



Ghid practic

Privind accesarea informației de interes public

Acest ghid este elaborat în cadrul proiectului **„Transparență, acces la informație și protecția datelor cu caracter personal în Moldova - asigurarea unui echilibru”**, finanțat de Ambasada Finlandei la București. Opiniile, constatările și concluziile din document aparțin autorului și nu le reflectă neapărat pe cele ale Ambasadei Finlandei la București.

CUPRINS

| | |
|---|-----------|
| Introducere | 3 |
| De ce accesul la informație este important? | 5 |
| Accesul la informație = un drept fundamental al omului | 6 |
| Legislația | 7 |
| Cum înțelegem legea? | 9 |
| Cum statul îngrădește dreptul la acces la informație | 10 |
| Cum să obținem informația? | 11 |
| Cum va arăta o solicitare calitativă de informație? | 13 |

Introducere

Prezentul document este elaborat în baza materialelor:

Transparency International,

OSCE,

Consiliul Europei

și a legislației naționale a Republicii Moldova.

Acest ghid are scopul de a explica unui solicitant de informație cum să acceseze corect și conform legislației informația de interes public și ce pași să întreprindă în caz că instituțiile statului refuză să i-o ofere. De asemenea, documentul oferă argumente adiționale despre importanța dreptului accesului la informație pentru promovarea democrației și pentru lupta contra corupției.

Concluziile cercetărilor noastre confirmă că Republica Moldova nu este guvernată în condiții de suficientă transparență, informația de interes public nu este liber accesibilă și că există un dezinteres din partea majorității instituțiilor de a schimba spre bine starea lucrurilor.

Urmând sugestiile din acest ghid, orice solicitant de informație va putea accesa mai corect informația de interes public, solicitând-o conform interpretărilor corecte din legislație.

În ultimul an, în cadrul unui proiect finanțat de Ambasada Finlandei la București, am efectuat în jur de 100 solicitări de informație către diferite instituții ale Republicii Moldova, am analizat legislația națională și practica internațională, am elaborat cinci documente de poziție despre accesul la informație, transparența și protejarea vieții private pentru diferite sectoare (antreprenariat, mass-media, administrația publică, justiție), am publicat articole la acest subiect, am avut consultări, ateliere, chestionare, am organizat dezbateri și alte tipuri de evenimente publice cu mai multe grupuri de interes afectate de problema transparenței și accesului la informație. Le mulțumim tuturor care au contribuit la realizarea acestui proiect.

Principala noastră sursă de inspirație a fost experiența celor ce au de a face cu problema accesului la informație în fiecare zi – reprezentanți ai mass-media, în special ai presei de investigație.

Pe termen lung, prin acțiunile pe care le întreprinde la acest subiect, scopul CPR Moldova este de a crește standardele de transparență și acces la informație în Republica Moldova. Acest ghid este unul din instrumentele pe care le vom aplica.

De ce accesul la informație este important?

Informația de interes public este produsă și deținută de instituțiile publice, din bani publici, adică ai contribuabililor. Ea este un bun public care aparține tuturor. Când instituțiile îngădesc accesul la ea, trebuie să explice de ce o fac.

În cea mai simplă definiție a sa, democrația înseamnă puterea oamenilor de a influența deciziile pe care le ia statul. Cetățenii își aleg reprezentanții în organele de putere, le urmăresc activitatea, iar mai apoi decid dacă îi lasă la conducere sau îi schimbă. Pentru ca acest model să lucreze, cetățenii trebuie să cunoască cum este exercitată puterea publică, cum sunt cheltuite resursele la care contribuie cu impozite, sau cum cei aleși și cei puși în funcție publică își îndeplinesc promisiunile. Cu alte cuvinte, fără acces la informație nu există democrație.

În cadrul proiectului implementat de CPR am ținut să comunicăm cu fiecare ocazie beneficiile accesului la informație.

Transparența este caracteristică doar unui stat democratic. Un stat autoritar nu prezintă de la bun început informație despre activitățile sale și pune obstacole cetățenilor care cer mai multă informație și transparență.

Eficiența instituțiilor statului, a mediului de afaceri, a societății civile, a presei, etc. depind de transparența sistemului și ușurința obținerii informației necesare. Un acces la informație simplu înseamnă rapiditate, prețuri mici și competitivitate.

Prevenirea corupției este posibilă doar în condiții de maximă transparență a deciziilor și cheltuielilor făcute de instituțiile statului. Un stat netransparent protejează corupția, în loc să lupte cu ea.

Accesul la informație = un drept fundamental al omului.

