



Republica Moldova
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIE
DE INADMISIBILITATE

a sesizării nr. 158g/2022

privind excepția de neconstituționalitate
a articolelor 6 și 9 alin. (5) din Legea nr. 271 din 18 decembrie 2008
privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice

*(verificarea titularilor funcțiilor publice
de către Serviciul de Informații și Securitate)*

CHIȘINĂU

26 octombrie 2023

Curtea Constituțională, judecând în componența:

dlii Nicolae ROȘCA, *Președinte*,
dnei Domnica MANOLE,
dnei Liuba ȘOVA,
dlii Serghei ȚURCAN, *judecători*,
cu participarea dnei Sorina Munteanu, *asistent judiciar*,

Având în vedere sesizarea înregistrată la 4 octombrie 2022,
Examinând admisibilitatea sesizării menționate,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând la 26 octombrie 2023, în camera de consiliu,

Pronunță următoarea decizie:

ÎN FAPT

1. La originea cauzei se află sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor articolelor 6 și 9 alin. (5) din Legea nr. 271 din 18 decembrie 2008 privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice, ridicată de dl Igor Hlopețchi, parte în dosarul nr. 3a-848/2022, pendinte la Curtea de Apel Chișinău.

2. Sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a fost trimisă la Curtea Constituțională de un complet de judecată al Curții de Apel Chișinău, constituit din domnii judecători Angela Bostan, Ghenadie Mîra și Grigore Dașchevici, pe baza articolului 135 alin. (1) lit. a) și lit. g) din Constituție.

A. Circumstanțele litigiului principal

3. La 3 noiembrie 2021, pe baza Legii nr. 271 din 18 decembrie 2008 privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice, Inspectoratul General de Poliție a emis Ordinul nr. 477 prin care a dispus verificarea unor funcționari din cadrul instituției. Pe baza acestui ordin, în privința dlii Igor Hlopețchi a fost inițiat procesul de verificare.

4. La 3 ianuarie 2022, Inspectoratul General de Poliție a emis Ordinul nr. 4 cu privire la încetarea raporturilor de serviciu cu dl Igor Hlopețchi. Temeiul de drept al încetării raporturilor de serviciu, după cum a indicat autorul sesizării, îl constituie articolul 38 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 288/2016 [acumularea vechimii în muncă ce permite dreptul la pensie] și articolul 9 alin. (5) din Legea nr. 271/2008 [lipsa consimțământului persoanei de a fi supusă verificării].

5. La 5 ianuarie 2022, dl Igor Hlopețchi a contestat acest ordin, formulând o cerere de chemare în judecată împotriva Inspectoratului General al Poliției, având ca terți intervenienți Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității și Ministerul Afacerilor Interne.

6. Prin Hotărârea din 25 februarie 2022, Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani, l-a obligat pe pârât să emită actul administrativ individual privind restabilirea dlii Igor Hlopețchi în funcția deținută anterior și să-i achite

salariul și prejudiciul moral pentru perioada privării de dreptul de a munci. Inspectoratul General al Poliției a formulat un apel împotriva hotărârii.

7. În cadrul procedurii apelului, dl Igor Hlopețchi a ridicat excepția de neconstituționalitate a articolelor 6 și 9 alin. (5) din Legea nr. 271 din 18 decembrie 2008 privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice.

8. Prin încheierea din 27 septembrie 2022, Curtea de Apel Chișinău a admis ridicarea excepției de neconstituționalitate și a trimis sesizarea la Curtea Constituțională în vederea soluționării acesteia.

B. Legislația pertinentă

9. Prevederile relevante ale Constituției sunt următoarele:

Articolul 1 Statul Republica Moldova

„[...]”

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

Articolul 4 Drepturile și libertățile omului

„(1) Dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile omului se interpretează și se aplică în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care Republica Moldova este parte.

(2) Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte și legile ei interne, prioritate au reglementările internaționale.”

Articolul 6 Separația și colaborarea puterilor

„În Republica Moldova puterea legislativă, executivă și judecătorească sunt separate și colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin, potrivit prevederilor Constituției.”

Articolul 20 Accesul liber la justiție

„(1) Orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime.

