



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

HOTĂRÂRE

PENTRU INTERPRETAREA

articolului 34 alin. (3) din Constituția Republicii Moldova
(accesul la informație)

(Sesizarea nr. 23b/2015)

CHIȘINĂU

22 iunie 2015

În numele Republicii Moldova,
Curtea Constituțională, statuând în componența:

Dl Alexandru TĂNASE, *președinte*,
Dl Aurel BĂIEȘU,
Dl Igor DOLEA,
Dl Victor POPA, *judecători*,
cu participarea dlui Teodor Papuc, *grefier*,

Având în vedere sesizarea depusă la 27 mai 2015
și înregistrată la aceeași dată,
Examinând sesizarea menționată în ședință plenară publică,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând în ședință plenară închisă,

Pronunță următoarea hotărâre:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află sesizarea depusă la Curtea Constituțională la 27 mai 2015, în temeiul articolelor 135 alin.(1) lit.b) din Constituție, 25 lit.g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit.g) din Codul jurisdicției constituționale, de către deputații Mihai Ghimpu și Valeriu Munteanu pentru interpretarea articolului 34 alin.(3) din Constituția Republicii Moldova.

2. Autorii sesizării au solicitat Curții Constituționale interpretarea articolului 34 alin. (3) din Constituție în sensul identificării limitelor restrângerii unor drepturi de acces la informație.

3. De asemenea, autorii sesizării au solicitat Curții să se pronunțe, prin interpretarea dispozițiilor articolului 34 alin.(3), asupra constituționalității atribuirii parafeei „secret” Hotărârii Guvernului nr.938 din 13 noiembrie 2014 cu privire la asigurarea stabilității macroeconomice în contextul conjuncturii regionale.

4. Prin decizia Curții Constituționale din 2 iunie 2015, sesizarea a fost declarată admisibilă, fără a prejudeca fondul cauzei.

5. În procesul examinării sesizării, Curtea Constituțională a solicitat opiniile Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova și Guvernului.

6. Autorii sesizării nu au fost prezenți la ședința publică a Curții. Parlamentul a fost reprezentat de către dl Ion Creangă, șef al Direcției generale juridice a Secretariatului Parlamentului, iar Guvernul a fost reprezentat de către dl Nicolae Eșanu, viceministru al justiției.

ÎN FAPT

7. Constituția Republicii Moldova garantează, prin articolul 34, dreptul la informație. Potrivit primului alineat al acestui articol, dreptul persoanei de acces la orice informație de interes public nu poate fi îngrădit.

8. În același timp, în conformitate cu articolul 34 alin. (3) din Constituție, dreptul la informație nu trebuie să prejudicieze măsurile de protecție a cetățenilor sau siguranța publică.

9. Legea nr. 245 din 27 noiembrie 2008 cu privire la secretul de stat stabilește categoriile de informații care constituie secret de stat și reglementează principiile calificării anumitor informații ca secret de stat și modul de contestare a deciziilor de secretizare a informațiilor.

10. În data de 13 noiembrie 2014, Guvernul Republicii Moldova a adoptat Hotărârea nr.938 cu privire la asigurarea stabilității macroeconomice în contextul conjuncturii regionale, prin care a acordat 9500 milioane de lei pentru asigurarea stabilității sistemului financiar și emiterea garanțiilor de stat pentru creditele de urgență acordate de către Banca Națională a Moldovei, atribuindu-i parafa „secret”. Această Hotărâre a constituit secret de stat până în data de 14 aprilie 2015, când a fost desecretizată și publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 93/180.

LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

11. Prevederile relevante ale Constituției (M.O., 1994, nr.1) sunt următoarele:

Articolul 1 Statul Republica Moldova

„[...]”

(3) Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sunt garantate.”

Articolul 23 Dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle

„[...]”

(2) Statul asigură dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle. În acest scop statul publică și face accesibile toate legile și alte acte normative.”

Articolul 34 Dreptul la informație

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

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

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

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

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

Articolul 54 Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți

„(1) În Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului.

(2) Exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sunt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției.

(3) Prevederile alineatului (2) nu admit restrângerea drepturilor proclamate în articolele 20-24.

(4) Restrângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.”

