



Republica Moldova
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

HOTĂRÂRE

PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII

articolului 129 punctul 19) din Codul fiscal
(definiția „secretului fiscal”)

(sesizarea nr. 39a/2021)

CHIȘINĂU

10 august 2021

HOTĂRÂRE PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 129 PUNCTUL 19) DIN CODUL FISCAL

În numele Republicii Moldova,
Curtea Constituțională, judecând în componența:

dnei Domnica MANOLE, *Președinte*,
dnei Liuba ȘOVA,
dlui Serghei ȚURCAN,
dlui Vladimir ȚURCAN, *judecători*,
cu participarea dnei Cristina Chihai, *asistent judiciar*,

Având în vedere sesizarea înregistrată pe 24 februarie 2021,
Examinând sesizarea menționată în ședință plenară publică,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând în camera de consiliu,

Pronunță următoarea hotărâre:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află sesizarea depusă la Curtea Constituțională pe 24 februarie 2021, în baza articolelor 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. g) din Codul jurisdicției constituționale, de dl Dumitru Alaiba, deputat în Parlament.
2. Autorul sesizării îi solicită Curții să verifice constituționalitatea articolului 129 punctul 19) din Codul fiscal, adoptat prin Legea nr. 1163 din 24 aprilie 1997.
3. Prin decizia Curții Constituționale din 29 iunie 2021, sesizarea a fost declarată admisibilă, fără a se prejudeca fondul cauzei.
4. În procesul examinării sesizării, Curtea Constituțională a solicitat opiniile Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului și Institutului de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice.
5. În ședința publică a Curții a fost prezent dl Valeriu Kuciuk, reprezentantul Parlamentului.

LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

6. Prevederile relevante ale Constituției sunt următoarele:

Articolul 34

Dreptul la informație

„(1) Dreptul persoanei de a avea acces la orice informație de interes public nu poate fi îngrădit.

(2) Autoritățile publice, potrivit competențelor ce le revin, sunt obligate să asigure informarea corectă a cetățenilor asupra treburilor publice și asupra problemelor de interes personal.

HOTĂRÂRE PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 129 PUNCTUL 19) DIN CODUL FISCAL

(3) Dreptul la informație nu trebuie să prejudicieze măsurile de protecție a cetățenilor sau siguranța națională.

[...].”

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.

[...]

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

7. Prevederile relevante ale Codului fiscal, adoptat prin Legea nr. 1163 din 24 aprilie 1997 sunt următoarele:

Articolul 129

Noțiuni

„[...]

19) Secret fiscal – orice informație de care dispun organele cu atribuții de administrare fiscală, inclusiv informația despre contribuabil ce constituie secret comercial, cu excepția informației despre încălcarea legislației fiscale.

[...].”

ÎN DREPT

A. ADMISIBILITATEA

8. Prin Decizia sa din 29 iunie 2021, Curtea a confirmat respectarea, în prezenta cauză, a condițiilor de admisibilitate a unei sesizări stabilite în jurisprudența sa constantă.

9. Curtea a observat că, potrivit articolelor 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. g) din Codul jurisdicției constituționale, deputații posedă prerogativa sesizării Curții Constituționale.

10. În conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, controlul constituționalității legilor, în prezenta cauză a unor prevederi din Codul fiscal, ține de competența Curții Constituționale.

HOTĂRÂRE PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 129 PUNCTUL 19) DIN CODUL FISCAL

11. Curtea reține că obiectul sesizării îl constituie articolul 129 punctul 19) din Codul fiscal. Aceste prevederi nu au făcut anterior obiect al controlului de constituționalitate.

12. Autorul sesizării a susținut că prevederile contestate contravin articolelor 34 [*dreptul la informație*], 54 [*restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți*] și 58 [*contribuții financiare*] din Constituție.

13. Cu privire la incidența articolului 34 din Constituție, Curtea a notat că acesta stabilește că dreptul persoanei de a avea acces la orice informație de interes public nu poate fi îngrădit. Potrivit competențelor care le revin, autoritățile publice sunt obligate să asigure informarea corectă a cetățenilor cu privire la treburile publice și la problemele de interes personal.

14. Acest drept comportă două aspecte: dreptul de a solicita și dreptul de a primi informații. În acest sens, orice autoritate și/sau instituție publică este obligată să ofere informațiile solicitate, atât timp cât nu există un motiv legitim de a refuza aceste solicitări (HCC nr. 29 din 12 decembrie 2019, § 35; HCC nr. 3 din 14 ianuarie 2021, § 27).