(2) Nici o lege nu poate îngreuna accesul la justiție.”

Articolul 21 Prezumția nevinovăției

„Orice persoană acuzată de un delict este prezumată nevinovată până când vinovăția sa va fi dovedită în mod legal, în cursul unui proces judiciar public, în cadrul căruia i s-au asigurat toate garanțiile necesare apărării sale.”

Articolul 23

Dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle

- „(1) Fiecare om are dreptul să i se recunoască personalitatea juridică.
(2) Statul asigură dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle. În acest scop statul publică și face accesibile toate legile și alte acte normative.”

Articolul 28

Viața intimă, familială și privată

„Statul respectă și ocrotește viața intimă, familială și privată.”

Articolul 30

Secretul corespondenței

„(1) Statul asigură secretul scrisorilor, al telegramelor, al altor trimiteri poștale, al convorbirilor telefonice și al celorlalte mijloace legale de comunicare.

(2) De la prevederile alineatului (1) se poate deroga prin lege în cazurile când această derogare este necesară în interesele securității naționale, bunăstării economice a țării, ordinii publice și în scopul prevenirii infracțiunilor.”

Articolul 43

Dreptul la muncă și la protecția muncii

„(1) Orice persoană are dreptul la muncă, la libera alegere a muncii, la condiții echitabile și satisfăcătoare de muncă, precum și la protecția împotriva șomajului.
[...].”

Articolul 54

Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți

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

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

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

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

10. Prevederile relevante ale Legii nr. 271 din 18 decembrie 2008 privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice sunt următoarele:

Articolul 6

Organul de verificare

„Verificarea se efectuează de către Serviciul de Informații și Securitate.”

Articolul 9 Declarația de verificare

„(1) Verificarea se efectuează cu consimțământul scris al titularului, candidatului la funcția publică, expus în declarația de verificare, al cărei model este specificat la anexa nr.1.

[...]

(5) **În cazul în care titularul funcției publice nu consimte să fie verificat, persoana/organul care are competența legală de numire în funcție va dispune eliberarea acestuia din funcție.** Titularul, cu acordul său, poate fi transferat, după caz, la o funcție neprevăzută la art. 5.”

ÎN DREPT

A. Argumentele autorului excepției de neconstituționalitate

11. Autorul excepției de neconstituționalitate susține că normele contestate permit intervenția nejustificată a unei autorități (Serviciul de Informații și Securitate) în cariera titularilor și candidaților la funcții publice. Autorul excepției consideră că autoritatea în cauză ar dispune de o marjă discreționară prea largă în procesul de verificare a informațiilor referitoare la cetățenii Republicii Moldova care dețin funcții publice sau care candidează la acestea, care ar conduce la eliberarea nejustificată din funcție a persoanei cu funcție publică sau la neangajarea nejustificată a persoanei în funcția pentru care candidează dacă aceasta refuză să fie supusă unei verificări. Astfel, verificarea titularilor și candidaților la funcții publice s-ar limita la o examinare formală care s-ar putea finaliza, pe baza unor motive subiective, cu încetarea raporturilor de serviciu cu titularul funcției publice sau cu neangajarea candidatului la această funcție, suprimând dreptul la apărare al persoanelor în cauză și transformându-l într-un drept iluzoriu. Totodată, autorul excepției menționează că angajatorul este obligat să înceteze raporturile de muncă în cazul avizului negativ al autorității care verifică titularii și candidații la funcții publice, fără a verifica și analiza circumstanțele care au determinat necesitatea întreruperii raporturilor de muncă sau neangajarea acestora. De asemenea, acesta susține că normele în cauză nu prevăd contestarea separată a avizului autorității care verifică titularii și candidații la funcții publice.

12. Prin urmare, autorul sesizării îi solicită Curții să verifice constituționalitatea dispozițiilor contestate prin prisma articolelor 1 alin. (3), 4, 6, 20, 21, 23, 28, 30 și 54 din Constituție.

B. Aprecierea Curții

13. Examinând admisibilitatea sesizării privind excepția de neconstituționalitate, Curtea constată următoarele.

14. În conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, controlul constituționalității legilor, în prezenta cauză a unor prevederi din Legea privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice, ține de competența Curții Constituționale.

