitim al securității naționale. Însă, pentru a fi funcțională, prevederea cu caracter de principiu general, respectiv aplicarea acestui test în trei pași ("triplul test")⁹, trebuie să se realizeze și în practică, ori de câte ori este refuzat accesul la informații pe motive de securitate națională, așa cum impune și aplicarea Principiului 4 c).

În ceea ce privește calitatea legii impusă de Principiul 3 a) atât Legea nr.982/2000 cât și reglementările speciale din domeniul informațiilor secrete și al serviciilor de informații sunt în general în acord cu principiul, fiind accesibile și destul de clar redactate. Diversele neclarități sunt tratate separat în cursul acestei analize, fără să fie atât de serioase încât să afecteze esențial condiția prevederii legale a limitării accesului la informații.

⁹ Restricția a) este prevăzută de lege; b) este necesară într-o societate democratică c) pentru protecția unui interes legitim de securitate națională.

O notă specială legată de accesibilitate se referă la reglementările secundare cu impact asupra transparenței informațiilor despre care există o prezumție importantă de divulgare sau un interes superior de divulgare, prevăzute de Principiul 10. În acest sens **se recomandă o analiză atentă din partea autorităților statului a tuturor reglementărilor secundare** (de exemplu: regulamente, ordine ale conducătorilor unor autorități, proceduri interne) **și adoptarea de măsuri pentru a face publice toate reglementările care conțin informații prevăzute de Principiul 10, cum ar fi cele privind sistemul penitenciar sau procedurile privind privarea de libertate sau supravegherea.**

Principiul 3 b) iii) și iv) își regăsesc consacrarea în legislația Republicii Moldova prin aceea că Legea nr.982/2000 prevede în art.7 alin. 3 că *dacă accesul la informațiile, documentele solicitate este parțial limitat, furnizorii de informații sunt obligați să prezinte solicitanților părțile documentului, accesul la care nu conține restricții conform legislației, indicându-se în locurile porțiunilor omise una din următoarele sintagme: "secret de stat", "secret comercial", "informație confidențială despre persoană". Refuzul accesului la informație, la părțile respective ale documentului se întocmește cu respectarea prevederilor articolului 19 din prezenta lege.*

În privința Principiul 3 c), Legea nr. 982/2000 prevede, în art. 7, o listă restrânsă de categorii de informații care pot fi exceptate de la divulgare, respectiv

(1) *Exercitarea dreptului de acces la informație poate fi supusă doar restricțiilor reglementate prin lege organică și care corespund necesităților:*

- a) *respectării drepturilor și reputației altei persoane;*
- b) *protecției securității naționale, ordinii publice, ocrotirii sănătății sau protecției moralei societății.*

(2) *În conformitate cu alineatul (1) al prezentului articol, accesul la informațiile oficiale nu poate fi îngăduit, cu excepția:*

- a) *informațiilor atribuite la secret de stat, reglementate prin lege organică, a căror divulgare neautorizată sau pierdere poate aduce atingere intereselor și/sau securității Republicii Moldova;*
- b) *informațiilor confidențiale din domeniul afacerilor, prezentate instituțiilor publice cu titlu de confidențialitate, reglementate de legislația privind secretul comercial, și care țin de producție, tehnologie, administrare, finanțe, de altă activitate a vieții economice, a căror divulgare (transmitere, scurgere) poate atinge interesele întreprinzătorilor;*
- c) *informațiilor cu caracter personal, a căror divulgare este considerată drept o imixtiune în viața privată a persoanei, protejată de legislația privind protecția datelor cu caracter personal;*
- d) *informațiilor ce țin de activitatea operativă și de urmărire penală a organelor de resort, dar numai în cazurile în care divulgarea acestor informații ar putea prejudicia urmărirea penală, interveni în desfășurarea unui proces de judecată, lipsi persoana de dreptul la o judecare corectă și imparțială a cazului său, ori ar pune în pericol viața sau securitatea fizică a oricărei persoane - aspecte reglementate de legislație;*
- e) *informațiilor ce reflectă rezultatele finale sau intermediare ale unor investigații științifice și tehnice și a căror divulgare privează autorii investigațiilor de*

prioritatea de publicare sau influențează negativ exercitarea altor drepturi protejate prin lege.

Cu privire la redactarea de mai sus trebuie remarcat că securitatea națională este incidentă numai cu privire la excepția prevăzută de alin.2 lit. a). Celelalte litere reglementează situații în care interesul legitim protejat prin nedivulgare este altul decât securitatea națională (dreptul la liberă concurență, dreptul la viață privată, administrarea justiției penale, dreptul la un proces echitabil, dreptul la viață și dreptul la integritate personală, economia națională). În aceste cazuri, refuzul de a divulga informații nu trebuie să se realizeze prin invocarea securității naționale. Evident că și în aceste situații, având în vedere Principiul 2 b), trebuie să se urmeze procedurile și să existe garanțiile prevăzute de *Principiile globale*. O clarificare a acestui aspect în Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova nr.1/2007 ar fi fost utilă.

În consecință, în cazurile în care se invocă securitatea națională, potrivit legislației naționale, divulgarea poate fi refuzată numai cu privire la acele informații care sunt formal atribuite la secrete de stat și, în plus, a căror divulgare aduce prejudicii interesului legitim protejat, prejudicii demonstrabile prin aplicarea ”triplului test” prevăzut de Principiul 3. Astfel, categoriile de informații exceptate de la divulgare pe motive de securitate națională sunt limitativ stabilite de lege, inclusiv prin indicarea unei proceduri formale (secretizarea), respectându-se Principiul 3 c).

Legea nr. 982/2000 stabilește, în art.21, căile de atac prin care un refuz de divulgare a informațiilor pe motive de securitate națională poate fi contestat:

- 1) *Persoana care se consideră lezată într-un drept sau interes legitim de către furnizorul de informații poate ataca acțiunile acestuia atât pe cale extrajudiciară, cât și direct în instanța de contencios administrativ competentă.*
- 2) *Persoana, de asemenea, se poate adresa pentru apărarea drepturilor și intereselor sale legitime avocatului parlamentar.*

Calea de atac extrajudiciară se referă la contestația adresată conducătorului furnizorului de informații sau organului ierarhic superior al acestuia (art.22 din Legea nr.982/2000). *Principiile globale* definesc **independența** autorității prevăzută de teza a II-a a Principiului 3 drept calitatea de a fi liber de ”influența, ghidarea, controlul executivului, inclusiv a tuturor autorităților sectorului de securitate” din punct de vedere instituțional, financiar și operațional. În consecință, calea de atac extrajudiciară nu poate fi definită drept o garanție împotriva abuzului care să implice o verificare promptă, completă, accesibilă și eficientă a validității restricției din partea unei autorități independente.

Calea de atac judiciară îndeplinește condițiile de independență, astfel cum a fost definită mai sus.

Promptitudinea controlului judiciar trebuie privită în primul rând prin prisma termenului de sesizare al instanței, de o lună, care stabilește un just echilibru între posibilitatea efectivă a celui interesat de a determina revizuirea unei limitări a dreptului la informații din motive de securitate națională și o exercitare cu celeritate a controlului. În privința duratei procedurii, Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova nr.1/2007 (pct.2), stabilește clar că prevederile Legii nr.982/2000 se completează cu prevederile Legii nr.793/2000 a contenciosului administrativ, care stabilește termene scurte care asigură examinarea rapidă a fondului cererii

(art.22). Astfel, controlul judiciar răspunde și cerinței de promptitudine impusă de Principiul 3 teza a II-a.

În ceea ce privește întinderea controlului judiciar, care, în optica Principiului 3 teza a II-a, trebuie să fie ”complet”, din interpretarea Legii nr.982/2000, în lumina Hotărârii Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova nr.1/2007, rezultă că, pe de o parte, cei interesați se pot adresa cu cereri care pot avea ca obiect orice aspect pe care îl apreciază a leza dreptul la informații, iar, pe de altă parte, că instanța analizează orice aspect necesar lămurii cauzei și are acces inclusiv la informații secretizate. Astfel, art. 21 alin. 3 prevede că: *persoana care se consideră lezată într-un drept sau interes legitim poate ataca orice acțiune sau inacțiune a persoanei responsabile pentru primirea și examinarea cererilor de acces la informații, dar în special cu privire la:*

- a) *refuzul neîntemeiat de a primi și înregistra cererea;*
- b) *refuzul de a asigura accesul liber și necondiționat la registrele publice aflate la dispoziția furnizorului de informații;*
- c) *încălcarea termenelor și procedurii de soluționare a cererii de acces la informație;*
- d) *neprezentarea sau prezentarea necorespunzătoare a informațiilor solicitate;*
- e) *refuzul neîntemeiat de a prezenta informațiile solicitate;*
- f) *atribuirea neîntemeiată a informației la categoria informațiilor care conțin secrete de stat, secrete comerciale sau la categoria altor informații oficiale cu accesibilitate limitată;*
- g) *secretizarea neîntemeiată a unor informații;*
- h) *stabilirea plății și mărimii acesteia pentru informațiile furnizate;*
- i) *cauzarea unor prejudicii materiale și/sau morale prin acțiunile ilegale ale furnizorului de informații.*

Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova nr.1/2007 precizează la pct. 45 că: *”pe parcursul examinării pricinii, în particular în dependență de cerințele înaintate, instanța va cerceta și se va expune asupra următoarelor circumstanțe:*

- *existența adresării reclamantului către pârât cu o cerere privind furnizarea informației oficiale;*
- *termenul în cadrul căruia s-a oferit răspunsul la cerere, dacă a expirat termenul în cadrul căruia furnizorul trebuia să remită informația;*
- *deținerea informației de către pârât sau inexistența informației solicitate în posesia acestuia;*
- *dacă informația se încadrează în categoriile de informații cu accesibilitate limitată;*
- *preponderența interesului public pentru divulgarea informației cu caracter limitat;*
- *a avut sau nu reclamantul acces real la informația solicitată;*
- *corespunde răspunsul oferit de pârât cu informația solicitată de reclamant, cu constatarea părții în care informația este necorespunzătoare;*
- *dacă informația a ajuns la destinatar în termenul stabilit;*
- *existența și întinderea prejudiciului cauzat prin nefurnizarea sau furnizarea defectuoasă a informației oficiale;*

- *alte circumstanțe care se impun a fi constatate pentru soluționarea corectă a cauzei deduse judecării.*

Legea nr.982/2000 stabilește, în art 21 alin. (5) că *instanța de judecată, în cadrul examinării litigiilor privind accesul la informație, va întreprinde toate măsurile rezonabile și suficiente de precauție, inclusiv convocarea ședințelor închise, pentru a evita divulgarea informațiilor, accesul limitat la care poate fi îndreptățit.* Această prevedere asigură posibilitatea reală ca instanța să analizeze toate aspectele necesare în cazurile în care este invocată securitatea națională în mod legitim. În consecință, controlul judecătoresc apare ca având vocația de a fi ”complet”.

Accesibilitatea controlului judiciar trebuie analizată prin prisma potențialelor piedici pe care persoanele interesate le pot întâmpina (cum ar fi termene nerezonabile de sesizare, costuri judiciare exagerate – taxe de judecată, asistență juridică obligatorie etc). În lipsa acestora, controlul judiciar răspunde cerințelor de accesibilitate impuse de Principiul 3 teza a II-a.

Analiza cerinței eficienței controlului judiciar trebuie făcută în lumina soluțiilor pe care le poate dispune instanța de judecată. Articolul 24 din Legea nr.982/2000 precizează că *instanța de judecată decide aplicarea unor sancțiuni în conformitate cu legislația, repararea prejudiciului cauzat prin refuzul nelegitim de a furniza informații sau prin alte acțiuni ce prejudiciază dreptul de acces la informații, precum și satisfacerea neîntârziată a cererii solicitantului.* Trebuie remarcat că în această listă nu este menționată expres desecretizarea informațiilor, deși, pe de o parte, obiectul controlului poate consta în atribuirea neîntemeiată a informației la categoria informațiilor care conțin secrete de stat (art. 21 alin. 3 lit. f) din Legea nr.982/2000) sau în secretizarea neîntemeiată a unor informații (art. 21 alin. 3 lit. g) din Legea nr.982/2000), iar pe de altă parte, instanța este chemată să aplice ”triplul test”, respectiv să analizeze dacă, chiar atunci când o informație este secretizată, nu există un interes public pentru divulgare care primează. Ce se întâmplă atunci când instanța constată că informația solicitată este secret de stat, că secretizarea urmărește un interes legitim de securitate națională, dar că există un interes public care primează? Va fi simpla dispoziție a instanței de a se divulga informațiile suficientă pentru ca aceasta să se și petreacă, atât timp cât instanța nu a dispus și desecretizarea?

Mai mult, Legea nr.245/2008 precizează printre temeiurile desecretizării, *existența unei decizii care constată drept neîntemeiată secretizarea informațiilor* (art.18 alin.1 lit. d). Astfel, pentru a se produce divulgarea (ulterior desecretizării), ar trebui ca persoana interesată să se adreseze din nou instanței de contencios administrativ, de data aceasta în temeiul Legii nr.245/2008 (art. 17)? Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova nr.1/2007 nu lămurește acest aspect. Mai mult, trebuie reținut că, potrivit jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului (...), informația secretizată care intră în spațiul public își pierde caracterul secret, astfel încât nu se mai justifică un interes legitim în păstrarea caracterului secret, trebuind să se producă desecretizarea.

În consecință, **pentru a da eficiență completă procedurii de revizuire pe cale judecătorească a refuzului de a divulga informații pe motive de securitate națională și pentru evitarea dublării unor proceduri, art. 24 din Legea nr.982/2000 ar trebui modificat pentru a include și desecretizarea informațiilor printre soluțiile pe care le pronunță instanța de judecată.**

În ceea ce privește controlul exercitat de avocatul parlamentar, prevăzut de art. 21 alin. 2 din Legea nr.982/2000, trebuie remarcat că Legea nr. 1349/1997 cu privire la avocații parlamentari a fost abrogată la data de 3 aprilie 2014, prin intrarea în vigoare a Legii nr.52/2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul) ("Legea nr.52/2014")¹⁰. De aceea, **pentru a evita orice fel de interpretare prin analogie, art.21 alin.2 din Legea nr. 982/2000 trebuie modificat pentru a face trimitere la nou-creata instituție.**

Chiar în lipsa unei asemenea modificări legislative, din reglementarea generală a atribuțiilor Avocatului Poporului reiese că acesta are posibilitatea de a analiza și plângeri privind încălcarea dreptului la informații pe motive de securitate națională, respectiv de a se sesiza din oficiu în această privință. Cu privire la Principiul 3, trebuie remarcat că instituția Avocatului Poporului prezintă caracterele de independență impuse de acesta. De asemenea, această formă de control nu prezintă probleme din perspectiva accesibilității sau promptitudinii procedurii, cel puțin la nivel teoretic, având în vedere noutatea reglementării. În privința caracterului complet al controlului exercitat de Avocatul Poporului, se remarcă faptul că, potrivit art.11 lit. k) din Legea nr.52/2014, acesta are dreptul *să solicite și să primească de la autoritățile publice, de la persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile informațiile, documentele și materialele necesare pentru exercitarea atribuțiilor, inclusiv informațiile oficiale cu accesibilitate limitată și informațiile atribuite la secret de stat în condițiile legii*. Din acest punct de vedere, controlul său are potențialul de a fi complet.

Eficiența limitată a acestei forme de control independent asupra refuzului de a divulga informații de interes public pe motive de securitate națională trebuie privită prin prisma faptului că Avocatul Poporului nu poate emite decât recomandări, deși art. 24 alin.4 din Legea nr.52/2014 îi permite ca, în cazul în care nu este mulțumit de măsurile luate ca urmare a recomandărilor, să se adreseze unui organ ierarhic superior și/sau să informeze opinia publică. Organul ierarhic superior nu este însă obligat decât să-i divulge un răspuns, nu să se și conformeze recomandărilor. De asemenea, informarea opiniei publice cu privire la informații de interes public refuzate la divulgare pe motive de securitate națională, nu poate funcționa decât ca o garanție extrem de restrânsă în sensul respectării recomandărilor Avocatului Poporului, atât timp cât acesta are obligația de a păstra caracterul secret sau confidențial al informațiilor primite.

În plus față de cele două forme de control prevăzute de Legea nr.982/2000, în privința restricționării accesului la informații pe motive de securitate națională de către Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova (în baza art. 5 alin. 3 din Legea nr.753/1999), există și controlul realizat prin Subcomisia pentru exercitarea controlului parlamentar asupra activității Serviciului de Informații și Securitate, din cadrul Comisiei pentru securitate națională, apărare și ordinea publică, prevăzută de Legea nr.797/1996 pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului¹¹. Articolul 28 stabilește:

- (1) *În cadrul Comisiei pentru securitatea națională, apărare și ordinea publică activează o subcomisie pentru exercitarea controlului parlamentar asupra activității Serviciului de Informații și Securitate (S.I.S.). [...]*

¹⁰ Publicată în Monitorul Oficial al RM nr. 110 -114 din 09.05.2014.

¹¹ Republicată în Monitorul Oficial al RM nr.50 din 07.04.2007.

- (2) *Subcomisia supraveghează respectarea de către S.I.S. a legalității, a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului și a ordinii democratice din stat, asigură neadmiterea angajării politice a S.I.S.*
- (3) *Subcomisia verifică respectarea de către S.I.S. a prevederilor Constituției și a legilor care reglementează activitatea S.I.S., examinează cazurile de violare a Constituției, a legilor, a drepturilor și libertăților constituționale ale cetățenilor.*
- (4) *Membrii subcomisiei au acces la informații secrete, semnând, în fiecare caz aparte, un angajament de a păstra confidențialitatea informațiilor ce constituie secret de stat, purtând răspundere în conformitate cu legislația.*
- (5) *Membrii subcomisiei pot solicita, cu acordul președintelui acesteia, informații secrete și informații privind activitatea curentă a S.I.S., cu excepția informațiilor privind activitatea operativă a serviciului sau identitatea persoanelor care activează sub acoperire, făcând parte din personalul scriptic sau având misiuni specifice care necesită nedivulgarea identității.*

Rezultă că forma de control este limitată în primul rând de faptul că această subcomisie nu poate accesa toate informațiile care ar putea fi relevante (a se vedea și Principiul 6 și Principiul 32). Mai mult, nu este clar ce poate face această subcomisie în cazul în care constată încălcarea de către SIS a dreptului la informație sub pretexte de securitate națională. Deși subcomisia nu are competența de a iniția o anchetă în situația respectivă, aceasta poate fi realizată prin intermediul comisiei în cadrul coreea activează în condițiile art.31 din Legea nr.797/1996 .

Concluzie: *Legislația RM corespunde condițiilor triplului test, iar reglementările legale din domeniul informațiilor secrete sunt clare și accesibile. De asemenea, categoriile de informații exceptate de la divulgare pe motiv de securitate națională sunt limitativ prevăzute de lege. Deși calea de atac extrajudiciară nu reprezintă o garanție împotriva abuzului în actuala reglementare, controlul judiciar îndeplinește condițiile de independență, are vocația de a fi complet, este accesibil și parțial eficient.*

Principiul 4: Sarcina autorității publice de a stabili legitimitatea oricărei restricții

- a) *Sarcina demonstrării legitimității oricărei restricții este a autorității publice ce urmărește să limiteze accesul la informații;*
- b) *Dreptul la informații trebuie interpretat și aplicat în sens larg și orice restricții trebuie interpretate restrâns;*
- c) *În exercitarea acestei sarcini, nu este suficient ca o autoritate publică să se limiteze la a afirma că există riscul unui prejudiciu; autoritatea are obligația de a oferi motive specifice, de fond pentru a-și susține afirmațiile;*

Notă: Orice persoană care solicită acces la informație trebuie să beneficieze de o oportunitate echitabilă pentru a contesta temeiul revendicat la evaluarea riscurilor în fața unei autorități administrative și judiciare, în conformitate cu principiile 26 și 27.

d) In nici un caz nu poate fi considerata decisivă simpla emitere a unui act de către un ministru sau alt funcționar, în care se pretinde că divulgarea informației ar prejudicia securitatea națională.

Rezoluția 1954 (2013) transpune acest principiu în art.9.3: *limitările la regula accesului liber la informații, inclusiv regula neutralității Internetului, trebuie interpretate restrâns. Sarcina demonstrării legitimității oricărei restricții este a autorității publice care dorește să refuze divulgarea.*

Articolul 7 alin. 4 din Legea nr.982/2000, stabilește sarcina demonstrării legitimității limitării în conformitate cu Principiul 4 a), ca fiind a autorității publice, indiferent de interesul protejat, deci și în cazul securității naționale. În același sens se pronunță și Plenul Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova în Hotărârea nr.1/2007, pct. 10: *reieșind din prevederile art.7 alin.(4) din Lege, furnizorul de informații va trebui să probeze în instanța de judecată întrunirea elementelor enunțate la punctul precedent în privința restricției aplicate. Dacă furnizorul nu justifică toate elementele sau instanța de judecată consideră că argumentele invocate sunt neconvingătoare ori impertinente, furnizorul va fi obligat de a elibera informația”. Articolul 7 alin. 4 se aplică nu numai în faza contencioasă, ci și în faza precontencioasă, atunci când furnizorul de informații primește o solicitare de informații oficiale.*

De asemenea, prin interpretarea sistematică a dispozițiilor Legii nr.982/2000 se poate afirma că regula o prezintă accesul liber la informații, chiar și în domeniul securității naționale, iar excepțiile sunt de strictă interpretare, în conformitate cu Principiul 4 b).

Cu privire la Principiul 4 c) trebuie precizat că, pe lângă regula privind sarcina probei înfățișată mai sus, art. 19 alin. 1 din Legea nr.982/2000 stabilește obligativitatea motivării refuzului: *refuzul de a furniza o informație, un document oficial va fi făcut în scris, indicând-se data întocmirii refuzului, numele persoanei responsabile, motivul refuzului, făcându-se în mod obligatoriu trimitere la actul normativ (titlul, numărul, data adoptării, sursa publicației oficiale), pe care se bazează refuzul, precum și procedura de recurs a refuzului, inclusiv termenul de prescripție. Aceste două prevederi trebuie interpretate coroborat și în contextul Principiului 4 d), astfel încât motivarea refuzului să fie detaliată pe fond, simpla invocare a caracterului de secret de stat a unei informații fiind insuficientă.*

Chiar dacă o evaluare a prejudiciului adus prin publicarea unei informații ar trebui să aibă loc la momentul secretizării sale, aceasta nu trebuie să genereze refuzuri formale pe motivul secretizării. Analiza prejudiciului trebuie să aibă loc la fiecare solicitare de informații secrete de stat, iar raționamentul care stă la baza refuzului de a divulga informația să fie prezentat solicitantului. Această abordare trebuie promovată prin stabilirea de bune practici și prin reglementările interne ale autorităților care gestionează secrete de stat.

Concluzie: *Legislația RM stabilește sarcina autorităților publice de a stabili legitimitatea oricărei restricții și obligativitatea motivării refuzului, fiind în conformitate cu Principiul 4.*

Principiul 5: Nicio excepție pentru nicio autoritate publică

- a) *Nicio autoritate publică – inclusiv autoritatea judecătorească, legislativul, instituțiile de supraveghere, agențiile de informații, forțele armate, poliția, alte agenții de securitate, cabinetele șefului de stat și al guvernului, precum și orice birouri componente ale acestora – nu poate fi exceptată de la obligația de divulgare a informațiilor;*
- b) *Securitatea națională nu constituie temei pentru nedivulgarea informației doar din simplu motiv că aceasta a fost generată de, sau în comun cu, un stat străin sau un organ inter-guvernamental sau o anumită autoritate publică sau o unitate în cadrul unei autorități.*

Notă: În ceea ce privește informațiile generate de un stat străin sau un organ inter-guvernamental, a se vedea Principiul 9 (a) (v).

Principiul 5 este respectat de legislația Republicii Moldova, acesta neexcluzând în mod expres nicio autoritate de la obligația de a divulga informații.

Concluzie: *Legislația RM corespunde deplin Principiului 5.*

Principiul 6: Accesul la informație al organelor de supraveghere

Toate instituțiile de supraveghere, de petiționare [Avocatul poporului] și de apel, inclusiv instanțele și tribunalele, trebuie să aibă acces la toate informațiile relevante pentru îndeplinirea atribuțiilor lor, inclusiv informațiile de securitate națională, indiferent de nivelul de secretizare.

Notă: Acest principiu este descris în detaliu în Principiul 32. El nu se referă la divulgarea publică de către organele de supraveghere. Organele de supraveghere trebuie să mențină caracterul secret al tuturor informațiilor care au fost secretizate în mod legitim în conformitate cu aceste Principii, după cum este prevăzut în Principiul 35.

