



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
secretariat@egalitate.md

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

DECIZIE din 08 februarie 2019 cauza nr. 223/18

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, în ședință publică, susținerile scrise și verbale ale
petiționarului: XXXX
poziția: Autorității Naționale de Integritate (în continuare ANI), 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 petiționarului

- 3.1 Petiționarul, angajat al ZZZZ, declară că nu poate să-și onoreze obligația de a depune, anual, declarația de avere și interese personale, deoarece utilizarea platformei electronice este contrară convingerilor sale religioase. Potrivit art. 5 alin. (1) din Legea privind declararea averii și intereselor personale nr. 133/2016, subiectul declarării este obligat să depună declarația în formă electronică prin intermediul serviciului electronic disponibil pe pagina web oficială a ANI. Petiționarul explică că pentru a-și exercita această obligație trebuie să dețină semnătura electronică, acceptarea căreia, în egală măsură, este contrară convingerilor sale religioase. Petiționarul notează că pentru nerespectare acestei obligații riscă să fie sancționat contravențional și chiar să fie concediat. Acesta susține că nu refuză depunerea unei astfel de declarații, ci doar solicită să îi fie permisă depunerea acesteia în formă scrisă pe suport de hârtie, astfel precum le este permisă subiecților declarării ale căror identitate și calitate constituie secret de stat în condițiile Legii nr. 245/2008 cu privire la secretul de stat.

Poziția ANI

- 3.2 ANI comunică că, în procesul de implementare a Legii privind declararea averii și intereselor personale nr. 133/2016, a identificat problema imposibilității depunerii declarațiilor de avere și interese personale de către subiecții declarării care nu dispun de IDNP, în virtutea anumitor circumstanțe de ordin personal și/sau religios. Imposibilitate este determinată de faptul că această categorie de subiecți nu pot să-și perfecteze semnăturile electronice avansate calificate, or structura certificatului calificat al cheii publice conține câmpul obligatoriu – datele de identificare a utilizatorului semnăturii electronice (IDNP).
- 3.3 ANI explică că întregul Sistem informațional E- Integritate a fost construit, având drept reper IDNP - ul persoanei, care este unicul mijloc de identificare veridic și sigur al persoanei, este indispensabil structurii certificatului cheii publice pentru semnătura electronică avansată calificată. Astfel, pentru asigurarea exercitării obligației declarării de către subiecții care nu dispun de numărul de identificare de stat, s-a solicitat Ministerului Justiției, Guvernului și Parlamentului ca să fie amendat cadrul normativ-legislativ.
- 3.4 Ministerul Justiției a notat că în statele comunității europene, care au adoptat procedura de depunere a declarațiilor de avere și interese personale exclusiv în format electronic sau în format electronic și pe suport de hârtie, nu există derogări sau excepții pentru persoanele care nu dispun de cod de identificare personală (IDNP), din motive religioase sau de alt gen.
- 3.5 Totodată, la 21 februarie 2018, avut loc o ședință de lucru cu reprezentanții Serviciului Tehnologia Informației și Securitate Cibernetică, Agenției Servicii Publice și Serviciului de Informații și Securitate pentru a identifica alternative întru asigurarea depunerii declarației de către toți subiecții obligați prin lege. Grupul de lucru nu a găsit soluții de ordin tehnic privind perfectarea semnăturilor electronice calificate avansate pentru persoanele care nu dispun de număr de identificare de stat.

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 criteriile 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 drept 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 urmează să se pronunțe asupra următoarelor situații:
- (i) existența faptei 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;
 - (ii) existența faptei de discriminare a petiționarului pe criteriul convingerilor sale religioase în exercitarea obligației declarării averii și intereselor personale.
- 5.2 Consiliul reamintește că atât legislația națională (art. 15 alin.(1) și art. 19 din Legea nr. 121 cu privire la asigurarea egalității), cât și practica Curții Europene a Drepturilor Omului (cauza D. H. și alții v. Republica Cehă par. 82-84, par.177, cauza Chassagnou și alții v. Franța par.91-92, Timishev v. Rusia par.57), stabilesc o regulă specială referitor la sarcina probei în litigiile

privind discriminarea, și anume: sarcina probei trece la reclamat atunci când petiționarul prezintă dovezi din care se poate prezuma că a existat un tratament discriminatoriu.