15. În jurisprudența sa, Curtea a stabilit că dreptul de acces la informații de interes public, garantat de articolul 34 din Constituție, reprezintă o *lex specialis*, raportat la dreptul la libera exprimare, garantat de articolul 32 din Constituție, care reprezintă cadrul general pentru acesta. Legătura dintre articolul 32 și articolul 34 din Constituție este deosebit de relevantă acolo unde autoritățile statului interferează cu dreptul de acces la informații, pentru că solicitarea accesului la informații se face în vederea comunicării acestora publicului. Prin urmare, principiile generale aplicabile articolului 32 operează, *a fortiori*, în cazul articolului 34 din Constituție (HCC nr. 29 din 12 decembrie 2019, § 36; HCC nr. 3 din 14 ianuarie 2021, § 51).

16. Libertatea de exprimare constituie unul din fundamentele esențiale ale unei societăți democratice și una din condițiile de bază pentru progresul ei și pentru împlinirea fiecărei persoane. Orice limitare a acestei libertăți trebuie justificată în mod convingător. Justificarea limitării trebuie să se facă cu respectarea standardului proporționalității, impus de articolul 54 din Constituție, standard care reclamă, *inter alia*, ca motivele avansate de către legislator să fie pertinente și suficiente (HCC nr. 29 din 12 decembrie 2019, §§ 37-38; HCC nr. 3 din 14 ianuarie 2021, § 52).

17. Curtea a subliniat că, potrivit prevederilor contestate, secretul fiscal reprezintă orice informație de care dispun organele cu atribuții de administrare fiscală, inclusiv informația despre contribuabil ce constituie secret comercial, cu excepția informației despre încălcarea legislației fiscale.

18. Potrivit articolului 226¹⁶ alin. (11) din Cod, orice informație primită de Serviciul Fiscal de Stat este considerată secret fiscal. Serviciul Fiscal de Stat poate dezvălui informațiile în cadrul procedurilor judecătorești publice sau în baza hotărârilor judiciare referitoare la problemele legate de utilizarea metodelor indirecte de estimare a veniturilor persoanelor fizice. Rezultatele

HOTĂRÂRE PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 129 PUNCTUL 19) DIN CODUL FISCAL

controalelor fiscale pot fi date publicității doar după expirarea tuturor căilor de atac. Funcționarii fiscali cărora le-au devenit cunoscute date și informații care constituie secret fiscal sunt obligați să nu divulge aceste informații decât în condițiile alin. (11), atât în perioada exercitării atribuțiilor, cât și după demisie (articolul 226¹⁶ alin. (12) din Cod).

19. Curtea a observat că, în baza prevederilor contestate, informațiile care sunt catalogate drept secret fiscal nu sunt divulgate de către organele fiscale persoanelor care le solicită. Astfel, exercițiul dreptului de acces la informații este limitat. Prin urmare, Curtea a reținut incidența articolelor 34 și 54 din Constituție.

20. De asemenea, Curtea a stabilit că dreptul de acces la informație nu este un drept absolut și, prin urmare, exercitarea acestuia poate fi supusă unor restrângeri, în condițiile articolului 54 din Constituție. În acest sens, Curtea trebuie să analizeze dacă ingerința în discuție este prevăzută de lege, dacă ingerința prevăzută de dispozițiile contestate urmărește unul sau mai multe dintre scopurile legitime prevăzute în Constituție, dacă realizează, odată implementată, unul din aceste scopuri, dacă este necesară și proporțională cu situația care a determinat-o.

21. Cu referire la incidența articolului 58 din Constituție, Curtea a subliniat că, potrivit acestui articol, cetățenii au obligația să contribuie, prin impozite și prin taxe, la cheltuielile publice. Curtea a notat că autorul sesizării nu a demonstrat în ce măsură prevederile contestate afectează articolul 58 din Constituție și, prin urmare, nu a reținut incidența acestui articol.

B. FONDUL CAUZEI

A. Argumentele autorului sesizării

22. În argumentarea sesizării, autorul susține că definiția secretului fiscal este ambiguă, fapt care conduce la aplicarea abuzivă a acesteia de către organele fiscale. De asemenea, conceptul de secret fiscal include două categorii de informații, *i.e.* secretul comercial și orice altă informație. Textul „orice altă informație” reprezintă o categorie nedeterminată de informații care pot fi catalogate ca secret fiscal. Prin urmare, textul „orice altă informație” este vag și excesiv de larg, fapt care constituie un impediment pentru transparența informațiilor solicitate.