12. Prevederile relevante ale Legii nr. 245 din 27 noiembrie 2008 cu privire la secretul de stat (M.O., 2009, nr. 45-46, art.123) sunt următoarele:

Articolul 1 Noțiuni

„În sensul prezentei legi se definesc următoarele noțiuni:

[...] *secret de stat* – informații protejate de stat în domeniul apărării naționale, economiei, științei și tehnicii, relațiilor externe, securității statului, asigurării ordinii de drept și activității autorităților publice, a căror divulgare neautorizată sau pierdere este de natură să aducă atingere intereselor și/sau securității Republicii Moldova.”

Articolul 2 Scopul și sfera de aplicare a legii

„(1) Prezenta lege stabilește cadrul juridic de protecție a secretului de stat în scopul asigurării intereselor și/sau securității Republicii Moldova. Protejarea secretului de stat se realizează prin organizarea sistemului național de protecție a secretului de stat.

[...].”

Articolul 6

Principiile de atribuire a informațiilor la secret de stat și de secretizare a acestor informații

„(1) Atribuirea informațiilor la secret de stat și secretizarea acestora se efectuează în baza principiilor legalității, argumentării și oportunității.

(2) Legalitatea atribuirii informațiilor la secret de stat și a secretizării acestora constă în corespunderea acestor informații cu prevederile art.7 și 8 din prezenta lege și cu legislația privind secretul de stat.

(3) 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 acestor acțiuni, ținând cont de echilibrul dintre interesele primordiale ale statului, ale societății și ale cetățeanului.

(4) Oportunitatea atribuirii informațiilor la secret de stat și a secretizării acestora constă în stabilirea unor restricții privind accesul și răspîndirea informațiilor respective fie din momentul elaborării/primirii lor, fie din timp.”

Articolul 7

Informațiile atribuite la secret de stat

„(1) În modul stabilit de prezenta lege sînt atribuite la secret de stat informațiile:

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, împrăștiării 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 sînt atribuite la secret de stat.

(2) 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.”

Articolul 8

Informațiile care nu se atribuie la secret de stat

„(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 învățămîntului, 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 răsfrînge negativ asupra realizării programelor de stat și de ramură ale dezvoltării social-economice și culturale sau ar putea reține concurența dintre agenții economici.”

Articolul 17

Contestarea deciziei de secretizare a informațiilor

„(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 sînt 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.”

13. Prevederile relevante ale Declarației Universale a Drepturilor Omului (adoptată la New York la 10 decembrie 1948 și ratificată de către Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 217-XII din 28 iulie 1990) sunt următoarele:

Articolul 19

„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.”

14. Prevederile relevante ale Pactului internațional cu privire la drepturile civile și politice (adoptat de către Adunarea Generală a ONU la 16 decembrie 1966 și ratificat de către Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr.217-XII din 28 iulie 1990) sunt următoarele:

Articolul 19

„1. Nimeni nu trebuie să aibă de suferit din cauza opiniilor sale.

2. Orice persoană are dreptul la libertatea de exprimare; acest drept cuprinde libertatea de a căuta, de a primi și de a răspândi informații și idei de orice fel,

indiferent de frontiere, sub formă orală, scrisă, tipărită ori artistică, sau prin orice alt mijloc, la alegerea sa.

3. Exercițarea libertăților prevăzute la paragraful 2 al prezentului articol comportă obligații și răspunderi speciale. În consecință, ea poate fi supusă anumitor limitări care trebuie însă stabilite în mod expres prin lege și care sunt necesare:

- a) respectării drepturilor sau reputației altora;
- b) apărării securității naționale, ordinii publice, sănătății sau moralității publice.”

15. Prevederile relevante ale Convenției Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției (adoptată la New York la 31 octombrie 2003 și ratificată de către Republica Moldova prin Legea nr.158 din 6 iulie 2007; M.O., 2007, nr.103-106, art. 451) sunt următoarele:

Articolul 10

Informarea publicului

„Ținând seama de necesitatea luptei împotriva corupției, fiecare stat parte ia, conform principiilor fundamentale ale dreptului său intern, măsurile necesare pentru a spori transparența administrației sale publice, inclusiv în ceea ce privește organizarea, funcționarea și procesele decizionale, dacă este cazul. [...]”

