

09.01.2019

La Nr.

Nr. 01-10/3

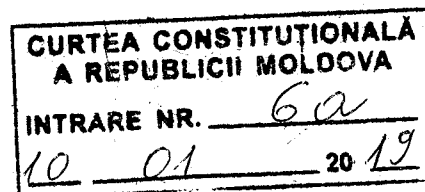
din

**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
A REPUBLICII MOLDOVA**

str. Alexandru Lăpușneanu nr. 28,
Chișinău MD 2004, Republica Moldova

SESIZARE

prezentată în conformitate cu art. 25 lit. i) din Legea nr. 317-XIII din 13 decembrie 1994 cu privire la Curtea Constituțională, art.38 alin. (1) lit. i) și art.39 din Codul Jurisdicției Constituționale nr. 502-XIII din 16 iunie 1995 și art. 26 din Legea cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul) nr. 52 din 03.04.2014.



I. AUTORUL SESIZĂRII

- Mihail Cotorobai, Avocat al Poporului
- Municipiul Chișinău, str. Sfatul Țării 16
- Tel: 022 234 800; 022 222 224
- Fax: 022 225 442

II. OBIECTUL SESIZĂRII

Prezenta sesizare are ca obiect de examinare prevederile din articolul 7 alin.(1) și articolul 24 alin.(2) al Legii nr. 133 din 17.06.2016 privind declararea averii și a intereselor personale.

Prevederile contestate se regăsesc în următoarea redacție:

- Articolul 7 alin. (1) din Legea nr. 133 din 17.06.2016 privind declararea averii și a intereselor personale:

„Subiectul declarării este obligat să depună declarația în formă electronică prin intermediul serviciului electronic disponibil pe pagina web oficială a Autorității Naționale de Integritate, în conformitate cu modelul prevăzut în anexa nr. I”

- Articolul 24 alin.(2) din Legea nr. 133 din 17.06.2016 privind declararea averii și a intereselor personale:

„Pînă la 1 ianuarie 2018, subiecții declarării își vor depune declarațiile de avere și de interese personale în formă scrisă, pe suport de hîrtie sau sub formă de document electronic. Începînd cu 1 ianuarie 2018, subiecții declarării vor fi obligați să-și depună declarațiile exclusiv în formă electronică, prin intermediul serviciului electronic disponibil pe pagina web oficială a Autorității Naționale de Integritate.”

III. EXPUNEREA PRETINSELOR ÎNCĂLCĂRI ȘI ARGUMENTELE ADUSE ÎN SPRIJINUL ACESTORA

Avocatul Poporului a fost sesizat de către Autoritatea Națională de Integritate care a menționat că în procesul de implementare a prevederilor Legii nr.133 din 17.06.2016 privind declararea averii și a intereselor personale, în partea ce ține de depunerea, începînd cu 1 ianuarie 2018 a declarației de avere și interese personale exclusiv în formă electronică, a fost identificată problema imposibilității depunerii declarațiilor de avere și interese personale de către subiecții declarării care nu dispun de cod numeric personal, în virtutea anumitor circumstanțe de ordin personal și/sau religios.

Autoritatea Națională de Integritate a recepționat și petiții de la subiecții declarării vizați, care au semnalat asupra faptului că sunt în imposibilitate de a-și depune declarațiile în formă electronică, din cauza că nu își pot perfecta

semnăturile electronice. Este de menționat că elementul principal pentru emiterea semnăturii este numărul de identificare de stat.

În aceste circumstanțe, Autoritatea Națională de Integritate a expediat mai multe adrese către instituțiile publice competente în scopul identificării soluțiilor, însă fără rezultat¹. Ca unică soluție, Autoritatea Națională de Integritate a propus amendarea cadrului normativ legislativ în vigoare, prin care, subiecții declarării care dețin buletin de identitate provizoriu, fără număr de identificare de stat, să poată depune declarațiile de avere și interese personale, pe suport de hârtie, similar subiecților declarării ai căror identitate este atribuită la secret de stat².

Conform prevederilor articolul 3 alin.(1¹) lit. f) din Legea nr. 273 din 09.11.1994 privind actele de identitate din sistemul național de pașapoarte în cazul în care cetățenii Republicii Moldova „*renunță la numărul de identificare de stat și la evidența automatizată în Registrul de stat al populației*” li se eliberează buletin de identitate provizoriu.

Agenția Servicii Publice ține evidența acestor persoane în registre manuale, iar în documentele eliberate nu se indică numărul de identificare de stat în conformitate cu prevederile articolul 3 alin.(5) lit. k) din Legea nr.273/1994 privind actele de identitate din sistemul național de pașapoarte.

