

22 mai 2020

La Nr.

Nr. 04-2/10

din

Domnului Ion CHICU
Prim ministru al Republicii Moldova

Propunere de perfecționare a legislației
în temeiul art. 27 lit. a) din Legea nr. 52 cu privire la Avocatul Poporului

În exercitarea mandatului său, Avocatul Poporului contribuie la apărarea drepturilor și libertăților omului, la prevenirea încălcării acestora, inclusiv prin perfecționarea legislației ce ține de domeniul drepturilor și libertăților omului. În acest scop, Avocatul Poporului prezintă subiecților cu drept de inițiativă legislativă propuneri și recomandări de perfecționare a legislației în vederea eliminării cauzelor și condițiilor ce creează premise pentru încălcarea drepturilor și libertăților omului în temeiul articolului 27 lit. a) din Legea nr. 52 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul).

Avocatul Poporului a fost sesizat de o persoană cu dizabilități locomotorii, care a invocat deficiențe în realizarea dreptului la petiționare în cazul transmiterii petiției/cererii în formă electronică. Urmare a examinării cererii respective au fost identificate confuzii în prevederile cadrului normativ ce vizează realizarea dreptului la petiționare și accesului la informație în formă electronică.

Această problemă a devenit mai evidentă odată cu instituirea stării de urgență, când majoritatea autorităților publice au întreprins măsuri de prevenire a răspândirii infecției respiratorii cauzate de virusul COVID-19 și, în acest scop, au solicitat ca petițiile și solicitările de informație să fie expediate doar prin poșta electronică a autorităților. Astfel, din moment ce adresarea în formă electronică este singurul mijloc pe care îl pot utiliza persoanele pentru exercitarea dreptului la petiționare și accesului la informație, problema semnalată a devenit și mai gravă pentru persoanele care nu dețineau semnătură electronică și /sau care întâmpină bariere în deplasare.

De menționat că în perioada stării de urgență în adresa Avocatului Poporului au mai parvenit cereri de la persoane cu dizabilități locomotorii, care ne-au sesizat despre imposibilitatea adresării cererilor în formă electronică în lipsa semnăturii electronice. Prin urmare, Avocatul Poporului a înaintat recomandări concrete Comisiei Situații Excepționale pentru remedierea problemei abordate.

Problema constă în faptul că, pentru transmiterea petiției în formă electronică, autoritățile publice solicită utilizarea doar a semnăturii electronice avansate calificate, care se eliberează contra plată. Potrivit celor relatate în cererile adresate Avocatului Poporului, aceste condiționalități, în mod special, afectează persoanele cu dizabilități locomotorii, alte grupuri vulnerabile, care, în virtutea barierelor legate de accesibilitate în toate domeniile

(infrastructura mediului fizic, transport etc.), întâmpină dificultăți în realizarea dreptului la petiționare, de acces la informație, dar și altor drepturi.

Codul administrativ în art.72 alin.(3) prevede că în cazul în care se transmite în formă electronică, petiția trebuie să corespundă cerințelor legale stabilite pentru un document electronic. Iar art. 75 alin.(1) lit e) stabilește că petiția trebuie să conțină în mod obligatoriu semnătura electronică, dacă se transmite în formă electronică. Respectiv, în cazul în care nu este aplicată semnătura electronică petiția nu se examinează (art. 76 alin.(2) din Codul administrativ).

Regimul juridic al semnăturii electronice și al documentului electronic este reglementat în Legea nr.91/2014 privind semnătura electronică și documentul electronic, care prevede mai multe tipuri de semnături electronice.

În art.11 din Legea nr.91/2014 privind semnătura electronică și documentul electronic se stabilesc limitele utilizării unor tipuri de semnături electronice. În conformitate cu prevederile alin.(1) lit.b) al acestui articol, nu se admite utilizarea semnăturii electronice simple și a semnăturii electronice avansate necalificate pentru semnarea documentelor electronice în raporturile juridice ale persoanelor juridice de drept public cu persoanele fizice și cu persoanele juridice de drept privat.

Reieșind din informația publicată de Serviciul Tehnologia Informației și Securitate Cibernetică, semnăturile electronice prevăzute de Legea nr.91/2014 se eliberează contra plată și pentru un anumit termen. În special, prețul semnăturii electronice avansate calificate, care poate fi utilizată în raporturile cu autoritățile publice, constituie 310 lei pentru persoanele fizice.¹

Având în vedere că prevederile menționate din Codul administrativ nu sunt suficient de clare și conțin noțiuni generice ce fac trimitere la prevederile Legii 91/2014 privind semnătura electronică și documentul electronic, Avocatul Poporului a solicitat informația privind justificarea cerinței obligatorii de obținere a semnăturii electronice avansate calificate pentru depunerea unei petiții în formă electronică, precum și opinia autorităților competente (Serviciului de Informații și Securitate și a Ministerului Justiției) cu privire la problema invocată de solicitanți.