ÎN DREPT

16. Din conținutul sesizării, Curtea observă că aceasta vizează, în esență, limitele restrângerii dreptului persoanelor la informație prin invocarea existenței unui secret de stat.

17. În acest sens, Curtea reține că sesizarea vizează mai multe principii constituționale interconexe, precum statul de drept, democrația, garantarea drepturilor și libertăților fundamentale și în special dreptul la informație.

A. ADMISIBILITATEA

18. În conformitate cu decizia sa din 2 iunie 2015, Curtea a reținut că, în temeiul articolului 135 alin. (1) lit. b) din Constituție, al articolului 4 alin. (1) lit. b) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și al articolului 4 alin. (1) lit. b) din Codul Jurisdicției Constituționale, sesizarea privind interpretarea Constituției ține de competența Curții Constituționale.

19. Articolele 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. g) din Codul Jurisdicției Constituționale conferă deputatului în Parlament dreptul de a sesiza Curtea Constituțională.

20. Curtea reține că anterior nu a interpretat prevederile articolului 34 din Constituție, iar aspectele invocate de către autorii sesizării nu au mai constituit obiect de interpretare la Curtea Constituțională.

21. Curtea apreciază că sesizarea nu poate fi respinsă ca inadmisibilă și nu există nici un alt temei de sistare a procesului în conformitate cu prevederile articolului 60 din Codul jurisdicției constituționale. Curtea reține că a fost sesizată legal și că este competentă să hotărască asupra

interpretării articolului 34 alin. (3) din Constituție. Prin urmare, Curtea va examina în continuare fondul sesizării.

22. Totodată, cu referire la examinarea constituționalității secretizării Hotărârii Guvernului nr. 938 din 13 noiembrie 2014 prin prisma articolului 34 alin. (3) din Constituție, Curtea Constituțională menționează următoarele.

23. Curtea constată că Hotărârea Guvernului, menționată mai sus, prin care s-a acceptat propunerea Comitetului Național de Stabilitate Financiară privind acordarea de către Banca Națională a Moldovei, în caz de necesitate, a creditelor de urgență către băncile licențiate pentru stabilizarea sistemului financiar, a fost desecretizată, fiind publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 93/180 din 14 aprilie 2015. Astfel, Curtea constată lipsa obiectului sesizării în această chestiune.

24. Așadar, pentru interpretarea articolului 34 alin. (3) din Constituție, Curtea va analiza importanța dreptului la informație pentru evoluția unei societăți democratice.

25. De asemenea, Curtea va avea în vedere inclusiv jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului și actele relevante ale organizațiilor internaționale.

A. FONDUL CAUZEI

1. Argumentele autorilor sesizării

26. Potrivit autorilor sesizării, este firesc ca prin lege să se prevadă anumite limite și să se enumere cazurile când informația nu poate fi adusă la cunoștința publică, deoarece ar putea să prejudicieze drepturile, interesele legale și măsurile de protecție a cetățenilor. Aceste limite sunt stabilite expres în articolul 54 alin. (2) din Constituție. De asemenea, articolul 7 alin. (1) din Legea nr. 245 din 27 noiembrie 2008 cu privire la secretul de stat stabilește exhaustiv informațiile atribuite la secretul de stat.

27. Autorii sesizării susțin că, în ciuda normelor existente, autoritățile supun secretizării informații care nu cad sub incidența restricțiilor enunțate.

2. Argumentele autorităților

28. În opinia sa, Parlamentul consideră că limitele impuse prin articolul 34 alin. (3) din Constituție urmăresc evitarea situațiilor prin care s-ar putea aduce un prejudiciu moral sau material unei persoane sau intereselor statului în ansamblu. Astfel, prin măsurile de protecție a cetățenilor se are în vedere protejarea drepturilor și intereselor lor legale, iar prin siguranța națională se subînțelege starea de legalitate, de echilibru și de stabilitate socială, economică și politică necesară pentru existența și dezvoltarea statului, ca stat suveran și independent, unitar și indivizibil, pentru menținerea ordinii de drept, precum și pentru exercitarea neîngrădită a drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor.