Legea nr.133 din 17.06.2016 privind declararea averii și a intereselor personale are drept scop instituirea măsurilor de prevenire și de combatere a îmbogățirii nejustificate, a conflictelor de interese, a stărilor de incompatibilitate, precum și a încălcării regimului juridic al restricțiilor și limitărilor.

Subiecți ai declarării averii și a intereselor personale sînt:

a) persoanele care dețin funcțiile de demnitate publică prevăzute în anexa la Legea nr.199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică;

b) membrii Consiliului de observatori al instituției publice naționale a audiovizualului Compania „Teleradio-Moldova”, Compania „Teleradio-Găgăuzia”; consilierii consiliilor satești (comunale), orășenești (municipale), raionale; deputații Adunării Populare a unității teritoriale autonome Găgăuzia;

c) membrii Consiliului Superior al Magistraturii și ai Consiliului Superior al Procurorilor din rîndul profesorilor, precum și membrii organelor care funcționează în subordinea Consiliului Superior al Magistraturii și a Consiliului Superior al Procurorilor;

d) membrii nepermanenți ai Comisiei Electorale Centrale;

e) conducătorii organizațiilor publice și adjuncții acestora;

e¹) membrii Consiliului de supraveghere, ai Comitetului executiv și angajații Băncii Naționale a Moldovei, membrii și angajații Comisiei Naționale a Pieței

¹ Scrisoarea Autorității Naționale de Integritate nr.07/1075 din 25.09.2018

² Art.7 alin.(7) din Legea nr. 133 din 17.06.2016 privind declararea averii și a intereselor personale

Financiare, cu excepția angajaților care desfășoară activități auxiliare – de secretariat, de protocol, administrative, tehnice;

f) personalul din cabinetele persoanelor cu funcții de demnitate publică;

g) funcționarii publici, inclusiv cei cu statut special;

h) membrii Consiliului de Integritate;

i) membrii colegiilor/comisiilor de admitere în profesie, de evaluare, disciplinare și/sau de etică a profesiilor conexe justiției.

Conform articolului 5 alin.(1) din Legea nr. 133 din 17.06.2016 privind declararea averii și a intereselor personale, declarația de avere și interese personale reprezintă un act personal și irevocabil al subiectului declarării, depus, pe proprie răspundere, sub formă de document electronic sau, după caz, în formă scrisă pe suport de hârtie.

Subiectul declarării, potrivit prevederilor articolului 7 alin.(1) din Legea nr. 133 din 17.06.2016, **este obligat să depună declarația în formă electronică** prin intermediul serviciului electronic disponibil pe pagina web oficială a Autorității Naționale de Integritate, în conformitate cu modelul prevăzut în anexa nr.1.

Prin alin.7) al aceluiași articol este stabilită o excepție „... *subiectul declarării ale cărui identitate și calitate constituie secret de stat în condițiile Legii nr.245/2008 cu privire la secretul de stat depune declarația în formă scrisă, pe suport de hârtie, conform modelului prevăzut în anexa nr.1.*”

Conform articolului 24 alin.(2) din Legea nr. 133 din 17.06.2016 privind declararea averii și a intereselor personale: „Începând cu 1 ianuarie 2018, subiecții declarării **vor fi obligați** să-și depună declarațiile **exclusiv în formă electronică**, prin intermediul serviciului electronic disponibil pe pagina web oficială a Autorității Naționale de Integritate.”

Drept consecință, pentru nedepunerea sau depunerea tardivă a declarației de avere și interese personale subiecții declarării sunt pasibili de atragere la răspundere contravențională, în conformitate cu alin.(1) și (2) din art. 330² al Codului Contravențional.

De asemenea, Legea nr.133 în alin.9) al articolului 23 stipulează că ”... nedepunerea declarației de avere și interese personale în termenul și în modul stabilite de prezenta lege, după notificarea inspectorului de integritate conform articolului 27 alin.(7) din Legea nr.132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, precum și refuzul subiectului declarării de a depune declarația constituie temeiuri pentru încetarea mandatului său, a raporturilor sale de muncă ori de serviciu.”

Din conținutul normelor contestate rezultă că subiecții declarării averii sunt obligați să depună declarațiile **exclusiv în formă electronică**, fără a ține cont de

faptul că legislația Republicii Moldova permite renunțarea la numărul de identificare de stat și la evidența automatizată în Registrul de stat al populației³.

Așadar, pe de o parte statul a prevăzut pentru aceste persoane posibilitatea de a renunța la numărul de identificare de stat pentru asigurarea respectării drepturilor omului, iar pe de altă parte a omis asigurarea respectării drepturilor în cazul subiecților declarării averii și intereselor personale. În atare circumstanțe, rămâne incertă situația acestor categorii de persoane, care fiind lipsite de posibilitatea de a depune declarația de avere și interese personale riscă de a fi atrase la răspundere contravențională cu/sau încetarea raporturilor de muncă.