- 5.3 În conformitate cu jurisprudența CEDO¹, 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.
- 5.4 Analizând materialele dosarului, Consiliul a instituit prezumția discriminării sub forma omisiunii autorităților de a trata diferit, persoanele aflate în situații diferite, necomparabile. Consiliul a reținut că persoanele, care au renunțat la IDNP, nu se găsesc într-o situație comparabilă cu ceilalți, or primii nu pot să-și îndeplinească această îndatorire din imposibilitatea perfectării semnăturii electronice avansate, absolut necesară pentru depunerea declarației în formă electronică. Prin urmare, în asemenea situații autoritățile statului, luând în considerație că renunțarea la IDNP are la bază convingerile religioase, le revine obligația să intervină cu măsuri de acomodare rezonabilă.
- 5.5 Consiliul subliniază că noțiunea acomodării rezonabile este prevăzută în Legea cu privire la asigurarea egalității nr. 121 din 25.05.2012 și constituie o măsură de a asigura egalitatea *de facto* a persoanelor care se află într-o situație necomparabilă cu ceilalți. Acomodarea rezonabilă presupune recurgerea la orice modificare sau adaptare necesară și adecvată, într-o situația particulară, pentru a facilita exercitarea unui drept (*i.e* obligație) în condiții de egalitate cu ceilalți. O trăsătură importantă a acestei măsuri constituie proporționalitatea, în sensul că adaptarea solicitată să nu impună o povară disproporționată asupra responsabililor de operarea modificărilor necesare.
- 5.6 Examinând circumstanțele cauzei și raportându-le la elementele respective, Consiliul stabilește că prevederile Legii privind declararea averii și intereselor personale nu conțin reglementări specifice pentru situația în care subiecții declarării au renunțat la IDNP. Prin urmare, devine necesar și adecvat de a recurge la modificări pentru a institui alternative declarării, exclusiv, în formă electronică a averii și intereselor personale pentru subiecții care au renunțat la IDNP în baza convingerilor religioase. De asemenea, Consiliul reține 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.
- 5.7 Cât privește existența faptei de discriminare a petiționarului pe criteriul convingerilor sale religioase în exercitarea obligației declarării averii și intereselor personale, Consiliul notează următoarele. Analizând condițiile de aplicabilitate a art. 9 din CEDO din jurisprudența Curții, deduce că nu este de competența acestuia să evalueze legitimitatea unei anumite revendicări religioase sau să pună la îndoială validitatea unei interpretări particulare a convingerilor religioase. Astfel, Curtea a notat că nici ea, nici autoritățile naționale nu ar fi îndreptățite să pună la îndoială sinceritatea convingerilor religioase și să se angajeze într-o discuție despre natura și importanța credințelor individuale, deoarece, ceea ce unii consideră a fi sacru, pentru ceilalți poate fi absurd sau respingător. Nici un argument legal sau logic nu poate fi folosit pentru a contracara afirmația unui credincios că o practică concretă este o parte importantă a îndatoririlor sale religioase. Cu toate acestea, în anumite circumstanțe particulare, Curtea a punctat că nimic nu o împiedică să facă anumite constatări factologice pentru a determina dacă afirmațiile religioase ale reclamantului sunt cu adevărat serioase și sincere. În acest sens, Curtea a recunoscut că nu este contrar articolului 9 din CEDO să impună persoanei în

¹ cazul Thlimmenos împotriva Greciei din 6 aprilie 2000

cauză sarcina de a furniza cel puțin o justificare minimală pentru a arăta apartenența sa reală la această convingere pentru a beneficia de tratamentul special (Skugar și alții împotriva Rusiei)².

- 5.8 Consiliul, examinând circumstanțele particulare ale petiționarului, reține că acesta nu a renunțat la IDNP, dispune de și utilizează contul bancar și poșta electronică (email). În aceste circumstanțe, Consiliul nu stabilește existența factorilor obiectivi și rezonabili care ar impune aplicarea tratamentului special, or acesta dispune de IDNP, respectiv îi permite să-și perfecteze semnătură electronică și să-și onoreze obligația de declarare, fără riscul de a fi sancționat sau concediat.

Astfel, conducându-se de 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 constatate (la pct. 5.3 - 5.6) 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. Faptele constatate (la pct. 5.7 - 5.8) nu reprezintă discriminare a petiționarului pe criteriul convingerilor religioase în exercitarea obligației declarării averii și intereselor personale.
3. Prezenta decizie se remite Parlamentului și Ministerului Justiției pentru a demara procesul de modificare a Legii privind declararea averii și a intereselor personale nr. 133/2016 prin prisma constatărilor acesteia.
4. Decizia se comunică părților și va fi făcută publică pe adresa www.egalitate.md.
5. 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 Legii nr. 793/2000 contenciosului administrativ.

Membrii Consiliului care au votat decizia:

Ian FELDMAN – președinte

Svetlana DOLTU – membră

Andrei BRIGHIDIN– membru

Evghenii Alexandrovici GOLOȘCEAPOV – membru

² pct. 28-29 Ghidul de aplicabilitate a 9 din CEDO
https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_9_FRA.pdf