Acest aspect a fost analizat la Principiul 3 de mai sus, cu privire la formele de control legate de accesul la informațiile de interes public și va fi analizat și în Partea a V-a. Instanțele și Avocatul Poporului au acces la toate informațiile pe care le consideră relevante pentru îndeplinirea mandatului lor, indiferent de nivelul de secretizare. În schimb, Subcomisia de control a activității SIS nu are acces la toate informațiile privind activitatea SIS, respectiv la informațiile privind activitatea operativă a serviciului sau identitatea persoanelor care activează sub acoperire, făcând parte din personalul scriptic sau având misiuni specifice care necesită nedivulgarea identității. Aceasta deși aceste informații sunt de drept informații secrete de stat (art. 16 din Legea nr.618/1995 și art. 6 alin. 3 din Legea nr.753/1999), iar membrii subcomisiei au dreptul să acceseze informații secrete de stat, cu respectarea confidențialității lor. În consecință, **limitarea prevăzută de art.27 alin. 6 teza a II-a din Regulamentul Parlamentului (Legea nr. 797/1996) trebuie eliminată pentru a se respecta Principiul 6.**

Concluzie: *Legislația RM corespunde parțial Principiului 6 întrucât nu toate instituțiile de*

supraveghere au acces la informațiile de securitate națională relevante pentru îndeplinirea atribuțiilor lor.

Principiul 7: Resurse

Statele trebuie să aloce resurse adecvate și să ia alte măsuri necesare, precum adoptarea de reglementări și buna administrare a arhivelor, pentru a se asigura că aceste Principii sunt respectate în practică.

Acest principiu nu pune probleme serioase la nivel general de reglementare, atât timp cât în Republica Moldova sunt reglementate majoritatea aspectelor prevăzute de *Principiile globale*, inclusiv administrarea arhivelor. Acolo unde există lacune legislative, ele vor fi tratate la principiul în cauză, și, în virtutea Principiului 7, trebuie să-și găsească o soluționare normativă. În privința asigurării resurselor de toate tipurile (financiare, materiale, informaționale, umane), problema se pune mai ales în practică, nu la nivel de reglementare. Astfel, **pentru a respecta Principiul 7, autoritățile statului trebuie să se asigure că aloca toate resursele necesare pentru respectarea dreptului la informații conform *Principiilor globale*.**

Concluzie: Nu au fost identificate prevederi legislative contrare acestui principiu.

Principiul 8: Starea de urgență

În timpul stării de urgență, care amenință existența națiunii, declarată oficial și legal conform atât legislației naționale, cât și celei internaționale, un stat poate deroga de la obligațiile sale privind dreptul de a solicita, primi și disemina informații, numai în măsura în care acest se impune de către exigențele situației și numai când și pentru atât timp cât derogarea este în concordanță cu celelalte obligații ale statului potrivit dreptului internațional și nu implică niciun fel de discriminare.

Notă: Anumite aspecte legate de dreptul de a căuta, primi și disemina informații și idei sunt atât de fundamentale pentru a beneficia de drepturile inderogabile încât acestea ar trebui să fie întotdeauna pe deplin respectate, chiar și în situații de urgență publică. Drept exemplu non-exhaustiv este o parte sau întreaga informație conținută în principiul 10, care are un astfel de caracter.

Legea privind regimul stării de urgență, de asediu și de război nr. 212/2004¹² (Legea nr. 212/2004) reglementează regimul stării de urgență, de asediu și de război în Republica Moldova. În art. 5 se stabilește posibilitatea restrângerii unor drepturi ale omului (deci inclusiv dreptul la informații) astfel:

- (1) *Pe durata stării de urgență, de asediu sau de război, în funcție de gravitatea situației ce a determinat instituirea acesteia, poate fi restrâns, dacă este cazul, exercițiul unor drepturi sau libertăți ale cetățenilor în conformitate cu art. 54 din Constituție.*

¹² Publicată în Monitorul Oficial al RM nr. 132-137 din 06.08.2004.

- (2) *Restrângerea prevăzută la alin.(1) trebuie să fie conformă cu obligațiile care rezultă din tratatele internaționale privind drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte și nu poate implica discriminarea unor persoane sau a unor grupuri de persoane exclusiv din considerente de rasă, naționalitate, limbă, religie, sex, convingeri politice sau origine socială.*

Principiul 8 este reflectat, în principiu, de legislația Republicii Moldova. În plus, legea națională (art. 6 din Legea nr. 212/2004) instituie și o garanție cu privire la respectarea Principiului 8 - informarea Secretarului General al ONU și Secretarului General al Consiliului Europei asupra restrângerii drepturilor și libertăților cetățenilor în timpul stării de urgență, de asediu sau de război.

Totuși, pentru respectarea Principiului 10, se impune ca cel puțin anumite informații dintre cele prevăzute de acesta să nu fie cu acces limitat, nici chiar în situația stării de urgență, de asediu sau de război. Legea nr.212/2004 face trimitere la art. 54 din Constituția Republicii Moldova, conform căruia nu pot fi restricționate: accesul liber la justiție, prezumția de nevinovăție, neretroactivitatea legii, dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle, precum și dreptul la viață și la integritate fizică.

Pe de altă parte, Principiul 10 prevede că nu pot fi restricționate în nicio situație, existând un interes public pentru informare care prevalează altor interese:

- *Informațiile privind încălcări serioase ale drepturilor omului ori violări serioase ale dreptului umanitar, incluzând crime potrivit dreptului internațional și încălcări sistematice și răspândite ale drepturilor la libertate și securitate personală.*
- *Legile și reglementările care autorizează privarea de viață a unei persoane de către stat și legile și reglementările privind privarea de libertate, inclusiv cele care se referă la motivele, procedurile, transferurile, tratamentul sau condițiile de detenție ale persoanelor afectate, inclusiv metodele de interogare. În plus, Principiul 10 stabilește, în privința privării de libertate și că publicul trebuie să aibă acces la informațiile privind localizarea tuturor locurilor operate de stat sau în numele acestuia unde sunt persoane private de libertate, precum și identitatea, acuzațiile aduse și motivele pentru care sunt deținute toate persoanele private de libertate, **inclusiv în timpul conflictelor armate***
- *Informații despre posesia sau achiziția de arme nucleare ori alte arme de distrugere în masă de către un stat, dar nu în mod necesar detalii despre producția lor sau capacitățile operaționale*

Pentru respectarea Principiului 10, art. 54 din Constituție trebuie interpretat că și informațiile despre drepturile care nu pot fi restrânse în nicio situație trebuie divulgate, chiar și în timpul stării de urgență, de asediu sau de război. Totuși, drepturile prevăzute de art.54 din Constituție nu includ și dreptul la libertate individuală. Astfel chiar și în cazul interpretării propuse, nu sunt acoperite informațiile legate de acest aspect pe care Principiul 10 le apreciază ca fiind accesibile în orice situație. Acest aspect nu poate fi lămurit decât printr-o modificare constituțională.

Concluzie: *Legislația RM corespunde principiului 8, prevăzând și garanții suplimentare pentru respectarea acestuia. Totuși, pentru aplicarea corectă a Principiilor 8 și 10 urmează a fi*

clarificate categoriile de informații la care accesul să nu fie restricționat în situația stării de urgență, de asediu sau de război.

PARTEA II. INFORMAȚII CARE POT FI NEDIVULGATE PE MOTIVE DE SECURITATE NAȚIONALĂ ȘI INFORMAȚII CARE TREBUIE DIVULGATE

Principiul 9: Informația care în mod legitim poate fi nedivulgată

a) *Autoritățile publice pot restricționa dreptul publicului de acces la informații pe motiv de securitate națională, dar numai dacă aceste restricții respectă toate celelalte prevederi ale acestor Principii, informația este deținută de o autoritate publică și se încadrează într-una din următoarele categorii:*

i) *Informații despre planurile, operațiunile și capacitățile curente de apărare pe durata cât informația este de utilitate operațională;*

Notă: Expresia "pe durata în care informațiile sunt de utilitate operațională" are rolul de a solicita divulgarea de informații de îndată ce informațiile nu mai dezvăluie ceva care ar putea fi folosit de inamici pentru a înțelege gradul de pregătire al statului, capacitatea sau planurile sale.

ii) *Informații despre producția, capabilitățile ori folosirea sistemelor de armament ori a altor sisteme militare, inclusiv a sistemelor de comunicații;*

Notă: Asemenea informații includ date tehnologice și invenții, precum și informații cu privire la producere, capabilități sau utilizare. Informații despre liniile bugetare referitoare la arme și la alte sisteme militare ar trebui să fie puse la dispoziția publicului. A se vedea Principiile 10C (3) și 10F. Este o bună practică pentru state să mențină și să publice o listă de control a armelor, după cum încurajază Tratatul privind Comerțul cu Arme ca arme convenționale. De asemenea, este o bună practică de a publica informații despre armele, echipamentele și numerele trupelor.

iii) *Informații despre măsurile specifice de protejare a teritoriului statului, infrastructura critică ori instituțiile naționale critice (institution essentielles) împotriva amenințărilor sau folosirii forței sau sabotajului, a căror eficiență depinde de caracterul lor secret;*

Notă: Termenul de "infrastructură critică" se referă la resurse strategice, active și sisteme, fizice sau virtuale, atât de vitale pentru stat încât distrugerea sau incapacitatea unor astfel de resurse, bunuri sau sisteme ar putea avea un impact debilitant asupra securității naționale.

iv) *Informații care se referă la sau derivă din operațiile, sursele și metodele serviciilor de informații, în măsura în care privesc chestiuni de securitate națională și*

v) *Informații care privesc chestiuni de securitate națională care au fost oferite de un stat străin sau o structură inter-guvernamentală cu o așteptare expresă de confidențialitate ori alte comunicații diplomatice, în măsura în care privesc chestiuni de securitate națională.*

Notă: Este o bună practică ca astfel de așteptări să fie înregistrate în scris.

Notă: În măsura în care informații specifice privind terorismul, precum și măsurile de combatere a terorismului, sunt acoperite de una dintre categoriile de mai sus, dreptul publicului de a avea acces la astfel de informații poate fi supus unor restricții pe motive de securitate națională, în conformitate cu aceste și alte prevederi ale principiilor. În același timp, unele informații cu privire la terorism sau la măsurile de combatere a terorismului ar putea fi de interes public deosebit de sporit: a se vedea de exemplu, principiile 10a, 10b, și 10h (1).

- b) Este o bună practică pentru legea națională să prevadă o listă exhaustivă de categorii de informații, care sunt cel puțin la fel de restrâns definite precum categoriile de mai sus;*
- c) Un stat poate adăuga o categorie de informații la lista celor de mai sus, dar numai dacă categoria este identificată în mod specific și definită restrâns, iar păstrarea caracterului secret al informației este necesară pentru a proteja un interes legitim de securitate națională care este prevăzut de lege, așa cum se stabilește în Principiul 2 c). Atunci când propune categoria, statul trebuie să explice cum divulgarea informației din acea categorie ar prejudicia securitatea națională.*

Articolul 7 alin. 2 din Legea nr.982/2000 prevede categoriile de informații care sunt atribuite la secret de stat și pot fi dezvăluite. Legea nr.245/2008 oferă o listă care trebuie interpretată ca exhaustivă deoarece art. 6 stabilește că legalitatea secretizării se face prin prisma listei prevăzute de lege. Astfel, orice informație care nu se poate regăsi într-una dintre categoriile stabilite nu poate fi secretizată legal. Din acest punct de vedere este respectat Principiul 9 b).

Această listă, prevăzută de art.7 din Legea nr.245/2008, cuprinde următoarele categorii:

(1) din domeniul apărării naționale privind:

- a) conținutul planurilor strategice și operative, al documentelor ce țin de conducerea operațiunilor de luptă privind pregătirea și derularea operațiunilor, desfășurarea strategică, operativă și de mobilizare a trupelor, alți indicatori importanți ce caracterizează organizarea, efectivul, dislocarea, pregătirea de luptă și de mobilizare, armamentul și asigurarea tehnico-materială a Forțelor Armate ale Republicii Moldova;*
- b) direcțiile de dezvoltare a unor tipuri de armament, de tehnică militară și specială, cantitatea și caracteristicile lor tehnico-tactice, organizarea și tehnologiile de producere, lucrările științifice teoretice și experimentale legate de crearea modelelor noi de armament, tehnică militară și specială sau modernizarea acestora, alte lucrări planificate sau efectuate în interesele apărării naționale;*
- c) forțele și mijloacele protecției civile, capacitățile de care dispun localitățile și unele obiective separate pentru protecția, evacuarea și dispersarea populației, asigurarea activităților sociale vitale ale populației și a activității de producere a persoanelor juridice în perioada de război, de asediu sau de urgență, precum și în cazul situațiilor excepționale;*
- d) dislocarea, destinația, gradul de pregătire și de securitate a obiectivelor cu regim special, proiectarea, construirea și exploatarea acestora, repartizarea terenului, subsolului și acvatoriului pentru asemenea obiective;*
- e) datele și caracteristicile geodezice, gravimetrice, cartografice și hidrometeorologice care prezintă importanță pentru apărarea statului;*

(2) *din domeniul economiei, științei și tehnicii privind:*

- a) *planurile și potențialul de mobilizare a economiei naționale, rezervele și volumul livrărilor de materiale strategice, datele generalizate despre nomenclatura și nivelul stocurilor, volumul livrărilor, alocării, depunerii, împrospătării acestora, amplasarea și volumul real al rezervelor materiale de stat;*
- b) *utilizarea transporturilor, comunicațiilor, a potențialului altor ramuri și obiective ale infrastructurii naționale în scopul asigurării capacității de apărare și a securității statului;*
- c) *planurile, conținutul, volumul, finanțarea și îndeplinirea comenzilor de stat pentru asigurarea securității statului și a necesităților sale de apărare;*
- d) *planurile, volumul și alte caracteristici importante privind extragerea, producerea și realizarea unor tipuri strategice de materie primă și produse;*
- e) *operațiunile ce țin de confecționarea semnelor bănești și a titlurilor de valoare emise de stat, păstrarea și protecția lor contra falsificării, emiterea, schimbul și retragerea lor din circulație;*
- f) *lucrările științifice teoretice, experimentale de construcții și proiectare, în baza cărora pot fi create tehnologii avansate, tipuri noi de producție, produse și procese tehnologice, care prezintă importanță pentru apărarea și economia națională sau care influențează esențial activitatea economică externă, interesele și/sau securitatea statului;*

(3) *din domeniul relațiilor externe privind:*

- a) *activitatea de politică externă, relațiile economice externe ale Republicii Moldova, a căror divulgare prematură poate cauza prejudicii intereselor și/sau securității statului;*
- b) *colaborarea militară, tehnico-științifică și de altă natură a Republicii Moldova cu statele străine și organizațiile internaționale, dacă divulgarea acestor informații va cauza, inevitabil, prejudicii intereselor și/sau securității statului;*
- c) *activitatea externă a statului în domeniile financiar, creditar și valutar, dacă divulgarea acestor informații va cauza prejudicii intereselor și/sau securității statului;*

(4) *din domeniul securității statului și asigurării ordinii de drept privind:*

- a) *efectivul, forțele, conținutul, planurile, organizarea, finanțarea și asigurarea tehnico-materială, formele, tactica, metodele, mijloacele și rezultatele activităților de informații, de contrainformații și operative de investigații;*
- b) *persoanele care colaborează sau au colaborat confidențial cu organele care desfășoară activități de informații, de contrainformații și operative de investigații;*
- c) *forțele, mijloacele și metodele de asigurare a protecției de stat părții vătămate, martorilor și altor persoane care acordă ajutor în procesul penal;*
- d) *paza frontierei de stat a Republicii Moldova;*
- e) *planurile, organizarea, finanțarea, efectivul, forțele, mijloacele și metodele de asigurare a securității persoanelor beneficiare de protecție de stat, precum și paza sediilor de lucru și a reședințelor acestora;*
- f) *sistemele de telecomunicații guvernamentale și alte tipuri de rețele de telecomunicații electronice care asigură necesitățile autorităților publice, apărării naționale, securității statului și menținerii ordinii publice;*

- g) *organizarea, conținutul, starea și planurile de dezvoltare a protecției criptografice și tehnice a secretului de stat, conținutul și rezultatele cercetărilor științifice în domeniul criptografiei referitor la protecția secretului de stat;*
 - h) *sistemele și mijloacele de protecție criptografică a secretului de stat, proiectarea, producerea, tehnologiile de producere și utilizarea acestora;*
 - i) *cifrurile de stat, elaborarea, crearea, tehnologiile de producere și utilizarea acestora;*
 - j) *organizarea regimului secret în cadrul autorităților publice și în al altor persoane juridice, planurile și măsurile în domeniul protecției secretului de stat;*
 - k) *alte metode, forme și mijloace de protecție a secretului de stat;*
- (5) *din sfera activității autorităților publice privind:*
- a) *conținutul extraselor, comentariilor, proiectelor, părților acestora, al altor acte de uz intern ale autorităților publice, a căror divulgare ar putea conduce la divulgarea informațiilor atribuite la secret de stat;*
 - b) *activitatea de elaborare, modificare, completare, definitivare a actelor oficiale, alte proceduri și activități ale autorităților publice de colectare și prelucrare a informațiilor care, în modul prevăzut de legislație, urmează să fie atribuite la secret de stat;*
 - c) *activitatea de examinare și deliberare în cadrul autorităților publice și între acestea în probleme din domeniile în care informațiile sunt atribuite la secret de stat.*

În plus, Legea securității statului nr. 618/1995 (în continuare Legea nr. 618/1995) ¹³ (art.16) și Legea nr.753/1999 (art. 6) prevăd că informațiile legate de activitatea operativă ce ține de asigurarea securității statului sunt secrete de stat, fiind astfel în general în acord cu Principiul 9 a).

Lista prevăzută de Legea nr. 245/2008 este mai largă, prin categoriile propuse, decât cea din Principiu 9 a). Aceasta cuprinde și informații a căror divulgare nu aduce atingere numai securității Republicii Moldova, ci și intereselor Republicii Moldova. La fel, art. 7 al Legii nr.982/2000 permite refuzul divulgării informațiilor atribuite la secrete de stat dacă divulgarea lor poate aduce atingere intereselor **și/sau** securității Republicii Moldova.

Noțiunea de ”interese” nu este definită, astfel încât se poate ajunge la o extindere nejustificată a sferei de aplicare a secretului de stat și, indirect, a refuzului de a divulga informații. Mai mult, folosirea concomitentă/alternativă (”și/sau”) a noțiunilor de interese și de securitate a Republicii Moldova poate duce la invocarea abuzivă a securității naționale pentru a refuza divulgarea unor informații care nu aduc nicio atingere concretă acestei valori sociale. De aceea, este recomandabil ca atunci când refuzarea divulgării informațiilor se datorează caracterului lor secret, să fie precizat clar dacă această divulgare prejudiciază securitatea statului sau interesele acestuia.

În plus, potrivit Principiului 9, nu orice informație din sfera apărării naționale este automat exclusă de la divulgare, cum rezultă din lista propusă de Legea nr.245/2008. Anumite informații financiare din domeniul apărării, pe linii de buget, informații despre numărul trupelor, armament,

¹³ Publicată în Monitorul Oficial al RM nr. 10-11 din 13.02.1997.

echipament ar trebui să fie divulgate, atât timp cât există un interes public superior pentru divulgare, în conformitate și cu Principiul 10.

În acest domeniu este esențială aplicarea concretă, în practică, a ”triplului test”, avându-se în vedere și informațiile pentru care există o prezumție a unui interes public pentru divulgare din Principiul 10, iar nu aplicarea automată a secretizării ca motiv de refuz al divulgării. Mai mult decât o modificare a textului legal este necesară o corectă aplicare în practică a Legii nr.982/2000. Astfel este respectat și Principiul 9 c) care permite adăugarea condiționată de categorii.

Concluzie: Legislația RM conține o listă exhaustivă mai extinsă a informațiilor ce pot fi atribuite la secretul de stat decât cea cuprinsă de Principiul 9. Lista cuprinde informațiile care aduc atingeri nu doar securității naționale, dar și intereselor RM. Acest principiu este respectat.

Principiul 10: Categori de informații cu o prezumție sporită sau de interes major în favoarea divulgării

Unele categorii de informații, inclusiv cele enumerate mai jos, sunt de interes public deosebit de mare, având în vedere importanța lor majoră pentru procesul de supraveghere democratică și pentru statul de drept. În consecință, există o prezumție foarte puternică și, în unele cazuri, un imperativ major, că astfel de informații ar trebui să fie publice și divulgate în mod proactiv.

Următoarele categorii de informații trebuie să beneficieze de cel puțin o prezumție sporită în favoarea divulgării și pot fi nedivulgate pe motiv de securitate națională numai în circumstanțe excepționale și de o manieră compatibilă cu alte principii, doar pentru o perioadă strict limitată de timp, numai în temeiul legii și numai în cazul în care nu există mijloace rezonabile, prin care s-ar reduce prejudiciul care ar putea fi asociat cu divulgarea. Pentru anumite subcategorii de informații, specificate mai jos ca fiind supuse în mod inerent unui interes public superior în ceea ce privește divulgarea, nedivulgarea pe motive de securitate națională niciodată nu poate fi justificată.

A. Încălcări ale drepturilor omului și ale dreptului umanitar internațional

- 1) *Există un interes public mai important în favoarea divulgării informațiilor privind încălcări grave ale drepturilor omului ori încălcări grave ale dreptului umanitar internațional, incluzând crime potrivit dreptului internațional și încălcări sistematice și răspândite ale drepturilor la libertate și securitate personală. Astfel de informații nu pot fi refuzate la divulgare în nicio circumstanță;*
- 2) *Informații privind alte încălcări ale drepturilor omului sau ale dreptului umanitar se prezumă a fi subiectul unei importante prezumții în favoarea divulgării și, în orice caz, nu pot fi refuzate la divulgare pe motive de securitate națională într-o manieră care ar preveni tragerea la răspundere a celor vinovați sau ar priva victima de accesul la un remediu eficient;*
- 3) *Când un stat trece printr-un proces de justiție de tranziție în timpul căruia statul are în special o obligație de a asigura aflarea adevărului, justiția, reparația și garanții de ne-*

repetare, există un interes public mai important pentru divulgare, către societate în ansamblul ei, de informații privind încălcarea drepturilor omului de către fostul regim. Un guvern succesor ar trebui să protejeze imediat și să păstreze integritatea, eliberând fără întârziere orice înregistrare care conține astfel de informații tănuite de către un guvern anterior.

Notă: A se vedea principiul 21 (c) în ceea ce privește obligația de a căuta sau reconstitui informații despre încălcările drepturilor omului.

- 4) Atunci când existența încălcărilor este contestată sau suspectată, dar nu deja stabilită, acest Principiu se aplică informației care, de sine stătătoare sau împreună cu alte informații, ar aduce lumină cu privire la adevărul despre presupusele încălcări.
- 5) Acest Principiu se aplică informațiilor despre încălcări care s-au petrecut sau se petrec și se aplică indiferent dacă încălcările au fost înfăptuite de statul care deține informațiile sau de către alții;
- 6) Informațiile privind încălcările prevăzute de acest Principiu includ, fără limitare, următoarele:
 - a) O descriere completă și orice înregistrări care demonstrează actele sau omisiunile care constituie încălcarea, precum și datele și circumstanțele în care s-au petrecut și, după caz, localizarea oricărei persoane dispărute sau a rămășițelor umane;
 - b) Identitatea tuturor victimelor, atât timp cât se respectă dreptul la viață privată și alte drepturi ale victimelor, rudelor lor și a martorilor, precum și date agregate sau anonimizate în alt mod privind numărul și caracteristicile victimelor care pot fi relevante în apărarea drepturilor omului;

Notă: Numele și alte date personale ale victimelor, rudelor acestora și martorilor pot fi nedivulgate publicului larg în măsura în care este necesară prevenirea de noi prejudicii aduse acestora, dacă persoanele în cauză sau, în cazul persoanelor decedate, membrii familiilor lor, solicită în mod expres și voluntar nedivulgarea, sau nedivulgarea este, de altfel, în mod evident în concordanță cu propriile dorințe ale persoanei sau cu nevoile speciale ale grupurilor vulnerabile. În ceea ce privește victimele violenței sexuale, ar trebui să fie necesar acordul lor expres în divulgarea numelor lor și a altor date personale. Victimele copii (sub 18 ani) nu ar trebui să fie identificate pentru publicul larg. Cu toate acestea, acest principiu ar trebui să fie interpretat, având în vedere realitatea că diferite guverne în diverse perioade au ecranat de ochii publicului încălcări ale drepturilor omului prin invocarea dreptului la viața privată, inclusiv a persoanelor ale căror drepturi sunt sau au fost încălcate în mod grosolan, fără a ține seama de adevăratele dorințe ale persoanelor afectate. Cu toate acestea, aceste limitări nu ar trebui să împiedice publicarea de date agregate sau anonime într-un mod diferit.

- c) Numele instituțiilor și persoanelor care au comis sau au fost în alt mod responsabile de încălcări și, în general, a oricăror unități ale sectorului de securitate prezente la momentul încălcărilor sau implicate în orice alt mod, precum și al superiorilor și al comandanților și informații privind domeniul lor de comandă și control;
- d) Informații privind cauzele încălcărilor și eșecul în a le preveni.