Pornind de la dezideratul că Avocatul Poporului joacă un rol fundamental în consolidarea democrației, a statului de drept și a drepturilor omului, consider că normele contestate contravin următoarelor prevederi din Constituția Republicii Moldova:

- articolului 1 alineatul (3), care stipulează că 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 sînt garantate;
- articolului 4 alineatul (1), conform căruia dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile omului se interpretează și se aplică în conformitate cu Declarația Universală a Drepturilor Omului cu pactele și celelalte tratate la care Republica Moldova este parte;
- articolului 16 alineatul (2), în conformitate cu care toți cetățenii Republicii Moldova sînt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială;
- articolului 28 cu privire la respectarea și ocrotirea vieții intime, familiale și private;
- articolul 31 alineatul (1) care stipulează că libertatea conștiinței este garantată. Ea trebuie să se manifeste în spirit de toleranță și de respect reciproc;
- articolului 39 potrivit căruia, cetățenii Republicii Moldova au dreptul de a participa la administrarea treburilor publice nemijlocit, precum și prin reprezentanții lor. Oricărui cetățean i se asigură, potrivit legii, accesul la o funcție publică;
- articolului 43, care prevede "Orice persoană are dreptul la muncă, la libera alegere a muncii....".

³ Art. 3 alin.(1¹) lit. f) din Legea nr. 273 din 09.11.1994 privind actele de identitate din sistemul național de pașapoarte

În ceea ce privește încălcarea articolelor 1 și 4 din Constituție, Curtea Constituțională observă că acestea comportă un caracter generic și reprezintă imperative de ordin general-obligatoriu, care stau la baza oricăror reglementări și nu pot constitui repere individuale și separate⁴.

De aceea, în continuare voi elucida, în mod special, aspectele abordate în sesizare cu privire la următoarele drepturi:

Necorespunderea cu art. 31 alin.(1) coroborat cu art. 16 din Constituția Republicii Moldova

În contextul normelor contestate consider că persoanele care nu dețin numărul de identificare de stat din motive religioase se află în situații semnificativ diferite comparativ cu ceilalți subiecți ai declarării averii și a intereselor personale, însă sunt tratate în aceeași măsură, fiind obligate să depună declarația exclusiv în formă electronică.

Libertatea de conștiință este un drept fundamental, garantat de tratatele internaționale care se referă la drepturile fundamentale ale omului, precum și de Constituția Republicii Moldova în articolul 31.

Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice la articolul 18 alin. (1) prevede că oricine are dreptul la libertatea de conștiință, gândire și religie.

Potrivit Comentariului General al Comitetului pentru drepturile omului nr.22 (48) la articolul 18 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice *"la interpretarea domeniului de aplicare a prevederilor privind restricțiile admisibile, statele-părți trebuie să reiasă din necesitatea protecției drepturilor, garantate de Pact, inclusiv dreptului la egalitate și nediscriminare sub orice formă, prevăzute la art. 2, 3 și 26."*

Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale la articolul 9 alin. (1) stipulează că orice persoană are dreptul la libertate de gândire, de conștiință și de religie. Acest drept include libertatea de a-și schimba religia sau convingerile, precum și libertatea de a-și manifesta religia sau convingerea în mod individual sau colectiv, în public sau în particular, prin cult, învățământ, practici și îndeplinirea ritualurilor. Paragraful 2 prevede că libertatea de a-și manifesta religia sau convingerile nu poate face obiectul altor restrângeri decât cele prevăzute de lege care, într-o societate democratică, constituie măsuri necesare pentru siguranța publică, protecția ordinii, a sănătății, a moralei publice, a drepturilor și a libertăților altora.

Garantarea libertății de gândire, de conștiință și de religie presupune, în primul rând obligația negativă a autorităților statale de a nu întreprinde acțiuni care ar restringe exercițiul efectiv al acestor libertăți. Asemenea restrângeri sunt permise

⁴ Hotărîrea Curții Constituționale nr.16 din 18.05.2016

numai în limitele strict determinate de dispozițiile paragrafului 2 al articolului 9 din Convenția europeană și numai în privința libertății de religie și de conștiință.

De rînd cu obligația negativă, instanța europeană a statuat că statul poate fi ținut de anumite obligații pozitive care constau în adoptarea unor măsuri ce au ca scop evitarea producerii unei situații în care o persoană să fie perturbată în exercițiul unui cult.

Așadar, obligația negativă a statului este de a se abține de la orice interferență în dreptul garantat de articolul 9 din Convenție, iar obligația pozitivă inerentă acestui drept constă în faptul că statul trebuie să creeze condițiile necesare pentru realizarea acestui drept, inclusiv la nivel legislativ.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului, în hotărârea sa în cauza *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas v. Austria*⁵ a statuat că dacă un stat acordă privilegii substanțiale societăților religioase printr-un statut specific trebuie să stabilească apoi un cadru legal care ar putea da tuturor grupurilor religioase o oportunitate corectă de a aplica acest statut și criteriile stabilite trebuie aplicate într-un mod nediscriminatoriu.