În răspunsul la adresarea în cauză, Serviciul de Informații și Securitate a comunicat că în raporturile dintre persoanele juridice de drept public cu persoanele fizice și cu persoanele juridice de drept privat urmează a fi utilizate *exclusiv* semnăturile electronice avansate calificate. Or, doar acest tip de semnături electronice permit identificarea sigură a semnatarului, iar identitatea și calitatea acestuia este verificată și confirmată de către prestatorul de servicii de certificare, la momentul eliberării semnăturii.

În același timp, Ministerul Justiției a comunicat că art.11 alin.(1) lit.b) din Legea 91/2014 instituie obligația de a utiliza semnătura electronică avansată calificată doar pentru persoanele juridice de drept public în raporturile lor juridice cu persoanele fizice/juridice de drept privat, nu și pentru acestea din urmă în raporturile lor cu persoanele juridice de drept

¹<https://stisc.gov.md/ro/content/semnatura-electronica>

public. Prin urmare, persoanele de drept privat pot semna petiția electronică prin intermediul semnăturii electronice simple și a semnăturii electronice avansate necalificate.

Reieșind din informațiile oferite de autoritățile publice sesizate și analizând prevederile cadrului normativ enunțat din perspectiva abordării bazate pe drepturile omului, Avocatul Poporului atrage atenția asupra aspectelor problematice identificate, care impun măsuri adecvate, inclusiv ajustări de ordin legislativ și regulatoriu privind realizarea dreptului la petiționare și acces la informație în formă electronică.

În primul rând, prevederile legislației precitate nu țin seama de grupurile cu un risc sporit de vulnerabilitate, cum ar fi persoanele cu dizabilități locomotorii, pentru care forma electronică constituie opțiunea cea mai eficientă și rapidă de a se adresa către autoritățile publice în scopul asigurării protecției drepturilor și intereselor lor legitime. Aceasta în condițiile în care semnăturile electronice se eliberează contra plată, fără a fi prevăzute anumite facilități, scutiri pentru grupurile vulnerabile. În acest context, Avocatul Poporului reiterează că toate persoanele, fără nicio discriminare, inclusiv cele ce fac parte din grupurile social vulnerabile, trebuie să-și poată realiza fără impedimente dreptul la petiționare și dreptul la informație.

În al doilea rând, se constată confuzii în prevederile legale privind tipurile de semnături electronice care pot fi utilizate de persoanele fizice în raport cu autoritățile publice, dat fiind faptul că autoritățile publice oferă diferite soluții în acest sens. În timp ce unele menționează că trebuie să se utilizeze doar semnătura electronică avansată calificată, conform art. 11 alin.(1) lit.b) din Legea 91/2014 privind semnătură electronică și documentul electronic, altele susțin că persoanele pot semna petiția și prin intermediul semnăturii electronice simple și a semnăturii electronice avansate necalificate. Acest fapt generează deficiențe în aplicarea fără de echivocuri a prevederilor menționate, creează confuzie și lasă loc pentru interpretări, care în consecință afectează realizarea dreptului persoanelor la petiționare.

Din această perspectivă, propunerea avansată are ca scop perfecționarea prevederilor din Codul administrativ ce vizează adresarea petițiilor/cererilor în formă electronică, astfel încât acestea să fie suficient de clare și previzibile, dar și să ofere șanse egale în exercitarea dreptului tuturor persoanelor la petiționare, în mod special a celor cu risc sporit de vulnerabilitate.

De asemenea, în contextul problemei abordate s-a constatat că AO "Centrul de Politici și Reforme" a invocat o problemă similară din perspectiva exercitării dreptului de acces la informație și a solicitat Parlamentului interpretarea art.12 alin.(1) și (2) din Legea 982/2000 privind accesul la informație².

Centrul de Politici și Reforme a făcut referire la faptul că, reieșind din interpretările unor instituții de stat, persoanele care nu dispun de semnătură electronică, nu au posibilitatea de a adresa solicitări de informații prin intermediul poștei electronice, ci sunt obligați să le depună fizic la instituții, fapt care îngreunează atât activitatea instituțiilor mass-media și a organizațiilor non-guvernamentale, cât și a cetățenilor în accesarea dreptului la informație,

² <https://cpr.md/wp-content/uploads/2019/10/Solicitarrea-de-interpetare.pdf>

îndeosebi când aceste instituții fizice nu se află în raza unității administrativ - teritoriale cu persoana ce adresează solicitarea de informații.