23. Având în vedere ambiguitatea conceptului de secret fiscal, organele fiscale cataloghează toate informațiile cu privire la cuantumul contribuțiilor ca fiind secret fiscal și, prin urmare, refuză să facă disponibile aceste informații solicitate de societatea civilă și de reprezentanții mass-media. Astfel, este încălcat dreptul de acces la informații de interes public. Acest drept poate fi restrâns potrivit articolului 54 din Constituție. Totuși, modul de

HOTĂRÂRE PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 129 PUNCTUL 19) DIN CODUL FISCAL

definire a secretului fiscal nu reprezintă o restricție proporțională și necesară. Cel mai des accesul la informație este restricționat pentru protecția vieții private a persoanelor sau din motive de securitate națională. Totuși, nu orice informații solicitate de la organele fiscale se înscriu în aceste două categorii și, prin urmare, ele pot fi comunicate.

24. De asemenea, un element de bază și o garanție minimă a unui stat democratic, dar și a politicilor de prevenire a corupției, este transparența și accesul la informații de interes public. Informațiile acordate de instituțiile statului aparțin contribuabililor și constituie un bun public, iar restricționarea accesului la aceste informații trebuie efectuată în baza argumentelor clare și convingătoare. Informațiile cu privire la contribuția financiară achitată la bugetul de stat de către o persoană fizică sau juridică nu prejudiciază drepturile și interesele legitime ale cetățenilor și nu poate constitui o violare a vieții private, intime și familiale. Totodată, aceste informații nu constituie un secret comercial.

25. În opinia autorului sesizării, prevederile contestate contravin articolelor 34 și 54 din Constituție.

B. Argumentele autorităților și ale organizațiilor care și-au prezentat opiniile

26. În opinia prezentată Curții, Președintele Republicii menționează că legislația fiscală conține reglementări privind modalitatea și condițiile de utilizare a informațiilor tratate ca secret fiscal. De asemenea, Legea privind accesul la informație stabilește că exercitarea dreptului de acces la informații poate fi supusă restricțiilor reglementate prin lege organică și care corespund necesităților respectării drepturilor și reputației altei persoane, precum și protecției securității naționale, ordinii publice, ocrotirii sănătății sau protecției morale a societății. Aceeași lege stabilește excepțiile prin care accesul la informațiile oficiale poate fi limitat, fiind incluse în această categorie și informațiile confidentiale din domeniul afacerilor, prezentate instituțiilor publice în mod confidențial, reglementate de legislația privind secretul comercial, și care țin de producție, tehnologie, administrare, finanțe, de altă activitate a vieții economice, a căror divulgare poate atinge interesele întreprinzătorilor, precum și informațiile cu caracter personal, a căror divulgare este considerată drept o imixtiune în viața personală, protejată de legislația privind protecția datelor cu caracter personal.

27. Sub acest aspect, autoritățile și instituțiile publice care furnizează informații catalogate drept date cu caracter personal sunt obligate să creeze condiții care ar asigura protecția acestor date, cu respectarea principiilor și a criteriilor de punere în balanță stabilite de Curtea Constituțională în Hotărârea nr. 29 din 12 decembrie 2019. Respingerea solicitării de a furniza date cu

HOTĂRÂRE PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 129 PUNCTUL 19) DIN CODUL FISCAL

caracter personal trebuie să fie proporțională și justificată prin scopurile legitime prevăzute de articolul 54 alin. (2) din Constituție.

28. Așadar, restrângerea dreptului la informație poate avea loc doar atunci când are la bază un scop real și justificat de protecție a unui interes legitim, iar interesul public pentru aflarea informațiilor nu prevalează. Justificarea interesului legitim se bazează pe gravitatea prejudicierii acestuia în cazul publicării unor informații. Autoritățile publice trebuie să demonstreze că divulgarea informației ar amenința în mod grav protecția cetățenilor sau siguranța națională.