29. Președintele Republicii Moldova susține, în opinia sa, că pot exista o serie de situații în care liberul acces la informație și, mai ales, publicitatea unei informații pot aduce grave prejudicii morale sau materiale unei persoane sau intereselor statului în ansamblu. De asemenea, Președintele consideră că normele constituționale și legale oferă cetățenilor accesul la informație în măsura în care acesta le poate fi oferit de către furnizori, iar în cazul în care cetățenii se simt îngrădiți în drepturi, pot ataca acțiunile sau inacțiunile furnizorului de informație, utilizând căile extrajudiciare sau judiciare. Totodată, Președintele afirmă că atribuirea parafei „Secret” unui act normativ nu constituie o problemă de constituționalitate.

30. În punctul său de vedere, Guvernul consideră că aspectul abordat de către autorii sesizării nu vizează interpretarea articolului 34 alin. (3) din Constituție, ci faptul concret de atribuire a parafei de secretizare unor hotărâri ale Guvernului. Prin urmare, în sesizare nu se invocă circumstanțe de drept, care ar presupune interpretarea prevederilor constituționale. Guvernul susține că sesizările pentru interpretarea Constituției nu trebuie să urmărească scopuri cognitive, ci trebuie să conțină indicii certe asupra înțelegerii diferite a dispozițiilor constituționale de către unii subiecți.

3. Aprecierea Curții

3.1. Principii generale

31. Curtea menționează că, potrivit articolului 34 alin. (1) și (2) din Constituție, dreptul persoanei de acces la orice informație de interes public nu poate fi îngrădit. Potrivit competențelor ce le revin, autoritățile publice sînt obligate să asigure informarea corectă a cetățenilor cu privire la treburile publice și la problemele de interes personal.

32. Curtea reține că dreptul de acces la orice informație vizează modul, mijloacele și condițiile în care se realizează administrarea treburilor de stat și dreptul de a difuza astfel de informații.

33. În Hotărârea nr. 19 din 16 iunie 1998, Curtea a reținut că dreptul la informație este un drept fundamental al persoanei, deoarece dezvoltarea persoanei în societate, exercitarea libertăților prevăzute de Constituție, inclusiv libertatea gândirii, a opiniei, a creației, a exprimării în public prin cuvânt, imagine sau prin alt mijloc posibil, presupune și posibilitatea de a recepționa informații asupra vieții sociale, politice, economice, științifice, culturale etc.

34. Curtea notează că dreptul la informație este dreptul de a solicita informații de la autoritățile și instituțiile publice. Acest drept comportă două aspecte: dreptul de a solicita și dreptul de a primi informații.

35. În acest sens, Curtea menționează că orice autoritate și/sau instituție publică este obligată să ofere informațiile solicitate, atît timp cît nu există un motiv legitim de a refuza aceste solicitări.

36. Curtea reține că dreptul la informație cuprinde următoarele elemente:

- dreptul persoanei, al unei organizații sau entități legale de a solicita *informații de interes public* de la autoritățile și instituțiile publice *fără a demonstra interesul legal care stă la baza solicitării*;
- dreptul persoanei de a solicita informații *cu caracter personal* de la autoritățile și instituțiile publice;
- obligația autorității sau instituției publice de a răspunde sau de a oferi informațiile solicitate, fapt care presupune existența unor *mecanisme pentru gestionarea solicitărilor și limite de timp* pentru oferirea răspunsurilor la aceste solicitări;
- existența unor excepții, care să permită abținerea de la prezentarea anumitor categorii de informații. Aceste excepții includ protecția securității naționale, a relațiilor internaționale, a vieții private a persoanelor, a confidențialității comerciale, a ordinii publice și a punerii în aplicare a legii, precum și refuzul de a prezenta informațiile primite în condiții de confidențialitate sau cele care rezultă din discuțiile interne. Pentru a putea fi invocate, *excepțiile trebuie să justifice existența unui prejudiciu pentru interesul public, în cazul în care informațiile ar fi comunicate*;
- existența unor *mecanisme de contestare* pentru solicitanții de informații, în cazul în care autoritățile și instituțiile publice refuză să le prezinte;
- existența unor *remedii externe* în cazul refuzului de a prezenta informațiile (de obicei, instanțele ordinare);
- condiția ca autoritățile și instituțiile publice *să comunice din oficiu* anumite tipuri de informații despre structura lor, regulile și activitățile acestora.