În cauza *Mașae v. Moldova*⁶, Curtea Europeană a menționat că caracterul fundamental al drepturilor garantate de articolul 9 § 1 al Convenției este, de asemenea, reflectat în paragraful privind limitarea acestor drepturi. Spre deosebire de al doilea paragraf al articolelor 8, 10 și 11 ale Convenției, care acoperă toate drepturile menționate în primele paragrafe ale acestor articole, paragraful din articolul 9 al Convenției se referă doar la „libertatea de a-și manifesta religia sau convingerile”. Prin urmare, acest paragraf recunoaște că, într-o societate democratică în care coexistă mai multe religii în rândul unei populații, poate să apară necesitatea de a restrânge această libertate pentru a concilia interesele diverselor grupuri și pentru a asigura respectul convingerilor fiecărei persoane. În același timp, acesta subliniază importanța primordială a dreptului la libertatea de gândire, conștiință și religiei și faptul că un stat nu poate dicta unei persoane ce să creadă sau să ia măsuri de constrângere pentru a-l face să-și schimbe convingerile.

În Hotărîrea nr.14 din 16.05.2016, Curtea Constituțională a menționat, că dreptul de a avea o convingere este un drept cu caracter general, protejează forul interior al persoanei, adică domeniul convingerii personale și al credințelor religioase, și nu poate fi supus unor restricții, limitări, condiționări sau derogări. De acest drept beneficiază atât credincioșii, cât și atei, „agnosticii, scepticii sau persoanele neutre”.

Conștiința persoanei conferă individualitate, o diferențiază ca individ. Tocmai din acest motiv statul trebuie să protejeze atât viața privată a ființei umane, cât și conștiința acesteia. În procesul gândirii omul își formează anumite convingeri, iar

⁵Hotărîrea din 31 iulie 2008

⁶Hotărîrea din 12 mai 2009

viața sa socială este condusă de multe ori de manifestări publice ale acestor credințe, ambele situații intrând sub protecția conferită de articolul 9 din Convenție.

Conform articolului 16 alin.(1) din Constituție respectarea și ocrotirea persoanei constituie o îndatorire primordială a statului. Potrivit alineatului (2) al aceluiași articol, toți cetățenii Republicii Moldova sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială.

Principiul nediscriminării este un principiu matricial al protecției internaționale a drepturilor omului, afirmat de către toate instrumentele internaționale de proclamare a drepturilor omului la care Republica Moldova este parte.

Astfel, potrivit articolului 2 din Declarația Universală a Drepturilor Omului "Fiecare se poate prevala de toate drepturile și libertățile proclamate în Declarație fără nici un fel de deosebire ca, de pildă, deosebirea de rasă, culoare, sex, limbă, religie, opinie politică sau orice altă opinie, de origine națională sau socială, avere, naștere sau orice alte împrejurări.", iar articolul 7 proclamă că „Toți oamenii sunt egali în fața legii și au, fără nici o deosebire, dreptul la o egală protecție a legii. Toți oamenii au dreptul la o protecție egală împotriva oricărei discriminări care ar viola prezenta Declarație și împotriva oricărei provocări la o asemenea discriminare.”

În termeni asemănători, Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice consacră acest principiu în articolul 26: *„Toate persoanele sunt egale în fața legii și au, fără discriminare, dreptul la o ocrotire egală din partea legii. În această privință legea trebuie să interzică orice discriminare și să garanteze tuturor persoanelor o ocrotire egală și eficace contra oricărei discriminări, în special de rasă, culoare, sex, limbă, religie, opinie politică sau orice altă opinie, origine națională sau socială, avere, naștere sau întemeiată pe orice altă împrejurare.”*

De asemenea, articolul 14 din Convenția europeană dispune că exercitarea tuturor drepturilor și libertăților pe care ea le recunoaște trebuie să fie asigurată fără nici o deosebire bazată, în special, pe sex, rasă, culoare, limbă, religie, opinii politice sau orice alte opinii, origine națională sau socială, apartenență la o minoritate națională, avere, naștere sau orice altă situație.

În jurisprudența sa anterioară, Curtea Constituțională a reținut că nu orice tratament diferențiat implică în mod automat o încălcare a articolului 16 din Constituție. Pentru a se stabili încălcarea articolului 16 din Constituție trebuie să se constate faptul că persoanele aflate în situații similare sau comparabile beneficiază de un tratament preferențial și că această diferențiere este una discriminatorie.⁷

⁷ Hotărîrea Curții Constituționale nr.27 din 20 decembrie 2011

De asemenea, Curtea Constituțională a notat că principiul egalității instituie o obligație de a trata în mod diferit persoanele aflate în situații semnificativ diferite. Astfel, dreptul de a nu fi discriminat este încălcat atunci când autoritățile statale eșuează în a trata diferit, fără o justificare obiectivă și rezonabilă, persoanele ale căror situații sunt semnificativ diferite⁸.