29. În opinia prezentată de Parlament, se menționează că noțiunea de secret fiscal este utilizată în legislațiile tuturor statelor lumii. Balanța între interesul legitim particular și interesul public este ghidată de legislațiile țărilor respective, inclusiv obligația de a respecta datele cu caracter personal și trecerea testului de interes legitim. Principiul așezării juste a sarcinii fiscale este în acord cu reglementările articolului 54 alin. (2) din Constituție, menționându-se că articolul 34 alin. (3) din Constituție prevede o limitare expresă, și anume că dreptul la informație nu trebuie să prejudicieze măsurile de protecție a cetățenilor sau siguranța națională. Noțiunea de secret fiscal, care include secretul de stat, informația care constituie date cu caracter personal și secretul comercial, permite constatarea raționamentului juridic al legislativului de a proteja interesele contribuabililor fiscali, interesele statului de orice îngrință care ar prejudicia viața privată și interesele economice ale agenților economici, precum și siguranța națională. Așadar, noțiunea de secret fiscal nu este una ambiguă, nu constituie un impediment în calea transparenței și a interesului public și nu creează abuzuri din partea organelor fiscale.

30. Articolul 131 alin. (5) din Codul fiscal reglementează în mod detaliat informațiile care sunt pasibile de a fi prezentate către diferite autorități. Noțiunea de secret fiscal nu se aplică individual, ci doar în coroborare cu alte norme. În realizarea funcțiilor sale în domeniul administrării fiscale, Serviciul Fiscal de Stat deține competența de a administra, analiza și evalua informațiile respective, precum și de a le pune la dispoziția instituțiilor sau persoanelor care li se adresează cu astfel de cereri. Drepturile concurente de oferire a informației de interes public și de oferire a informației de interes particular sunt clar stabilite și aplicate. Noțiunea de secret fiscal este clară și este guvernată de principiul proporționalității. Probleme existente ar putea ține de aplicare, și nu de constituționalitate.

31. În opinia prezentată de Guvern se menționează că restrângerea dreptului de acces la informațiile oficiale poate avea loc doar dacă sunt întrunite următoarele condiții: este prevăzută de lege, urmărește un scop legitim și este necesară într-o societate democratică.

HOTĂRÂRE PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 129 PUNCTUL 19) DIN CODUL FISCAL

32. Guvernul menționează că informațiile privind obligațiile fiscale și alte plăți la bugetul public național ale contribuabililor – persoane fizice intră în categoria datelor cu caracter personal (articolul 131 alin. (5) lit. k) din Codul fiscal coroborat cu articolul 3 din Legea privind protecția datelor cu caracter personal). Astfel, prelucrarea informațiilor referitoare la cuantumul impozitelor achitate de către persoane fizice trebuie să respecte cerințele prevăzute de Legea privind protecția datelor cu caracter personal. Așadar, Guvernul susține că la soluționarea cererilor privind accesul la informații despre contribuabili – persoane fizice trebuie să fie puse în balanță drepturile constituționale concurente (dreptul la informații și dreptul la viața privată). Acest fapt ține de aplicarea legii.

33. De altfel, soluționarea cererilor privind accesul la informații despre contribuabili – persoane juridice nu ar trebui să creeze probleme de aplicabilitate, de vreme ce principalii indicatori ai situației financiare individuale a agenților economici pot fi accesați de orice persoană pe portalul www.statistica.gov.md. Prin urmare, Guvernul susține că prevederile contestate nu afectează drepturile constituționale invocate de autorul sesizării.

34. În opinia prezentată Curții, Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice menționează că organele fiscale refuză, făcând trimitere la definiția „secretului fiscal”, acordarea informațiilor care sunt de interes public și nu amenință securitatea statului sau alte valori fundamentale protejate de Constituție. Astfel, carențele constituționale ale acestei definiții constau în lipsa posibilității Serviciului Fiscal de Stat și a subdiviziunilor sale de a acorda accesul la informațiile de interes public care nu prejudiciază contribuabilul și statul. Prevederile contestate nu permit existența unei relații de proporționalitate între valorile constituționale și nu asigură un echilibru între dreptul de acces la informații de interes public și protecția drepturilor contribuabililor. Prin urmare, prevederile contestate impun restricții excesive privind informațiile aflate în posesia Serviciului Fiscal. Aceste restricții depășesc limitele prevăzute de articolul 54 alin. (2) din Constituție. Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice conchide că prevederile contestate sunt susceptibile de a fi declarate neconstituționale.