Dreptul accesului la informația de interes public este o parte componentă a dreptului la libertatea exprimării, stipulat în Articolul 19 al Declarației Universale a Drepturilor Omului adoptată de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite la 10 de septembrie 1948:

*Orice om are dreptul la libertatea opiniilor și exprimării; acest drept include libertatea de a avea opinii fără imixtiune din afară, precum și **libertatea de a căuta, de a primi și de a răspândi informații și idei prin orice mijloace și independent de frontierele de stat.***

Curtea Europeană a Drepturilor Omului recunoaște importanța accesului la informație pentru protejarea dreptului la libertatea de exprimare, consfințit a articolul 10 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului:¹

*Orice persoană are dreptul la libertate de exprimare. Acest drept include libertatea de opinie și **libertatea de a primi sau a comunica informații ori idei fără amestecul autorităților publice și fără a ține seama de frontiere.***

Și articolul 34 din Constituția Republicii Moldova consolidează acest deziderat:

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

¹ https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf

Dreptul la accesul la informația publică trebuie să aibă un **caracter universal**, adică disponibil tuturor membrilor societății. Accesul universal la informație trebuie asigurat de către stat conform celor mai bune practici și posibilități tehnice disponibile la moment, dar și la costurile cele mai reduse pentru cetățean.

O instituție care impune bariere nejustificate în calea accesului la informație sau respinge solicitările legitime de informație încalcă dreptul la libera exprimare.

Legislația

În Republica Moldova, accesul la informații este reglementat printr-o lege organică - adică un act normativ care reprezintă o dezvoltare a normelor constituționale. Legea privind accesul la informație, adoptată în 2000, stabilește, ca principiu că oricine, în condițiile legii, are dreptul de a căuta, de a primi și de a face cunoscute informațiile oficiale.

Acordul de Asociere semnat între Uniunea Europeană și Republica Moldova are, și el, principiul transparenței și accesului la informație la baza diferitor procese de reformă la care țara noastră s-a obligat - de la mediul de afaceri până la reforma administrației publice.

Prima problemă de care ne ciocnim este că, în legislația națională, statul Republica Moldova nu definește expres **„informația de interes public”**.

În România, spre exemplu, legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public oferă o definiție clară în Articolul 2:

„prin informație de interes public se înțelege orice informație care privește activitățile sau rezultă din activitățile unei autorități publice sau instituții publice, indiferent de suportul ori de forma sau de modul de exprimare a informației;”

Estonia, în legislația cu privire la informația publică, oferă o definiție similară, în Articolul 3:

Informația publică este informația înregistrată și documentată în orice formă și pe orice suport, obținută sau creată în exercițiul îndatoririlor publice.

Legea Republicii Moldova privind accesul la informație, în articolul 6, oferă o definiție pentru termenul de „informație oficială”.

1) În sensul prezentei legi, informații oficiale sînt considerate toate informațiile aflate în posesia și la dispoziția furnizorilor de informații, care au fost elaborate, selectate, prelucrate, sistematizate și/sau adoptate de organe ori persoane oficiale sau puse la dispoziția lor în condițiile legii de către alți subiecți de drept.

De asemenea, în legislația moldovenească mai sunt stipulate tipul documentelor purtătoare de informații (ceea ce nu este cazul, să zicem, al Estoniei, care indică expres - orice suport este considerat document purtător de informație). Oferirea unei liste exhaustive care definește documentele purtătoare de informații poate reprezenta o barieră din calea accesului la informația de interes public:

(2) În sensul prezentei legi, drept documente purtătoare de informații sînt considerate:

1) oricare din următoarele (sau o parte din acestea):

a) orice hîrtie sau alt material pe care există un înscris;

b) o hartă, un plan, un desen, o fotografie;

c) orice hîrtie sau alt material pe care sînt 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.
- (3) Informațiile oficiale nedocumentate, care se află în posesia furnizorilor (persoanelor responsabile ale acestora), vor fi puse la dispoziția solicitanților în ordine generală.

Totuși, formal, legislația Republicii Moldova este favorabilă accesului la informație și transparenței. Impedimentele din calea acestora sunt deseori de ordin neformal, arbitrar și țin nu atât de legislație, cât de felul în care aceasta este interpretată de o instituție sau alta.

Cum înțelegem legea?

**Informația produsă pe bani publici,
este un bun public.**

Convenția Consiliului Europei privind accesul la documente oficiale definește securitatea națională, apărarea sau viața privată drept principalele limitări pentru interesul public.