B. Garanții pentru dreptul la libertatea și securitatea persoanei, prevenirea torturii și a altor rele tratamente și ale dreptului la viață

Informațiile cuprinse de acest Principiu includ:

- 1) *Legile și reglementările care autorizează privarea de viață a unei persoane de către stat și legile și reglementările privind privarea de libertate, inclusiv cele care se referă la motivele, procedurile, transferurile, tratamentul sau condițiile de detenție ale persoanelor afectate, inclusiv metodele de interogare. Există un interes public mai important [decât protecția securității naționale] în divulgarea acestor legi și reglementări.*

Notă: Noțiunea de „legi și regulamente”, așa cum este folosită în principiul 10, include toată legislația primară sau conexă, statute, regulamente, și hotărâri, precum și decretele și hotărârile executive emise de un președinte, un prim ministru, ministru sau altă autoritate publică și hotărârile judecătorești definitive și executorii. Noțiunea de „legi și regulamente” include, de asemenea, orice reguli sau interpretări ale legislației considerate relevante de către autoritățile publice.

Privațiunea de libertate include orice formă de arest, detenție, închisoare sau internare.

- 2) *Amplasarea tuturor locurilor în care persoanele sunt private de libertate operate de către sau în numele statului, precum și identitatea, și acuzațiile aduse împotriva sau motivele detenției tuturor persoanelor private de libertate, inclusiv în timpul unui conflict armat.*
- 3) *Informații privind moartea în custodie a oricărei persoane și informații privind orice altă privare de viață de care statul este responsabil, inclusiv identitatea persoanei sau persoanelor ucise, circumstanțele decesului lor și localizarea rămășițelor lor.*

Notă: În niciun caz nu pot fi tănuite informații pe motive de securitate națională care ar duce la detenția secretă a unei persoane sau la înființarea și funcționarea de locuri secrete de detenție, sau la execuții secrete. De asemenea, nu există nicio circumstanță în care soarta sau locul în care orice persoană privată de libertate de către sau cu autorizația, sprijinul, sau consimțământul expres sau tacit, statul le poate ascunde sau refuza în alt mod, membrilor familiei persoanei sau pe alții care au un legitim interes pentru bunăstarea persoanei.

Numele și alte date cu caracter personal ale persoanelor care au fost private de libertate, care au murit în arest sau ale căror decese au fost cauzate de agenți de stat, pot fi tănuite publicului larg în măsura necesară pentru a proteja dreptul la viață privată, dacă persoanele în cauză sau membrii familiilor lor, în cazul persoanelor decedate, solicită în mod expres și voluntar nedivulgarea și dacă nedivulgarea este în alt mod în concordanță cu drepturile omului. Identitatea copiilor privați de libertate nu ar trebui să fie pusă la dispoziția publicului larg. Cu toate acestea, aceste limitări nu ar trebui să împiedice publicarea de date agregate sau anonime într-un alt mod.

C. Structura și atribuțiile Guvernului

Informațiile cuprinse de acest Principiu includ, fără a se limita la, următoarele:

- 1) *Existența tuturor autorităților militare, polițienești, de securitate și de informații și a subunităților;*
- 2) *Legile și reglementările aplicabile acestor autorități și organelor lor de supraveghere și mecanismele interne de responsabilizare și raportare, precum și numele oficialilor care conduc astfel de autorități;*
- 3) *Informațiile necesare pentru evaluarea și controlul cheltuirii fondurilor publice, inclusiv bugetul total, principalele linii bugetare și informații de bază despre cheltuieli ale acestor autorități;*

- 4) *Existența și termenii înțelegerilor bilaterale și multilaterale încheiate și alte angajamente internaționale importante ale statului în chestiuni de securitate națională.*

D. Deciziile de a aplica forța militară sau de a achiziționa arme de distrugere în masă

- 1) *Informațiile prevăzute de acest Principiu includ informații relevante pentru decizia a angaja trupe de luptă sau de a întreprinde o altă acțiune militară, inclusiv confirmarea faptului că o asemenea acțiune a fost întreprinsă, domeniul general și extensiunea sa generală, o explicație a justificării acesteia, precum și orice informație care demonstrează că un fapt afirmat în cadrul motivării publice a fost greșit;*
- 2) *Notă: Referirea la dimensiunea "generală" a acțiunii și la domeniul de aplicare admite faptul că, în general, ar trebui să fie posibilă satisfacerea interesului public sporit de a avea acces la informațiile relevante pentru decizia de angajare a trupelor de luptă fără a dezvălui toate detaliile cu privire la aspectele operaționale ale acțiunii militare în cauză (a se vedea Principiul 9).*
- 3) *Posesia sau achiziția de arme nucleare ori alte arme de distrugere în masă de către un stat, dar nu în mod necesar detalii despre producția lor sau capacitățile operaționale, este o chestiune de interes public de cea mai mare importanță și nu trebuie ținută secretă.*
Notă: Acest sub-principiu nu ar trebui să fie interpretat ca susținere, în orice mod, a achiziției unor astfel de arme.

E. Supravegherea

- 1) *Cadrul legal general privind supravegherea de orice fel, precum și procedurile care trebuie urmate pentru autorizarea supravegherii, stabilirea țințelor supravegherii, precum și pentru folosirea, schimbul, păstrarea și distrugerea materialului de interceptare trebuie să fie accesibile publicului.*
Notă: Aceste informații includ: (a) legile care reglementează toate formele de supraveghere, atât cele secrete, cât și deschise, inclusiv supravegherea indirectă, cum ar fi crearea de profiluri și extragerea datelor, precum și tipurile de măsuri de supraveghere care pot fi folosite; (b) obiectivele admise de supraveghere; (c) plafonul de suspiciune necesar pentru a iniția sau continua supravegherea; (d) limite privind durata măsurilor de supraveghere; (e) proceduri de autorizare și revizuire a utilizării unor astfel de măsuri; (f) tipurile de date cu caracter personal care pot fi colectate și/sau prelucrate în scopurile securității naționale și (g) criteriile care se aplică la utilizarea, păstrarea, ștergerea și transferul acestor date.
- 2) *Publicul trebuie să aibă de asemenea acces la informațiile despre entitățile autorizate să realizeze supravegherea și statisticile privind folosirea supravegherii.*
Note: Aceste informații conțin identitatea fiecărei entități guvernamentale care a acordat autorizație specifică pentru a efectua o anumită supraveghere în fiecare an, numărul de autorizații de supraveghere acordate în fiecare an pentru orice entitate de acest gen; cele mai bune informații disponibile cu privire la numărul de persoane și numărul de comunicări care fac obiectul supravegherii în fiecare an; iar în cazul în care vreo supraveghere a fost efectuată fără autorizație specifică - de către ce entitate guvernamentală.

Dreptul publicului de a fi informat nu se extinde în mod necesar asupra faptului sau a detaliilor operaționale de supraveghere efectuate în conformitate cu legea și cu obligațiile privind drepturile omului. Asemenea informații pot fi nedivulgate publicului, precum și cele care fac obiectul supravegherii cel puțin până la momentul încheierii perioadei de supraveghere.

3) În plus, publicul trebuie să fie informat complet despre situația oricărei supravegheri ilegale. Informațiile despre asemenea supraveghere trebuie să fie dezvăluite la extinderea maximă fără a se încălca dreptul la viață privată al celor supuși supravegherii;

4) Aceste principii privesc dreptul publicului de a accesa informații și nu prejudiciază drepturilor substanțiale și procedurale suplimentare ale persoanelor care au fost sau cred că au fost supuse supravegherii;

Notă: Este o bună practică de a obliga autoritățile publice să informeze persoanele care au fost supuse unei supravegheri secrete (oferind, cel puțin, informații cu privire la tipul de măsuri care au fost utilizate, datele și organul responsabil pentru autorizarea măsurii de supraveghere) în măsura în care acest lucru se poate face fără a pune în pericol operațiunile sau sursele și metodele în curs de desfășurare.

5) Prezumția importantă în favoarea divulgării recunoscută de acest Principiu nu se aplică la informații care se referă la în exclusivitate la supravegherea activității guvernelor străine.

Notă: Informațiile obținute prin intermediul supravegherii secrete, inclusiv a activităților guvernelor străine, ar trebui să fie subiectul unei divulgări în circumstanțele identificate în principiul 10A.

F. Informații financiare

Informațiile prevăzute de acest Principiu includ informații suficiente pentru a permite publicului să înțeleagă finanțele sectorului de securitate, precum și regulile care guvernează finanțele sectorului de securitate. Astfel de informații includ, fără a se limita la:

- 1) Bugetele departamentelor și agențiilor cu linii bugetare;
- 2) Situațiile financiare anuale cu linii bugetare;
- 3) Regulile de management financiar și mecanismele de control;
- 4) Regulile de achiziții și
- 5) Rapoartele instituțiilor supreme de audit și ale altor entități responsabile de controlul aspectelor financiare ale sectorului de securitate, inclusiv rezumate ale oricăror secțiuni ale unor astfel de rapoarte care sunt secretizate.

G. Răspunderea pentru încălcări ale Constituției și ale legii, precum și alte abuzuri de putere

Informația acoperită de acest principiu include informația cu privire la existența, natura și dimensiunea încălcărilor constituționale sau ale celor prevăzute de lege, precum și alte abuzuri de putere din partea autorităților publice sau a personalului.

H. Sănătatea publică, siguranța publică sau mediul înconjurător

Informațiile prevăzute de acest Principiu includ:

- 1) *În cazul oricărui pericol iminent sau real la adresa sănătății publice, siguranței publice sau a mediului, toate informațiile care pot permite publicului să înțeleagă sau să ia măsuri pentru a preveni sau reduce prejudiciul rezultat din acea amenințare, indiferent că pericolul este datorat cauzelor naturale sau activităților umane, inclusiv acțiunilor statului sau ale companiilor private;*
- 2) *Alte informații, actualizate în mod regulat, despre exploatarea resurselor naturale, poluare și inventarele de emisii, impactul de mediu al marilor lucrări publice sau extracții de resurse existente sau propuse, precum și evaluarea de risc și planurile de management ale facilităților periculoase în mod special.*

De asemenea, Rezoluția 1954 (2013) a Adunării parlamentare a Consiliului Europei stabilește, în art.9.5: *ca o garanție împotriva excepțiilor prea largi, accesul la informații trebuie acordat chiar în cazurile care în mod normal sunt acoperite de o excepție legitimă, când interesul public privind informația în discuție depășește interesul autorităților de a o ține secretă. Un interes public de acest fel se regăsește de obicei atunci când publicarea informației ar:*

- 1) *contribui semnificativ la o dezbatere publică în curs;*
- 2) *promova participarea publică în dezbaterea politică;*
- 3) *expune abuzuri grave, inclusiv încălcări ale drepturilor omului, alte infracțiuni, abuzul de funcție publică și ascunderea deliberată a unor abuzuri grave;*
- 4) *îmbunătăți responsabilizarea în conducerea treburilor publice în general și a utilizării fondurilor publice în special;*
- 5) *aduce beneficii sănătății sau siguranței publice.*

În conformitate cu art. 9.6. al Rezoluției *informațiile despre încălcări grave ale drepturilor omului sau ale dreptului umanitar nu trebuie refuzate de la divulgare pe motive de securitate națională în nicio circumstanță.*

O parte din categoriile de informații prevăzute de Principiul 10 se regăsesc în lista informațiilor care nu pot fi atribuite la secrete de stat, în art. 8 al Legii nr.245/2008. Astfel, accesul la aceste informații nu poate fi restricționat invocându-se caracterul lor secret, respectiv securitatea națională:

- 1) *Nu se atribuie la secret de stat și nu pot fi secretizate informațiile privind:*
 - a) *faptele de încălcare a drepturilor și libertăților omului și ale cetățeanului;*
 - b) *starea mediului înconjurător, calitatea produselor alimentare și a obiectelor de uz casnic;*
 - c) *accidentele, catastrofele, fenomenele naturale periculoase și alte evenimente extraordinare care periclitează securitatea cetățenilor;*
 - d) *starea sănătății populației, nivelul ei de trai, inclusiv alimentația, îmbrăcămintea, deservirea medicală și asigurarea socială, indicatorii sociodemografici;*
 - e) *starea sănătății persoanelor care ocupă funcții de demnitate publică;*
 - f) *faptele de încălcare a legii de către autoritățile publice și persoanele cu funcții de răspundere din cadrul acestora;*
 - g) *starea reală de lucruri în domeniul învățământului, culturii, comerțului, agriculturii și al ordinii de drept.*

- 2) *Nu se atribuie la secret de stat și nu pot fi secretizate și alte informații conform legislației naționale și tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte.*
- 3) *Se interzice secretizarea informațiilor în cazul în care aceasta ar putea limita accesul la informațiile de interes public, s-ar putea răsfărânge negativ asupra realizării programelor de stat și de ramură ale dezvoltării social-economice și culturale sau ar putea reține concurența dintre agenții economici.*

Din nou, lista prevăzută de Principiul 10 nu se regăsește în totalitate în textul invocat, care este mai restrâns, însă, în general, legea internă acoperă același gen de informații pentru care se prezumă existența unui interes superior în favoarea divulgării. Și în acest caz, ca și în cazul Principiului 9, esențială este aplicarea în practică a ”triplului test”, mai ales în cazul categoriilor de informații unde legea internă nu acoperă prevederile din Principiul 10.

Concluzie: *Legislația RM prevede, în general, același gen de informații care nu se atribuie la secret de stat și nu pot fi secretizate ca și Principiul 10.*

PARTEA III. A: REGULI REFERITOARE LA SECRETIZAREA ȘI DESECRETIZAREA INFORMAȚIEI

Rezoluția 1954 (2013) a Adunării parlamentare a Consiliului Europei statuează cu privire la regulile de secretizare și desecretizare, în art.9.4: *regulile de procedură pentru secretizarea și desecretizarea informației și desemnarea persoanelor autorizate să realizeze aceste sarcini trebuie să fie clare și accesibile public. Informațiile pot fi refuzate de la divulgare pe motive de securitate națională numai atât timp cât este necesar pentru a proteja un interes de securitate națională. Arhivele publice care conțin informații secrete trebuie revizuite periodic pentru a se analiza dacă legitimitatea secretului continuă să existe pe motive de securitate națională.*

Principiile globale sunt mult mai detaliate cu privire la aceste obligații ale autorităților naționale, măsura în care ele sunt respectate de legislația Republicii Moldova fiind analizată în continuare prin prisma fiecăruia dintre principiile relevante.

Principiul 11: Obligația de a declara motivele pentru secretizarea informației

- a) *Indiferent dacă un stat are un proces formal de secretizare, autoritățile publice sunt obligate să declare motivele pentru secretizarea informațiilor;*
Notă: "Secretizarea" este procesul prin care sunt revizuite înregistrările care conțin informații sensibile și este stabilit un indiciu care să precizeze cine ar putea avea acces la ele și modul în care poate fi administrată înregistrarea. Este o bună practică de a institui un sistem formal de secretizare în scopul de a reduce arbitrarul și nedivulgarea excesivă.
- b) *Motivele trebuie să indice categoria restrânsă de informații, corespunzătoare uneia dintre categoriile enumerate la Principiul 9, în care se încadrează informația, precum și să descrie prejudiciul care ar putea rezulta din divulgare, inclusiv nivelul de gravitate și nivelul de verosimilitate;*
- c) *Nivelurile de secretizare, dacă sunt folosite, trebuie să corespundă nivelurilor [de gravitate] și nivelurilor verosimilității prejudiciului identificate în justificare;*
- d) *Când informația este secretizată, i) un marcaj protector trebuie să fie adăugat înregistrării, indicând nivelul, dacă există, și durata maximă de secretizare și ii) trebuie inclusă o declarație care justifică necesitatea secretizării la acel nivel și pentru acea durată.*

Notă: Este încurajată oferirea unei declarații care să justifice fiecare decizie de secretizare, deoarece aceasta determină funcționarii de stat să acorde atenție prejudiciului specific care ar rezulta din divulgare și facilitează procesul de desecretizare și divulgare. Marcarea alineat-cu-alineat asigură ulterior coerență procesului de divulgarea a porțiunilor nesecretizate de documente.

În primul rând, Legea nr.245/2008 prevede o procedură formală de secretizare, ceea ce simplifică mult discuția cu privire la respectarea acestui principiu, care pleacă de la ipoteza minimală a lipsei unei asemenea reglementări. Potrivit art. 7 alin. 2 din Legea nr.245/2008: *motivarea necesității de a atribui informațiile la secret de stat, în baza principiilor de atribuire a*

informațiilor la secret de stat și secretizare a acestora, revine autorităților publice și altor persoane juridice care au elaborat/primit aceste informații, fiind în concordanță cu Principiul 11 a).

Mai mult, și la nivel de principiu, Legea nr.245/2008 (art. 6 alin. 3) consacră argumentarea ca bază a secretizării: *argumentarea atribuirii informațiilor la secret de stat și a secretizării acestora constă în stabilirea caracterului rațional al secretizării unor informații concrete, a eventualelor consecințe economice și de altă natură ale acestei acțiuni, ținând cont de echilibrul dintre interesele primordiale ale statului, ale societății și ale cetățeanului.*

Totuși, art. 6 alin. 3 din Legea nr. 245/2008 vorbește de *consecințe economice ori de altă natură* ale secretizării, nu de consecințele divulgării informațiilor asupra securității naționale, ca parte a argumentării. Adăugarea stabilirii prejudiciului pentru securitatea națională care ar putea rezulta din divulgare, inclusiv nivelul de gravitate și șansele de a se petrece, potrivit cu Principiul 11 b), ca parte a argumentării prevăzute de art. 6 alin. 3, ar ușura atât aplicarea art. 11 alin. 1 din aceeași lege. Acest articol leagă gradul de secretizare de gravitatea prejudiciului cauzat prin divulgare sau pierdere a informației secretizate, cât și aplicarea ”triplului test” în cazul în care este solicitată divulgarea unei informații secretizate.

Chiar dacă art. 6 alin. 4 din Legea nr. 245/2008 stabilește printre principiile care stau la baza secretizării și ”oportunitatea” definită ca *stabilirea unor restricții privind accesul și răspândirea informațiilor respective fie din momentul elaborării/primirii lor, fie din timp*, această formulare nu este foarte explicită în a se referi la riscurile divulgării, din punct de vedere al gravității și al șanselor de producere.

Art. 11 alin (1) din Legea nr. 245/2008 transpune parțial Principiul 11 c) stabilind că: *gradul de secretizare a informațiilor atribuite la secret de stat trebuie să corespundă gravității prejudiciilor ce pot fi cauzate intereselor și/sau securității Republicii Moldova în cazul divulgării sau pierderii acestor informații.* Această prevedere nu face vreo trimitere directă la motivarea secretizării, astfel cum face Principiul 11c) și, mai important, nici la șansele ca riscurile produse de divulgare să se producă. Cum acestea nu sunt menționate nici la principiile secretizării, nu este clar dacă această analiză se produce sau nu la momentul atribuirii unui anumit grad de secretizare pentru o informație și nici dacă menționarea sa în decizia de secretizare este obligatorie.

Prima parte a Principiului 11 d) este respectat de legislația Republicii Moldova, în sensul că documentele secretizate sunt marcate corespunzător (art. 11 și art. 14 din Legea nr. 245/2008), însă partea a doua privind declarația, nu se regăsește în procedura de secretizare.

Având în vedere cele de mai sus, pentru o cuprinzătoare transpunere a Principiului 11, ar trebui ca Legea nr. 245/2008 și/sau reglementările interne subsecvente privind secretizarea să fie modificate pentru a clarifica procedura de secretizare, în sensul existenței unei decizii/declarații scrise obligatorii de a secretiza o informație, decizie care să cuprindă elementele prevăzute de Principiul 11: motivele secretizării, categoria concretă de informații căreia îi aparține informația secretizată (o referire generală la art.7 din Legea nr.245/2008 nu este suficientă), prejudiciul generat de potențiala divulgare, gravitatea acestuia și șansele sale de a se petrece. Conținutul

acestor decizii ar trebui să fie comunicat, pe cât posibil, solicitanților de informații secretizate, ca motivație a refuzului de a le dezvălui cele solicitate.

În plus, din procedura legală de secretizare rezultă că necesitatea secretizării unei informații specifice nu este neapărat analizată și justificată de persoana cu atribuții de secretizare, care se pronunță asupra acestor aspecte numai la nivel de categorii, nu de la caz la caz. Această abordare pune probleme din perspectiva Principiului 11, în sensul că informații diferite, din cadrul aceleiași categorii, pot genera prejudicii diferite, de gravități diferite și cu șanse diferite de a se produce, astfel încât motivația secretizării, realizată cu respectarea cerințelor Principiului 11, poate fi diferită. Or, aceste diferențe specifice nu vor fi cuprinse într-o decizie de secretizare generală, la nivel de categorie, prin nomenclatoarele departamentale, de exemplu. De aceea, pe cât posibil, deciziile de secretizare ar trebui să fie aplicate, la nivel de informație, nu la nivel de categorie.

Concluzie: *Legislația RM prevede o procedură formală de secretizare și consacră argumentarea ca bază a secretizării. Totuși, Principiul 11 este respectat parțial de legislația RM; deși există prevederi privind marcarea corespunzătoare a documentelor secretizate, reglementări cu privire la declarația care justifică aplicarea secretizării lipsesc.*

Principiul 12: Accesul public la regulile de secretizare

- a) *Publicul trebuie să aibă posibilitatea de a comenta procedurile și standardele care guvernează secretizarea înainte ca ele să devină aplicabile;*
- b) *Publicul trebuie să aibă acces la procedurile și standardele scrise care guvernează secretizarea.*

Principiul 12 a) trebuie interpretat nu numai în sensul că este necesar ca publicul să fie consultat în mod real și concret înaintea adoptării reglementărilor din domeniul secretizării, dar și înaintea modificării acestora. Nu este posibilă secretizarea însăși a procedurilor de adoptare a regulilor privind secretizarea, scoțând acest domeniu în afara cenzurării publicului. Astfel, conform Legii privind transparența în procesul decizional nr. 239/2008¹⁴ (art.7), *autoritățile publice sunt obligate, după caz, să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional, inclusiv prin:*

- a. *diseminarea informației referitoare la programele (planurile) anuale de activitate prin plasarea acestora pe pagina web oficială a autorității publice, prin afișarea lor la sediul acesteia într-un spațiu accesibil publicului și/sau prin difuzarea lor în mass-media centrală sau locală, după caz;*
- b. *informarea, în modul stabilit, asupra organizării procesului decizional;*
- c. *instituționalizarea mecanismelor de cooperare și de parteneriat cu societatea;*
- d. *recepționarea și examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, ale altor părți interesate în scopul utilizării lor la elaborarea proiectelor de decizii;*

¹⁴ Publicată în Monitorul Oficial al RM nr. 215-217 din 05.12.2008.

- e. consultarea opiniei tuturor părților interesate de examinarea proiectelor de decizii, conform prezentei legi.*

Pentru respectarea Principiului 12 a) este necesară reglementarea participării publicului la procesul de adoptare/revizuire a procedurilor și standardelor scrise ce privesc secretizarea.

În privința Principiului 12 b), în general, procedurile și standardele de secretizare sunt accesibile publicului. O atenție deosebită trebuie acordată însă nomenclatoarelor departamentele detaliate de informații care, spre deosebire de Nomenclatorul informațiilor atribuite la secret de stat, sunt secretizate. Legea prevede că ele trebuie să corespundă nomenclatorului general, însă nu există niciun mijloc pentru public de a verifica această corespondență.

Concluzie: Acest principiu este parțial transpus în legislația RM întrucât urmează a clarifica accesul publicului la nomenclatoarele detaliate ale departamentelor și modul de consultare în cazul adoptării reglementărilor ce țin de secretizare.

Principiul 13: Autoritatea de a secretiza

- a) Numai oficialii special autorizați sau desemnați, în conformitate cu legea, pot secretiza informațiile. Dacă un oficial nedesemnat crede că informația trebuie secretizată, informația poate fi considerată secretizată pentru o perioadă de timp scurtă și expres definită până un oficial desemnat a analizat recomandarea de secretizare;*

Notă: În lipsa unor prevederi legale care să controleze autoritatea de a secretiza, este o practică bună de a specifica, cel puțin, într-un regulament, o astfel de autoritate delegată.

- b) Identitatea persoanei responsabile de decizia de secretizare trebuie să fie indicată sau identificabilă pe document, pentru a asigura responsabilitatea, cu excepția cazului când există motive convingătoare pentru a ascunde identitatea;*

- c) Oficialii desemnați prin lege trebuie să atribuie autoritatea originală de secretizare unui număr cât mai mic, eficient din punct de vedere administrativ, de subordonați de rang înalt.*

Notă: Este o bună practică de a publica informații despre numărul de persoane care au autoritatea de a secretiza, precum și numărul de persoane care au acces la informațiile secretizate.