C. Aprecierea Curții

1. Principii generale privind dreptul de acces la informații

35. Curtea reiterează că, potrivit articolului 34 alin. (1) și (2) din Constituție, dreptul persoanei de acces la orice informație de interes public nu poate fi îngrădit. Potrivit competențelor ce le revin, autoritățile publice sunt obligate să asigure informarea corectă a cetățenilor cu privire la treburile publice și la problemele de interes personal. Dreptul de acces la orice

HOTĂRÂRE PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 129 PUNCTUL 19) DIN CODUL FISCAL

informație vizează modul, mijloacele și condițiile în care se realizează administrarea treburilor de stat și dreptul de a difuza astfel de informații (HCC nr. 19 din 22 iunie 2015, § 31-32; HCC nr. 29 din 12 decembrie 2019, § 34). Curtea reține că prevederile menționate trebuie citite în lumina clauzelor limitative conținute de articolele 34 alin. (3) și 54 din Constituție (HCC nr. 3 din 14 ianuarie 2021, § 50).

36. Libertatea de exprimare constituie unul din fundamentele esențiale ale unei societăți democratice și una din condițiile de bază pentru progresul ei și pentru împlinirea fiecărei persoane. Orice limitare a exercițiului acestei libertăți trebuie justificată în mod convingător. Justificarea limitării trebuie să se facă cu respectarea standardului proporționalității, impus de articolul 54 din Constituție, standard care reclamă, *inter alia*, ca motivele avansate de către legislator să fie pertinente și suficiente (HCC nr. 29 din 12 decembrie 2019, §§ 37-38; HCC nr. 3 din 14 ianuarie 2021, § 52).

2. Aplicarea principiilor în prezenta cauză

a) Cu privire la respectarea standardului calității legii (dacă ingerința este „prevăzută de lege”)

37. Așa cum prevede articolul 54 alin. (2) din Constituție, exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor „prevăzute de lege”. Principiul legalității presupune îndeplinirea standardului calității prevederilor legale aplicabile (a se vedea HCC nr. 16 din 9 iunie 2020, § 48; HCC nr. 21 din 4 august 2020, § 46; HCC nr. 11 din 25 martie 2021, § 45), care este impus și de articolul 23 alin. (2) din Constituție.

38. Curtea subliniază că exigența legalității restrângerii exercițiului unui drept nu-i impune legislatorului obligația definirii tuturor termenilor folosiți în cuprinsul normelor de drept substanțial. În acest context, pornind de la principiul aplicabilității generale a legilor, Curtea reține că formularea lor nu poate prezenta o precizie absolută. Una dintre tehnicile standard de reglementare constă în recurgerea mai curând la categorii generale, decât la liste exhaustive. Astfel, multe legi folosesc, prin forța lucrurilor, formule mai mult sau mai puțin vagi, a căror interpretare și aplicare depind de practică. Oricât de clar ar fi redactată o normă juridică, în orice sistem de drept, există un element inevitabil de interpretare judiciară (a se vedea, *mutatis mutandis*, HCC nr. 18 din 30 iunie 2020, § 92).

39. Curtea observă că articolul 129 pct. 19) din Codul fiscal stabilește că secretul fiscal reprezintă orice informație de care dispun organele cu atribuții de administrare fiscală, inclusiv informațiile despre contribuabil care constituie secret comercial, cu excepția informațiilor despre încălcarea legislației fiscale.

40. Cu privire la condiția accesibilității, Curtea reține că prevederile contestate corespund acestui criteriu, deoarece ele se regăsesc în textul

HOTĂRÂRE PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 129 PUNCTUL 19) DIN CODUL FISCAL

Codului fiscal, republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, ediție specială din 8 februarie 2007.

41. Cu privire la condiția previzibilității normei contestate, Curtea constată că definiția și condițiile de furnizare a informațiilor care constituie secret comercial își găsesc detalierea în alte acte normative. De exemplu, articolul 2047 alin. (3) din Codul civil prevede că secretele comerciale sunt informațiile care îndeplinesc cumulativ următoarele cerințe: a) sunt secrete în sensul că nu sunt, ca întreg sau astfel cum se prezintă sau se articulează elementele acestora, cunoscute la nivel general sau ușor accesibile persoanelor din cercurile care se ocupă, în mod normal, de tipul de informații în cauză; b) au valoare comercială prin faptul că sunt secrete; c) au făcut obiectul unor măsuri rezonabile, în circumstanțele date, luate de către persoana care deține în mod legal controlul asupra informațiilor respective, pentru a fi păstrate secrete.