15. Curtea constată că excepția de neconstituționalitate, ridicată de o parte într-un proces pendinte la instanța de drept comun, este formulată de subiectul căruia i s-a conferit acest drept, pe baza articolului 135 alin. (1) literele a) și g) din Constituție.

16. Obiectul excepției de neconstituționalitate îl constituie dispozițiile articolelor 6 și 9 alin. (5) din Legea privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice. Aceste prevederi stabilesc că verificarea se efectuează de către Serviciul de Informații și Securitate, iar în cazul în care titularul funcției publice nu consimte să fie verificat, organul care are competența legală de numire în funcție va dispune eliberarea acestuia din funcție. Aceste dispoziții nu au făcut anterior obiect al controlului de constituționalitate din perspectiva unor critici similare celor din prezenta cauză.

17. Excepția de neconstituționalitate a fost ridicată în fața instanței de apel într-o cauză civilă care are ca obiect examinarea unei cereri de chemare în judecată privind anularea ordinului de concediere. Așa cum a indicat autorul sesizării, unul din temeiurile încetării raporturilor de serviciu au constituit prevederile articolului 9 alin. (5) din Legea nr. 271 din 18 decembrie 2008 (a se vedea § 4 *supra*). Astfel, Curtea admite că instanța de apel ar putea aplica prevederile contestate de la articolul 9 alin. (5) din Lege. Cu referire la articolul 6 din Legea menționată de autor, Curtea notează că norma în discuție se referă la competența unei autorități de a verifica titularii unor funcții publice. Din circumstanțele cauzei, Curtea observă că autorul sesizării nu a finalizat etapa premergătoare verificării și procedura verificării nu a fost declanșată. Prin urmare, Curtea constată că norma de la articolul 6 din Legea nr. 271/2008 nu este aplicabilă la soluționarea cauzei aflate pe rolul instanței de judecată. Astfel, Curtea reține pentru examinare doar norma contestată prevăzută de articolul 9 alin. (5) din Lege și se va referi la argumentele prezentate de autorul sesizării cu privire la refuzul titularului funcției publice de a fi verificat și, respectiv, la eliberarea din funcție a acestuia de către organul care are competența legală de numire a sa în funcție.

18. Curtea reține că o altă condiție obligatorie pentru ca excepția de neconstituționalitate să poată fi examinată în fond este incidența unui drept fundamental. Astfel, Curtea va analiza, prin prisma argumentelor autorului sesizării, dacă prevederile contestate reprezintă o ingerință într-un drept fundamental garantat de Constituție (a se vedea HCC nr. 16 din 20 mai 2021, § 31).

19. Sub acest aspect, Curtea observă că autorul sesizării a susținut că prevederile contestate sunt contrare articolelor 1 alin. (3) (*preeminența dreptului*), 4 (*drepturile și libertățile omului*), 6 (*separația și colaborarea puterilor*), 20 (*accesul liber la justiție*), 21 (*prezumția nevinovăției*), 23 (*dreptul fiecăruia om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle*), 28 (*viața intimă, familială și privată*), 30 (*secretul corespondenței*) și 54 (*restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți*) din Constituție.

20. Cu privire la incidența articolelor 1 alin. (3) și 4 din Constituție, Curtea subliniază că aceste articole comportă un caracter general și nu pot constitui repere individuale și separate (HCC nr. 4 din 3 martie 2022, § 26; DCC nr. 80 din 17 iunie 2022, § 22). Referitor la articolele 23 și 54 din Constituție, Curtea reiterează că acestea nu au o aplicabilitate de sine

stătătoare. Pentru a fi aplicabile, autorii sesizărilor trebuie să demonstreze, în mod argumentat, existența unor ingerințe în drepturile garantate de Constituție (HCC nr. 4 din 3 martie 2022, § 28; HCC nr. 8 din 5 aprilie 2022, § 26).