Legea nr. 245/2008 nu este foarte specifică în a stabili persoanele care au autoritatea de a secretiza informații. Procesul de secretizare se produce prin intermediul nomenclatoarelor de informații, nomenclatorul informațiilor atribuite la secret de stat incluzând și autoritățile publice cu împuterniciri de dispoziție asupra acestor informații. Acestea sunt însă foarte generale, indicând instituții, nu persoane (prin funcții și poziții, nu nominal), iar dreptul de a utiliza informații secretizate nu presupune cu necesitate și autoritatea de a le secretiza.

Nomenclatoarele subsecvente, care sunt aprobate de persoane cu funcții de răspundere în domeniu (neidentificabile) sunt secretizate, astfel încât, chiar dacă conțin mai multe indicii cu privire la persoanele autorizate să secretizeze informații, ele nu pot fi evaluate prin prisma Principiului 13. În final, cei care aplică marcasele de secretizare pe purtătorii materiali de informații, prin transpunerea nomenclatoarelor, sunt cei care elaborează/primește informația, deci teoretic toate persoanele dintr-o instituție care au atribuții cu privire la elaborarea/primirea de informații. Corelat cu prevederea din art. 13 alin. 4 din Legea nr. 245/2008, nu pot fi decât acele persoane care pot avea acces la secrete de stat, respectiv cele cu funcțiile prevăzute în nomenclatoare speciale întocmite de conducătorii organismelor în care lucrează.

Singurele persoane indicate specific sunt cele din Nomenclatorul persoanelor cu funcții de răspundere învestite cu împuterniciri de a atribui informațiile la secret de stat. Acestea sunt:¹⁵

- 1) Președintele Republicii Moldova
- 2) Președintele Parlamentului
- 3) Prim-ministrul
- 4) Membrii Guvernului
- 5) Secretarul general al Guvernului
- 6) Președintele Curții Constituționale
- 7) Președintele Curții Supreme de Justiție
- 8) Președintele Curții de Conturi
- 9) Procurorul General
- 10) Guvernatorul Băncii Naționale a Moldovei
- 11) Directorul Serviciului de Informații și Securitate
- 12) Directorul Serviciului de Protecție și Pază de Stat
- 13) Directorul Serviciului de Stat de Curieri Speciali
- 14) Directorul general al Administrației de Stat a Aviației Civile
- 15) Directorul general al S.A. "Moldtelecom"
- 16) Președintele Comisiei Naționale a Pieței Financiare
- 17) Conducătorii altor autorități administrative centrale prevăzute în art.24 al Legii nr.64-XII din 31 mai 1990 cu privire la Guvern
- 18) Conducătorii autorităților publice centrale și locale, alte persoane juridice de drept public și privat învestite să dispună de informațiile atribuite la secret de stat, în conformitate cu prevederile Nomenclatorului informațiilor atribuite la secret de stat, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.411 din 25 mai 2010

Din prevederile Legii nr.245/2008, reiese că aceste persoane pot delega atribuții de secretizare altor persoane.

Atât timp cât secretizarea se realizează prin nomenclatoare și numai persoanele menționate mai sus sau delegați ai acestora pot aproba astfel de nomenclatoare, Principiul 13 a) teza I este respectat. În ceea ce privește teza a II, Legea nr. 245/2008 este mult mai specifică, respectiv prevede, la art. 12, că, în cazul în care persoana care elaborează/primește informația nu poate identifica o categorie aplicabilă în nomenclatoare, persoana cu funcții de răspundere din cadrul autorității publice are obligația de a asigura secretizarea preliminară, iar în termen de o lună are

¹⁵ Hotărârea de Guvern nr.449/2011 cu privire la Nomenclatorul persoanelor cu funcții de răspundere cu împuterniciri de atribuire a informațiilor la secret de stat, publicată în Monitorul Oficial nr.103-106 din 24.06.2011.

obligăția de a adresa persoanei cu funcții de răspundere care a aprobat nomenclatorul, o propunere privind modificarea/completarea lui. În alte 3 luni, persoana care a aprobat nomenclatorul ori decide modificarea/completarea acestuia ori înlăturarea parafei de secretizare de pe purtătorul material al informației, ceea ce echivalează cu înlăturarea caracterului secret. Astfel se respectă Principiul 13 a) teza a II-a.

Principiul 13 b) este de asemenea respectat, Legea nr. 245/2008 stabilind, în art. 14 alin. 1 că purtătorii materiali ai informațiilor secretizate trebuie să cuprindă *funcția, numele, prenumele și semnătura persoanei cu funcție de răspundere care a secretizat informațiile*. Mai mult alin. 3 stabilește că dacă mențiunea nu poate fi realizată nemijlocit pe purtătorul material, ea se va indica în documentația însoțitoare.

În ceea ce privește respectarea Principiului 13 c), acesta este greu de evaluat pe baza informațiilor publice privind procedurile și standardele de secretizare și nici nu se regăsește ca atare, la nivel de principiu, în Legea nr. 245/2008, lipsă ce ar trebui îndreptată la nivel de reglementare. Mai mult, o bună practică în aplicarea acestui principiu impune publicarea numărului de persoane care au autoritatea de a secretiza informații, precum și a numărului de persoane care au acces la informații secretizate, bună practică ce nu este aplicată în Republica Moldova.

Concluzie: Principiul 13 a) și b) este transpus în legislația RM. Respectarea Principiului 13 c) este greu de evaluat în baza informațiilor publice existente.

Principiul 14: Facilitarea contestărilor interne la secretizare

Personalul public, inclusiv cei afiliați sectorului de securitate, care crede că informația a fost impropriu secretizată, poate contesta secretizarea informației.

Notă: Personalul angajat în sectorul de securitate este primul care trebuie încurajat să conteste secretizarea, având în vedere creșterea sporită de secretizare în agențiile de securitate, faptul că cele mai multe țări nu au stabilit sau desemnat o structură independentă care să primească plângeri din partea personalului angajat în sectorul de securitate, precum și faptul că divulgarea de informații referitor la securitate de multe ori duce la sancțiuni mai mari decât divulgarea altor informații.

Legea nr. 245/2008 prevede o procedură de contestare a deciziei de secretizare a informațiilor (art. 17), însă aceasta este generală, fiind accesibilă oricărui cetățean sau oricărei persoane juridice. Nu există prevederi specifice pentru personalul public, inclusiv celor afiliați sectorului de securitate, și este greu de crezut că aceștia vor apela la procedura legală care presupune, în unele situații, să se adreseze propriului lor șef ierarhic și apoi instanței de judecată, mai ales dacă secretizarea impropriu a fost făcută cu rea voință, nu din greșeală.

Dificultatea provine, pe de o parte, din cultura internă a păstrării secretului în care aceste persoane își desfășoară activitatea, precum și de la sancțiunile la care se pot expune. De aceea ar

fi potrivit introducerea unei proceduri asemănătoare celei privind avertizorul de integritate cu privire la contestațiile interne ale secretizării improprii.

Concluzie: Acest principiu este parțial respectat, întrucât există reglementări cu privire la o procedură generală de contestare a deciziilor de secretizare a informațiilor, dar nu sunt cunoscute prevederi speciale pentru personalul public, inclusiv cel afiliat sectorului de securitate.

Principiul 15: Obligația de a păstra, administra și conserva informații de securitate națională

- a) *Autoritățile publice au obligația de a păstra, administra și conserva informațiile conform standardelor internaționale¹⁶. Informația poate fi exceptată de la păstrare, administrare și conservare numai în conformitate cu legea;*
- b) *Informația trebuie administrată corespunzător. Sistemele de îndosariere trebuie să fie consecvente, transparente (fără a dezvălui informații secretizate legitim) și complete, astfel încât cererile specifice de acces să ducă la identificarea tuturor informațiilor relevante chiar dacă informația nu este divulgată;*
- c) *Fiecare entitate publică trebuie să creeze și să facă publică, precum și să revizuiască și să actualizeze periodic, o listă detaliată și corectă a documentelor secretizate pe care le deține, mai puțin a acelor documente cu caracter excepțional a căror simplă existență nu poate fi dezvăluită legitim conform Principiului 19, dacă acestea există.*

Notă: Este o practică bună de a actualiza anual aceste liste.

Păstrarea și administrarea informațiilor secretizate se realizează potrivit condițiilor din Regulamentul cu privire la asigurarea regimului secret în cadrul autorităților publice și altor persoane juridice¹⁷, condiții destul de detaliate, astfel încât Principiul 15 a) și b) este respectat.

În privința publicării unei liste detaliate a tuturor documentelor secretizate pe care le deține fiecare entitate publică, listă ce trebuie revizuită periodic, această obligație nu este prevăzută de legislația Republicii Moldova. Mai mult, nici măcar nomenclatoarele detaliate în baza cărora aceste documente au fost secretizate nu sunt publice. Obligația din Legea nr.982/2000 art. 11 alin. 5, de a edita îndrumare cu liste ale dispozițiilor, hotărârilor și altor documente oficiale emise de o instituție este prea generală și nu se referă în mod expres la documente secretizate. Or, în acest domeniu, având în vedere și sancțiunile la care se expune o persoană care dezvăluie neautorizat o informație secretă, este nevoie de o reglementare specifică. În consecință Principiul 15 c) nu este respectat, astfel încât se impune modificarea Legii nr.245/2008 pentru a include o

¹⁶ Acestea includ: Consiliul Internațional al Arhivelor (CAI), *Principii de acces la arhive*: (2012); CAI, *Declarația Universală privind Arhivele* (2010; aprobată de UNESCO); Consiliul Europei, *Recomandarea nr R (2000) 13 privind o politică europeană privind accesul la arhive* (2000); Antonio González Quintana, CAI, *Politici privind arhivele în protecția drepturilor omului*: o versiune actualizată și mai completă a raportului întocmit de către UNESCO și Consiliul Internațional al Arhivelor (1995), privind gestionarea Arhivelor serviciilor de securitate de stat ale fostelor regimuri represive (2009).

¹⁷ Aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1176 din 22.12.2010, publicată în Monitorul Oficial al RM nr. 139-145 din 26.08.2011.

astfel de obligație și a Legii nr.982/2000 pentru a include și documentele secretizate între cele care sunt cuprinse în listele publice de documente emise.

Concluzie: *Legislația RM corespunde parțial Principiului 15. Deși prevede condiții detaliate cu privire la păstrarea și administrarea informațiilor secretizate, nu prevede obligația autorităților publice de a ține liste publice de documente emise.*

Principiul 16: Limite de timp pentru perioada de secretizare

- a) *Informația poate fi refuzată de la divulgare pe motive de securitate națională numai atât timp cât este necesar pentru a proteja interesul legitim de securitate națională. Deciziile de a refuza divulgarea trebuie să fie revizuite periodic pentru a asigura respectarea acestui Principiu;*

Notă: Este o practică bună ca revizuirea să fie solicitată prin statut cel puțin o dată la cinci ani. Mai multe țări solicită revizuirea în perioade mai scurte de timp.

- b) *Cel care secretizează trebuie să specifice data, condițiile sau evenimentul când secretizarea se încheie;*

Notă: Este o practică bună ca această limită de timp sau specificarea unor condiții, sau evenimentul când expiră secretizarea să fie supuse unor revizuri periodice.

- c) *Nicio informație nu poate rămâne secretizată pe durată nedeterminată. Perioada prezumtivă maximă de secretizare pe motive de securitate națională trebuie stabilită prin lege;*

- d) *Informația poate fi restricționată dincolo de prezumtivul termen limită numai în circumstanțe excepționale, potrivit unei noi decizii de a restricționa accesul, luată de altă factor de decizie, care să stabilească un nou termen.*

Din interpretarea coroborată art. 7 alin. 2 din Legea nr.982/2000 și a art. 18 din Legea nr.245/2008, reiese că, în principiu, o informație secretizată poate fi divulgată în momentul în care nu mai este necesară secretizarea pentru a proteja interesul legitim de securitate națională. Acest lucru este posibil numai dacă se produce un proces formal de desecretizare. În principiu, nimic nu împiedică o autoritate care a primit o solicitare de informație care este formal secretizată să revizuiască la acel moment necesitatea menținerii secretizării. Chiar dacă acest lucru nu este prevăzut expres de Legea nr. 245/2008, el rezultă din faptul că Legea nr. 982/2000 stabilește aplicarea ”triplului test” înaintea limitării accesului la o informație oficială. În ce măsură se petrece această revizuire în practică este greu de evaluat și este necesară promovarea unor bune practici în acest sens, pentru a respecta Principiul 16 a) teza I.

În privința revizuirii periodice a refuzurilor de a divulga informații secretizate, aceasta nu este prevăzută de legislația națională, Principiul 16 a) teza a II-a nefiind respectat. Obligația de revizuire periodică se referă la nomenclatoarele cu informații, deci la categorii de informații ce sunt supuse secretizării. Această obligație nu se referă la refuzurile de a divulga informații și nici la informațiile secretizate în sine. De aceea, **legea trebuie modificată în sensul introducerii acestei obligații de revizuire ori a informațiilor secretizate în sine, ori a refuzurilor de a divulga informații secretizate.**

Limita de timp a secretizării este menționată pe purtătorul materiale al informației secretizate, potrivit Principiului 16 b) (art. 14 alin. 1 din Legea nr. 245/2008).

Informațiile pot rămâne secretizate pe termen nelimitat, contrar Principiului 16 c) teza I, chiar dacă există o durată maximă prezumtivă a secretizării prevăzută de lege. Aceasta deoarece art. 13 din Legea nr. 245/2008, după ce prevede aceste perioade maxime de secretizare, introduce posibilitatea prelungirii acestora, fără să existe vreo condiționare a acestei prelungiri, de exemplu perioada pentru care se poate face, contrar Principiului 16 d). Mai mult, informațiile despre persoanele care colaborează sau au colaborat confidențial cu organe ce desfășoară activități de informații, de contrainformații și operative de investigații sunt secretizate pe termen nelimitat.

În aceste condiții se impune modificarea art. 13 din Legea nr. 245/2008 pentru a-l pune în acord cu Principiul 16 c) și d). Prelungirea termenului maxim de secretizare poate fi făcută numai în mod excepțional, de către altă persoană de decizie și cu indicarea clară a noului termen de secretizare.

Concluzie: Acest principiu este parțial transpus în legislația națională. Deși este prevăzută o procedură formală de desecretizare, legislația națională nu prevede obligația de revizuire periodică a refuzurilor de a divulga informații secretizate. Mai mult ca atât, informațiile pot rămâne secretizate pe termen nelimitat contrar Principiului 16.

Principiul 17: Proceduri de desecretizare

- a) *Legislația națională trebuie să stabilească responsabilitatea Guvernului de a coordona, superviza și implementa activitățile guvernamentale de desecretizare, inclusiv îmbunătățirea și actualizarea regulată a instrucțiunilor de desecretizare.*
- b) *Trebuie stabilite proceduri pentru identificare a informațiilor de interes public secretizate pentru desecretizare prioritară. Dacă informațiile de interes public, inclusiv informațiile care se încadrează într-una din categoriile enumerate în Principiul 10, sunt secretizate datorită unor sensibilități excepționale, ele trebuie desecretizate cât de repede posibil;*
- c) *Legislația națională trebuie să stabilească proceduri pentru desecretizarea în bloc;*
- d) *Legislația națională trebuie să stabilească perioade fixe pentru desecretizarea automată pentru diferite categorii de informații secretizate. Pentru a scădea povara desecretizării, informațiile trebuie desecretizate automat, fără examinare, oricând este posibil;*
- e) *Legislația națională trebuie să stabilească o procedură accesibilă și publică pentru cererile de desecretizare a documentelor;*
- f) *Documentele desecretizate, inclusiv cele desecretizate de către instanțe de judecată, tribunale sau alte organe de supraveghere, avocați parlamentari sau instanțe de apel ar trebui să fie dezvăluite în mod proactiv sau puse la dispoziția publicului într-un alt mod (de exemplu, prin armonizarea legislației în domeniul arhivelor naționale sau privind accesul la informații, sau ambelor).*

Notă: Acest principiu nu aduce atingere prevederii cu privire la alte motive de nedivulgare prevăzute în preambulul paragrafului 15.

Notă: Bune practici adiționale includ următoarele:

- *examinarea periodică a utilizării noilor tehnologii în procesele de desecretizare; și*
- *consultări regulate cu persoane cu experiență profesională în ceea ce privește procesul de stabilire a priorităților de desecretizare, inclusiv atât desecretizarea automate, cât și en bloc.*

Legea nr. 245/2008, în art. 5, stabilește atribuțiile autorităților publice în domeniul protecției secretului de stat, însă referirile directe la desecretizare sunt limitate. Doar în cazul Președintelui Republicii Moldova legea vorbește explicit de atribuții ce țin de soluționarea problemelor care apar în legătură cu desecretizarea și protecția informației (art. 5 alin.2 lit. c). De asemenea, același articol stabilește, în alin. 6, în sarcina Comisiei interdepartamentale pentru protecția secretului de stat, controlul asupra termenelor de acțiune a parafeei de secretizare stabilite anterior pentru informațiile păzite, ceea ce presupune practic un control al secretizării.

Articolul 18 din Legea nr.245/2008, stabilește în termeni mai preciși, în alin.2-3, autoritățile cu atribuții în desecretizare:

(2) Desecretizarea informațiilor se face de către persoanele cu funcții de răspundere cu împuterniciri de secretizare a informațiilor respective.

(3) Comisia interdepartamentală pentru protecția secretului de stat, precum și conducătorii autorităților publice și ai altor persoane juridice sunt împuterniciți să desecretizeze informațiile care au fost secretizate în mod neîntemeiat de către persoanele cu funcții de răspundere din subordine.

(4) Conducătorii arhivelor de stat sunt împuterniciți să desecretizeze purtătorii materiali de informații atribuite la secret de stat care se păstrează în fondurile închise ale arhivelor, cu condiția că organizația întemeietoare a fondului sau succesorul ei de drept le deleagă astfel de împuterniciri. În caz de lichidare a organizației întemeietoare a fondului și de lipsă a succesorului ei de drept, chestiunea desecretizării purtătorilor materiali de informații atribuite la secret de stat este examinată de către Comisia interdepartamentală pentru protecția secretului de stat.

De asemenea, art.10 alin. 5 din Legea nr. 245/2008 stabilește că: *conducătorii autorităților publice cu împuterniciri de dispoziție asupra informațiilor atribuite la secret de stat sunt obligați să revizuiască periodic, cel puțin o dată la 5 ani, conținutul nomenclatoarelor departamentale de informații care urmează a fi secretizate în ceea ce privește argumentarea secretizării informațiilor și corespunderea cu gradele de secretizare stabilite anterior.*

Astfel, coroborând dispozițiile de mai sus rezultă că, în general, Principiul 17 a) este respectat. În schimb, Principiul 17 b) nu se regăsește în legislația Republicii Moldova. Legea nr.245/2008 urmează a fi modificată, în sensul includerii unei obligații pentru autoritățile cu atribuții de desecretizare de a identifica activ și de a analiza oportunitatea de ecretizării cu prioritate a informațiilor de interes public din domeniul securității naționale, mai ales a celor din categoriile prevăzute de Principiul 10.

Principiul 17 c) este respectat, atât timp cât revizuirea nomenclatoarelor de diferite niveluri de importanță și eventuala eliminare a uneia sau mai multor categorii de documente, precum și modificarea art. 7 și 8 din Legea nr.245/2008 reprezintă tocmai astfel de desecretizări în grup, iar nu document cu document.

Articolul 18 alin. 1 lit. a) din Legea nr. 245/2008 prevede ca temei al desecretizării expirarea termenului de secretizare, ceea ce ar trebui să presupună o desecretizare automată. Însă nicăieri nu se precizează dacă, la expirarea termenelor respective, desecretizarea se produce automat sau dacă este nevoie de o procedură specială. Nu se precizează nicio obligație de divulgare activă a informațiilor desecretizate după acest moment. În consecință, pentru o completă transpunere a Principiului 17 d) și f), o astfel de prevedere clară trebuie inclusă în Legea nr. 245/2008.

În ceea ce privește cererile de desecretizare, procedura este clar prevăzută de lege, în conformitate cu cerințele Principiului 17 e):

- (1) *Orice cetățean sau persoană juridică are dreptul să se adreseze persoanelor cu funcții de răspundere care au secretizat anumite informații cu o cerere motivată privind desecretizarea acestor informații. Persoanele cu funcții de răspundere în cauză sunt obligate, în termen de o lună, să dea un răspuns scris cetățeanului sau persoanei juridice la această cerere.*
- (2) *Persoanele cu funcții de răspundere care se eschivează de la examinarea în fond a cererii poartă răspundere conform legislației.*
- (3) *Decizia de secretizare a informațiilor poate fi contestată la organul sau la persoana cu funcție de răspundere ierarhic superioară, la Comisia interdepartamentală pentru protecția secretului de stat sau în instanța de contencios administrativ. În cazul respingerii cererii înaintate în ordine ierarhică, cetățeanul sau persoana juridică are dreptul să conteste în instanța de contencios administrativ decizia organului sau a persoanei cu funcție de răspundere ierarhic superioară. Dacă una dintre aceste autorități recunoaște secretizarea drept neîntemeiată, informațiile respective urmează a fi desecretizate în modul stabilit de prezenta lege.*
- (4) *Instanța de contencios administrativ examinează cererea conform prevederilor Legii contenciosului administrativ nr.793-XIV din 10 februarie 2000.” (art. 17 din Legea nr. 245/2008).*

Concluzie: Legislația RM corespunde parțial Principiului 17. Deși legislația națională stabilește autoritățile cu atribuții de desecretizare, nu prevede obligația acestora de a analiza oportunitatea desecretizării, cu prioritate, a informațiilor de interes public din domeniul securității naționale. Mai mult, legislația națională nu precizează dacă după expirarea termenului de secretizare desecretizarea se produce automat.

PARTEA III B. REGULI CU PRIVIRE LA ADMINISTRAREA CERERILOR DE INFORMAȚII

Ca principiu general, Rezoluția 1954 (2013) a Adunării parlamentare a Consiliului Europei stabilește în art.9.8: *cererile de acces la informații trebuie să fie analizate într-un termen rezonabil. Deciziile de a refuza accesul trebuie să fie temeinic motivate, supuse căilor de atac în fața unei autorități naționale independente și în cele din urmă subiect al revizuirii judiciare. La primirea unei cereri de informații, autoritatea publică trebuie în principiu să confirme sau să nege dacă deține informația solicitată.*

Principiile globale sunt mult mai detaliate cu privire la aceste obligații ale autorităților naționale, măsura în care ele sunt respectate de legislația Republicii Moldova fiind analizată în continuare prin prisma fiecăruia dintre principiile relevante.

Principiul 18: Obligația de a lua în considerare cererea, chiar dacă informația a fost secretizată

Faptul că informația a fost secretizată nu este decisiv în determinarea modului de a răspunde la o cerere pentru acea informație. Autoritatea publică ce deține informația trebuie să ia în considerare cererea potrivit acestor Principii.

Legea nr. 982/2000 prevede obligația generală de a analiza orice cerere de informații în art. 15 alin. 2. Pentru cererile care se referă la informații care sunt secretizate, această necesitate rezultă cu destulă tărie și din formularea aliniatelor 3 și 4 ale art. 7: (3) *Dacă accesul la informațiile, documentele solicitate este parțial limitat, furnizorii de informații sunt obligați să prezinte solicitanților părțile documentului, accesul la care nu conține restricții conform legislației, indicându-se în locurile porțiunilor omise una din următoarele sintagme: "secret de stat", "secret comercial", "informație confidențială despre persoană". Refuzul accesului la informație, la părțile respective ale documentului se întocmește cu respectarea prevederilor articolului 19 din prezenta lege.*

(4) *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.*

Evident că nici accesul parțial și nici aplicarea ”triplului test” nu poate fi realizată în lipsa unei analize efective a solicitării de informații. În consecință, la nivel legislativ, Principiul 18 este respectat. Este însă necesar ca acest Principiu să fie promovat și în practică, prin pregătirea corespunzătoare a funcționarilor însărcinați cu analiza cererilor de informații oficiale. Mai mult, trebuie ca acești funcționari să aibă acces ei înșiși la informație pentru a putea realiza analiza ori ca cei care au acces la informația secretizată să fie în măsură să cunoască și să aplice și legislația privind accesul la informații.