42. De asemenea, Curtea consideră că prin textul „orice informație de care dispun organele cu atribuții de administrare fiscală” pot fi avute în vedere informațiile care sunt obținute, prelucrate și gestionate de organele fiscale, având în vedere sfera largă de funcții și atribuții pe care le dețin (articolele 132⁴ și 133 din Codul fiscal). De exemplu, informațiile care conțin date cu caracter personal ale contribuabilului cum ar fi, *inter alia*, datele de identitate, datele despre domiciliul, serviciul sau proprietatea persoanei, cuantumul impozitelor și taxelor achitate de persoane fizice sau juridice etc. De asemenea, categoria „orice informație de care dispun organele cu atribuții de administrare fiscală” poate include și planul de acțiuni privind asigurarea securității informației, informații din dosarele de urmărire penală aflate în derulare, informații despre activitățile speciale de investigații referitoare la infracțiunile investigate etc.

43. Sub acest aspect, Curtea reamintește că o dispoziție legală nu poate fi ruptă din sistemul normativ din care face parte și nu poate acționa în mod izolat. Dimpotrivă, ea trebuie citită în coroborare cu celelalte dispoziții incidente ca făcând parte dintr-un sistem juridic coerent (a se vedea HCC nr. 18 din 30 iunie 2020, § 93).

44. Așadar, din analiza abstractă a normei contestate, Curtea reține că ingerința în dreptul la informație este prevăzută de lege.

b) Cu privire la legitimitatea scopului urmărit

45. Curtea reiterează că una dintre condițiile obligatorii pe care trebuie să le respecte ingerințele în articolul 34 din Constituție este raportarea la cel puțin un scop legitim prevăzut de articolul 54 din Constituție.

46. Curtea observă că Serviciul Fiscal de Stat și funcționarii fiscali au obligația, în cadrul acțiunilor de exercitare a funcției, de a ține evidența contribuabililor și a obligațiilor fiscale și de a nu divulga informația

HOTĂRÂRE PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 129 PUNCTUL 19) DIN CODUL FISCAL

referitoare la viața personală, la cinstea și demnitatea persoanei (articolul 136 pct. 11) și 18) din Codul fiscal). Astfel, informațiile aflate în posesia organelor fiscale și calificate ca secret fiscal pot conține date cu caracter personal, concept care presupune orice informație care ar putea identifica o persoană.

47. Curtea reamintește că viața privată reprezintă un concept vast, nesusceptibil de o definiție exhaustivă. Curtea Europeană a reținut, în jurisprudența ei, că numele, identificarea de gen, apartenența etnică, viziunea religioasă, informația privind starea sănătății, dreptul la reputație, orientarea sexuală ș. a. constituie elemente importante ale sferei personale protejate de articolul 8 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Acest articol, care stă, împreună cu jurisprudența care-l dezvoltă, la baza interpretării și aplicării articolului 28 din Constituție, poate include și activitățile cu caracter profesional sau de afaceri (a se vedea *Niemietz v. Germania*, 16 decembrie 1992, § 29) [HCC nr. 29 din 12 decembrie 2019, § 39; HCC nr. 5 din 25 februarie 2020, § 60].

48. Protecția datelor cu caracter personal are o importanță fundamentală pentru exercițiul dreptului persoanei la viața privată. Articolul 28 din Constituție garantează un drept la autodeterminare informațională, care le permite persoanelor să se bazeze pe dreptul lor la viața privată cu privire la informații care, deși neutre, sunt colectate, procesate și diseminate în mod colectiv și de o manieră în care face incident acest articol (a se vedea *Satakunnan Markkinapörssi Oy și Satamedia Oy v. Finlanda* [MC], 27 iunie 2017, § 137). Dezvăluirea de informații referitoare la numele unei persoane, de exemplu, face incident dreptul la respectarea vieții private, garantat de articolul 28 din Constituție (a se vedea *S. și Marper v. Regatul Unit* [MC], 4 decembrie 2008, § 66).

49. În jurisprudența sa, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a stabilit că noțiunea de „viață privată” poate include activități profesionale sau comerciale (*Niemietz v. Germania*, 16 decembrie 1992, § 29). Astfel, datele bancare pot constitui informații care vizează secretul profesional, iar respectarea secretului profesional intră în sfera de aplicare a noțiunii de „viață privată” din articolul 8 al Convenției Europene a Drepturilor Omului (a se vedea *Brito Ferrinho Bexiga Villa-Nova v. Portugalia*, 1 decembrie 2015, §§ 42-44). Așadar, informațiile care constituie secret comercial pot face incident articolul 28 din Constituție.