37. Curtea reține că dreptul la informație este o **precondiție pentru exercitarea altor drepturi**, și anume a drepturilor politice, economice și sociale; a dreptului la protecția vieții private, a dreptului de a lua parte la treburile publice, a dreptului la un proces echitabil etc.

38. Cu referire la drepturile politice, Curtea menționează că posibilitatea indivizilor, a grupurilor de interese și a organizațiilor de a participa activ la dezbaterile politice care decid problemele de pe agenda publică, ca și posibilitatea lor de a introduce noi probleme pe acea agendă sunt strâns legate de capacitatea lor de a obține informațiile relevante.

39. Curtea reiterează în acest sens cele statuate de către Curtea Europeană în cauza *Társaság a Szabadságjogokért v. Ungaria*, și anume faptul că refuzul accesului la informație poate constitui o violare a **dreptului la libertatea de exprimare**, garantat de articolul 10 din Convenție. În acest caz, refuzul accesului unei organizații non-guvernamentale la sesizarea unui parlamentar, depusă la Curtea Constituțională și care viza controlul constituționalității unor legi penale referitoare la consumul de droguri, s-a bazat pe existența datelor personale ale parlamentarului în acea sesizare. Curtea Europeană a notat că ONG-urile, care acționează ca niște câini de pază ai societății, beneficiau de aceeași protecție a articolului 10 precum presa și că intenția reclamantului era să contribuie cu informații la dezbaterea publică (paragrafele 26 și 27).

Ingerința a fost apreciată drept nejustificată, considerându-se că ar fi fatal pentru libertatea de exprimare în sfera politicii dacă figurile politice ar putea cenzura presa și dezbaterile publice în numele drepturilor personalității lor, invocând faptul că opiniile lor cu privire la treburile publice se referă la persoana lor și deci constituie date personale care nu pot fi divulgate fără consimțământ (paragraful 37).

40. Cu referire la relația dintre dreptul la informație și **dreptul la protecția vieții private**, Curtea reamintește cele statuate de către Curtea Europeană în cauza *Guerra v. Italia*, unde omisiunea autorităților statale de a comunica informații cu privire la riscurile traiului într-un oraș expus pericolelor de mediu a creat premisele unei violări a articolului 8. În mod similar, în speța *McGinley și Egan v. Regatul Unit*, unde reclamanții au încercat să stabilească legătura dintre problemele lor de sănătate și o presupusă expunere la radiații în timpul îndeplinirii serviciului militar de către aceștia, Curtea a reținut că omisiunea autorităților de a permite reclamanților accesul la anumite părți din dosarele lor militare medicale și la dosarele privind nivelul de radiație din mediu a echivalat cu o încălcare a articolului 8.

41. Curtea observă că Legea Fundamentală conține mai multe prevederi menite să promoveze participarea la **treburile de guvernare**, și anume dreptul de a lua parte la administrarea treburilor publice – care reiese din articolele 2 alin. (1) și 39 – și dreptul de vot și dreptul la alegeri libere – care sunt garantate de articolul 38 din Constituție.

42. Curtea subliniază că una dintre rațiunile consacării dreptului la informație la nivel constituțional este aceea că o democrație funcțională presupune existența unui electorat informat. Modelele de democrație participativă necesită ca cetățenii să fie suficient de bine informați încât să li se permită să participe efectiv la guvernare.

43. Curtea observă că legătura dintre dreptul la informație și **dreptul de a lua parte la treburile publice** a fost recunoscut și în contenciosul internațional al drepturilor omului. În cauza *Gauthier v. Canada*, Comitetul ONU pentru Drepturile Omului s-a bazat pe articolul 25 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, coroborat cu dreptul la libertatea de exprimare (paragraful 13.4), atunci când a analizat cererea unui jurnalist căruia i-a fost interzis accesul la facilitățile acordate presei în parlament. Argumentarea deciziei Comitetului a fost aceea că cetățenii ar trebui să aibă, în special prin intermediul mass-media, un acces larg la informații și ar trebui să beneficieze de oportunitatea de a disemina informațiile despre activitatea corporilor alese și a membrilor lor.