Concluzie: *La nivel legislativ acest principiu este respectat.*

Principiul 19: Obligația de a confirma sau infirma

- a) *La primirea unei cereri de informații, autoritatea publică trebuie să confirme sau să nege dacă deține informația solicitată.*
- b) *Dacă într-un sistem de drept există posibilitatea ca, în circumstanțe extraordinare, să se secretizeze însăși existența sau inexistența unei anumite informații conform Principiului 3, atunci refuzul de a confirma sau nega existența informației ca răspuns la o anumită cerere trebuie să se bazeze pe arătarea motivelor pentru care simpla confirmarea sau negare a existenței informației ar pune în pericol o categorie distinctă de informații care este stabilită că necesită un asemenea tratament excepțional în legislația națională.*

Potrivit art. 19 alin. 1 din Legea nr. 982/2000, orice refuz de a divulga o informație, deci și cel care se referă la informații secretizate, trebuie divulgat în scris și motivat. Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova nr.1/2007, pct. 33, clarifică și situația prevăzută de Principiul 19 b): *refuzul de a furniza informația va putea fi exercitat, fără a se indica faptul dacă furnizorul deține sau nu informația cu accesibilitate limitată, numai în anumite circumstanțe, când se poate presupune în mod rezonabil că recunoașterea existenței sau inexistenței acestor informații, prin sine, poate constitui o divulgare periculoasă pentru interesele legitim protejate.*

În consecință Principiul 19 este respectat parțial. Pentru o transpunere completă ar trebui ca Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova nr.1/2007 să fie completată în sensul introducerii obligației motivelor pentru care simpla confirmarea sau negare a existenței informației ar pune în pericol o categorie distinctă de informații.

Concluzie: *Principiul 19 este transpus parțial în legislația națională. Deși există prevederi cu privire la forma refuzului de a divulga informații, nu este prevăzută obligația de a invoca motivele pentru care simpla confirmarea sau negare a existenței informației ar pune în pericol o categorie distinctă de informații.*

Principiul 20: Obligația de expunere în scris a motivelor refuzului

- a) *Dacă o autoritate publică refuză divulgarea o solicitare de informații, în întregime sau în parte, ea ar trebui să precizeze în scris motivele specifice pentru aceasta, în conformitate cu Principiile 3 și 9, în termenul specificat de lege pentru a răspunde la solicitarea de informații;*

Notă: A se vedea Principiul 25 în care perioada de timp în care trebuie să fie dat răspunsul trebuie să fie prevăzută prin lege.

- b) *Autoritatea trebuie de asemenea să ofere solicitantului suficiente informații privind funcționarul/funcționarii care au autorizat refuzul și procesul prin care s-a ajuns la*

refuz, doar dacă aceasta prin sine însăși nu ar dezvălui informații secretizate, precum și căile de atac, pentru a permite examinarea respectării legii de către autoritate.

Potrivit art. 19 alin. 1 din Legea nr. 982/2000 ”refuzul de a furniza o informație, un document oficial va fi făcut în scris, indicând-se data întocmirii refuzului, numele persoanei responsabile, motivul refuzului, făcând-se în mod obligatoriu trimitere la actul normativ (titlul, numărul, data adoptării, sursa publicației oficiale), pe care se bazează refuzul, precum și procedura de recurs a refuzului, inclusiv termenul de prescripție.” În consecință Principiul 20 este în întregime respectat.

Concluzie: La nivel legislativ acest principiu este respectat.

Principiul 21: Obligația de a recupera sau de a reconstitui informația lipsă

- a) *Când o autoritate publică nu poate localiza informația care ar răspunde unei cereri iar înregistrările conținând informația ar fi trebuit să fie conservate, colectate sau produse, autoritatea trebuie să facă eforturi rezonabile pentru a recupera sau reconstitui informația în scopul unei potențiale divulgări către solicitant;*

Notă: Acest principiu se aplică pentru informații care nu pot fi localizate dintr-un anumit motiv, de exemplu, pentru că niciodată nu au fost colectate, au fost distruse sau sunt nedetectabile.

- b) *Un reprezentant al autorității publice poate fi solicitat ca sub jurământ și într-un timp rezonabil și prevăzut legal să indice toate procedurile îndeplinite pentru a încerca să recupereze sau să reconstituie informația într-un mod în care să permită ca acele proceduri să fie supuse controlului judecătoresc;*

Notă: Atunci când nu pot fi găsite informațiile care trebuie să fie menținute prin lege, problema ar trebui să fie adresată poliției sau autorităților administrative pentru investigație. Rezultatul investigației trebuie să fie făcut public.

- c) *Obligația de a recupera sau reconstitui informația este în mod special importantă i) când informația se referă la presupuse grave și sistematice încălcări ale drepturilor omului și/sau ii) în timpul tranziției către o formă democratică de guvernământ de la o guvernare caracterizată de largi încălcări ale drepturilor omului.*

Principiul 21 nu se regăsește în legislația Republicii Moldova, Legea nr. 982/2000 trebuind a fi modificată pentru a include și această obligație de recuperare sau reconstituire a informației, în cazul în care informația nu poate fi localizată, deși ar fi trebuit conservată, colectată sau produsă.

Concluzie: Legislația RM nu prevede obligația de a recuperare sau reconstituire a informației.

Principiul 22: Obligația de a divulga părți ale documentelor

Excepții de la divulgare se aplică numai informațiilor specifice și nu documentelor întregi sau altor înregistrări. Pot fi nedivulgate numai informații specifice a căror validitate de restricție a fost demonstrată ("informații excepții"). În cazul în care o înregistrare conține atât informații excepții, cât și informații care nu constituie excepții, autoritățile publice au obligația de a extrage și divulga informațiile care nu constituie excepții.

Articolul 7 alin. 3 din Legea nr. 982/2000 prevede că: *dacă accesul la informațiile, documentele solicitate este parțial limitat, furnizorii de informații sunt obligați să prezinte solicitanților părțile documentului, accesul la care nu conține restricții conform legislației, indicându-se în locurile porțiunilor omise una din următoarele sintagme: "secret de stat", "secret comercial", "informație confidențială despre persoană". Refuzul accesului la informație, la părțile respective ale documentului se întocmește cu respectarea prevederilor articolului 19 din prezenta lege.*

De asemenea, Legea nr. 245/2008 prevede, în art.11 alin. 3 și 4 că: (3) *Nu se admite aplicarea parafelor de secretizare menționate la alin.(2) în vederea secretizării informațiilor care nu sunt atribuite la secret de stat.*

(4) *Pagini, paragrafe, secțiuni dintr-un anumit document sau din anexele la acesta pot necesita atribuirea unor grade diferite de secretizare și trebuie, în acest caz, să poarte mențiunea corespunzătoare. Gradul de secretizare atribuit documentului ca întreg coincide cu acela al părții sale căreia i s-a atribuit gradul de secretizare cel mai înalt."*

Din coroborarea celor două texte rezultă că accesul la părți din documente secretizate nu numai că este prevăzut de lege, dar este și posibil tehnic, atât timp cât un document care conține atât părți secretizate, cât și părți nesecretizate va purta marcajele corespunzătoare pe fiecare parte. În consecință, Principiul 22 este respectat.

Concluzie: *La nivel legislativ acest principiu este respectat.*

Principiul 23: Obligația de a identifica informația nedivulgată

O autoritate publică care deține informații pe care refuză să le divulge trebuie să identifice acele informații pe cât de specific posibil. Cel puțin autoritatea trebuie să dezvăluie cantitatea de informație pe care refuză să o dezvăluie, de exemplu prin estimarea numărului de pagini.

Principiul 23 nu se regăsește în Legea nr. 982/2000 decât indirect, prin obligația de a motiva refuzul. Articolul 19 din această lege și/sau Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova nr.1/2007 trebuie astfel modificate și completate, pentru a cuprinde și precizările din Principiul 23.

Concluzie: *Legislația RM nu prevede obligația de a identifica informația pe cât de specific posibil.*

Principiul 24: Obligația de a furniza informația în formatul disponibil

Autoritățile publice trebuie să furnizeze informațiile în formatul preferat de solicitant în măsura în care aceasta este posibil.

Notă: Aceasta include, de exemplu, obligația autorităților publice de a lua măsuri corespunzătoare pentru a furniza informații persoanelor cu dizabilități, în format și tehnologii accesibile, în timp util și fără costuri suplimentare, în conformitate cu Convenția ONU privind drepturile persoanelor cu dizabilități.

Articolul 12 alin. 2 din Legea nr. 982/2000 stabilește în sarcina solicitantului să includă în cererea de informații modalitatea acceptabilă de primire a informației solicitate. Articolul 13 alin. 2 mai stabilește în sarcina autorităților publice obligația corelativă: *extrasele din registre, documente, informații (unele părți ale acestora), în conformitate cu cererea solicitantului, pot fi puse la dispoziția persoanei date, într-o formă rezonabilă și acceptabilă pentru aceasta, spre a fi:*

- a) examinate la sediul instituției;*
- b) dactilografiate, fotocopiate sau copiate într-o altă modalitate ce ar asigura integritatea originalului;*
- c) înscrise pe un purtător electronic, imprimate pe casete video, audio, alt purtător rezultat din progresul tehnic.*

Concluzie: *La nivel legislativ acest principiu este respectat.*

Principiul 25: Termene limită pentru a răspunde la solicitările de informații

- a) Termenele pentru răspunsul la solicitări, inclusiv pe fond, pentru controlul intern, pentru decizia organului independent, dacă acesta există, și pentru controlul judiciar trebuie stabilite de lege și trebuie să fie, pe cât este practic posibil, cât mai scurte;*

Notă: În conformitate cu cerințele stabilite în cele mai multe legi privind accesul la informații, cea mai bună practică este considerată de a prevedea douăzeci de zile lucrătoare sau mai puțin drept perioadă de timp în care trebuie acordat un răspuns de fond. În cazul în care termenele limită pentru a răspunde solicitărilor nu sunt prevăzute în lege, termenul limită ar trebui să fie de cel mult 30 de zile pentru o cerere standard. Legile pot să prevadă termene limite diferite, luând în considerare diferite volume și niveluri de complexitate și sensibilitate ale documentelor.

- b) Termene scurte trebuie să se aplice atunci când există o necesitate demonstrată pentru informație în regim de urgență, cum ar fi atunci când informația este necesară pentru apărarea vieții sau libertății unei persoane.*

Articolul 16 din Legea nr. 982/2000 prevede că:

(1) Informațiile, documentele solicitate vor fi puse la dispoziția solicitantului din momentul în care vor fi disponibile pentru a fi furnizate, dar nu mai târziu de 15 zile lucrătoare de la data înregistrării cererii de acces la informație.

(2) Termenul de furnizare a informației, documentului poate fi prelungit cu 5 zile lucrătoare de către conducătorul instituției publice dacă:

- a) *cererea se referă la un volum foarte mare de informații care necesită selectarea lor;*
 - b) *sunt necesare consultații suplimentare pentru a satisface cererea.*
- (3) *Autorul cererii va fi informat despre orice prelungire a termenului de furnizare a informației și despre motivele acesteia cu 5 zile înainte de expirarea termenului inițial.*

Pentru o mai mare claritate a procedurii, în spiritul Principiului 25 a), alin.1 de mai sus ar trebui modificat pentru a lega momentul de început al curgerii termenului nu de înregistrarea cererii (operațiune sub controlul total al autorității publice, neverificabilă în situația transmiterii unor cereri de la distanță), ci de primirea acesteia. Astfel solicitantul va putea avea clar de la început momentul primirii (prin modalitatea de confirmare aleasă), iar autoritatea publică nu va putea tergiversa răspunsul prin tergiversarea înregistrării cererii. De asemenea, se impune completarea art. 16 în sensul introducerii unui termen de urgență atunci când situația o impune, potrivit cu cerințele Principiului 25 b).

În privința controlului intern, art. 22 din Legea nr. 982/2000 stabilește, de asemenea, termene clare și scurte:

- (1) *În cazul în care persoana consideră că drepturile sau interesele legitime în ceea ce privește accesul la informații au fost lezate, ea poate contesta acțiunile sau inacțiunea furnizorului de informații la conducerea acestuia și/sau la organul ierarhic superior al furnizorului în termen de 30 de zile de la data când a aflat sau trebuia să afle despre încălcare.*
- (2) *Conducerea furnizorului de informații și/sau organul ierarhic superior al acestuia va examina contestările solicitanților de informații în decurs de 5 zile lucrătoare și va informa în mod obligatoriu petiționarul despre rezultatele examinării în decurs de 3 zile lucrătoare.*
- (3) *Sesizările, prin care sunt atacate acțiunile sau inacțiunea organizațiilor care nu au organele lor superioare, sunt adresate direct instanței de contencios administrativ competente.*

Și controlul judiciar are termene clare și scurte prevăzute de lege conform art.23 alin.2 din Legea nr. 982/2008: *sesizarea instanței de judecată se va efectua în termen de o lună de la data primirii răspunsului de la furnizorul de informații sau, în caz dacă nu a primit răspuns, de la data când trebuia să-l primească. Dacă solicitantul de informații a atacat anterior acțiunile furnizorului de informații pe cale extrajudiciară, termenul de o lună curge de la data divulgării răspunsului conducerii furnizorului de informații și/sau organului ierarhic superior al acestuia sau, în caz dacă nu a primit răspuns, de la data când trebuia să-l primească.*

Concluzie: *Acest principiu este parțial respectat. Legislația națională prevede termene scurte și clare, dar nu prevede termeni de urgență atunci când situația o impune.*

Principiul 26: Dreptul la revizuirea deciziei de nedivulgare a informației

- a) *Un solicitant are dreptul la o revizuire rapidă și ieftină a refuzului de divulgare a informației sau a chestiunilor legate de cerere de către o autoritate independentă;*
Notă: Un refuz poate presupune un refuz implicit sau tăcut. Taxele, termenele limite și formatul constituie aspecte care fac obiectul unei revizuirii de către o autoritate independentă.
- b) *Autoritatea independentă trebuie să aibă competența și resursele necesare pentru a asigura revizuirea eficientă, inclusiv acces complet la informațiile relevante, chiar dacă acestea sunt secretizate;*
- c) *O persoană trebuie să aibă dreptul de a obține revizuirea independentă și efectivă a tuturor aspectelor relevante de către o instanță competentă sau de către tribunal.*
- d) *În cazul în care o instanță pronunță o hotărâre conform căreia nedivulgarea informațiilor este justificată, aceasta ar trebui să facă publice în scris motivele factual-specifice și analiza sa juridică, cu excepția unor circumstanțe extraordinare și în conformitate cu Principiul 3.*

Legea nr. 982/2000 în art. 21 prevede procedura de contestare a unui refuz de a divulga informații oficiale:

- (1) *Persoana care se consideră lezată într-un drept sau interes legitim de către furnizorul de informații poate ataca acțiunile acestuia atât pe cale extrajudiciară, cât și direct în instanța de contencios administrativ competentă.*
- (2) *Persoana, de asemenea, se poate adresa pentru apărarea drepturilor și intereselor sale legitime avocatului parlamentar.*
- (3) *Persoana care se consideră lezată într-un drept sau interes legitim poate ataca orice acțiune sau inacțiune a persoanei responsabile pentru primirea și examinarea cererilor de acces la informații, dar în special cu privire la:*
 - a) *refuzul neîntemeiat de a primi și înregistra cererea;*
 - b) *refuzul de a asigura accesul liber și necondiționat la registrele publice aflate la dispoziția furnizorului de informații;*
 - c) *încălcarea termenelor și procedurii de soluționare a cererii de acces la informație;*
 - d) *neprezentarea sau prezentarea necorespunzătoare a informațiilor solicitate;*
 - e) *refuzul neîntemeiat de a prezenta informațiile solicitate;*
 - f) *atribuirea neîntemeiată a informației la categoria informațiilor care conțin secrete de stat, secrete comerciale sau la categoria altor informații oficiale cu accesibilitate limitată;*
 - g) *secretizarea neîntemeiată a unor informații;*
 - h) *stabilirea plății și mărimii acesteia pentru informațiile furnizate;*
 - i) *cauzarea unor prejudicii materiale și/sau morale prin acțiunile ilegale ale furnizorului de informații.*
- (4) *În cadrul soluționării litigiilor privind accesul la informație, organele competente vor întreprinde măsuri pentru protejarea drepturilor tuturor persoanelor ale căror interese pot fi atinse prin divulgarea informației, inclusiv se va asigura participarea acestora în cadrul procesului în calitate de terță parte.*
- (5) *Instanța de judecată, în cadrul examinării litigiilor privind accesul la informație, va întreprinde toate măsurile rezonabile și suficiente de precauție, inclusiv*

convocarea ședințelor închise, pentru a evita divulgarea informațiilor, accesul limitat la care poate fi îndreptățit.”

Procedura este explicată în continuare și în art.22 și 23 (citate anterior) și corespunde cerințelor Principiului 26.

Concluzie: *La nivel legislativ acest principiu este respectat.*

PARTEA IV ASPECTE JUDICIARE ALE SECURITĂȚII NAȚIONALE ȘI DREPTUL LA INFORMAȚIE

Principiul 27: Principiul de supraveghere judiciară generală

- a) *Invocarea securității naționale nu poate fi folosită pentru a submina dreptul fundamental la un proces echitabil din partea unui tribunal competent, independent și imparțial, stabilit de lege;*
- b) *Atunci când o autoritate publică urmărește să refuze divulgarea de informații pe motivul securității naționale în cadrul oricăror proceduri legale, o instanță trebuie să aibă competența de a examina informația pentru a determina dacă informația poate rămâne nedivulgată. Instanța nu trebuie să respingă contestația fără să examineze informația;
Notă: În conformitate cu Principiul 4 (d), instanța nu trebuie să se bazeze pe rezumate sau declarații care doar afirmă necesitatea de a păstra secretul, fără a oferi o bază probatorie pentru afirmație.*
- c) *Instanța trebuie să se asigure că persoana solicitantă poate, pe cât mai mult posibil, să știe și să combată susținerile guvernului pentru a nu divulga informația;*
- d) *Instanța trebuie să se pronunțe asupra legalității și temeiniciei susținerilor guvernului și poate ordona divulgarea sau măsurile compensatorii potrivite în cazul unei nedivulgări parțiale sau totale, inclusiv respingerea acuzațiilor în proceduri penale.*
- e) *Instanța trebuie să evalueze independent dacă autoritatea a invocat temeinic orice motiv de nedivulgare; faptul secretizării nu trebuie să fie decisiv pentru nedivulgarea informației. În mod similar, instanța trebuie să evalueze natura oricărui prejudiciu invocat de autoritatea publică, șansele ca acesta să se petreacă și interesul public pentru divulgare, în conformitate cu standardele prevăzute de Principiul 3.*

Trebuie subliniat că acest principiu nu se referă strict la proceduri de contestare a refuzului de a divulga informații sau a secretizării (analizate mai sus), ci la orice fel de proceduri în care sunt incidente informații legate de securitatea națională, ele administrative, civile, penale sau de altă natură. În general, legislația Republicii Moldova nu prevede astfel de situații în care dreptul la un proces echitabil să fie restrâns din motive de securitate națională.

Mai mult, instanțele de judecată și alte organe judiciare au posibilitatea de a accesa informația secretizată, pentru a putea realiza în practică cerințele Principiului 27, în baza unei declarații de nedivulgare. De asemenea, potrivit art. 213 alin. 5 din Codul de procedură penală: *apărătorii și alți reprezentanți, precum și alte persoane cărora, în conformitate cu normele de procedură penală, le vor fi prezentate spre a lua act sau comunicate în alt mod date ce constituie secret de stat vor da în prealabil în scris o declarație de nedivulgare a acestor date. În cazul în care apărătorul sau un alt reprezentant, cu excepția reprezentantului legal, refuză să dea o astfel de declarație, acesta este lipsit de dreptul de a participa la procesul penal în cauză, iar celelalte persoane nu vor avea acces la datele ce constituie secret de stat. Declarația de nedivulgare de la persoanele menționate în prezentul alineat se ia de către persoana care efectuează urmărirea penală sau instanță și se anexează la dosarul penal respectiv. Obligația de nedivulgare asumată de către participanții la proces nu îi împiedică să ceară examinarea datelor ce constituie secret de stat în ședință de judecată închisă.*

Pentru o completă transpunere a Principiului 27, dar și a Principiului 30, trebuie luate măsuri pentru ca în cadrul oricăror proceduri judiciare, în afara celor penale, să se aplice aceeași regulă privind accesul persoanelor implicate în procedură, pe cât posibil, la informațiile secretizate, potrivit Principiului 27 c). În privința respingerii acuzațiilor penale în lipsa accesului la informațiile secrete care stau la baza acuzării, aceasta ar trebui să se realizeze în baza dreptului la un proces echitabil, prevăzut atât de Convenția europeană a drepturilor omului, în articolul 6, cât și de legislația Republicii Moldova (a se vedea și Principiul 29).

Concluzie: Acest principiu este parțial transpus în legislația națională, întrucât accesul la informația secretizată în cadrul procedurilor judiciare este limitat.

Principiul 28: Accesul public la procesele judiciare

- a) *Invocarea securității naționale nu poate fi motiv de subminare a dreptului fundamental al publicului de a avea acces la procesele judiciare;*
- b) *Hotărârile judecătorești – cuprinzând toate dispozițiile instanței, inclusiv principalele concluzii, probe și motivări legale – trebuie făcute publice, mai puțin atunci când interesele copiilor sub 18 ani o impun;*

Note: Dreptul internațional nu permite nicio derogare, pe motive de securitate națională, de la obligația de a pronunța hotărâri în mod public.

Nu trebuie să fie făcute publice înregistrări ale procedurilor judiciare cu minori. Înregistrări ale altor proceduri judiciare care implică copii în mod normal trebuie să stilizeze numele și alte informații de identificare a copiilor sub vârsta de optsprezece ani.

- c) *Dreptul publicului de acces la justiție trebuie să includă accesul public prompt la: a) motivarea judecătorească; ii) informații despre existența și progresul cauzelor; iii) argumentele aduse în fața instanței; iv) ședințele de judecată și procesele; v) dovezile din cadrul procedurilor în instanță care stau la baza unei condamnări, cu excepția când o derogare de la aceasta este justificată în conformitate cu prezentele Principii;*

Notă: Într-o societate democratică dreptul internațional privind cerințele unui proces echitabil permite instanțelor să excludă de la ședință publicul, parțial sau în totalitate, din motive de securitate națională, precum și de moralitate, de ordine publică, în interesul vieții private a părților sau pentru a evita să aducă atingere intereselor justiției, cu condiția că aceste restricții sunt în toate cazurile necesare și proporționale.

- d) *Publicul trebuie să aibă oportunitatea de a contesta orice susținere a autorității publice că o restricție a accesului public la procesele judiciare este strict necesară pe motive de securitate națională;*
- e) *Atunci când o instanță dispune o restricționare a accesului la procesele judiciare, trebuie să facă disponibile public în scris motivele de fapt și de drept ale deciziei, cu excepția circumstanțelor extraordinare, conforme cu Principiul 3.*

Note: Acest principiu nu urmărește să modifice legea existentă a unui stat în ceea ce privește procedurile preliminare la care publicul, de obicei, nu are acces. El se aplică

doar atunci când procesul de judecată ar permite în alt mod accesul publicului și încercarea de a îngreuna accesul se bazează pe o invocare a securității naționale.

Dreptul publicului de a avea acces la procedurile judiciare și la materiale derivă din importanța accesului în promovarea (i) caracterului echitabil real și perceput și imparțialitatea procedurilor judiciare; (ii) comportamentului corespunzător și mai onest al părților, precum și (iii) corectitudinea consolidată a comentariilor publice.

În general, Principiul 28 este respectat, în sensul că există accesul public la procesele judiciare și la hotărârile judecătorești. Acesta poate fi restricționat, în materie penală potrivit art.18 din Codul de Procedură Penală, care impune motivarea potrivit Principiului 28 e):

(1) În toate instanțele judecătorești ședințele sunt publice, cu excepția cazurilor prevăzute de prezentul articol.

*(2) Accesul în sala de ședință poate fi interzis presei sau publicului, prin încheiere motivată, pe parcursul întregului proces sau al unei părți din proces, în interesul respectării moralității, **ordinii publice sau securității naționale**, când interesele minorilor sau protecția vieții private a părților în proces o cer, sau în măsura considerată strict necesară de către instanță când, datorită unor împrejurări speciale, publicitatea ar putea să prejudicieze interesele justiției.*

(2¹) În procesul în care un minor este victimă sau martor, instanța de judecată va asculta declarațiile acestuia într-o ședință închisă.

(3) Judecarea cauzei în ședința închisă a instanței trebuie argumentată și efectuată cu respectarea tuturor regulilor procedurii judiciare.

(4) În toate cazurile, hotărârile instanței de judecată se pronunță în ședință publică.

Și în materie civilă Principiul 28 este respectat. Articolul 23 din Codul de procedură civilă stabilește, caracterul public al ședințelor de judecată, precum și excepțiile de la acest principiu:

(1) În toate instanțele, ședințele de judecată sunt publice. În ședința de judecată nu se admit minorii de până la vârsta de 16 ani dacă nu sunt citați în calitate de participant la proces sau de martor.

(2) Pot avea loc ședințe închise numai în scopul protejării informației ce constituie secret de stat, taină comercială ori a unei alte informații a cărei divulgare este interzisă prin lege.

(3) Instanța de judecată poate dispune judecarea pricinii în ședință secretă pentru a preveni divulgarea unor informații care se referă la aspectele intime ale vieții, care lezează onoarea, demnitatea sau reputația profesională ori la alte circumstanțe care ar putea prejudicia interesele participanților la proces, ordinea publică sau moralitatea.

(4) Ședința poate fi declarată secretă pentru întregul proces sau numai pentru efectuarea unor anumite acte procedurale.