50. Curtea mai observă că Serviciul Fiscal de Stat și funcționarii fiscali trebuie să acționeze în scopul investigării, constatării și urmăririi penale a infracțiunilor date în competența sa, conform Codului de procedură penală, a acțiunilor ilicite ale contribuabililor (articolul 136 pct. 14) din Codul fiscal). Astfel, materialele urmăririi penale sunt confidențiale. Acestea nu pot fi date publicității decât cu autorizația persoanei care efectuează urmărirea penală și numai în măsura în care ea consideră că aceasta este posibil, cu respectarea

HOTĂRÂRE PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 129 PUNCTUL 19) DIN CODUL FISCAL

prezumției de nevinovăție, și ca să nu fie afectate interesele altor persoane și ale desfășurării urmăririi penale în condițiile Legii nr. 133 din 8 iulie 2011 privind protecția datelor cu caracter personal (articolul 212 din Codul de procedură penală).

51. Așadar, protecția datelor cu caracter personal, a informațiilor care constituie secret comercial și a informațiilor din cadrul urmăririi penale urmărește mai multe scopuri legitime generale prevăzute de articolul 54 alin. (2) din Constituție: protejarea drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicarea divulgării informațiilor confidențiale și prevenirea comiterii de infracțiuni (a se vedea, *mutatis mutandis*, HCC nr. 29 din 12 decembrie 2019, § 44; HCC nr. 22 din 6 august 2020, § 58).

52. De asemenea, Curtea notează că organele fiscale au, *inter alia*, obligația să păstreze secretul de stat (articolul 136 pct. 18) din Codul fiscal). Secretul de stat reprezintă informații protejate de stat în domeniul apărării naționale, economiei, științei și tehnicii, relațiilor externe, securității statului, asigurării ordinii de drept și activității autorităților publice, a căror divulgare neautorizată sau pierdere este de natură să aducă atingere intereselor și/sau securității Republicii Moldova (articolul 1 din Legea nr. 245 din 27 noiembrie 2008 cu privire la secretul de stat). Autoritățile publice și alte persoane juridice care solicită furnizarea unor informații atribuite secretului de stat sunt obligate să creeze condiții care ar asigura protecția acestor informații (articolul 19 alin. (2) din aceeași Lege).

53. Sub acest aspect, Curtea reține că informațiile de care dispune Serviciul Fiscal de Stat pot fi încadrate, în unele cazuri, nu doar în categoria secretului fiscal, dar și în cea a secretului de stat. Astfel, interdicția comunicării acestor categorii de informații poate fi justificată prin alte două scopuri legitime prevăzute de articolul 54 alin. (2) din Constituție: asigurarea securității naționale și a bunăstării economice a țării.

54. Prin urmare, restrângerea în discuție urmărește realizarea unor scopuri legitime prevăzute de articolul 54 alin. (2) din Constituție.

c) Cu privire la respectarea condiției ingerinței minime și la existența unui echilibru corect între principiile concurente

55. Curtea reține că Serviciul Fiscal de Stat tratează orice informație pe care o deține ca reprezentând secret fiscal.

56. Legislatorul a prevăzut o definiție mai generală a secretului fiscal și a reglementat câteva repere pentru identificarea informațiilor care reprezintă secret fiscal. Curtea constată că există repere, inclusiv normative, care ajută interpretul și destinatarul legii să stabilească informațiile care pot fi încadrate în categoria secretului fiscal (a se vedea §§ 41-42 *supra*). Sub acest aspect, Curtea consideră că nu este nici posibil și nici rezonabil ca legislatorul să

HOTĂRÂRE PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 129 PUNCTUL 19) DIN CODUL FISCAL

prevadă o listă exhaustivă de informații și de date care pot fi tratate ca secret fiscal, având în vedere multitudinea de situații care pot apărea în practică.

57. Curtea notează că, în privința unor prevederi normative cu caracter general, Curtea Europeană a stabilit că acestea constituie o modalitate mai practică de a atinge un scop legitim decât prevederile care permit o examinare de la caz la caz. Acest ultim sistem poate genera un risc semnificativ de incertitudine, de litigii, de costuri și de întârzieri (a se vedea *James și alții v. Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord*, 21 februarie 1986, § 68) [HCC nr. 17 din 23 iunie 2020, § 83].

58. Prin urmare, în acest caz, nu este posibilă detalierea prealabilă a informațiilor care ar constitui un secret fiscal, astfel încât să fie realizat principiul ingerinței minime în dreptul de acces la informații. Astfel, Curtea va trece la următoarea etapă a testului de proporționalitate, verificând dacă este asigurat un echilibru corect între gradul de afectare a dreptului de acces la informații și importanța realizării scopurilor legitime.

