



CONSILIUL PENTRU PREVENIREA ȘI ELIMINAREA DISCRIMINĂRII ȘI ASIGURAREA EGALITĂȚII

СОВЕТ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ И ЛИКВИДАЦИИ ДИСКРИМИНАЦИИ И ОБЕСПЕЧЕНИЮ РАВЕНСТВА
COUNCIL ON THE PREVENTION AND ELIMINATION OF DISCRIMINATION AND ENSURING EQUALITY

Adresa: Republica Moldova, Chișinău, MD-2004
bd. Ștefan cel Mare, 180, bir. 405
tel.: +373 (022) 212 – 817
www.egalitate.md
info@egalitate.md

Адрес: Республика Молдова, Кишинёв, MD-2004
бул. Штефан чел Маре, 180, каб. 405
тел.: +373 (022) 212 – 817
www.egalitate.md
info@egalitate.md

DECIZIE din 06 iunie 2019 cauza nr. 67/19

Membrii Consiliului participanți la ședința de deliberare:

Ian FELDMAN – președinte
Svetlana DOLTU – membră
Andrei BRIGHIDIN – membru
Victorina LUCA – membră
Evghenii Alexandrovici GOLOȘCEAPOV – membru

au examinat susținerile scrise ale
petiționarei: XXXX
poziția: Guvernului și
au deliberat, în ședință închisă, cu privire la următoarele

I. Obiectul plângerii

Discriminare în exercitarea obligației declarării averii și intereselor personale manifestă prin refuz de acomodare rezonabilă a procedurii de depunere a declarației conform convingerilor religioase.

II. Admisibilitatea obiectului plângerii

Plângerea corespunde cerințelor art. 13 din Legea cu privire la asigurarea egalității nr. 121/2012 și nu ridică excepțiile de inadmisibilitate prevăzute de pct. 42 din Legea cu privire la activitatea Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității nr. 298/2012.

III. Susținerile părților

Alegațiile petiționarei

- 3.1 Petiționara menționează că a renunțat la numărul de identificare format din 13 cifre din cauza convingerilor religioase. Petiționara notează că, fiind funcționar public, este conștientă de obligația pe care o are în vederea depunerii declarației de avere și interese personale, subliniind că ar putea să o depună pe suport de hârtie. Autoritatea Națională de Integritate a refuzat recepționarea declarației de avere și interese a petiționarei pe suport de hârtie, invocând lipsa unor prevederi legale și tehnice care ar permite acest fapt. Potrivit art. 7 alin. (7) din Legea privind declararea averii și a intereselor personale nr. 133/2016 forma scrisă a declarării (pe suport de hârtie) este permisă doar subiecților declarării ale căror identitate și calitate constituie secret de stat în condițiile Legii nr. 245/2008 cu privire la secretul de stat.

Poziția Guvernului

3.2 Guvernul informează că a realizat o analiză amplă privind subiecții declarării averilor și procedura de depunere a declarațiilor de avere și interese personale prin intermediul Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene. Potrivit studiului realizat, există state în care declarațiile se depun exclusiv în formă electronică, fără a fi instituite excepții (Estonia, Letonia, Lituania), de asemenea sunt state în care există procedura mixtă de depunere a declarațiilor (Italia, Franța, Spania, Suedia), însă toate persoanele din respectivele state (indiferent dacă sunt subiecții ai declarării sau nu) sunt identificate/identificabile printr-un cod personal. La 21 august 2018 a fost organizată o ședință de lucru a reprezentanților I.P. „Serviciul Tehnologia Informației și Securitate Cibernetică”, Serviciul de Informații și Securitate, Autoritatea Națională de Integritate, Ministerul Justiției și Agenția Servicii Publice în cadrul căreia a fost analizată posibilitatea creării și eliberării semnăturilor electronice avansate calificate subiecților declarării, care nu dețin număr unic de identificare de stat (IDNP). În cadrul ședinței, s-a convenit asupra menținerii situației actuale de utilizare a semnăturii electronice, precum și de depunere a declarațiilor de avere și interese personale de către subiecții declarării, fără a admite excepții în acest sens, or, instituirea unor derogări de la depunerea declarațiilor electronice nu se consideră oportună și în contextul în care toate registrele de stat (sisteme informaționale automatizate) care operează cu date cu caracter personal, au ca element de identificare a persoanei fizice IDNP-ul. Acesta fiind valabil atât pentru sistemul fiscal, sistemul de pensionare, medical, etc., iar valorificarea posibilității asigurării interoperabilității respectivelor registre cu sistemul informațional e-Integritate ar contribui la celeritatea, obiectivitatea și eficiența verificărilor realizate de inspectorii de integritate.