(5) Privitor la examinarea pricinii în ședință secretă, instanța judecătorească emite o încheiere motivată.

(6) Ședința secretă se desfășoară în prezența participanților la proces, iar în caz de necesitate la ea asistă de asemenea martorul, expertul, specialistul și interpretul.

(7) Instanța judecătorească ia măsurile de rigoare în vederea păstrării secretului de stat, tainei comerciale, informației despre viața intimă a persoanei. Participanții la proces și alte persoane care asistă la actele procesuale în cadrul cărora pot fi divulgate date ce constituie astfel de secrete sunt somați de răspunderea în cazul divulgării lor.

(8) Judecarea pricinii în ședință secretă se efectuează cu respectarea tuturor regulilor de procedură civilă.

(9) Hotărârile ședinței secrete se pronunță public.

(10) În cazul dezbaterii pricinii în ședință secretă, pot fi eliberate unor alte persoane decât părțile copii de pe încheieri, rapoarte de expertiză sau declarații ale martorilor doar cu permisiunea dată de președintele ședinței.

Concluzie: Acest principiu este respectat întrucât legislația națională stabilește caracterul public al ședințelor instanțelor de judecată în cadrul proceselor penale și civile.

Principiul 29: Accesul părții la informație în cadrul procedurilor penale

- a) Instanța nu poate interzice unui inculpat să participe la propriul proces pe motive de siguranță națională;
- b) În nicio situație o condamnare sau privare de libertate nu poate fi bazată pe probe pe care inculpatul nu a avut posibilitatea de a le cunoaște și contesta;
- c) În interesul justiției, autoritățile publice trebuie să pună la dispoziția inculpatului și ale apărătorilor lui acuzațiile împotriva unei persoane și orice informație necesară pentru a asigura dreptul la un proces echitabil, indiferent dacă informațiile sunt secretizate, în conformitate cu Principiile 3-6, 10, 27 și 28, inclusiv prin considerarea interesului public.
- d) Atunci când o autoritate publică refuză să divulge informațiile necesare asigurării unui proces echitabil, instanța trebuie să suspende sau să respingă acuzațiile.

Notă: Autoritățile publice nu trebuie să se bazeze pe informații în beneficiul lor atunci când pretind păstrarea secretului, deși ele pot decide asupra păstrării secretului informațiilor și a suportării consecințelor.

Notă: Principiile 29 și 30 sunt incluse în aceste principii în ceea ce privește accesul publicului la informații având în vedere faptul că revizuirea judiciară, precum și divulgările conexe în contextul supravegherii judiciare de multe ori constituie mijloace importante pentru divulgarea publică a informațiilor.

Principiul 29 este respectat, inculpatul având acces la informațiile secrete care stau la baza acuzațiilor, prin intermediul apărătorului (a se vedea și explicațiile de la Principiul 27). Transpunerea integrală în practică a Principiului 29 presupune aplicarea cu strictețe a dreptului la un proces echitabil și al prezumției de nevinovăție, prevăzute de legislația penală a Republicii Moldova. În acest sens și pentru o unitară aplicare a Principiului, ar fi utilă emiterea de către Plenul Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova a unei decizii de îndrumare privind procedurile penale care implică informații secretizate.

Concluzie: La nivel legislativ acest principiu este respectat

Principiul 30: Accesul părții la informație în cauzele civile

- a) *Toate susținerile privind refuzul unei autorități publice de a divulga informații într-o cauză civilă trebuie să fie supusă controlului într-o manieră conformă cu Principiile 3-6, 10, 27 și 28, inclusiv prin considerarea interesului public.*
- b) *Victimele încălcărilor drepturilor omului au dreptul la remedii și reparații efective, inclusiv divulgarea publică a abuzurilor suferite. Autoritățile publice nu pot refuza informații relevante pentru cauza lor într-un mod contrar acestui drept;*
- c) *Publicul are de asemenea dreptul la informații privind încălcări grave ale drepturilor omului și ale dreptului internațional umanitar.*

În cadrul procedurilor de contestare a refuzului de a divulga informații, instanțele de judecată au plenitudinea controlului susținerilor autorităților publice (a se vedea și explicațiile de la Principiul 3). Nu este însă clar dacă asemenea atribuții există și cu privire la alte tipuri de litigii civile, în acest sens fiind utilă emiterea de către Plenul Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova a unei decizii de îndrumare, pentru asigurarea respectării Principiului 30.

Cu privire la încălcările drepturilor omului, acestea nu pot constitui informații secrete de stat, neexistând niciun temei pentru nedivulgarea acestora.

Concluzie: *La nivel legislativ acest principiu este respectat.*

PARTEA V. ORGANE DE SUPRAVEGHERE A SECTORULUI DE SECURITATE

Rezoluția 1954 (2013) a Adunării parlamentare a Consiliului Europei statuează, la nivel de principiu, în art.9.9: *organismele publice de supraveghere abilitate să supravegheze activitatea serviciilor de securitate trebuie să fie independente de executiv și să aibă experiența relevantă, competente serioase de investigare și acces complet la informațiile protejate.*

Principiul 31: Instituirea unor organe independente de supraveghere

Statele trebuie să înființeze, dacă nu făcut-o deja, organisme independente de supraveghere a entităților sectorului de securitate, inclusiv ale operațiunilor lor, reglementărilor, politicilor, finanțelor și administrării acestora. Astfel de organisme de supraveghere trebuie să fie independente instituțional, operațional și financiar de instituțiile pe care sunt mandatate să le supravegheze.

Având în vedere și cele prezentate la Principiul 3 cu privire la organismele independente de supraveghere, rezultă că acestea există (Avocatul Poporului și Comisia parlamentară de control al SIS) însă cu puteri limitate, prin prisma cerințelor Principiilor 32 – 36. În consecință se impune ori modificarea cadrului legal privind organismele existente ori înființarea unui nou organism care să răspundă *Principiilor globale*, decizia fiind a autorităților.

De asemenea, se impune pregătirea personalului Avocatului Poporului și crearea de bune practici la nivelul acestei instituții pentru a exercita un control real și eficient asupra abuzurilor în domeniul accesului la informație în domeniul securității naționale.

Concluzie: Acest principiu este transpus parțial în legislația națională deoarece deși organisme independente există ele au competențe limitate.

Principiul 32: Acces nerestricționat la informații necesar pentru îndeplinirea mandatului

- a) *Organismele independente de supraveghere trebuie să aibă legal garantat dreptul de acces la toate informațiile necesare pentru îndeplinirea mandatului. Nu ar trebui să existe nicio restricție privind accesul, indiferent de nivelul de secretizare sau de confidențialitate al informației, după îndeplinirea unor condiții rezonabile pentru accesul securizat;*
- b) *Informațiile la care organismele de supraveghere trebuie să aibă acces includ, dar nu se limitează la:*
 - i) *Toate înregistrările, tehnologiile și sistemele în posesia autorităților sistemului de securitate, indiferent de formă sau mediu [de stocare] sau dacă au fost sau nu create de acea autoritate;*
 - ii) *Localizări fizice, obiecte și facilități, și*

- iii) *Informații deținute de persoanele pe care organismele de supraveghere le consideră relevante pentru funcțiile lor de supraveghere.*
- c) *Orice obligație a personalului public de a păstra secretul sau confidențialitatea nu trebuie să îi împiedice să ofere informații organismelor de supraveghere. Divulgarea de asemenea informații nu trebuie să fie considerată încălcare a legii sau a obligațiilor contractuale care impun păstrarea confidențialității.*

În privința Avocatului Poporului acesta are, potrivit art.11 lit k) din Legea nr.52/2014, dreptul să solicite și să primească de la autoritățile publice, de la persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile informațiile, documentele și materialele necesare pentru exercitarea atribuțiilor, inclusiv informațiile oficiale cu accesibilitate limitată și informațiile atribuite la secret de stat în condițiile legii, fiind respectat Principiul 32.

Comisia de control a activității SIS are potrivit art.28 din Regulamentul Parlamentului, un acces limitat la informații secret de stat:

(5) *Membrii subcomisiei au acces la informații secrete, semnând, în fiecare caz aparte, un angajament de a păstra confidențialitatea informațiilor ce constituie secret de stat, purtând răspundere în conformitate cu legislația.*

(6) *Membrii subcomisiei pot solicita, cu acordul președintelui acesteia, informații secrete și informații privind activitatea curentă a S.I.S., cu excepția informațiilor privind activitatea operativă a serviciului sau identitatea persoanelor care activează sub acoperire, făcând parte din personalul scriptic sau având misiuni specifice care necesită nedivulgarea identității”, principiul 32 nefiind respectat.*

În cazul în care se optează pentru întărirea controlului parlamentar al activității serviciilor de informații, atunci Regulamentul Parlamentului trebuie modificat în sensul acordării posibilității ca membrii subcomisiei și personalul acesteia să aibă acces la toate informațiile prevăzute de Principiul 32. Regulamentul Parlamentului sau un regulament subsecvent al subcomisiei (care trebuie să fie public) trebuie completate în mod substanțial pentru a prevedea cu maximă exactitate procedurile prin care controlul parlamentar se exercită, dar și cele de protejare a informațiilor secrete de stat. Subcomisia trebuie să aibă prevăzut un personal aferent de specialitate care să o asiste în activitatea sa, având în vedere că la fiecare proces electoral membrii subcomisiei se pot schimba.

Concluzie: *Acest principiu este parțial respectat deoarece subcomisia parlamentară are un acces limitat la informații secretizate.*

Principiul 33: Competențele, resursele și procedurile necesare pentru a asigura accesul la informație

- a) *Organismele independente de supraveghere trebuie să aibă atribuții legale adecvate pentru a fi în măsură să acceseze și să interpreteze orice informație relevantă pe care o consideră necesară pentru îndeplinirea mandatului;*

- i) *Aceste atribuții trebuie să includă cel puțin dreptul de a chestiona membrii puterii executive actuali și foști, și angajați și contractori ai autorităților publice, să solicite și să inspecteze înregistrări relevante și să inspecteze locații și facilități fizice;*
- ii) *Organismele independente de supraveghere trebuie, de asemenea, să aibă autoritatea de a audia astfel de persoane și înregistrări și să ia mărturii sub jurământ sau declarații de la persoanele presupuse a deține informații care sunt relevante pentru îndeplinirea mandatului lor, cu întreaga cooperare a agențiilor de aplicare a legii, atunci când este necesar.*
- b) *Organismele independente de supraveghere, atunci când procesează informații sau mărturii, trebuie să ia în considerare, inter alia, prevederile relevante ale dreptului la viață privată, precum și protecția împotriva auto-incriminării și alte cerințe ale procesului echitabil;*
- c) *Organismele independente de supraveghere trebuie să aibă acces la resursele financiare, tehnologice și umane necesare pentru a le permite să identifice, acceseze și analizeze informații care sunt relevante pentru îndeplinirea efectivă a funcțiilor lor;*
- d) *Legea trebuie să oblige instituțiile sectorului de securitate să acorde organismelor independente de supraveghere cooperarea de care au nevoie pentru a accesa și interpreta informația necesară pentru îndeplinirea funcțiilor lor;*
- e) *Legea trebuie să oblige instituțiile sectorului de securitate să divulge organismelor independente de supraveghere, din proprie inițiativă și la timp, categorii de informații pe care organismele independente de supraveghere le-au stabilit ca fiind necesare pentru îndeplinirea mandatului lor. Aceste informații trebuie să includă, dar să nu se limiteze la posibile încălcări ale legii și ale standardelor drepturilor omului.*

Legea îi acordă suficiente drepturi Avocatului Poporului (art. 11 din Legea nr. 54/2014) care să fie conforme cu cerințele Principiului 33: *în exercitarea mandatului său, Avocatul Poporului are dreptul:*

- a) *să fie primit în audiență de către Președintele Republicii Moldova, de către Președintele Parlamentului și de către Prim-ministru atât în cadrul orelor de audiență, cât și în afara lor;*
- b) *să fie primit imediat și fără nicio formă de obstrucțiune sau întârziere în audiență de către conducători și alte persoane cu funcții de răspundere de toate nivelurile ale autorităților publice, instituțiilor, organizațiilor și întreprinderilor, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, ale inspectoratelor de poliție și locurilor de detenție din cadrul acestora, ale instituțiilor penitenciare, izolatoarelor de urmărire penală, unităților militare, centrelor de plasament pentru imigranți sau solicitanții de azil, ale instituțiilor care acordă asistență socială, medicală sau psihiatrică, ale instituțiilor speciale de învățământ și de reeducare sau instituțiilor curative și de reeducare a minorilor și ale altor instituții similare;*
[...]
- c) *să verifice respectarea și exercitarea conformă de către autoritățile publice, de către organizații și întreprinderi, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, de către organizațiile necomerciale, de către persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile a atribuțiilor acestora privind respectarea drepturilor și libertăților omului;*

[...]

- d) să acționeze din oficiu în cazurile stabilite de lege;
 - e) să aibă acces liber la toate autoritățile publice, să asiste la ședințele subdiviziunilor lor, inclusiv la ședințele organelor colegiale ale acestora;
 - f) să aibă acces liber și fără întârziere în instituții, organizații și întreprinderi, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, în inspectoratele de poliție și locurile de detenție din cadrul acestora, în instituțiile penitenciare, în izolatoarele de urmărire penală, în unitățile militare, în centrele de plasament pentru imigranți sau pentru solicitanții de azil, în instituțiile care acordă asistență socială, medicală sau psihiatrică, în instituțiile speciale de învățământ și de reeducare sau în instituțiile curative și de reeducare a minorilor și în alte instituții similare;
 - g) să aibă acces nelimitat și imediat, în orice moment al zilei, în orice sector al locurilor de detenție, la orice informație privind tratamentul și condițiile de detenție a persoanelor private de libertate;
 - h) să solicite și să primească de la autoritățile publice, de la persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile informațiile, documentele și materialele necesare pentru exercitarea atribuțiilor, inclusiv informațiile oficiale cu accesibilitate limitată și informațiile atribuite la secret de stat în condițiile legii;
 - i) să invite pentru audieri și să primească de la persoanele cu funcții de răspundere explicațiile și informațiile necesare pentru elucidarea circumstanțelor cazului examinat;
- [...]
- j) să aibă întrevederi nelimitate și convorbiri confidențiale, fără martori, iar în caz de necesitate prin intermediul traducătorului, cu persoana aflată în locurile specificate la lit. b), precum și cu oricare altă persoană care, în opinia sa, ar putea oferi informații utile;
 - k) să solicite concluziile instituțiilor competente referitoare la respectarea drepturilor și libertăților omului în cazul în care există suficiente temeiuri pentru a presupune lezarea drepturilor și libertăților garantate de Constituția Republicii Moldova și de tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte;
- [...]

De asemenea, art. 23 din Legea nr. 52/2014 prevede că: (1) la examinarea cererilor, în scopul verificării faptelor expuse, Avocatul Poporului este în drept să solicite concursul autorităților și persoanelor cu funcții de răspundere în vederea organizării controlului circumstanțelor care urmează a fi elucidate. Controlul nu poate fi încredințat autorității sau persoanei cu funcții de răspundere ale cărei decizii, acțiuni sau inacțiuni sunt contestate.

(2) Persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile sunt obligate să prezinte Avocatului Poporului materialele, documentele și informațiile solicitate în legătură cu exercitarea atribuțiilor acestuia în cel mult 10 zile de la data solicitării, dacă în solicitare nu se prevede un alt termen.”

Totuși, pentru ca Avocatul Poporului să exercite aceste atribuții real și efectiv în domeniul accesului la informații din domeniul securității naționale, se impune asigurarea resurselor pentru această instituție, atât din punct de vedere financiar cât și logistic și vocațional.

Pe de altă parte, în privința subcomisiei de control al activității SIS, nu există niciun fel de prevedere publică care să explice drepturile acesteia, impunându-se, ca și pentru Principiul 32, o serioasă revizuire a reglementărilor care stau la baza funcționării acestei subcomisii, indiferent dacă se optează și pentru înființarea și a unui alt organism de control.

Concluzie: *La nivel legislativ acest principiu este parțial respectat întrucât legislația națională prevede atribuții suficiente pentru avocatul poporului, fapt care nu este valabil și pentru subcomisia parlamentară.*

Principiul 34: Transparența organelor independente de supraveghere

A. Aplicabilitatea legislației privind accesul la informații

Legislația privind exercitarea dreptului publicului de a accesa informații deținute de autoritățile publice trebuie să se aplice organismele independente de supraveghere.

B. Raportarea

- (1) *Organismele independente de supraveghere trebuie să fie obligate legal să realizeze rapoarte periodice și să facă aceste rapoarte disponibile public. Aceste rapoarte trebuie să includă, cel puțin, informații privind organismele independente de supraveghere în sine, inclusiv despre mandatul, compunerea, bugetul, performanța și activitățile lor.*

Notă: Aceste rapoarte trebuie să conțină, de asemenea, informații despre mandatul, structura, bugetul și activitățile generale ale oricărei instituții din domeniul securității, informație care nu este de la sine pusă la dispoziția publicului.

- (2) *Organismele independente de supraveghere trebuie să ofere versiuni publice ale rapoartelor care se referă la studii și investigații tematice și de caz și trebuie să ofere pe cât de multe informații posibil privind chestiunile de interes public, inclusiv cu privire la acele domenii enumerate la Principiul 10;*
- (3) *În raportarea publică, organismele independente de supraveghere trebuie să respecte drepturile tuturor persoanelor interesate, inclusiv dreptul lor la viață privată;*
- (4) *Organismele independente de supraveghere trebuie să ofere instituțiilor care fac obiectul supravegherii oportunitatea de a analiza, în timp util, orice raport ce urmează a fi făcut public pentru a le permite să ridice obiecții cu privire la includerea de material ce poate fi secretizat. Decizia finală cu privire la ce trebuie publicat trebuie să rămână la însuși organismul de supraveghere.*

C. Disponibilitate și accesibilitate

- (1) *Baza legală a organismelor de supraveghere, inclusiv mandatul și atribuțiile, trebuie să fie disponibile public și ușor accesibile.*
- (2) *Organismele independente de supraveghere trebuie să creeze mecanisme și facilități pentru persoane analfabete, care vorbesc în limbi ale minorităților sau care au probleme de văz sau de auz să acceseze informații despre activitatea lor;*
- (3) *Organismele independente de supraveghere trebuie să ofere o paletă de mecanisme liber accesibile prin care publicul, inclusiv persoanele din zone geografic îndepărtate, să fie ajutate să ia contact cu ele și, în cazul organismelor în care procesează plângeri, să depună plângeri sau să exprime temeri.*

- (4) *Organismele independente de supraveghere trebuie să aibă mecanisme care să permită păstrarea efectivă a confidențialității plângerilor și anonimitatea celui care se plânge.*

În privința Principiului 34 A, atât Avocatul Poporului cât și subcomisia parlamentară se supun legislației privind accesul la informații oficiale. În privința subcomisiei se impune ca în reglementările detaliate ale funcționării acesteia, care trebuie să fie publice și ușor accesibile, potrivit Principiului 34 C (1), să se prevadă reguli clare de acces la informații privind activitatea acesteia.

Și cu privire la Principiul 34 B situația este asemănătoare: Avocatul Poporului are astfel de obligații de transparență, în schimb subcomisia parlamentară funcționează într-un vid de reglementare, cel puțin la nivel public. În privința Principiului 34 B (4), Legea nr. 52/2014 prevede, în art.23 alin.3: *Avocatul Poporului depune toată diligența pentru soluționarea cererilor prin concilierea părților și căutarea unor soluții reciproc acceptabile. Concilierea poate avea loc la orice etapă de examinare a cererii și, la solicitarea părților, se poate finaliza prin semnarea unui acord de conciliere. Concilierea părților constituie temei pentru încetarea procesului de examinare a cererii..* Astfel, deși nu se prevede expres oferirea oportunității autorității controlate de a exprima o opinie înainte de publicarea unui raport, această procedură de consiliere poate acoperi cu ușurință această obligație.

Avocatul Poporului are de asemenea o bază legală accesibilă, iar mecanismele de acces ale publicului sunt, în general, la rândul lor, accesibile. Articolul 19 din legea de organizare și funcționare prevede: *(2) Cererile sunt depuse personal sau prin poștă, fax, e-mail sau alt mijloc de divulgare. Cererea poate fi depusă și de către un reprezentant al persoanei lezate în drepturi, de către organizații nonguvernamentale, syndicate și alte organizații reprezentative în numele acesteia.*

(3) Cererea din partea unei persoane aflate în detenție, a unei persoane aflate în izolatoarele de urmărire penală, din partea militarilor din unitățile militare nu se supune cenzurii și se expediază de către administrația instituțiilor respective Avocatului Poporului în termen de 24 de ore.

(4) Cererile adresate Avocatului Poporului sunt scutite de taxa de stat.

(5) Avocatul Poporului examinează și cereri orale, parvenite în cadrul audiențelor organizate nu mai rar decât o dată pe lună conform regulamentului aprobat de Avocatul Poporului.

O mențiune specială trebuie acordată prevederii din art. 21 alin.5 lit. e), care stabilește că Avocatul Poporului nu examinează o cerere depusă de o persoană declarată incapabilă prin hotărâre judecătorească. Or și aceste persoane pot fi victime ale încălcării unor drepturi, inclusiv în domeniul accesului la informații din sfera securității naționale, astfel încât, cu privire la ele, trebuie ori modificată Legea nr. 52/2014 ori creată o bună practică a sesizării din oficiu a Avocatului Poporului în asemenea situații, pornind eventual de la sesizările unor astfel de persoane, în temeiul art. 22 alin. 1 care prevede că *în cazul în care dispune de informații privind încălcarea în masă sau gravă a drepturilor și libertăților omului, în cazurile de o importanță socială deosebită sau în cazul în care este necesară apărarea intereselor unor persoane care nu pot folosi de sine stătător mijloacele juridice de apărare, Avocatul Poporului este în drept să acționeze din oficiu.*

De asemenea, Avocatul Poporului are obligația de a păstra confidențiale plângerile primite, în conformitate cu Principiul 34 C (4), în baza art.12 alin.1 lit. c) din Legea nr.52/2014.

În privința subcomisiei, regulile de sesizare și de păstrare a confidențialității ar trebui să fie clar detaliate în regulamentul public de funcționare.

Concluzie: Acest principiu este parțial transpus în legislația națională, întrucât există reglementări doar pentru instituția avocatului poporului în timp ce prevederile cu privire la mecanismele subcomisiei parlamentare ar trebui mai clar reglementate.

Principiul 35. Măsurile pentru protecția informației administrate de către organele de supraveghere din sectorul de securitate

- a) *Legea trebuie să impună organismelor independente de supraveghere să implementeze toate măsurile necesare să protejeze informația din posesia lor.*
- b) *Legislativele trebuie să aibă puterea să decidă dacă i) membrii comitetelor legislative de supraveghere și ii) conducătorii și membrii organismelor independente nelegislative ar trebui să fie subiect al controlului de securitate înainte de numire.*
- c) *Când controlul de securitate este cerut, trebuie să fie întreprins i) în timp util, ii) conform unor principii stabilite, iii) fără partizanat sau motivație politică și iv) pe cât posibil de o instituție care nu e supravegheată de entitatea ai cărei membrii/personal sunt controlați.*
- d) *Potrivit principiilor din Partea a VI-a și a VII-a, membrii sau personalul organismelor independente de supraveghere care dezvăluie chestiuni secretizate sau confidențiale în orice alt mod în afara mecanismelor normale de raportare ale organismului trebuie să fie supuși procedurilor administrative, civile sau penale potrivite.*

În privința subcomisiei de supraveghere a SIS, cerințele Principiului 35 trebuie să se regăsească în reglementare detaliată și publică a funcționării sale. În principiu, există limitări cu privire la protecția informației procesate de aceasta în art. 28 din Regulamentul Parlamentului, însă acestea sunt prea generale pentru a se aprecia în ce măsură respectă în totalitate Principiul 35.

Avocatul Poporului are obligația de a proteja caracterul secret al informațiilor procesate, în temeiul art. 12 alin.1 lit. b) din Legea nr.52/2014.

Concluzie: Acest principiu este parțial respectat deoarece se impune necesitatea unor reglementări detaliate și accesibile publicului privind funcționarea subcomisiei parlamentare.

Principiul 36: Atribuția legislativului de a face publice informațiile

Legislativul ar trebui să aibă puterea de a dezvălui orice informații publicului, inclusiv informații față de care puterea executivă pretinde dreptul de a refuza divulgarea pe motive de

securitate națională, în cazul în care consideră necesar să facă acest lucru în conformitate cu procedurile pe care el ar trebui să le instituie.

În lipsa unor reglementări detaliate și publice ale subcomisiei parlamentare, Principiul 36 nu este respectat. Mai mult, potrivit alin. 5 din art. 28 al Regulamentului Parlamentului *"membrii subcomisiei au acces la informații secrete, semnând, în fiecare caz aparte, un angajament de a păstra confidențialitatea informațiilor ce constituie secret de stat, purtând răspundere în conformitate cu legislația"*, de unde rezultă că, în principiu, nu există puterea legislativului de a dezvălui publicului informații refuzate de la divulgare pe motive de securitate națională, dincolo de regulile general aplicabile. Astfel, această atribuție ar trebui să fie prevăzută expres în noua reglementare publică a activității subcomisiei.