44. Curtea constată faptul că în contenciosul Curții Europene a fost recunoscută și relația dintre dreptul la informație și **dreptul la un proces echitabil**, în context civil. În cauza *McGinley și Egan v. Regatul Unit*, Curtea Europeană a admis că ingerința în dreptul la un proces echitabil poate lua naștere prin restricționarea accesului la informații în condițiile în care statul interzice cu bună-credință accesul reclamanților sau neagă, în mod fals, existența documentelor în posesia sa, documente care le-ar fi fost

de folos în procesul de judecată. În acest fel, le este negat dreptul la un proces echitabil.

45. În privința relației cu **dreptul la viață**, în cauza *Osman v. Regatul Unit* Curtea Europeană a stabilit existența unei ingerințe în dreptul protejat de articolul 2 atunci când autoritățile statale cunosc existența unui risc real și iminent pentru viața persoanelor și refuză să-i informeze pe cei care ar putea fi supuși acestui risc. Și în cazul *Oneryildiz v. Turcia* s-a constatat că autoritățile locale ale unui oraș au omis să-i informeze pe cetățeni despre posibilitatea producerii unei explozii, cauzate de acumulările de gaz metan, deși aveau la dispoziție studii în materie. În urma exploziei, care a cauzat alunecări de teren, au murit 39 de oameni. Curtea Europeană a reținut încălcarea dreptului la viață.

46. Curtea observă că dreptul la informație poate constitui o condiție și pentru realizarea **drepturilor economice, sociale și culturale**. Sistemul de securitate socială trebuie să asigure drepturile persoanelor și ale organizațiilor de a căuta, primi și răspândi informații de o manieră clară și transparentă în toate domeniile securității.

47. În acest sens, Comitetul european pentru drepturile sociale a reținut în cauza *Fundația Maragopoulos pentru drepturile omului v. Grecia* că guvernul grec a eșuat să-și îndeplinească obligațiile de a prezenta informații referitoare la poluarea cauzată de extragerea lignitului, fapt care a încălcat drepturile protejate în temeiul Cartei Sociale Europene. Comitetul a constatat încălcarea dreptului la sănătate (articolul 11) și a dreptului la condiții de muncă sigure și sănătoase (articolul 3). Garanțiile dreptului la sănătate impuneau guvernului grec obligația informării și educării publicului cu privire la problemele de mediu.

48. Cu referire la dreptul la condiții de muncă sigure și sănătoase, Comitetul a reținut că statul grec avea, în baza articolului 3 din Carta Socială Europeană, obligația de a oferi explicații precise și plauzibile și informații cu privire la accidente de muncă și măsurile luate pentru monitorizarea aplicării reglementărilor relevante legate de sănătate și siguranță.

49. Curtea notează că, potrivit articolului 54 alin. (2) din Constituție, exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor **unanim recunoscute ale dreptului internațional și sunt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției**.

50. În acest sens, Curtea reține că limitarea dreptului la informație trebuie să urmărească aceste scopuri legitime.

51. Curtea constată că articolul 6 din Legea cu privire la secretul de stat stabilește principiile de atribuire a informațiilor la secretul de stat și de secretizare a acestor informații.

52. Curtea menționează că prin atribuirea caracterului de secret de stat unui document sau unei informații cetățenii sunt privați **în totalitate** de dreptul la informație în privința acestora.

53. Curtea subliniază, cu titlu de principiu, cu cât mai mare este ingerința în cazul unui drept constituțional, cu atât mai argumentate trebuie să fie premisele pe care aceasta se sprijină.

54. Așadar, autoritățile și instituțiile publice trebuie să argumenteze existența scopului legitim și legătura dintre documentul sau informația clasificată ca secret de stat cu urmărirea acestui scop legitim.