IV. Dreptul național și internațional relevant

- 4.1 **Constituția Republicii Moldova prin art. 16 alin. (2)** prevede că 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; **art. 31 alin. (1)** prevede că, libertatea conștiinței este garantată. Ea trebuie să se manifeste în spirit de toleranță și de respect reciproc.
- 4.2 **Legea nr. 121/2012 cu privire la asigurarea egalității la art. 1 alin. (1)** stabilește că scopul prezentei legi este prevenirea și combaterea discriminării, precum și asigurarea egalității tuturor persoanelor aflate pe teritoriul Republicii Moldova în sferile politică, economică, socială, culturală și alte sfere ale vieții, fără deosebire de rasă, culoare, naționalitate, origine etnică, limbă, religie sau convingeri, sex, vârstă, dizabilitate, opinie, apartenență politică sau orice alt criteriu similar; **art. 2** oferă definiția discriminării ca fiind orice deosebire, excludere, restricție ori preferință în drepturi și libertăți a persoanei sau a unui grup de persoane, precum și susținerea comportamentului discriminatoriu bazat pe criteriile reale, stipulate de prezenta lege sau pe criterii presupuse; definiția acomodării rezonabile ca fiind orice modificare sau adaptare necesară și adecvată, într-un caz particular, care nu impune o sarcină disproporționată sau nejustificată atunci când este nevoie pentru a asigura unei persoane, în cazurile stabilite de lege, exercitarea drepturilor și libertăților fundamentale în condiții de egalitate cu ceilalți. **art. 3** stabilește că subiecți în domeniul discriminării sunt persoanele fizice și juridice din domeniul public și privat; **art. 7** prevede că este interzisă orice deosebire, excludere, restricție sau preferință pe baza criteriilor stabilite de prezenta lege, care au drept efect limitarea sau subminarea egalității de șanse sau tratament la angajare sau concediere, în activitatea nemijlocită și în formarea profesională. Interzicerea discriminării pe bază de orientare sexuală se va aplica în domeniul angajării în muncă și al ocupării forței de muncă; **art. 7 alin. (5)** stabilește că, orice deosebire, excludere, restricție sau preferință în privința unui anumit loc de muncă nu constituie discriminare în cazul în care, prin natura specifică a activității în cauză sau a condițiilor în care această activitate este realizată, există anumite cerințe profesionale esențiale și determinante, cu condiția ca scopul să fie legitim și cerințele

proporționale; **art. 8 lit. a) și lit. h)** stipulează că este interzisă orice formă de discriminare privind accesul persoanelor la serviciile oferite de autoritățile publice și la alte servicii și bunuri disponibile publicului.