21. Referitor la incidența articolelor 21, 28 și 30 din Constituție, Curtea reține că autorul excepției nu a motivat caracterul contradictoriu al dispozițiilor contestate cu prevederile acestor articole constituționale. Simpla trimitere la o normă constituțională nu poate fi considerată o veritabilă critică de neconstituționalitate (DCC nr. 13 din 1 februarie 2022, § 22). De altfel, dacă ar proceda la examinarea fondului sesizărilor formulate de o asemenea manieră, Curtea Constituțională s-ar substitui autorilor lor în invocarea argumentelor de neconstituționalitate, fapt care ar echivala cu un control din oficiu (a se vedea (DCC nr. 166 din 4 noiembrie 2021, § 24). Așadar, Curtea nu reține incidența articolelor 21, 28 și 30 din Constituție.

22. Referitor la articolele 6 și 20 din Constituție, Curtea observă că autorul sesizării și-a bazat poziția sa exclusiv pe constatările Curții Constituționale din Hotărârea nr. 32 din 5 decembrie 2017, citând din paragrafele 63-116 de acolo. Totuși, în Hotărârea respectivă, Curtea nu a analizat prevederile criticate în prezenta sesizare care reglementează situația în care titularul funcției publice refuză efectuarea verificării, dar a examinat regimul verificării candidaților la funcția de judecător și al judecătorilor în exercițiu, inclusiv a deciziei de compatibilitate/incompatibilitate cu interesele funcției publice în cazul candidaților la funcția de judecător și a judecătorilor în exercițiu, reglementat de articolele 5 lit. a) și 15 alin. (2), (4) și (5) din Legea nr. 271/2008 (a se vedea HCC nr. 32 din 5 decembrie 2017, §§ 115, 118 și pct. 2 din Dispozitiv). În acest context, pentru că prevederile contestate de la articolul 6 din Legea nr. 271 nu au fost reținute ca fiind incidente, Curtea nu se va referi la competența, în prezenta cauză, a autorității de verificare din perspectiva articolelor 6 și 20 din Constituție.

23. În ceea ce privește existența unei ingerințe în dreptul la apărare afirmată de autorul sesizării cu referire la eliberarea sa din funcție pe baza articolului 9 alin. (5) din Lege, în cazul în care nu a consemnat pentru a fi verificat, Curtea observă că constituționalitatea prevederilor contestate este abordată din perspectiva dreptului la muncă și, prin urmare, reține pentru examinare articolul 43 (*dreptul la muncă și la protecția muncii*) din Constituție.

24. Cu titlu de principiu, Curtea reiterează că stabilirea unor condiții pentru exercitarea anumitor activități nu poate fi privită *a priori* ca o încălcare a dreptului la muncă sau ca o discriminare în raport cu exercitarea altor activități (a se vedea HCC nr. 5 din 23 aprilie 2013, § 58; DCC nr. 185 din 25 noiembrie 2021, § 31).

25. În jurisprudența sa, Curtea a reținut că funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne este reprezentant al statului, iar natura distinctă a acestei profesii impune condiții speciale de îndeplinire a sarcinilor de serviciu, precum și exigențe sporite față de integritatea funcționarului public (a se vedea, *mutatis mutandis*, DCC nr. 136 din 24 noiembrie 2020, § 28). Prin urmare, fiind una dintre condițiile speciale pentru accedea într-o funcție publică cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, integritatea persoanei este adevărată inclusiv prin

rezultatele verificării pe baza Legii nr. 271/2008. Totodată, persoanele care exercită funcții publice au obligația de a corespunde standardelor de integritate, atât la intrarea în funcția publică, cât și în timpul exercițiului acesteia. În acest sens, atunci când a analizat dimensiunea constituțională a dreptului de a fi ales într-o funcție publică, Curtea a reținut că prevederile din Constituție nu prevăd și nici nu presupun dreptul celui ales de a-și exercita ulterior funcția fără nicio limitare, în afara oricăror condiții ale legii (a se vedea, *mutatis mutandis*, DCC nr. 101 din 4 septembrie 2020, § 28; DCC nr. 127 din 29 octombrie 2020, § 44; DCC nr. 109 din 6 septembrie 2022, § 27).