Potrivit celor relatate de Centrul de Politici și Reforme, un șir de instituții de stat fac trimitere la prevederile din Codul administrativ precitate, care prevăd că petiția trebuie să corespundă cerințelor legale stabilite pentru un document electronic, în cazul transmiterii în formă electronică, precum și necesitatea semnăturii electronice.

Avocatul Poporului subscris celor menționate de Centrul de Politici și Reforme și consideră necesar de a aduce claritate și în Legea nr.982/2000 privind accesul de informație.

Reținem că, potrivit articolului 1 alin. (3) din Constituție, demnitatea persoanei constituie o valoare fundamentală. Iar, potrivit art. 16 din Constituție, respectarea și ocrotirea persoanei constituie o îndatorire primordială a statului.

Conform art. 15 din Legea Supremă, cetățenii beneficiază de drepturile și de libertățile consacrate prin Constituție și prin alte legi și au obligațiile prevăzute de acestea. Această normă orientează activitatea autorităților statului spre asigurarea respectării drepturilor fiecărei persoane. Cetățeanul dispune de pârghii constituționale orientate spre a-i asigura un comportament activ în raport cu autoritățile publice.

În acest sens, articolul 52 alin. (1) din Constituție acordă cetățenilor Republicii Moldova dreptul de a se adresa autorităților publice prin petiții.

În Hotărârea nr. 25 din 17 septembrie 2013 Curtea Constituțională a menționat: „39. [...] norma constituțională [articolul 52 alin. (1)] oferă cetățenilor dreptul de a intra în relație directă cu autoritățile statului din proprie inițiativă și posibilitatea de a-și apăra drepturile lezate”.

Curtea menționează că dreptul de petiționare nu este un drept absolut, acesta, analizat prin prisma articolului 54 alin. (3) din Constituție, admite restrângeri. Cu toate acestea, limitările operate de către legiuitor nu trebuie să fie de așa natură încât să aducă atingere însăși substanței dreptului de petiționare.

Astfel, Curtea menționează că orice limitare adusă dreptului de petiționare nu va fi compatibilă cu prevederile articolului 52 din Legea Supremă dacă nu este prevăzută de lege, nu urmărește un scop legitim și dacă nu există un raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele folosite și scopul urmărit.

În conformitate cu prevederile articolului 34 din Constituția Republicii Moldova, dreptul persoanei de a avea acces la orice informație de interes public nu poate fi îngrădit.

Curtea Constituțională 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. În acest sens, Curtea menționează că orice autoritate și/sau instituție publică este obligată să ofere informațiile solicitate, atât timp cât nu există un motiv legitim de a refuza aceste solicitări³.

În hotărârea de interpretare a articolului 34 alin. (3) din Constituție Curtea Constituțională reține că dreptul la informație este o precondiție pentru exercitarea altor

³ HCC nr. 19 din 22 iunie 2015

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 etc⁴.

Cu referire la aspectul menționat privind claritatea și previzibilitatea prevederilor legale Curtea a notat:⁵ “Pentru a corespunde celor trei criterii de calitate – *accesibilitate, previzibilitate și claritate* – norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite. În caz contrar, cu toate că legea conține o normă de drept care aparent descrie conduita persoanei în situația dată, persoana poate pretinde că nu-și cunoaște drepturile și obligațiile. Într-o astfel de interpretare, norma ce nu corespunde criteriilor clarității este contrară art.23 din Constituție, care statuează obligația statului de a garanta fiecărui om dreptul de a-și cunoaște drepturile.”

În lumina celor expuse, ținând cont de prevederile articolul 73 din Constituția Republicii Moldova, în temeiul articolul 27 lit. a) din Legea nr.52/2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul), în scopul prevenirii și eliminării cauzelor și condițiilor ce creează premise pentru încălcarea drepturilor și libertăților omului,

PROPUN:

Examinarea oportunității inițierii procedurii de modificare a prevederilor din Codul administrativ, Legea 982/2000 privind accesul la informație, ce reglementează modalitatea adresării petițiilor, cererilor, solicitărilor de informații în formă electronică, astfel încât acestea să fie suficient de clare și previzibile, dar și să ofere șanse egale în exercitarea dreptului la petiționare și accesului la informație tuturor categoriilor de persoane. În acest context, eventualele cerințe impuse trebuie să respecte testul minimei intruziuni în exercitarea acestor drepturi, dar care să realizeze la fel de eficient scopul legitim urmărit de a asigura securitatea datelor.

Despre decizia/acțiunile întreprinse cu privire la propunerile înaintate, rog respectuos să fiu informat.

Cu respect,

Mihail COTOROBAI
Avocatul Poporului (Ombudsmanul)

Ex. Muntean I., S.Rusu tel. 060002644

⁴ HCC nr. 19 din 22 iunie 2015

⁵ HCC nr. 26 din 23 noiembrie 2010