- 4.3 Legea privind declararea averii și intereselor personale nr. 133/2016 la art. 3 alin. (1) lit. e¹)** prevede că, subiecți ai declarării averii și intereselor personale sunt membrii Consiliului de supraveghere, ai Comitetului executiv și angajații Băncii Naționale a Moldovei, membrii și angajații Comisiei Naționale a Pieței Financiare, cu excepția angajaților care desfășoară activități auxiliare – de secretariat, de protocol, administrative, tehnice; **art. 5 alin. (1)** statuează că, declarația de avere și interese personale (denumită în continuare declarație) 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; **art. 7 alin. (1)** stabilește că, subiectul declarării este obligat să depună declarația în formă electronică prin intermediul serviciului electronic disponibil pe pagina web oficială a Autorității Naționale de Integritate; **art. 7 alin. (2)** prevede că, semnarea declarației în formă electronică se face prin utilizarea semnăturii electronice emise în condițiile legii. Semnăturile electronice se vor elibera subiecților declarării cu titlu gratuit, în modul stabilit de Guvern; **art. 7 alin. (3)** stipulează că, declarația în formă electronică se consideră recepționată de Autoritatea Națională de Integritate dacă subiectul declarării primește recipisa electronică de confirmare a acceptării acesteia; **art. 7 alin. (3)** prevede că, prin derogare de la prevederile alin. (1), 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; **art. 24 alin. (2)** stabilește că, până la 1 ianuarie 2018, subiecții declarării își vor depune declarațiile de avere și de interese personale în formă scrisă, pe suport de hârtie sau sub formă de document electronic. 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.
- 4.4 Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate la art. 27 alin. (6)** prevede că, dacă în urma controlului declarațiilor de avere și interese personale se constată că subiectul declarării nu a depus sau a depus tardiv declarația de avere și interese personale, inspectorul de integritate îi aplică acestuia o sancțiune contravențională conform Codului contravențional al Republicii Moldova. Depunerea declarației de avere și interese personale după expirarea termenului de depunere, în intervalul de timp cuprins între termenul de depunere și data inițierii controlului, se califică ca depunere tardivă a declarației, **art. 27 alin. (7)** stabilește că, în cazul nedepunerii declarației de avere și interese personale, inspectorul de integritate transmite organizației publice în care activează subiectul declarării cu statut de funcționar public sau transmite pe numele subiectului declarării, în cazul în care acesta exercită o funcție de demnitate publică, un demers pentru depunerea declarației de avere și interese personale în termen de 30 de zile; **alin. (8)** stipulează că, nedepunerea declarației de avere și interese personale în termen de 30 de zile de la recepționarea demersului inspectorului de integritate sau refuzul de a o depune constituie temei de încetare a mandatului, a raporturilor de muncă ori de serviciu. Inspectorul de integritate notifică imediat despre aceasta conducerea organizației publice sau a autorității responsabile de numirea în funcție a subiectului declarării în vederea declanșării procedurii de încetare a mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu ale subiectului vizat de demers. Conducătorul organizației publice sau al autorității responsabile de numirea în funcție a subiectului declarării este obligat să informeze Autoritatea cu privire la măsurile întreprinse în termen de o lună de la data recepționării notificării inspectorului de integritate.
- 4.5 Legea nr. 125/2007 privind libertatea de conștiință, de gândire și de religie la art. 2 alin. (2)** stabilește că, prevederile Constituției și ale legilor referitoare la libertatea de conștiință, de gândire și de religie vor fi interpretate și aplicate în conformitate cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte. În cazul în

care tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte prevăd norme altele decât cele ale prezentei legi, se aplică normele tratatelor internaționale; **art. 4 alin. (1)** prevede că, orice persoană are dreptul la libertatea de gândire, de conștiință și de religie. Acest drept trebuie exercitat în spirit de toleranță și de respect reciproc și cuprinde libertatea de a aparține sau nu unei anumite religii, de a avea sau nu anumite convingeri, de a-și schimba religia sau convingerile, de a profesa religia sau convingerile în mod individual sau în comun, în public sau în particular, prin învățatură, practici religioase, cult și îndeplinirea riturilor. Fiecare persoană și comunitate religioasă poate adera liber la orice cult religios; **art. 4 alin. (2)** stipulează că, exercitarea dreptului la libertatea de manifestare a convingerilor sau a credinței religioase poate fi restrânsă, în condițiile legii, numai în cazul în care această restrângere urmărește un scop legitim și reprezintă, într-o societate democratică, măsuri necesare pentru siguranța publică, menținerea ordinii publice, ocrotirea sănătății și a moralei publice ori pentru protejarea drepturilor și libertăților persoanei; **art. 5 alin. (1)** stabilește că, nimeni nu poate fi urmărit pentru convingeri, gândire, credință sau necredință religioasă.