Curtea a precizat că articolul 16 din Constituție intră în acțiune atunci când situația la care se referă dezavantajul implică una din condițiile de exercitare a unui drept garantat, sau dacă măsurile criticate vizează exercitarea unui drept garantat. Pentru ca articolul 16 să fie operabil, este suficient ca situația reglementată de normele contestate să intre în domeniul de aplicare al uneia sau mai multor dispoziții ale Constituției, care garantează drepturi fundamentale.⁹

În lumina prevederilor contestate consider că impunerea persoanelor, care din considerente religioase au renunțat la actele de identitate din sistemul național de pașapoarte al Republicii Moldova, de a depune declarațiile de avere și interese personale exclusiv în format electronic, reprezintă o ingerință în realizarea libertății conștiinței, garantate de articolul 31 coroborat cu articolul 16 al Legii Supreme.

În Hotărîrea sa din 30.10.2018 Curtea Constituțională a specificat ”Testul măsurilor mai puțin intruzive verifică dacă legislatorul putea adopta măsuri legislative care să realizeze la fel de eficient scopul legitim urmărit și care să limiteze mai puțin dreptul fundamental protejat, în comparație cu măsurile contestate. Curtea trebuie să declare neconstituționale prevederile normative contestate în eventualitatea în care observă că există alte mijloace care pot realiza la fel de bine scopul legitim urmărit, cu un prejudiciu mai mic pentru drepturile fundamentale în discuție”.

Reieșind din raționamentele expuse, în opinia mea, acordarea posibilității persoanelor care, din considerente religioase, au renunțat la actele de identitate din Sistemul național de pașapoarte al Republicii Moldova, de a utiliza în continuare posibilitatea de a depune declarațiile pe suport de hîrtie poate fi calificată drept o acomodare rezonabilă, instituită cu scopul de a asigura unei persoane exercitarea drepturilor și libertăților fundamentale în condiții de egalitate cu ceilalți. Pe cale de consecință, acesta ar putea constitui un mijloc care poate realiza la fel de bine scopul legitim urmărit, cu un prejudiciu minim pentru drepturile fundamentale în discuție.

Consider, că eliminarea acestui drept fără a prevedea o alternativă pentru această categorie de persoane conduce la un tratament egal al persoanelor care se află în situații diferite (discriminare indirectă). Or, în conformitate cu jurisprudența

⁸ Hotărîrea Curții Constituționale nr.11 din 11 mai 2016

⁹ Hotărîrea Curții Constituționale nr.12 din 01.11.2012

CEDO¹⁰, dreptul de a nu fi discriminat, garantat de Convenție, este încălcat nu numai atunci când statele tratează în mod diferit persoane aflate în situații analoage, fără a oferi justificări obiective și rezonabile, dar și atunci când statele omit să trateze diferit, tot fără justificări obiective și rezonabile, persoane aflate în situații diferite, necomparabile.

Prin urmare, obligativitatea depunerii declarației de avere și interese personale exclusiv în format electronic, nesocotesc dreptul fundamental la egalitate și libertatea conștiinței în raport cu persoanele care au renunțat la numărul de identificare de stat și la evidența automatizată în Registrul de stat al populației.

Necorespunderea cu prevederile articolului 28 din Constituția Republicii Moldova

În conformitate cu prevederile articolului 28 din Legea Supremă, Statul respectă și ocrotește viața intimă, familială și privată.

Așa cum a relevat Curtea Constituțională în jurisprudența sa¹¹, *„o componentă a dreptului la respectarea vieții private îl constituie și dreptul la protecția datelor cu caracter personal.”*

Republica Moldova s-a aliniat standardelor și practicilor europene de asigurare a dreptului la viața privată la 01 iunie 2008, atunci când a intrat în vigoare Convenția nr. 108 pentru protecția persoanelor referitor la prelucrarea automatizată a datelor cu caracter personal.

Conform articolului 1 din acest act, scopul Convenției este de a garanta, pe teritoriul fiecărei Părți, tuturor persoanelor fizice indiferent de naționalitate sau reședință, respectarea drepturilor și libertăților lor fundamentale, și în mod special a dreptului la viața privată, în legătură cu prelucrarea automatizată¹² a datelor cu caracter personal (protecția datelor).

Conform articolului 3 pct. 1. din Convenție, Părțile se obligă să aplice prezenta Convenției la fișiere automatizate de date cu caracter personal și la prelucrarea automatizată a datelor cu caracter personal în sectoarele public și privat.