Faptul că securitatea și apărarea noastră colectivă sau viața privată a fiecăruia din noi ar putea fi afectate negativ de la publicarea unei informații trebuie respectat și acceptat. Totuși, este responsabilitatea instituțiilor să delimiteze prin criterii clare aceste situații, în caz contrar riscăm, sub pretextul protecției vieții private sau securității naționale, să protejăm corupția și conflictele de interese, lucru care se întâmplă în Republica Moldova.

Astfel, potrivit principiilor fundamentale ale drepturilor omului dar și normei constituționale, aceste limitări ale exercițiului dreptului la acces la informații să fie *prevăzute* de lege, să urmărească *un interes legitim* (securitatea, ordinea publică, protecția drepturilor altor persoane, etc.) dar și să fie necesare într-o societate democratică pentru protejarea acestor interese (să se respecte proporționalitatea dintre limitarea dreptului și interesul legitim protejat).

Cum statul îngreșește dreptul la acces la informație

În ultimii ani, statul moldovenesc îngreșește accesul cetățenilor la informație, invocând protecția vieții private, a secretului de stat sau celui comercial. Drept argumentare formală, se citează legi naționale și, selectiv, unele precedente din jurisdicția europeană.

CPR Moldova a identificat 6 metode principale prin care statul Republica Moldova impune bariere din calea accesului la informație ¹:

- 1. Prelungirea nejustificată a termenului de satisfacere a solicitărilor de informație**
- 2. Birocratizarea excesivă a procedurii de solicitare de informație**
- 3. Suprapunerea legii cu privire la petiționare cu legea privind accesul la informație**

¹ Articol SIC: Statul – principalul obstacol pentru transparență?
<http://sic.md/statul-principalul-obstacol-pentru-transparenta/>

4. Invocarea legislației cu privire la protecția datelor cu caracter personal.
5. Lipsa unor informații ce, în mod normal, trebuie să fie online
6. Refuzul de a furniza informațiile solicitate sub pretextul protejării secretului de stat, a secretului fiscal sau comercial.

Astfel de bariere sunt tot mai dese și nu trebuie acceptate de solicitanții de informație pentru a nu permite practicilor să degradeze.

Exemplu:

A fost solicitată de la Președinție lista persoanelor ce au fost decorate cu distincții de stat. În numărate rânduri, președinția a invocat viața privată. Refuzul de a oferi informația este un abuz al legii (nu există nici o argumentare logică care să concluzioneze că cei ce primesc distincții de stat trebuie să rămână anonimi) și un non-sens (ceremoniile de înmânare a medaliilor sunt publice și decretele de asemenea). Este un simplu pretext de a nu oferi informația transparent.

Cum să obținem informația?

Procedura de obținere a informației. Solicitarea informației de la stat

Legea privind accesul la informație prevede mecanismul de obținere a informației de interes public, în **Articolul 16**:

(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) sînt 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.

Articolul 12, care se referă la procedura de solicitare, recunoaște orice metodă de solicitare drept una legală:

(1) Informațiile oficiale vor fi puse la dispoziția solicitanților în baza unei cereri scrise sau verbale.

Cum înțelegem legea?

- Termenul de 15 zile este unul **maxim**. Dacă informația este disponibilă mai devreme, ea trebuie prezentată mai devreme. Aceasta este o obligație legală, nu o opțiune.
- Informația poate fi solicitată prin orice mijloc (telefon, sms, email, adresare oficială, vizită la biroul instituției), iar funcționarul nu are nici un motiv legal să dea preferință unui anumit mod (cum ar fi adresare oficială).

Deseori, autoritățile Republicii Moldova interpretează aceste prevederi arbitrar și în detrimentul transparenței.

Cum va arăta o solicitare calitativă de informație?

Părțile componente a unei solicitări de informație (fie aceasta sub formă de scrisoare oficială, email, sau verbală) sunt:

Informație despre solicitant

Numele, prenumele solicitantului, numele organizației pe care o reprezintă și poziția deținută, după caz. Este obligatoriu de lăsat un email sau telefon de contact, în cazul în care funcționarul are nevoie de clarificări.

Solicitarea punctual formulată

O formulare tehnic corectă și bine structurată, cu solicitare clară și lipsită de spațiu pentru a fi interpretată, poate preveni un răspuns ce se va demonstra a fi inutil solicitantului sau un refuz.

Deseori un motiv al unui răspuns necalitativ este însăși solicitarea. Astfel, trebuie de solicitat informație, cifre, fapte, nume cât mai concrete. Cu cât mai identificabilă este informația, cu cât mai multe date concrete despre solicitare (anul, perioada, numele persoanelor, instituția, etc), cu atât mai puțin spațiu de interpretare va rămâne.