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

4.7 **Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice în art. 18 alin. (1)** stabilește că, orice persoană are dreptul la libertatea gândirii, conștiinței și religiei; acest drept implică libertatea de a avea sau de a adopta o religie sau o convingere la alegerea sa, precum și libertatea de a-și manifesta religia sau convingerea, individual sau în comun, atât în public cât și în particular prin cult și îndeplinirea riturilor, prin practici și prin învățământ; art. 26 garantează că, 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.

V. În concluzie, Consiliul reține următoarele

- 5.1 Examinând materialele dosarului, Consiliul stabilește că se invocă situația de discriminare a persoanelor care au renunțat la numărul de identificare de stat (IDNP - în continuare) în baza convingerilor religioase în exercitarea obligației declarării averii și intereselor personale.
- 5.2 Consiliul reamintește că prin decizia din 08 februarie 2019, emisă pe cauza nr. 223/18 s-a pronunțat pe marginea situației respective, stabilind că prevederile Legii privind declararea averii și intereselor personale nu conțin reglementări specifice pentru situația în care subiecții declarării au renunțat la IDNP. Consiliul a subliniat că este necesar și adecvat de a recurge la modificări pentru a institui alternative, declarării exclusive în formă electronică a averii și intereselor personale, pentru subiecții care au renunțat la IDNP în baza convingerilor religioase. De asemenea, Consiliul a reținut că această modificare nu va impune o povară disproporționată asupra autorității de integritate (responsabilă cu procesarea acestor declarații), or, actualmente procedura alternativă (declararea în scris) este aplicabilă pentru o categorie de subiecți (a căror identitate constituie secret de stat). Respectiv, există o procedură de procesare a declarațiilor care sunt depuse în scris. În caz contrar, persoanele care au renunțat la IDNP, riscă să fie sancționate și concediate din cauza convingerilor religioase înrădăcinate.