Conform articolului 5 din Convenție, datele cu caracter personal care constituie obiectul prelucrării automatizate trebuie să fie:

- a. obținute și prelucrate în mod corect și legal;
- b) [.....].
- c. adecvate, pertinente și non excesive scopurilor pentru care au fost înregistrate;
- d. [.....].

¹⁰ Cauza Thlimmenos împotriva Greciei din 6 aprilie 2000

¹¹ Hotărîrea Curții Constituționale nr.13 din 22.05.2014

¹² Conform art. 2 lit. c) din Convenție, „prelucrarea automatizată” include operațiunile consecutive efectuate în întregime sau parțial cu ajutorul procedurilor automatizate: înregistrarea datelor, supunerea acestor date operațiilor logice și/sau aritmetice, modificarea lor, nimicirea (ștergerea), extragerea sau difuzarea lor;

Mai mult, în contextul acestor principii, articolul 8 din Convenție stabilește dreptul fiecărei persoane de a obține, în caz de necesitate, rectificarea sau ștergerea acestor date în cazul când pe parcursul prelucrării lor au fost încălcate dispozițiile dreptului intern care asigură efectul principiilor de bază ale acestei Convenții;

Prevederile Convenției nr. 108 enunțate supra, au fost transpuse de Legea nr. 133 din 08.07.2011 privind protecția datelor cu caracter personal, în următoarele prevederi legale:

Articolul 4 alin. (1) Datele cu caracter personal care fac obiectul prelucrării trebuie să fie:

- a) prelucrate în mod corect și conform prevederilor legii;
- b) [.....];
- c) adecvate, pertinente și neexcesive în ceea ce privește scopul pentru care sunt colectate și/sau prelucrate ulterior;
- e) [.....].

Conform articolului 7 alin.(1) din Legea nr.133 din 17.06.2016 privind declararea averii și a intereselor persoanele, legiuitorul a obligat subiecții declarării să depună declarația în formă electronică prin intermediul serviciului electronic disponibil pe pagina web, iar potrivit alin. (2) din același articol, semnarea declarației în formă electronică se face prin utilizarea semnăturii electronice emise în condițiile legii.

Potrivit articolul 24 alin. (2) din aceeași Lege, subiecții declarării au fost obligați să-și depună declarațiile **exclusiv** în formă electronică, iar potrivit anexei nr. 1 la această Lege, subiecții declarării urmează să indice IDNP-ul său precum și a altor persoane precum: soț/soție, copii, concubină etc.

Dreptul la respectarea vieții private și de familie este garantat de Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

Curtea europeană, în cauza *Roman Zakharov v. Federația Rusă*¹³, și-a reiterat poziția privind interferențele cu dreptul fundamental la o viață privată. Acestea pot fi justificate doar dacă sunt în conformitate cu legea, în vederea atingerii unui scop legitim și necesare într-o societate democratică pentru a atinge acest scop. În concluzie, consacrarea dreptului la respectarea vieții private și familiale urmărește apărarea individului împotriva oricărei ingerințe arbitrare din partea puterii publice în exercitarea prerogativelor sale.

În condițiile celor enunțate, prevederile legale contestate contravin articolului 28 din Constituția Republicii Moldova.

¹³ Hotărîrea din 4 decembrie 2015

Necorespunderea cu articolul 39 și articolul 43 din Constituția Republicii Moldova

Împreună cu concetățenii săi, omul deține și exercită suveranitatea națională și puterea de stat și unul dintre drepturile indispensabile ființei umane este cel de a participa la administrarea treburilor publice, care și-a găsit reflectare în articolul 39 al Constituției sub denumirea dreptul la administrare.

Conform articolului 39 alin. (2), oricărui cetățean i se asigură, potrivit legii, accesul la o funcție publică. În acest fel, dreptul la administrare capătă expresie juridică sub aspectul participării nemijlocite a cetățenilor la administrarea treburilor publice.

Pentru ocuparea funcției publice este necesar de a fi respectate anumite condiții. Una din condițiile instituite este obligativitatea depunerii declarației de avere și interese personale.

După cum am menționat supra lista subiecților declarării averii și intereselor personale este prevăzută la articolul 3 din Legea nr. 133 din 17.06.2016 privind declararea averii și a intereselor personale. Subiecții vizați sunt incluși în Registrul electronic al subiecților declarării averii și a intereselor personale, ținut de Autoritatea Națională de Integritate.

Cerința privind declararea averii și a intereselor personale se include în toate procedurile sau contractele ce reglementează angajarea, alegerea ori numirea într-o funcție publică.

De asemenea, subiectul declarării care, în conformitate cu legislația în vigoare, are raporturile de muncă sau de serviciu suspendate depun declarația în termen de 30 de zile după reîncadrarea în funcție.