Motivația solicitării

Deseori autoritățile solicită clarificări despre motivele din care informația este solicitată și pentru ce aceasta va fi utilizată. Este, și aceasta, o metodă de a impune o barieră din calea accesului la informație. Pentru că legislația nu prevede obligația solicitantului de a-și motiva solicitarea, recomandarea noastră este ca aceste întrebări de clarificare să aibă un singur răspuns: *„solicitantul de informație nu este obligat să își motiveze solicitarea”*.

Citarea legislației

Deși pare trivial, este important, în comunicarea cu statul, să ne știm drepturile, dar și să amintim că le știm.

Recomandarea noastră este ca, pentru a aminti instituției vizate despre aceste drepturi și obligațiile corespunzătoare ale acesteia, la sfârșitul fiecărei solicitări să fie indicat următorul pasaj:

Informația solicitată urmează a fi pusă la dispoziția solicitantului din momentul în care va fi disponibilă pentru a fi furnizată, dar nu mai târziu de 15 zile de la data înregistrării cererii de acces la informație (art. 16, Legea nr. 982 din 11.05.2000 privind accesul la informație).

Cum putem solicita informația?

Oricum. Legislația stipulează clar - puteți solicita informația în orice fel (email, telefon, fax, sms, verbal). Funcționarul este obligat să vă răspundă.

Solicitanții activi de informație (în special, reprezentanții mass-media) trebuie să ia fiecare solicitare drept o următoare tentativă de a crește standardele transparenței. Astfel, următoarea dată o să fie mai ușor.

Ce fel de răspuns acceptăm?

O metodă populară de sabotare a mecanismului de acces la informația de interes public este și oferirea răspunsurilor parțiale, incomplete. Acestea nu sunt utile solicitantului, însă bifează birocratic faptul că instituția a răspuns solicitării.

Solicitanții de informație nu trebuie să accepte un răspuns parțial, iar fiecare funcționar trebuie să știe că încalcă legea atunci când oferă răspunsuri parțiale.

Un refuz parțial oferă solicitantului aceleași remedii juridice ca și un refuz - atacarea pe cale extrajudiciară (la organul ierarhic superior din instituție) și în instanța de judecată.

Refuzul accesului la informație, la părțile respective ale documentului se întocmește cu respectarea prevederilor articolului 19 din prezenta lege.

Pot să refuze?

Prevederile în baza cărora se refuză accesul la informație sunt stipulate în Articolul 19 din aceeași lege. În practică, acestea pot fi diferite și nu totdeauna justificate. Este important ca un refuz să fie clar motivat și argumentat. În caz contrariu, instituția comite un abuz și, ținând cont de argumentările de mai sus, încalcă unul din drepturile de bază ale omului.

Ce facem dacă refuză?

Foarte des multiple abuzuri mărunte rămân ignorate și în anonimitate. În cazul în care refuzul este unul nefondat, se pot întreprinde următoarele:

1. Adresare la organul ierarhic superior cu o sesizare. De exemplu, dacă Serviciul Fiscal ne respinge solicitarea, ne adresăm la Ministerul Finanțelor. Aceasta este o cale de atac opțională - solicitantul are în toate cazurile dreptul de a merge direct în instanța de judecată ca să-și apere drepturile;

2. Sesizarea ONGurilor active în anticorupție și a comunității donatorilor și diplomatice, are șanse să responsabilizeze, treptat, autoritățile.
3. Atacarea în judecată. Procesele pe acces la informație sunt relativ simple. Atunci când o instituție încalcă unui jurnalist, unui ONG, unui antreprenor, sau unei persoane fizice (cetățean, străin sau apatrid rezident) dreptul de bază de a avea acces la informația care îi este disponibilă, instanța cu o mare probabilitate va obliga instituția să ofere informația solicitată.

Acest ghid este elaborat în cadrul proiectului **„Transparență, acces la informație și protecția datelor cu caracter personal în Moldova - asigurarea unui echilibru”**, finanțat de Ambasada Finlandei la București. Opiniile, constatările și concluziile din document aparțin autorului și nu le reflectă neapărat pe cele ale Ambasadei Finlandei la București.



EMBASSY OF FINLAND
BUCHAREST

**centrul de —
— politici și
- reforme —**

(+373) 68 144 301
www.cpr.md
cprmoldova@gmail.com

Armenească 13A,
Chișinău, MD-2012