Concluzie: *Acest principiu nu este respectat deoarece lipsesc reglementări detaliate și accesibile publicului privind atribuțiile subcomisiei parlamentare.*

PARTEA VI: INFORMAȚII DE INTERES PUBLIC DIVULGATE DE CĂTRE FUNCȚIONARIII PUBLICI

Personalul public (sau **funcționarul public**) este definit de *Principiile globale drept actuali și foști angajați, contractori sau sub-contractorii ai autorităților publice, inclusiv în sectorul securității. Personalul public mai include și persoanele angajate de entități nestatale care sunt deținute sau controlate de guvern și care servesc ca agenți ai guvernului; și angajați ai entităților private sau ai altor entități care îndeplinesc funcții sau servicii publice sau operează cu fonduri sau beneficii publice substanțiale, dar numai cu privire la îndeplinirea acelor funcții, prestarea serviciilor sau folosirea de fonduri sau beneficii publice.*

La nivel de principiu general, Rezoluția 1954 (2013) a Adunării parlamentare a Consiliului Europei stabilește în art.9.7: *o persoană care dezvăluie abuzuri în interes public ("whistle-blower") trebuie să fie protejată împotriva oricărei forme de sancționare, atât timp cât a acționat de bună credință și a urmat procedurile aplicabile.*

Principiul 37: Categoriile de activități ilicite

Divulgarea, de către funcționarii publici, de informații, chiar secretizate, care arată activități ilicite care intră în una din următoarele categorii trebuie considerată "divulgare protejată", dacă respectă condițiile stabilite de Principiile 38-40. O divulgare protejată se poate referi la o activitate ilicită care s-a petrecut, se petrece sau se va petrece.

- a) *Infrațiuni;*
- b) *Încălări ale drepturilor omului;*
- c) *Încălări ale dreptului internațional umanitar;*
- d) *Corupție;*
- e) *Pericole pentru sănătatea și siguranța publică;*
- f) *Pericole pentru mediu;*
- g) *Abuzul de funcție publică;*
- h) *Erori judiciare;*
- i) *Proasta administrare sau risipirea resurselor;*
- j) *Pedepsirea pentru divulgarea oricăror abuzuri din categoriile de mai sus; și*
- k) *Ascunderea deliberată a oricărei chestiuni care se încadrează la categoriile de mai sus.*

Potrivit art. 8 alin. 5 din Legea nr. 982/2000, *nimeni nu poate fi pedepsit pentru că a făcut publice anumite informații cu accesibilitate limitată, dacă divulgarea informațiilor nu atinge și nu poate să atingă un interes legitim legat de securitatea națională sau dacă interesul public de a cunoaște informația depășește atingerea pe care ar putea să o aducă divulgarea informației.*

Mai mult, Legea nr. 245/2008 stabilește în art. 8 că: (1) *Nu se atribuie la secret de stat și nu pot fi secretizate informațiile privind:*

- a) *faptele de încălcare a drepturilor și libertăților omului și ale cetățeanului;*
- b) *starea mediului înconjurător, calitatea produselor alimentare și a obiectelor de uz casnic;*

c) accidentele, catastrofele, fenomenele naturale periculoase și alte evenimente extraordinare care periclitează securitatea cetățenilor;

d) starea sănătății populației, nivelul ei de trai, inclusiv alimentația, îmbrăcămintea, deservirea medicală și asigurarea socială, indicatorii sociodemografici;

e) starea sănătății persoanelor care ocupă funcții de demnitate publică;

f) faptele de încălcare a legii de către autoritățile publice și persoanele cu funcții de răspundere din cadrul acestora;

g) starea reală de lucruri în domeniul învățământului, culturii, comerțului, agriculturii și al ordinii de drept.

Nu se atribuie la secret de stat și nu pot fi secretizate și alte informații conform legislației naționale și tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte.

(2) Se interzice secretizarea informațiilor în cazul în care aceasta ar putea limita accesul la informațiile de interes public, s-ar putea răsfărânge negativ asupra realizării programelor de stat și de ramură ale dezvoltării social-economice și culturale sau ar putea reține concurența dintre agenții economici.

Rezultă că astfel de informații ar putea fi făcute publice, chiar dacă sunt secrete, fără ca o persoană să fie trasă la răspundere pentru aceasta.

În privința informațiilor care se referă la corupție, cadrul legal este completat de prevederile Regulamentului cadru privind avertizorii de integritate, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.707/2013.¹⁸

Totuși având în vedere că această hotărâre se referă doar la divulgarea de informații privind actele de corupție, iar protecția divulgărilor protejate este mai largă și privește un domeniu eminamente sensibil, este recomandabil ca un regulament asemănător să fie adoptat și pentru divulgările privind contextul mai larg prevăzut de Principiul 37. Acesta ar trebui să preia cerințele impuse de Principiile 37-44, redate în continuare. Mai mult, reglementarea privind avertizorii de integritate, în cea mai mare parte, nu respectă aceleași principii, astfel încât se impune drastica lor revizuire, având în vedere că Principiul 37 include divulgările privind acte și fapte de corupție. Ideal ar fi să se adopte o singură lege aplicabilă tuturor acestor tipuri de divulgări, fie că privesc fapte de corupție, fie că privesc informații secretizate sau confidențiale și corelarea dispozițiilor acesteia, prin prisma principiilor de mai jos, cu legislația penală, civilă și administrativă.

Concluzie: Acest principiu este parțial transpus în legislația națională deoarece lipsesc reglementari cu privire la protecția în caz de divulgări din domeniul securității naționale.

Principiul 38: Temeiurile, motivarea și dovada pentru divulgarea informației ce denotă activități ilicite divulgar

¹⁸ Publicata în Monitorul Oficial al RM nr.198-204 din 13.09.2013.

a) *Legea trebuie să protejeze de represalii, definite potrivit Principiului 41, funcționarii publici care divulgă informații ce demonstrează activități ilicite, indiferent dacă informația este secretizată sau făcută confidențială în orice alt mod, atât timp cât, la momentul divulgării:*

(i) *persoana care face divulgarea a avut motive rezonabile să creadă că informația divulgată tinde să demonstreze activități ilicite care se încadrează într-una dintre categoriile prevăzute de Principiul 37, și*

(ii) *divulgarea respectă condițiile prevăzute de Principiile 38-40*

b) *Motivația pentru o divulgare protejată este irelevantă cu excepția situației când este demonstrat faptul că se știa că informația este neadevărată;*

c) *Unei persoane ce face o divulgare protejată nu trebuie să i se ceară să aducă dovezi în susținere or să suporte sarcina probei în privința divulgării.*

Concluzie: *Acest principiu nu se regăsește în legislația națională.*

Principiul 39: Proceduri pentru divulgări protejate și reacționare la aceste divulgări

A. Divulgări interne

Legea trebuie să stabilească în sarcina autorităților publice obligația de a reglementa proceduri interne și a desemna persoanele cărora să li se adreseze divulgările protejate.

B. Divulgări facute către organele independente de supraveghere

(1) *Statele trebuie de asemenea să stabilească sau să identifice organisme independente care să primească și să investigheze divulgări protejate. Astfel de organisme trebuie să fie instituțional și operațional independente de sectorul de securitate și de alte autorități de la care se fac divulgările, inclusiv independente de executiv.*

(2) *Funcționarii publici trebuie autorizați să realizeze divulgări protejate către organisme independente de supraveghere ori către orice alt organism competent să investigheze chestiunea fără ca să fie obligat ca mai întâi să facă divulgarea intern.*

(3) *Legea trebuie să garanteze că organismele independente de supraveghere au acces la toate informațiile relevante și să acorde acestora atribuțiile necesare de investigare care să asigure accesul. Astfel de atribuții trebuie să includă pe cele de audiere și atribuția de a solicita ca o mărturie să fie făcută sub jurământ sau afirmare.*

C. Obligațiile organelor interne și ale organelor independente de supraveghere care recepționează divulgări

Dacă o persoană face o divulgare protejată, așa cum este definită de Principiul 37, intern sau către un organism independent de supraveghere, organismul căruia i se adresează divulgarea trebuie să fie obligat să:

- 1. Investigheze încălcarea legii reclamate și să ia măsuri prompte în scopul de a rezolva chestiunea într-un termen prevăzut de lege sau, după ce s-a consultat cu persoana care a făcut divulgarea, să o direcționeze către un organism care este autorizat și competent să o investigheze;*
- 2. Protejeze identitatea funcționarului public care urmărește să facă divulgări confidențiale; divulgările anonime trebuie analizate pe fond;*

3. *Protejeze informația dezvăluită și faptul că divulgarea a fost făcută cu excepția și în limita situației în care divulgări suplimentare de informații sunt necesare pentru remedierea încălcării legii; și*
4. *Notifice persoana care face divulgarea despre evoluția și finalizarea unei investigații și, pe cât posibil, despre măsurile luate sau recomandările făcute.*

Concluzie: *Acest principiu nu se regăsește în legislația națională.*

Principiul 40: Protecția divulgărilor publice

Legea trebuie să protejeze de represalii (așa cum este definit în Principiul 41) divulgările către public a informațiilor privind activități ilicite așa cum sunt definite de Principiul 37 , dacă divulgarea îndeplinește următoarele criterii:

- a) *1. Persoana a făcut o divulgare internă și/sau către un organism independent de supraveghere a aceleiași sau a unei foarte asemănătoare informații și:*
 - i) *Organismul către care s-a făcut divulgarea a refuzat să sau a eșuat să investigheze divulgarea în mod eficient, în conformitate cu standardele internaționale aplicabile; sau*
 - ii) *Persoana nu a primit o soluționare rezonabilă și potrivită, într-un termen rezonabil și stabilit de lege.*

SAU

2. Persoana a crezut în mod rezonabil că exista un risc semnificativ ca, în cazul unei divulgări interne și/sau către un organism independent de supraveghere, să se fi distrus sau ascuns probe, să fi fost influențat un martor sau să fi fost supusă represaliilor ea însăși sau un terț;

SAU

3. Nu exista nici niciun organism intern sau independent de supraveghere către care să fie făcută divulgarea:

SAU

4 Divulgarea se refera la un act sau o omisiune care constituia un risc grav și iminent pentru primejduirea vieții, sănătății sau siguranței unei persoane sau a mediului înconjurător.

ȘI

- b) *Persoana care a făcut divulgarea a dezvăluit atâta informație cât era rezonabil necesar pentru a arăta activitatea ilicită*

Notă: Dacă în procesul de divulgare a informațiilor care denotă activități ilicite o persoană divulgă, de asemenea, documente care nu sunt relevante pentru a demonstra activitățile ilicite, persoana ar trebui totuși să fie protejată împotriva represaliilor, cu excepția cazului în care prejudiciul divulgării prevalează asupra oricărui interes public în divulgare.

ȘI

- c) *Persoana care a făcut divulgarea a crezut în mod rezonabil că interesul public în divulgarea informației depășea orice prejudiciu adus interesului public prin divulgare.*

Notă: Testul "crezut în mod rezonabil" este un test mixt obiectiv-subiectiv. Persoana, de fapt, trebuie să fi crezut (subiectiv) și credința trebuie să fi fost rezonabilă pentru ca el sau ea să fi

procedat astfel (obiectiv). Dacă este contestat, persoana ar putea avea nevoie să apere caracterul rezonabil al credinței sale și în cele din urmă să rămână la latitudinea unei instanțe independente sau a tribunalului de a stabili dacă acest test a fost îndeplinit, astfel încât divulgarea să devină protejabilă.

Concluzie: *Acest principiu nu se regăsește în legislația națională.*

Principiul 41: Protecția împotriva represaliilor pentru divulgări de informații care demonstrează activități ilicite

A. Imunitatea față de răspunderea civilă și penală pentru divulgări protejate

O persoană care a făcut o divulgare, în conformitate cu Principiile 37-40, nu trebuie să fie subiectul :

- (1) Procedurilor penale, inclusiv, dar nu limitat la urmărirea penală pentru divulgarea de informații secretizate sau confidențiale; sau*
- (2) Procedurilor civile legate de divulgarea de informații secretizate sau confidențiale, inclusiv dar nu limitat la încercări de a obține despăgubiri sau la proceduri de defăimare;*
- (3)*

B. Interzicerea altor forme de represalii

- 1. Legea trebuie să interzică represaliile împotriva oricăre persoane care a făcut, este suspectată că a făcut sau ar putea face divulgări în conformitate cu Principiile 37-40.*
- 2. Formele interzise de represalii includ, dar nu se limitează la:*
 - a) Măsuri sau sancțiuni administrative, inclusiv dar nu limitat la: scrisori de avertizare, cercetări cu caracter sancționator, retrogradare, transfer, schimbarea atribuțiilor, nepromovare, concediere, acțiuni care pot aduce sau intenționează să aducă prejudicii reputației unei persoane sau suspendare sau revocare a unui certificat de securitate;*
 - b) Vătămări sau hărțuire fizică sau emoțională; sau*
 - c) Amenințări cu oricare dintre cele de mai sus.*
- 3. Acțiunile luate împotriva altor persoane decât cea care face divulgarea pot, în anumite circumstanțe, să constituie represalii interzise.*

C. Investigarea represaliilor de către un organism independent de supraveghere și de către autoritățile judiciare

- 1. Orice persoană trebuie să aibă dreptul de a sesiza un organism independent de supraveghere și/sau o autoritate judiciară orice măsură de represalii ori amenințare cu represalii, în legătură cu divulgări protejate.*
- 2. Organismele independente de supraveghere trebuie să investigheze o sesizare privind represaliile sau amenințarea cu represalii. Astfel de organisme trebuie să aibă posibilitatea de a începe o investigație în absența unei sesizări privind represalii.*
- 3. Organismele independente de supraveghere trebuie să aibă atribuțiile și resursele să investigheze efectiv orice represalii pretinse, inclusiv atribuția de a audia persoane și a de obține documente și de a audia martori sub jurământ sau afirmație.*

4. *Organismele independente de supraveghere trebuie să depună toate eforturile pentru a se asigura că procedurile privind represaliile pretinse sunt echitabile și în concordanță cu standardele procesului echitabil.*
5. *Organismele independente de supraveghere trebuie să aibă autoritatea de a cere autorităților publice în chestiune să adopte măsuri de remediere sau restorative, inclusiv dar nu limitate la reangajare; renumire; și/sau plata de taxe legale și alte costuri rezonabile, plata retroactivă a salariului și a altor beneficii, costuri de călătorie și/sau daune compensatorii.*
6. *Organismele independente de supraveghere trebuie să aibă autoritatea de a ordona autorității publice să se abțină de la sancțiuni punitive.*
7. *Astfel de organisme trebuie să finalizeze investigația într-un termen rezonabil și stabilit de lege.*
8. *Astfel de organisme trebuie să notifice persoanele relevante cel puțin cu privire la finalizarea investigației și, pe cât posibil, cu privire la măsurile luate și recomandările făcute;*
9. *Persoanele pot contesta în instanța judecătorească decizia organului independent de supraveghere, conform căreia acțiunile în rezultatul divulgării nu constituie represalii sau măsuri de reparare sau de restabilire.*

D. Sarcina probei

Dacă o autoritate publică ia o măsură împotriva oricărei persoane, autoritatea are sarcina de a demonstra că măsura nu a avut legătură cu divulgarea.

E. Nerenunțarea la drepturi și remedii

Nu se poate renunța sau nu pot fi limitate drepturile și remediile prevăzute de Principiile 37-40 prin nicio formă de înțelegere, politică publică, formă sau condiție de angajare, inclusiv prin nicio înțelegere de arbitraj pre-dispută. Orice încercare de renunțarea sau limitare a drepturilor și remediilor trebuie considerată nulă.

Concluzie: Acest principiu nu se regăsește în legislația națională.

Principiul 42: Încurajarea și facilitarea divulgărilor protejate

Statele trebuie să încurajeze funcționarii publici să facă divulgări protejate. Pentru a facilita astfel de divulgări, statele trebuie să ceară tuturor autorităților publice să emită reglementări care să pună în practică Principiile 37-42.

Notă: Aceste reglementări ar trebui să ofere, cel puțin: (1) sfaturi cu privire la drepturile și/sau responsabilitățile de a divulga activități ilicite, (2) tipurile de informații care trebuie sau pot fi divulgate, (3) procedurile necesare pentru a face astfel de divulgări; și (4) protecții prevăzute de lege.

Concluzie: Acest principiu nu se regăsește în legislația națională.

Principiul 43: Apărarea interesului public pentru funcționarii publici

- a) Ori de câte ori funcționarul public este supus procedurilor penale sau civile sau sancțiunilor administrative, în legătură cu divulgarea unor informații care nu sunt altfel protejate de aceste Principii, legea trebuie să prevadă posibilitatea acestuia de a se apăra invocând interesul public, dacă interesul public pentru divulgarea informației în chestiune depășește interesul public pentru ne-divulgare.

Notă: Acest principiu se aplică tuturor divulgărilor de informații care nu sunt încă protejate, fie pentru că informațiile nu se încadrează într-una dintre categoriile menționate în Principiul 37, fie că divulgarea conține informații care se încadrează în una dintre categoriile menționate în Principiul 37, dar nu a fost făcută în conformitate cu procedurile descrise în Principiile 38-40.

- b) Pentru a decide dacă interesul public pentru divulgare depășește interesul public pentru ne-divulgare, autoritățile de cercetare penală și judiciare trebuie să ia în considerare:
- i) Dacă întinderea divulgării a fost rezonabil necesară pentru divulgarea informației de interes public;
 - ii) Întinderea și riscul de prejudiciere a interesului public cauzat de divulgare;
 - iii) Dacă persoana a avut motive rezonabile să creadă că divulgarea ar fi fost în interes public;
 - iv) Dacă persoana a încercat să facă o divulgare protejată prin procedurile interne și/sau către un organ independent de supraveghere, și/sau către public, în conformitate cu procedurile descrise în Principiile 38-40; și
 - v) Existența unor circumstanțe urgente care justifică divulgarea.

Notă: Orice lege care prevede pedepse penale pentru o divulgare neautorizată de informații ar trebui să fie în concordanță cu Principiul 46 (b). Acest principiu nu urmărește să limiteze vreun drept la libera exprimare deja disponibil pentru funcționarii publici sau oricare dintre protecțiile garantate în conformitate cu principiile 37 - 42 sau 46.

Concluzie: Acest principiu nu se regăsește în legislația națională.

PARTEA VII. LIMITE CU PRIVIRE LA MĂSURILE DE SANCTIIONARE SAU DE RESTRÂNGERE A DIVULGĂRII INFORMAȚIEI CĂTRE PUBLIC

Principiul 44: Protecție împotriva sancțiunilor pentru divulgarea rezonabilă, făcută cu bună-credință de către ofițerii de comunicare

Persoanele cu atribuții de a răspunde cererilor de informații din partea publicului nu trebuie sancționate pentru divulgarea informației despre care în mod rezonabil și cu buna-credință au crezut că poate fi divulgată potrivit legii.

Legea nr. 158/ 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public¹⁹ prevede, în art. 22(e), că *funcționarul public este obligat să păstreze, în conformitate cu legea, secretul de stat, precum și confidențialitatea în legătură cu faptele, informațiile sau documentele de care ia cunoștință în exercițiul funcției publice, cu excepția informațiilor considerate de interes public.* Din această prevedere rezultă că nu există o obligație de a refuza divulgarea informațiilor secretizate atunci când este vorba de informații de interes public. Totuși, acest aspect ar trebui expres prevăzut în Legea nr. 982/2000.

Concluzie: Acest principiu este respectat la nivel legislativ.

Principiul 45: Sancțiuni pentru distrugerea sau refuzul de a divulga informații

- a) *Personalul public trebuie să fie subiect al sancțiunilor pentru distrugerea sau modificarea cu intenție a informațiilor, în scopul de a nega accesul la ele.*
- b) *Dacă o instanță sau un organ independent a ordonat divulgarea informației și informația nu este divulgată în timp rezonabil, oficialul și/sau autoritatea publică responsabilă pentru ne-divulgare trebuie să fie subiectul unor sancțiuni potrivite, cu excepția situației în care s-a declarat apel potrivit procedurilor legale.*

Codul Penal al Republicii Moldova prevede o infracțiune specifică pentru încălcarea intenționată a legislației privind accesul la informație, în art.180: *Încălcarea intenționată de către o persoană cu funcție de răspundere a procedurii legale de asigurare și de realizare a dreptului de acces la informație, încălcare ce a cauzat daune în proporții considerabile drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanei care a solicitat informații referitoare la ocrotirea sănătății populației, la securitatea publică, la protecția mediului, se pedepsește cu amendă de la 150 la 300 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.*

De asemenea, Codul Contravențional al Republicii Moldova prevede sancțiuni atât pentru încălcarea regimului secret în cadrul autorităților publice și al altor persoane juridice (art.365¹), cât și pentru secretizarea/desecretizarea neîntemeiată a informațiilor (art.365²). Acestea transpun cerințele impuse de Principiul 45.

¹⁹ Publicata în Monitorul Oficial al RM nr. 230-232 din 23.12.2008.

Concluzie: Acest principiu este respectat la nivel legislativ.

Principiul 46: Limitări cu privire la pedepsele penale pentru divulgarea de informații de către funcționarii publici

- a) *Divulgarea publică de informații, din partea funcționarului public, chiar dacă neprotejată de Partea a IV-a, nu trebuie să fie subiectul sancțiunilor penale, deși poate fi subiectul sancțiunilor administrative, precum ar fi pierderea certificatelor de securitate sau chiar concedierea.*
- b) *Dacă totuși legea impune sancțiuni penale pentru divulgarea neautorizată a informației către public ori către persoane cu scopul ca informația să fie făcută publică, următoarele condiții trebuie să se aplice:*
 - i) *Sancțiunile penale trebuie să se aplice divulgării unor categorii restrânse de informații care sunt clar stabilite de lege;*

Notă: Dacă legislația națională prevede categoriile de informații a căror divulgare ar putea face obiectul unor sancțiuni penale, acestea trebuie să fie similare cu următoarele în ceea ce privește specificitatea și impactul asupra securității naționale: date tehnologice despre armele nucleare, surse, coduri și metode de colectare a informației secrete; coduri diplomatice, identități ale agenților sub acoperire și proprietate intelectuală, în care statul are interes de proprietate, precum și cunoștințe care ar putea prejudicia securitatea națională.

- ii) *Divulgarea trebuie să producă un risc real și identificabil de a cauza un prejudiciu important;*
- iii) *Orice sancțiune penală, așa cum este prevăzută de lege și aplicată, trebuie să fie proporțională cu prejudiciul creat; și*
- iv) *Persoana trebuie să poată să invoce în apărarea sa interesul public, așa cum este prevăzută de Principiul 43.*

Codul penal al Republicii Moldova sancționează divulgarea de informații secrete de stat de către personalul public în art. 344, Principiul 46 fiind incident din perspectiva literei b):

(1) Divulgarea informațiilor ce constituie secret de stat de către o persoană căreia aceste informații i-au fost încredințate sau i-au devenit cunoscute în legătură cu serviciul sau munca sa, dacă nu constituie trădare de Patrie sau spionaj, se pedepsește cu amendă în mărime de la 200 la 600 unități convenționale sau cu închisoare de pînă la 4 ani, în ambele cazuri cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de pînă la 5 ani.

(2) Aceeași acțiune soldată cu urmări grave se pedepsește cu închisoare de la 3 la 7 ani cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 2 la 5 ani.”

Codul penal nu prevede expres circumstanțele din Principiul 46 b), astfel încât în principiu, instanța penală nu ar putea face aplicarea acestora pentru a nu sancționa penal persoana care face divulgările. Totuși acuzatul poate invoca apărarea interesului public, în temeiul art. 8 alin. 5 din Legea nr. 982/2000, iar instanța poate lua în considerare cerințele Principiului 46 b) la

individualizarea pedepsei. Pentru a clarifica această situație se impune o modificare a art. 344, în sensul eliminării răspunderii penale pentru divulgare de interes public.

Concluzie: Acest principiu este parțial respectat întrucât legislația națională nu conține prevederi privind excluderea răspunderii penale în cazul divulgărilor în interes public.

Principiul 47: Protecția împotriva sancțiunilor pentru posesia și diseminarea informațiilor secretizate de către persoane care nu sunt funcționari publici

- a) *O persoană care nu este funcționar public nu poate fi sancționată pentru primirea, posesia sau divulgarea către public a informațiilor secretizate.*
- b) *O persoană care nu este funcționar public nu poate fi subiectul unor acuzații de complot sau de alte infracțiuni în baza faptului că a căutat și a obținut informația.*

Notă: Acest principiu își propune să împiedice urmărirea penală pentru achiziționarea sau reproducerea de informații. Cu toate acestea, acest principiu nu are drept scop împiedicarea urmării penale a unei persoane pentru comiterea altor infracțiuni, cum ar fi furt sau șantaj, comise în cursul căutării, sau pentru obținerea informațiilor.