55. În acest sens, similar articolului 6 din Legea cu privire la secretul de stat, *Principiile de la Johannesburg privind siguranța națională, libertatea de exprimare și accesul la informație*, adoptate la 1 octombrie 1995, dezvoltă un test tipic de proporționalitate, care prevede ca o primă etapă – cu referire la necesitatea restrângerii dreptului la informație din motive de siguranță națională – că autoritățile publice urmează să demonstreze că divulgarea informației în cauză amenință în mod grav un interes legitim legat de siguranța națională. Urmează etapa care stabilește dacă nedivulgarea informației (calificarea ei ca secret de stat) este cel mai favorabil mijloc posibil pentru apărarea aceluia interes. În fine, etapa decisivă stabilește dacă nedivulgarea informației este compatibilă cu principiile democrației și preeminenței dreptului.

56. Curtea menționează că la etapa atribuirii caracterului de secret de stat unei informații autoritățile vor aplica testul de proporționalitate, menționat *supra*, în evaluarea proporționalității secretizării informațiilor în cazul tuturor scopurilor legitime constituționale. **Împrejurarea presupune implicit faptul că atunci când această măsură este contestată în fața instanțelor de contencios administrativ, ele nu trebuie să dea dovadă de deferență judiciară, ci să procedeze la efectuarea testului de proporționalitate.**

3.2. Aplicarea principiilor în prezenta cauză

57. Curtea reține că, potrivit articolului 34 alin. (3) din Constituție, dreptul la informație nu trebuie să prejudicieze măsurile de protecție a cetățenilor sau siguranța națională. Așadar, aceste dispoziții prevăd că accesul la informație poate fi limitat în cazul necesității asigurării unor măsuri de protecție a cetățenilor sau protejării siguranței naționale.

58. În privința expresiei „siguranță națională”, se pot avea în vedere două aspecte: 1) dreptul de acces la informații care țin de siguranța națională și 2) dreptul de a comunica informații care țin de siguranța națională.

59. Cu referire la primul aspect, principiul 2 din Principiile de la Johannesburg stabilește că restrângerea accesului la informații care se încearcă a fi justificată pe motive de siguranță națională nu este legitimă decât dacă adevăratul ei scop și efect demonstrabile sunt de a proteja **existența sau integritatea teritorială a țării împotriva amenințărilor sau a folosirii forței**. Amenințările sau forța pot să provină fie dintr-o sursă

externă (amenințarea militară), fie dintr-o sursă internă (incitarea la răsturnarea violentă a unui guvern).

60. Acțiunile îndreptate împotriva siguranței statului **care prezintă un pericol deosebit** sunt enumerate în articolul 4 alin. (2) din Legea securității statului nr. 618 din 31 octombrie 1995.

61. În contextul celor menționate, Curtea reține că **restrângerea justificată în baza scopului protecției siguranței naționale nu este legitimă dacă nu are legătură cu siguranța națională.**

62. Cu referire la cel de-al doilea aspect, Curtea subliniază faptul că **nu pot fi dezvăluite informațiile care ating sau pot atinge un interes legitim legat de siguranța națională, cu excepția situației în care interesul public de a cunoaște informația depășește atingerea pe care ar putea-o aduce dezvăluirea informației.** Prin urmare, trebuie întotdeauna puse în balanță informațiile legate de siguranța națională și interesul public de a cunoaște aceste informații.

63. Curtea menționează că, potrivit Principiului 15 din Principiile de la Johannesburg, nimeni nu poate fi pedepsit pe motive de siguranță națională pentru că a făcut publice anumite informații dacă: (1) dezvăluirea informațiilor nu atinge și nu poate atinge un interes legitim legat de siguranța națională *sau* (2) interesul public de a cunoaște informația depășește atingerea pe care ar putea-o aduce dezvăluirea informației.

64. Cu referire la expresia „măsurile de protecție a cetățenilor”, Curtea notează că aceasta cuprinde **toate obligațiile pozitive și negative ale autorităților statale întreprinse la scară națională pe timp de pace și de război, în vederea asigurării protecției populației, proprietății în condițiile calamităților naturale și ecologice, avariilor și catastarofelor, epifitotiilor, epizootiilor, incendiilor, precum și în cazul aplicării mijloacelor de nimicire moderne.**

65. Și în acest caz se pot avea în vedere două aspecte ale accesului la informații care țin de măsurile de protecție a cetățenilor și dreptul de a comunica informații care țin de măsurile de protecție a cetățenilor.