26. Curtea notează că Legea nr. 271 în discuție reglementează regimul verificării titularilor și candidaților la funcții publice, inclusiv funcții publice cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne (a se vedea articolul 5 lit. c) din Lege). De asemenea, verificarea titularilor funcțiilor publice se inițiază de către autoritatea publică angajatoare, cu informarea în scris a acestora. În același timp, Curtea observă că verificarea are un caracter periodic, începând de la angajarea acestora în funcția publică și continuând pe parcursul exercitării funcțiilor prevăzute de Legea în discuție, cu condiția să nu fie inițiată mai devreme de 5 ani de la ultima verificare în acest sens (articolul 8 din Lege). Potrivit articolului 9 din Lege, verificarea se efectuează cu consimțământul în scris al titularului, expus în declarația de verificare. În cazul în care titularul funcției publice nu-și dă acordul pentru verificare, acesta este eliberat din funcție de către autoritatea care l-a numit în funcție.

27. Curtea observă că, potrivit prevederilor contestate reținute pentru examinare, titularul funcției publice nu este obligat să consimtă efectuarea verificării pe baza Legii nr. 271/2008. În același timp, refuzul de a fi verificat împiedică realizarea scopurilor prevăzute de Legea nr. 271, menționate *supra*, în vederea confirmării integrității titularului funcției publice supus verificării care, de altfel, constituie una din condițiile inerente ale exercițiului funcției publice.

28. Sub acest aspect, Curtea reiterează că garantarea dreptului la muncă este compatibilă cu stabilirea unor condiții pe baza cărora o profesie poate fi exercitată (a se vedea, *mutatis mutandis*, HCC nr. 8 din 11 mai 2015, § 73; DCC nr. 185 din 25 noiembrie 2021, § 31). Astfel, atunci când o persoană alege și acceptă să activeze într-o funcție publică, aceasta acceptă și condițiile legitime stabilite pentru exercitarea funcției respective (a se vedea, *mutatis mutandis*, DCC nr. 72 din 27 mai 2021, § 28).

29. Cu referire la această măsură, în jurisprudența sa anterioară, Curtea a constatat că dispozițiile care condiționează exercitarea funcției doar în cazul autorizării accesului la secretul de stat și care oferă autorității publice dreptul de a înceta raporturile de serviciu nu sunt contrare articolului 43 din Constituție (a se vedea HCC nr. 38 din 14 decembrie 2017, § 112).

30. Totodată, Curtea subliniază că măsura contestată nu comportă un caracter imperativ, încetarea raporturilor de muncă în temeiul refuzului de a fi verificat fiind însoțită de posibilitatea transferării, după caz, la o funcție neprevăzută la articolul 5 din Lege, a cărei exercitare nu este condiționată de regimul instituției verificării pe baza Legii nr. 271/2008. Așadar, Curtea reține că legislatorul a prevăzut în articolul 9 alin. (5) din Legea în discuție posibilitatea transferului, după caz, într-o altă funcție, prin acordul comun al

părților (a se vedea, *mutatis, mutandis*, DCC nr. 151 din 26 decembrie 2019, § 26; DCC nr. 121 din 22 octombrie 2020, § 22).

31. În concluzie, analizând sesizarea sub aspectele menționate de autor, Curtea nu identifică o ingerință nejustificată în drepturile autorului sesizării garantate de articolul 43 din Constituție. Din acest motiv, nici articolele 1 alin. (3), 4, 23 și 54 din Constituție nu sunt incidente.

Prin urmare, în baza articolelor 135 alin. (1) literele a) și g), 140 alin. (2) din Constituție, 26 alin. (1) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 61 alin. (3) și 64 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

DECIDE:

1. *Se declară inadmisibilă* excepția de neconstituționalitate a articolelor 6 și 9 alin. (5) din Legea nr. 271 din 18 decembrie 2008 privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice, ridicată de dl Igor Hlopețchi, intimat în dosarul nr. 3a-848/2022, pendinte la Curtea de Apel Chișinău.

2. Prezenta decizie este definitivă, nu poate fi supusă niciunei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Președinte

Nicolae ROȘCA

Chișinău, 26 octombrie 2023

DCC nr. 139

Dosarul nr. 158g/2022