Notă: Divulgările către terți funcționează ca o corecție importantă pentru supra-secretizarea generalizată.

Codul penal al Republicii Moldova nu sancționează deținerea sau transmiterea de informații secretizate de către alte persoane decât cele cu atribuții în domeniu. În privința infracțiunilor de trădare de patrie și spionaj, sfera lor de aplicare este relativ restrânsă, fiind circumstanțiate unor scopuri precise, care nu includ simpla obținere de informații secretizate. În consecință, în general, Principiul 47 este respectat. Totuși, se impune pregătirea organelor judiciare în sensul corecteii aplicării a acestor prevederi, în lumina *Principiilor globale*, astfel încât să fie prevenite abuzurile.

Concluzie: Acest principiu este respectat la nivel legislativ.

Principiul 48: Protecția surselor

Nicio persoană care nu este funcționar public nu trebuie obligată să dezvăluie o sursă confidențială sau materiale nepublicate într-o investigație privind divulgarea neautorizată de informații către presă sau public.

Notă: Acest principiu se referă doar la investigațiile privind divulgarea neautorizată a informațiilor, nu și la alte infracțiuni.

Și Rezoluția 1954 (2013) a Adunării parlamentare a Consiliului Europei subliniază importanța principiului protejării surselor, cu privire la jurnaliști în pct.11 reamintind *Recomandarea nr R (2000) 7 a Comitetului de Miniștri privind drepturile jurnaliștilor de a nu dezvălui sursele lor de*

informații, Adunarea reiterează că următoarele măsuri nu trebuie aplicate dacă scopul lor este acela de a ocoli dreptul jurnaliștilor de a nu dezvălui informații care să identifice o sursă:

11.1 ordine de interceptare sau acțiuni care privesc comunicațiile sau corespondența jurnaliștilor sau a angajatorilor lor;

11.2. ordine de supraveghere sau acțiuni care privesc jurnaliști, contactele lor sau angajatorii lor;

11.3. ordine de percheziție sau confiscare sau acțiuni privind domiciliile sau sediile, bunurile sau corespondența jurnaliștilor sau a angajatorilor lor, sau date personale legate de activitatea lor profesională”.

Articolul 13 din Legea nr.64/2010 cu privire la libertatea de exprimare prevede²⁰ că:

(1) Mass-media și orice persoană care efectuează o activitate cu caracter jurnalistic de colectare, de primire și de distribuire a informației către public, precum și persoana care colaborează cu acestea, care au obținut informații de la o sursă, au dreptul de a nu dezvălui identitatea sursei sau orice informații care ar putea duce la identificarea sursei.

(2) Persoana care a distribuit publicului informația obținută din surse confidențiale nu poate fi obligată să dezvăluie identitatea sursei în cadrul unui proces civil sau contravențional.

(3) Refuzul persoanei de a dezvălui sursa de informare nu îl lipsește de celelalte garanții de care beneficiază pîrîtul într-o procedură judiciară.

(4) În cadrul unui proces penal, organul de urmărire penală sau instanța de judecată, în condițiile legii, poate obliga persoana să divulge sursa de informare dacă sînt întrunite cumulativ următoarele condiții:

a) dosarul penal vizează infracțiuni deosebit de grave sau excepțional de grave;

b) divulgarea sursei este absolut necesară pentru urmărirea penală;

c) au fost epuizate toate posibilitățile de a identifica sursa de informare prin alte mijloace.

Codul deontologic al jurnaliștilor din Republica Moldova stabilește, în art. 3.1 și 3.2 protecția surselor: 3.1 Jurnalistul protejează identitatea surselor, inclusiv în fața instanței de judecată, procurorilor, polițiștilor și altor organe de drept. Protecția secretului profesional și a confidențialității surselor este în egală măsură un drept și o obligație a jurnalistului.

3.2 Protecția surselor se acordă doar în acele cazuri când divulgarea identității acestora le pune în pericol viața, securitatea sau activitatea profesională.

De aceea, pentru respectarea principiului 49, ar trebui introdusă o garanție în legislația penală (Codul de procedură penală). Chiar și în lipsa unei astfel de modificări legislative, protecția surselor ar trebui să se producă prin aplicarea cu prioritate a art.10 din Convenția europeană a drepturilor omului. În acest sens ar fi utilă o lămurire din partea Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova.

Concluzie: Acest principiu este respectat la nivel legislativ.

Principiul 49: Împiedicarea prealabilă

²⁰ Publicată în Monitorul Oficial al RM nr. 117-118 din 09.07.2010.

a) *Împiedicarea prealabilă a publicării în interesul protejării securității naționale trebuie interzisă.*

Notă: Împiedicările prealabile sunt ordine ale organelor judiciare sau ale altor organe de stat care interzic publicarea de materiale specifice aflate deja în posesia unei persoane care nu este funcționar public.

b) *Dacă informația a fost pusă la dispoziția publicului, prin orice mijloace, legale sau nu, orice încercare de a opri publicarea subsecventă a informației în forma în care este deja în domeniul public este prezumtiv invalidă.*

Notă: Prin termenul "disponibile în mod general" se subînțelege că informațiile au fost diseminate pe scară destul de largă, astfel încât nu există măsuri concrete care ar putea fi întreprinse și care ar păstra informațiile secrete.

Legislația Republicii Moldova nu prevede direct posibilitatea împiedicării prealabile a publicării de informații secretizate. În privința informației care a fost deja adusă la cunoștința publică, trebuie remarcat că Legea nr. 245/2008 stabilește ca temei al desecretizării, în art.18 alin. 1 lit.b) *schimbarea circumstanțelor obiective, ca urmare a căreia protecția ulterioară a anumitor informații atribuite la secret de stat devine inoportună*. Or aducerea la cunoștința publică reprezintă tocmai o astfel de schimbare a circumstanțelor obiective, așa că orice încercare de a preveni publicarea informațiilor nu își mai poate avea temeiul în caracterul lor secret. În consecință Principiul 49 este respectat.

Concluzie: Acest principiu este respectat la nivel legislativ.

PARTEA VIII. PRINCIPIUL FINAL

Principiul 50: Relația dintre aceste principii și alte standarde

Nicio prevedere a acestor principii nu trebuie interpretată ca restrângând sau limitând orice drept la informație recunoscut potrivit reglementărilor și standardelor internaționale, regionale sau naționale sau orice normă a dreptului intern sau internațional care ar prevedea o mai mare protecție pentru divulgările făcute de personalul public sau de alte persoane.

Transpunerea în practică a acestui principiu presupune că *Principiile globale* nu pot fi interpretate ca bază pentru a restricționa dreptul la acces la informație sau protejarea divulgărilor de interes public în temeiul art. 3 alin 2 și/sau art. 4 alin. 2 din Legea nr.982/2000. De asemenea, acest principiu impune ca orice modificare de reglementare ar fi întreprinsă de autoritățile statului pentru punerea în acord a legislației naționale cu *Principiile globale* să aibă drept scop și/sau rezultat lărgirea dreptului de acces la informațiile oficiale din domeniul securității naționale și a protecției celor care fac divulgări protejate, iar nu limitarea acestora.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Acest raport are scopul de a analiza compatibilitatea cadrului legislativ național cu prevederile *Principiilor globale privind dreptul la informație și securitatea națională*. Aceste principii, bazate pe bunele practici internaționale, conțin garanțiile necesare pentru asigurarea dreptului la informații în domeniul securității naționale. Practicile existente în RM în acest domeniu, precum și gradul de implementare a legislației în vigoare nu au fost abordate în cadrul acestei cercetări.

În urma analizei cadrului normativ național în domeniul accesului la informație și protecția securității naționale am constatat că prevederile consacrate de aceste Principii se regăsesc parțial în legislația Republicii Moldova. Totodată, unele prevederi naționale urmează a fi revăzute și completate pentru a asigura exercitarea efectivă a dreptului la informații în acest domeniu.

PARTEA I: PRINCIPII GENERALE

Principiul 1: Dreptul la informație

Deși legislația RM prevede, de principiu, accesul oricui la informații oficiale este recomandabil ca sfera solicitanților de informații oficiale să fie lărgită. În acest context, urmează a extinde lista solicitanților de informații oficiale, incluzând cetățenii străini /apatrizii fără domiciliul permanent pe teritoriul RM și persoanele juridice. Această ajustare ar asigura și aplicarea prevederilor Articolului 10 din Convenția europeană a drepturilor omului.

Legislația națională stabilește și lista furnizorilor de informații de interes public. Cu toate acestea, este recomandabil ca definiția ”autorităților publice” să fie lărgită la nivel național pentru a fi în concordanță cu Principiile și pentru a asigura o mai bună funcționare a contractorilor privați în domeniul securității naționale.

Obligația de a divulga informații la cerere sau din oficiu este consacrată la nivel legislativ. Totuși, se recomandă adoptarea unor reglementări care ar detalia modul de executare a acestei obligații în divulgare din oficiu a informațiilor din domeniul securității naționale.

Principiul 2: Aplicarea acestor principii

Securitatea națională este un concept larg și vag formulat în legislația națională. Din acest motiv se impune o clarificare și o abordare consolidată a limitării accesului la informații de interes public pe motive de securitate națională. Aceasta se poate realiza ori prin definirea mai precisă a securității naționale ori prin limitarea conceptului.

Principiul 3: Condiții pentru limitarea dreptului la informație pe motive de securitate națională

Legislația națională prevede condițiile triplului test, iar reglementările legale din domeniul informațiilor secrete sunt clare și accesibile. De asemenea, categoriile de informații exceptate de la divulgare pe motiv de securitate națională sunt limitativ prevăzute de lege. Cu toate acestea se recomandă o analiză atentă din partea autorităților statului a tuturor reglementărilor secundare și

adoptarea de măsuri pentru a face publice toate reglementările care conțin informații prevăzute de Principiul 10.

Deși calea de atac extrajudiciară nu reprezintă o garanție împotriva abuzului în actuala reglementare, controlul judiciar îndeplinește condițiile de independență, are vocația de a fi complet, este accesibil și parțial eficient. În consecință, pentru a da eficiență completă procedurii de revizuire pe cale judecătorească a refuzului de a divulga informații pe motive de securitate națională cadrul normativ ar trebui modificat pentru a include și desecretizarea informațiilor printre soluțiile pe care le pronunță instanța de judecată.

Principiul 4: Sarcina autorităților publice de a stabili legitimitatea oricărei restricții

Legislația națională stabilește sarcina autorității publice de a stabili legitimitatea restricțiilor, precum și obligația de a motiva refuzul de acces la informații.

Principiul 5: Nicio o excepție pentru nicio autoritate publică

Nicio o autoritate publică nu este scutită de obligația de a divulga informații conform prevederilor naționale.

Principiul 6: Accesul la informație al organelor de supraveghere

La nivel legislativ, instituțiile de supraveghere, cum ar fi instanțele de judecată și Avocatul Poporului au acces la toate informațiile relevante pentru îndeplinirea mandatului lor, indiferent de nivelul de secretizare. Cu toate acestea, urmează a fi revăzute prevederile normative privind accesul Subcomisia de control a activității SIS la informații relevante pentru îndeplinirea atribuțiilor sale pentru a exclude limitările prevăzute de lege.

Principiul 7: Resurse

Pentru a respecta acest principiu, autoritățile statului trebuie să se asigure că alocă toate resursele necesare pentru respectarea dreptului la informații conform *Principiilor globale*.

Principiul 8: Starea de urgență

Acest principiu este reflectat în legislația națională, inclusiv prin prevederea garanțiilor suplimentare privind restrângerea drepturilor cetățenilor în timpul stării de urgență. Cu toate acestea, este recomandabil stabilirea categoriilor de informații la care accesul să nu fie restricționat în timpul stării de urgență.

PARTEA II. INFORMAȚII CARE POT FI NEDIVULGATE PE MOTIVE DE SECURITATE NAȚIONALĂ ȘI INFORMAȚII CARE TREBUIE DIVULGATE

Principiul 9: Informația care în mod legitim poate fi nedivulgată

Legislația națională conține o listă exhaustivă a informațiilor care pot fi atribuite la secret de stat. Cu toate acestea, este recomandabil ca atunci când refuzarea divulgării informațiilor se datorează

caracterului lor secret, să fie precizat clar dacă această divulgare prejudiciază securitatea statului sau interesele acestuia.

Principiul 10: Categorii de informații cu o prezumție sporită sau de interes major în favoarea divulgării

Lista prevăzută de Principiul 10 nu se regăsește în totalitate în legislația națională, care este mai restrânsă. Totuși, în general, legea internă acoperă același gen de informații pentru care se prezumă existența unui interes superior în favoarea divulgării.

PARTEA III. REGULI PRIVIND SECRETIZAREA ȘI DESCRETIZAREA INFORMAȚIEI

Principiul 11: Obligația de a declara motivele secretizării informației

Legislația RM prevede o procedură formală de secretizare. Cu toate acestea, se recomandă ca prevederile legale și/sau reglementările interne subsecvente privind secretizarea să fie modificate pentru a clarifica procedura de secretizare. O soluție ar fi existența unei decizii/declarații scrise obligatorii de a secretiza o informație, decizie care să cuprindă elementele prevăzute de Principiul 11. Conținutul acestor decizii ar trebui să fie comunicat, pe cât posibil, solicitanților de informații secretizate, ca motivație a refuzului de a le dezvălui cele solicitate.

Principiul 12: Accesul public la regulile de secretizare

Deși autoritățile publice sunt obligate să ia măsuri pentru a asigura participarea publicului la procesul decizional, este necesară reglementarea participării publicului la procesul de adoptare/revizuire a procedurilor și standardelor scrise ce privesc secretizarea, precum și clarificarea accesului la nomenclatoarele detaliate ale departamentelor.

Principiul 13: Autoritatea de a secretiza

Procesul de secretizare se produce prin intermediul nomenclatoarelor de informații, iar legislația națională stabilește și anumite categorii de persoane care le pot aproba. Cu toate acestea, este greu de estimat dacă pct. c) al acestui principiu se realizează în practică.

Principiul 14: Facilitarea contestărilor interne la secretizare

La nivel național, există reglementări cu privire la o procedură generală de contestare a deciziilor de secretizare a informațiilor, dar nu sunt cunoscute prevederi speciale pentru personalul public, inclusiv cel afiliat sectorului de securitate. De aceea ar fi binevenită introducerea unei proceduri asemănătoare celei privind avertizorul de integritate cu privire la contestațiile interne ale secretizării improprii.

Principiul 15: Obligația de a păstra, administra și conserva informații de securitate națională

Legislația națională prevede condiții detaliate cu privire la păstrarea și administrarea informațiilor secretizate. Cu toate acestea, nu este prevăzută obligația autorităților publice de a

ține liste publice de documente emise. Astfel încât se impune modificarea Legii nr.245/2008 pentru a include o astfel de obligație și a Legii nr.982/2000 pentru a include și documentele între secretizate cele care sunt cuprinse în listele publice de documente emise.

Principiul 16: Limite de timp pentru perioada de secretizare

Procedura formală de desecretizare este prevăzută de legislația națională. Cu toate acestea, legea trebuie modificată în sensul introducerii obligației de revizuire a informațiilor secretizate ori a refuzurilor de a divulga informații secretizate.

Mai mult ca atât, informațiile pot rămâne secretizate pe termen nelimitat. În aceste condiții se impune modificarea art. 13 din Legea nr. 245/2008 pentru a-l pune în acord cu Principiul 16 c) și d). Prelungirea termenului maxim de secretizare poate fi făcută numai în mod excepțional, de către altă persoană de decizie și cu indicarea clară a noului termen de secretizare.

Principiul 17: Proceduri de desecretizare

Deși legislația națională stabilește autoritățile cu atribuții de desecretizare, nu prevede obligația acestora de a analiza oportunitatea desecretizării a informațiilor de interes public din domeniul securității naționale și nu precizează dacă după expirarea termenului de secretizare desecretizarea se produce automat.

Astfel, Legea nr.245/2008 urmează a fi modificată, în sensul includerii unei obligații pentru autoritățile cu atribuții de desecretizare de a identifica activ și de a analiza oportunitatea desecretizării cu prioritate a informațiilor de interes public din domeniul securității naționale, precum și de a concretiza în ce condiții se produce desecretizarea automată.

PARTEA III B. REGULUI CU PRIVIRE LA ADMINISTRAREA CERERILOR DE INFORMAȚIE

Principiul 18: Obligația de a lua în considerare cererea, chiar dacă informația a fost secretizată

Legislația națională prevede obligația generală de a analiza orice cerere de informații. Cu toate acestea, este necesar ca acest Principiu să fie promovat și în practică, prin pregătirea corespunzătoare a funcționarilor însărcinați cu analiza cererilor de informații oficiale.

Principiul 19: Obligația de a confirma sau infirma

Legislația națională prevede forma refuzului de a divulga informații. Totuși, pentru o transpunere completă ar trebui ca Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova nr.1/2007 să fie completată în sensul introducerii obligației motivelor pentru care simpla confirmarea sau negare a existenței informației ar pune în pericol o categorie distinctă de informații.

Principiul 20: Obligația de expunere în scris a motivelor refuzului

Legislația națională prevede obligația de a motiva refuzul în scris.

Principiul 21: Obligația de a recupera sau de a reconstitui informația lipsă

Principiul 21 nu se regăsește în legislația Republicii Moldova. Astfel, se recomandă modificarea Legii nr. 982/2000 pentru a include și această obligație de recuperare sau reconstituire a informației, în cazul în care informația nu poate fi localizată, deși ar fi trebuit conservată, colectată sau produsă.

Principiul 22: Obligația de a divulga părți ale documentelor

Legislația națională prevede accesul la părți din documente secretizate, atât timp cât un document care conține părți secretizate și părți nesecretizate va purta marcajele corespunzătoare pe fiecare parte.

Principiul 23: Obligația de a identifica informația nedivulgată

Acest principiu nu se regăsește în Legea nr. 982/2000 decât indirect, prin obligația de a motiva refuzul de divulgare.

Principiul 24: Obligația de a furniza informații în formatul disponibil

Legislația RM stabilește în sarcina solicitantului să includă în cerere de informații modalitatea acceptabilă de primire a informației.

Principiul 25: Termene limită pentru a răspunde la solicitările de informații

Pentru o mai mare claritate a procedurii, ar trebui modificată legislația națională pentru a lega momentul de început al curgerii termenului nu de înregistrarea cererii, ci de primirea acesteia. De asemenea, se impune introducerea unui termen de urgență atunci când situația o impune.

Principiul 26: Dreptul la revizuirea deciziei de nedivulgare a informației

Legislația națională stabilește procedura de contestare a unui refuz de a divulga informații oficiale.

PARTEA IV. ASPECTE JURIDICE ALE SECURITĂȚII NAȚIONALE ȘI DREPTUL LA INFORMARE

Principiul 27: Principiul de supraveghere judiciară generală

Accesul la informația secretizată în cadrul procedurilor judiciare este limitat. Urmează a fi luate măsuri pentru ca în cadrul oricăror proceduri judiciare, în afara celor penale, să se aplice aceeași regulă privind accesul persoanelor implicate în procedură, pe cât posibil, la informațiile secretizate.

Principiul 28: Accesul public la procesele judiciare

Legislația națională stabilește caracterul public al ședințelor instanțelor de judecată în cadrul proceselor penale și civile.

Principiul 29: Accesul părții la informații în cadrul procedurilor penale

În acest sens și pentru o unitară aplicare a Principiului, ar fi utilă emiterea de către Plenul Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova a unei decizii de îndrumare privind procedurile penale care implică informații secretizate.

Principiul 30: Accesul părții la informații în cauze civile

Legislația națională prevede accesul părții la informații în cauze civile.

PARTEA V. ORGANE DE SUPRAVEGHERE A SECTORULUI DE SECURITATE

Principiul 31: Instituirea unor organe independente de supraveghere

Deși organisme independente există ele au competențe limitate. În consecință se impune ori modificarea cadrului legal privind organismele existente ori înființarea unui nou organism.

De asemenea, se impune pregătirea personalului Avocatului Poporului și crearea de bune practici la nivelul acestei instituții pentru a exercita un control real și eficient asupra abuzurilor în domeniul accesului la informație în domeniul securității naționale.

Principiul 32: Acces nerestricționat la informații necesar pentru îndeplinirea mandatului

În cazul în care se optează pentru întărirea controlului parlamentar al activității serviciilor de informații, atunci Regulamentul Parlamentului trebuie modificat în sensul acordării posibilității ca membrii subcomisiei și personalul acesteia să aibă acces la toate informațiile prevăzute de Principiul 32.

Principiul 33: Competențele, resursele și procedurile necesare pentru a asigura accesul la informație

Conform legislației naționale Avocatul Poporului are suficiente drepturi pentru a asigura accesul la informații. Totuși, se impune asigurarea resurselor pentru această instituție, atât din punct de vedere financiar cât și logistic.

Pe de altă parte, în privința subcomisiei de control al activității SIS, nu există niciun fel de prevedere publică care să explice drepturile acesteia. Se impune revizuirea reglementărilor care stau la baza activității acestei comisii.

Principiul 34: Transparența organelor independente de supraveghere

Există reglementări privind transparența instituției avocatului poporului în timp ce prevederile cu privire la mecanismele subcomisiei parlamentare nu sunt suficient de clare. În acest context,

regulile de sesizare și de păstrare a confidențialității ar trebui să fie clar detaliate în regulamentul public de funcționare.

Principiul 35. Măsuri pentru protecția informației administrate de către organele de supraveghere din sectorul de securitate

În privința subcomisiei de supraveghere a SIS, cerințele Principiului 35 trebuie să se regăsească în reglementare detaliată și publică a funcționării sale.

Principiul 36: Autoritatea legislativului de a face publice informațiile

Această atribuție ar trebui să fie prevăzută expres în noua reglementare publică a activității subcomisiei.

PARTEA VI. DIVULGĂRI DE INTERES PUBLIC FĂCUTE DE CĂTRE FUNCȚIONARI PUBLICI

Principiul 37: Categorii de activități ilicite

În legislația națională lipsesc reglementari cu privire la protecția în caz de divulgări din domeniul securității naționale.

Principiul 38: Temeiurile, motivarea și dovada pentru divulgarea informațiilor ce denotă activități ilicite

Acest principiu nu se regăsește în legislația națională.

Principiul 39: Proceduri pentru divulgări protejate și reacționare la acestea

Acest principiu nu se regăsește în legislația națională.

Principiul 40: Protecția divulgărilor publice

Acest principiu nu se regăsește în legislația națională.

Principiul 41: Protecția împotriva represaliilor pentru divulgări de informații care demonstrează activități ilicite

Acest principiu nu se regăsește în legislația națională.

Principiul 42: Încurajarea și facilitarea divulgărilor protejate

Acest principiu nu se regăsește în legislația națională

Principiul 43: Apărarea interesului public pentru funcționarii publici

Acest principiu nu se regăsește în legislația națională.

PARTEA VII. LIMITE CU PRIVIRE LA MĂSURILE DE SANCTIIONARE SAU DE RESTRÂNGERE A DIVULGĂRII INFORMAȚIEI PUBLICULUI

Principiul 44: Protecție împotriva sancțiunilor pentru divulgarea rezonabilă făcută cu bună credință de către ofițerii de comunicare

Acest principiu este respectat la nivel legislativ.

Principiul 45: Sancțiuni pentru distrugerea sau refuzul de a divulga informații

Acest principiu este respectat la nivel legislativ.

Principiul 46: Limitări privind pedepsele penale pentru divulgarea de informații de către funcționarii publici

Se impune o modificare a art. 344 CP, în sensul eliminării răspunderii penale pentru divulgare de interes public.

Principiul 47: Protecție împotriva sancțiunilor pentru posesia și diseminarea informațiilor secretizate de către persoane care nu sunt funcționari publici

Codul penal al Republicii Moldova sancționează doar deținerea sau transmiterea de informații secretizate de către persoane cu atribuții în domeniu.

Principiul 48: Protecția surselor

Legislația națională prevede protecția surselor. Cu toate acestea, pentru respectarea principiului 49, ar trebui introdusă o garanție în legislația penală (Codul de procedură penală).

Principiul 49: Împiedicarea prealabilă

Legislația Republicii Moldova nu prevede direct posibilitatea împiedicării prealabile a publicării de informații secretizate, dar prevede ca temei al desecretizării schimbarea circumstanțelor obiective, ca urmare a căreia protecția ulterioară a anumitor informații atribuite la secret de stat devine inoportună.

PARTEA VIII. PRINCIPIUL FINAL

Principiul 50: Relația dintre aceste principii și alte standarde

Modificările la legislația națională, care urmează a fi întreprinse pentru armonizarea acesteia cu u *Principiile globale* vor avea drept scop și/sau rezultat lărgirea dreptului de acces la informațiile oficiale din domeniul securității naționale și protecția celor care fac divulgări protejate, iar nu limitarea acestor drepturi.