66. În privința primului aspect, Curtea menționează că activitatea autorităților publice care au tangență cu domeniul protecției civile și asigurării securității populației în situațiile excepționale urmează a fi deschisă opiniei publice și mijloacelor de informare în masă. De asemenea, autoritățile publice sunt obligate **să asigure informarea corectă a populației, prin intermediul mijloacelor de informare în masă**, despre gradul de protecție a ei, iar în caz de apariție a situațiilor excepționale, despre caracterul pericolului apărut, despre acțiunile populației în situația existentă și măsurile luate în vederea protecției ei.

67. În privința celui de-al doilea aspect, interdicția potrivit căreia comunicarea informației nu trebuie să prejudicieze măsurile de protecție a cetățenilor vizează toate mijloacele de informare care ar induce în eroare în legătură cu domeniul protecției civile și asigurării securității populației în situații excepționale.

68. Curtea subliniază că dreptul la informație este un drept multidimensional. Acesta servește mai multe categorii de interese individuale și de grup.

69. Dreptul la informație reprezintă o condiție inițială pentru participarea publicului la jocul democratic. Accesul la informație are consecințe importante pentru funcționarea adecvată a unui regim democratic.

70. Curtea notează că **democrația se bazează pe consimțământul cetățenilor, iar consimțământul necesită o informare prealabilă a cetățenilor cu privire la problemele de interes public, inclusiv în ceea ce ține de utilizarea banilor publici.**

71. Dreptul de acces la informații este un instrument important pentru cuantificarea abuzurilor, greșelilor de administrare, corupției și pentru punerea în aplicare a drepturilor sociale și economice importante.

72. Curtea notează că fără accesul justificat la informații sau fără prezentarea acestora din oficiu sistemul politic nu ar funcționa în mod deschis, iar cetățenii nu și-ar putea îndeplini rolurile active într-o democrație.

73. Curtea atribuie dreptului la informație un caracter de resursă națională. Informațiile deținute de către autoritățile și instituțiile publice nu sunt colectate sau create pentru beneficiul acestor entități, ci pentru beneficiul public.

74. Curtea accentuează că deschiderea și transparența sunt recunoscute drept parte esențială a guvernărilor moderne. **Transparența este vitală pentru supravegherea activității autorităților și instituțiilor publice și are dimensiuni constituționale.**

75. Curtea menționează, în contextul luptei împotriva corupției, că garanțiile dreptului la informație încurajează transparența, iar transparența atenuează corupția. Din acest motiv, un guvern care acționează în umbra secretelor atunci când este vorba de un interes public care nu justifică această secretizare se află în opoziție totală cu scopurile și societatea proiectată de către adunarea constituantă.

76. Curtea atrage atenția autorităților publice ca, în deciziile referitoare la secretizarea informațiilor, **să ia în considerare în primul rând interesul public cu privire la cunoașterea informației.**

Din aceste motive, în temeiul articolelor 140 din Constituție, 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 6, 61, 62 lit. a) și 68 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

HOTĂRĂȘTE:

1. În sensul articolului 34 alin. (3) din Constituție:

- restrângerea dreptului la informație poate avea loc doar atunci când are la bază un scop real și justificat de protecție a unui interes legitim privind

protecția cetățenilor sau siguranța națională, iar interesul public pentru aflarea informației nu prevalează;

- orice restrângere a accesului la informație, inclusiv categoriile de informații, specifice și limitate, care nu pot fi dezvăluite în vederea protecției cetățenilor sau siguranței naționale, trebuie să fie prevăzută de lege și necesară într-o societate democratică pentru protecția unui interes legitim;

- justificarea interesului legitim se fundamentează pe gravitatea prejudicierii acestuia în cazul publicării unor informații, autoritățile publice urmând să demonstreze că divulgarea informației ar amenința în mod grav protecția cetățenilor sau siguranța națională.

2. Curtea Constituțională va decide cu discernământ în cazurile de restrângere a accesului la informații prin actele Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova și Guvernului, potrivit cerințelor indicate la punctul 1 din prezentul dispozitiv.

3. Prezenta hotărâre este definitivă, nu poate fi supusă nici unei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*.

Președinte

Alexandru TĂNASE

Chișinău, 22 iunie 2015
HCC nr. 19
Dosarul nr. 23b/2015