Nedepunerea de către funcționarul public a declarației de avere și interese personale poate constitui temei de destituire din funcția publică în conformitate cu articolul 64 alin.(1) lit. c²) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public¹⁴.

În lumina prevederilor constituționale liberul acces la funcțiile publice este asigurat pentru orice cetățean, însă prevederile contestate nu oferă șanse egale de a accede într-o funcție publică pentru persoanele care au renunțat la numărul de identificare de stat și la evidența automatizată în Registrul de stat al populației, deoarece exercitarea funcției este condiționată de faptul depunerii declarației de venit și interese personale exclusiv în formă electronică.

Reieșind din nota informativă la proiectul de lege nr. 133 cu privire la declarația de avere și interese personale scopul general urmărit prin adoptarea acestei legi a fost instituirea unor măsuri efective de prevenire și combatere a îmbogățirii nejustificate, a conflictelor de interese, a stărilor de incompatibilitate, precum și a încălcării regimului juridic al restricțiilor.

¹⁴ Art.64 alin.(1) lit. c² din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public

În partea ce se referă la necesitatea creării unui Registru electronic al subiecților declarării averii și intereselor personale, autorul a considerat că aceasta ar facilita identificarea subiecților care nu au depus declarațiile și respectiv, ar urgenta procedura de tragere la răspundere a acestora pentru nedeplinirea declarației de avere și interese personale sau depunerea ei tardivă.

În conținutul notei informative nu se regăsește însă justificarea obiectivă și rezonabilă a necesității depunerii exclusiv în formă electronică a declarațiilor de avere și interese personale. Este de notat, că legiuitorul a prevăzut o excepție pentru subiectul declarării ale cărui identitate și calitate constituie secret de stat în condițiile Legii nr.245/2008 cu privire la secretul de stat, însă a omis să examineze și posibilitatea includerii subiecților declarării care nu dețin număr de identificare de stat.

După cum a specificat Curtea Constituțională în Hotărârea nr.7/2015 "este imperios necesară asigurarea unor mijloace legale, adecvate și eficiente, compatibile cu procesul continuu de modernizare și tehnologizare, astfel încât fenomenul infracțional al corupției să poată fi controlat și diminuat.

În același timp, este important ca aceste eforturi să nu pericliteze ordinea constituțională, să nu pună în pericol stabilitatea instituțiilor democratice și să nu încalce drepturile fundamentale ale omului".

Curtea Constituțională a afirmat constant în jurisprudența sa că fenomenul corupției subminează democrația și statul de drept, conduce la încălcarea drepturilor omului, subminează economia și erodează calitatea vieții. Prin urmare, lupta împotriva corupției este parte integrantă a garantării respectării statului de drept (Hotărârile nr. 4/2013, nr. 22/2013, nr. 26/2014 și nr. 7/2015)¹⁵.

Limitarea exercițiului unor drepturi individuale, în considerarea unor drepturi colective și interese publice, ce vizează siguranța națională, ordinea publică sau prevenția penală, constituie în permanență o operațiune sensibilă sub aspectul reglementării, fiind necesară menținerea unui just echilibru între interesele și drepturile individuale, pe de o parte, și cele ale societății, pe de altă parte.

Principiul instituirii condițiilor egale de acces la o funcție publică este consacrat și în articolul 21 § 2 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, potrivit căruia „Orice persoană are dreptul de acces, în condiții de egalitate, la funcțiile publice ale țării”; în articolul 25 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, care stipulează: „Orice cetățean are dreptul și posibilitatea, fără nici una din discriminările la care se referă articolul 2 și fără restricții nerezonabile, de a avea acces, în condiții de egalitate, la funcțiile publice din țara sa”. Din articolul 25 enunțat se desprinde cu claritate ideea că dreptul de accedea la o funcție publică poate fi supus unor restrângeri rezonabile¹⁶.

¹⁵ Hotărârea Curții Constituționale nr. 32 din 05.12.2017

¹⁶ Hotărârea Curții Constituționale nr. 6 din 22.03.2011

Potrivit Cartei Sociale Revizuite, părțile contractante recunosc ca obiectiv al politicii lor, a cărui realizare o vor urmări prin toate mijloacele utile pe plan național și internațional, atingerea condițiilor specifice pentru asigurarea exercitării efective a drepturilor și principiilor, în special ca orice persoană trebuie să aibă posibilitatea de a-și câștiga existența printr-o muncă liber întreprinsă. Iar în conformitate cu articolul 1 din Cartă, în vederea exercitării efective a dreptului la muncă, părțile se angajează: să recunoască drept unul dintre principalele obiective și responsabilități realizarea și menținerea celui mai ridicat și stabil nivel posibil de ocupare a forței de muncă, în vederea realizării unei ocupări depline; să protejeze de o manieră eficientă dreptul lucrătorului de a-și câștiga existența printr-o muncă liber întreprinsă.