- 5.3 Cât privește acțiunea de a renunța la IDNP și interconexiunea acesteia cu o religie, Consiliul reține că CtEDO a acordat protecția articolului 9 în practicile tradiționale care în mod obiectiv se situează în afara „nucleului dur” al convingerilor religioase în cauză, dar puternic inspirate de această religie și cultural înrădăcinate. Astfel, Curtea a acceptat, fără îndoială, credința personală a părinților musulmani care au dorit ca fetele lor minore să fie scutite de lecțiile de înot care erau obligatorii și mixte într-o școală publică, deși, Coranul prescrie ca corpul feminin să fie acoperit începând cu pubertatea (Osmanoglu și Kocabaş v. Elveția, § 42). În mod similar, Curtea a recunoscut, în mod expres, că voința unui musulman să poarte capul acoperit (*de tip kufeya*), care nu corespundea unei îndatoriri religioase stricte, este protejată de articolul 9 (Hamidovic împotriva Bosniei și Herțegovinei, § 30)¹. Astfel, Consiliul este de opinie că acțiunea persoanelor de a renunța la IDNP exprimă, de fapt, o convingere inspirată din textele religioase. Mai mult ca atât, Consiliul observă că, inițial, actele normative în materie operau cu sintagma că persoanele au renunțat „din considerente religioase”.² Având în vedere faptul că Statul a recunoscut caracterul religios al acestei „practici”, Consiliul notează că acțiunea de a renunța la IDNP trebuie privită drept acțiune de manifestare a religiei, protejată de articolul 9 al CEDO.
- 5.4 Cu toate acestea, poziția Guvernului rămâne neschimbată, care în special consideră oportun de a menține situația actuală de utilizare a semnăturii electronice, precum și de depunere a declarațiilor de avere și interese de către subiecții declarării, fără a admite careva excepții în acest sens. Mai mult ca atât, reprezentanții I.P. „Serviciul Tehnologia Informației și Securitate Cibernetică”, Serviciului de Informații și Securitate, Autorității Naționale de Integritate, Ministerului Justiției și Agenției Servicii Publice, au concluzionat că deținând statutul de funcționar public sau de demnitate publică, persoanele fizice sunt obligate să respecte legislația în vigoare și rigorile impuse pentru exercitarea funcției publice. Persoana fizică este în drept să renunțe la actul de identitate ce conține numărul unic de identificare de stat (IDNP) și să obțină unul provizoriu, **sub rezerva încetării raporturilor de serviciu**, dacă este subiect al Legii privind declararea averii și a intereselor personale nr. 133/2016.
- 5.5 Consiliul observă că atribuirea IDNP - lui unei persoane, în principiu, nu este indispensabilă pentru viața persoanei și nici pentru funcționarea statului. Dovada este că Statul, prin art. 3 alin. (11) lit. f) din Legea privind actele de identitate din Sistemul național de pașapoarte nr.273 din 09.11.1994 a introdus buletinul de identitate provizoriu pentru persoanele care renunță la numărul de identificare de stat și la evidența automatizată în Registrul de stat al populației. Acest sistem de identificare (buletinul de identitate provizoriu), care este un document oficial, permite identificarea și individualizarea persoanelor în relațiile cu ordinea juridică a statului. Prin urmare, Consiliul subliniază că Statul atunci când dezvoltă și pune în aplicare anumite sisteme informaționale care vor putea fi accesate cu ajutorul actelor de identitate, trebuie să fie conștient că în sistemul actelor de identitate este inclusă și categoria actelor eliberate persoanelor care au renunțat la numărul de identificare de stat. Astfel, instituirea alternativei pentru a face acest sistem accesibil persoanelor care au renunțat la IDNP în baza convingerilor religioase, devine obligatorie.
- 5.6 Consiliul menționează că aspirația de a digitaliza procesele nu trebuie să fie în detrimentul persoanelor. În astfel de situații, Statul trebuie să găsească un echilibru just între dreptul fundamental al persoanei de a-și manifesta religia (inclusiv prin renunțare la IDNP), cu obligația acesteia ce îi revine în virtutea ocupării anumitor funcții și proporționalitatea riscurilor iminente ce pot surveni urmare a adaptărilor care se impun (acceptarea declarației scrise). Consiliul este de opinie că Statul nu poate cere persoanelor executarea unei obligații (în cazul dat declararea intereselor), fără a ține cont de obligația ce îi revine (de a acomoda rezonabil procedura respectivă în cazul convingerilor religioase).

¹ pct. 31 din Ghidul privind aplicabilitatea art. 9 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale

² http://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=31805&lang=ro#

Astfel, conducându-se de prevederile prevederile art. 1–3 și art. 15 alin.(4) din Legea nr. 121/2012 cu privire la asigurarea egalității, coroborat cu pct. 61 din Legea cu privire la activitatea Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității nr. 298/2012,

CONSILIUL DECIDE

1. Faptele invocate reprezintă discriminare a persoanelor care au renunțat la numărul de identificare de stat (IDNP) în baza convingerilor religioase în exercitarea obligației declarării averii și intereselor personale.
2. Prezenta decizie și materialele dosarului se remit Parlamentului pentru a identifica soluții de ordin legislativ în vederea eliminării situației discriminatorii.
3. Decizia se comunică părților și va fi făcută publică pe adresa www.egalitate.md.
4. Decizia este cu drept de atac în instanța de contencios administrativ, conform prevederilor pct. 65 din Legea nr. 298/2012 cu privire la activitatea Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității și Codului administrativ nr. 116/2018.

Membrii Consiliului care au votat decizia:

Ian FELDMAN – președinte

Svetlana DOLTU – membră

Andrei BRIGHIDIN – membru

Victorina LUCA – membră

Evghenii Alexandrovici GOLOȘCEAPOV – membru