Exercitarea unei funcții publice constituie doar una din căile de realizare a dreptului la muncă, prin urmare, instituirea obligativității depunerii declarațiilor exclusiv în formă electronică, fără a ține cont de faptul că în Republica Moldova, potrivit legislației în vigoare, sunt puse în circulație buletinele provizorii care sunt deținute de persoanele care au renunțat la numărul de identificare de stat și la evidența automatizată în Registrul de stat al populației, nu sunt proporționale și rezonabile.

În contextul asigurării dreptului la muncă și la libera alegere a muncii statul este chemat să se abțină de la instituirea unor condiții restrictive nejustificate, altele decât cele referitoare la abilitățile și calificările necesare, fără de care persoana nu și-ar putea îndeplini sarcinile care revin funcției respective.

În opinia mea, prevederile legale contestate reprezintă restricții care aduc atingere exercițiului dreptului la muncă, garantat de articolul 43 din Constituție.

Întrucât acest drept nu este absolut, pe cale de consecință, se impune examinarea în cauză a respectării principiului proporționalității, o cerință imperativă necesar a fi respectată în cazurile de restrângere a exercițiului unor drepturi sau libertăți fundamentale ale omului, prevăzută de articolul 54 alin.(2) din Constituție.

Pentru a fi compatibilă cu articolul 54 alin.(2), o astfel de restricție sau ingerință trebuie să fie „prevăzută de lege”, să urmărească unul sau mai multe scopuri legitime, dintre cele enumerate de alineatul doi, și să fie „necesară într-o societate democratică”, în vederea realizării aceluși scop sau a acelor scopuri.

În context, analizând dacă dreptul la muncă a suferit o limitare ce nu se încadrează în condițiile impuse de Constituție prin realizarea testului de proporționalitate consider că restrângerile aplicate de către legiuitor asupra dreptului la muncă, prin excluderea persoanelor care nu dețin numărul de identificare de stat, nu sunt rezonabile și sunt disproporționate în raport cu scopul urmărit.

Conform testului de proporționalitate, măsura luată trebuie să fie adecvată – să poată în mod obiectiv să ducă la îndeplinirea scopului, să fie necesară pentru

îndeplinirea scopului și proporțională – să asigure un just echilibru între interesele concurente pentru a fi corespunzătoare scopului urmărit.¹⁷

Articolul 6 din Pactul cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, afirmă că Statele părți la prezentul Pact recunosc dreptul la muncă ce cuprinde dreptul pe care îl are orice persoană de a obține posibilitatea să-și câștige existența printr-o muncă liber aleasă sau acceptată și vor lua măsuri potrivite pentru garantarea acestui drept.

Legea Supremă, prin articolul 43, garantează că orice persoană are dreptul la muncă, la libera alegere a muncii, la condiții echitabile și satisfăcătoare de muncă, precum și la protecția împotriva șomajului. Având în vedere specificul dreptului la muncă, dar și al poziționării subiecților raporturilor de muncă, atât normele naționale, cât și cele internaționale stabilesc un minim de garanții, menite să asigure un echilibru dintre angajați și angajatori și o protecție adecvată a demnității, securității și stabilității angajaților¹⁸.

În lumina raționamentelor expuse consider, că prevederile din articolul 7 alin.(1) și din articolul 24 alin.(2) al Legii nr.133 din 17.06.2016 privind declararea averii și a intereselor personale, privind obligativitatea depunerii declarației de avere și interese personale exclusiv în format electronic, în raport cu persoanele care nu dețin numărul de identificare de stat reprezintă o ingerință în realizarea dreptului la administrare și dreptului la muncă.

V. CERINȚELE AUTORULUI SESIZĂRII

1. A admite spre examinare în fond prezenta sesizare;
2. Exercițarea controlului constituționalității prevederilor din articolul 7 alin.(1) și articolul 24 alin.(2) din Legea nr. 133 din 17.06.2016 privind declararea averii și a intereselor personale și declararea neconstituțională a sintagmelor prin care "subiectul declarării se obligă să depună declarația în formă electronică" și, respectiv "începînd cu 1 ianuarie 2018, subiecții declarării vor fi obligați să-și depună declarațiile exclusiv în formă electronică", în măsura în care vizează persoanele care nu dețin număr de identificare de stat.

*Cu cele mai înalte
considerațiuni,*



Mihail COTOROBAI
Avocatul Poporului

¹⁷ Hotărîrea Curții Constituționale nr.13 din 13.05.2016 privind excepția de neconstituționalitate a articolului 6 alin.(1) lit. d) și e) din Legea serviciului în organele vamale nr.1150 din 20 iulie 2000

¹⁸ Hotărîrea Curții Constituționale nr. 6 din 03.03.2016