59. Curtea notează că, din perspectiva articolului 54 din Constituție, în această cauză există un conflict de principii.

60. Curtea trebuie să stabilească, la această etapă, care este ponderea principiilor concurente. Dreptul de acces la informații reprezintă primul principiu de care beneficiază persoanele care solicită acordarea informațiilor de către organele fiscale. Principiile care vin în concurs cu dreptul de acces la informații sunt asigurarea securității naționale și a bunăstării economice, protecția drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicarea divulgării informațiilor confidențiale și prevenirea comiterii de infracțiuni.

61. Așadar, Curtea observă că toate principiile concurente au un caracter relativ. Cu alte cuvinte, niciunul din aceste principii nu are, la modul abstract, o prioritate absolută. Astfel, nu se poate afirma existența unor poziții avantajate. Constituția Republicii Moldova nu stabilește o ierarhie *a priori* între aceste principii concurente. Ca o chestiune de principiu, ele merită un respect egal (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Timciuc v. România*, 12 octombrie 2010, § 144; *Von Hannover v. Germania* (nr. 2) [MC], 7 februarie 2012, § 106; *Bédat v. Elveția*, 29 martie 2016, § 52; *OOO Regnum v. Rusia*, 8 septembrie 2020, § 63). Prin urmare, ele trebuie puse în balanță de o manieră care le recunoaște importanța într-o societate bazată pe pluralism, pe toleranță și pe spiritul deschis, așa cum trebuie să fie societatea din Republica Moldova (HCC nr. 29 din 12 decembrie 2019, §§ 47-48).

62. Totuși, Curtea observă că legislatorul a acordat o prioritate absolută scopurilor legitime, prin interzicerea accesului la informații care reprezintă secret fiscal, în detrimentul dreptului de acces la informații, care face parte din dreptul mai vast la libera exprimare. O excepție este dezvăluirea informațiilor în procedurile judecătorești publice sau în baza hotărârilor judiciare pe problemele legate de utilizarea metodelor indirecte de estimare a veniturilor persoanelor fizice (articolul 226¹⁶ alin. (11) din Cod). De

HOTĂRÂRE PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 129 PUNCTUL 19) DIN CODUL FISCAL

asemenea, organele cu atribuții de administrare fiscală sunt în drept să prezinte informațiile de care dispun referitor la un contribuabil concret autorităților și instituțiilor menționate la articolul 131 alineatele (5)-(10) din Codul fiscal.

63. Curtea reține că interdicția furnizării unor informații de către organele fiscale nu poate fi considerată, în toate cazurile, că urmărește realizarea vreunui scop legitim prevăzut de articolul 54 alin. (2) din Constituție. Totodată, unele informații deținute de Serviciul Fiscal de Stat nu pot fi încadrate în categoria secretului fiscal și nu pot fi excluse din sfera interesului public, la modul abstract. Mai mult, pot exista informații care, deși nu pot fi dezvăluite pentru că s-ar realiza, astfel, un scop legitim, la o punere în balanță, ele trebuie să fie dezvăluite, pentru că confidențialitatea lor nu are o pondere mai mare decât necesitatea asigurării accesului la informații. Totuși, concluziile depind de circumstanțele factuale și juridice ale fiecărui caz, iar la aceste concluzii pot ajunge, pe de o parte, funcționarii responsabili din cadrul organelor fiscale, cărora li se solicită accesul la aceste informații, iar pe de altă parte, judecătorii de drept comun, în eventualitatea în care sunt sesizați în privința unui refuz al funcționarilor de a asigura accesul la informații.

64. Sub acest aspect, Curtea subliniază că echilibrul dintre principiile concurente nu trebuie să presupună existența unei sarcini individuale și excesive pentru persoane (HCC nr. 16 din 9 iunie 2020, § 74). Astfel, Curtea consideră că interdicția absolută a divulgării secretului fiscal este o sarcină excesivă pentru persoanele care solicită furnizarea unor informații și, prin urmare, dreptul lor de acces la informații este garantat, la modul abstract, de o manieră insuficientă.

65. Curtea subliniază că a examinat un caz similar privind accesul la informațiile referitoare la declararea voluntară a bunurilor (Hotărârea nr. 29 din 12 decembrie 2019). În această hotărâre, Curtea a verificat constituționalitatea articolului 16 alin. (9) din Legea privind declararea voluntară și stimularea fiscală, care stabilea că, prin derogare de la prevederile articolului 131 din Codul fiscal, informațiile aferente executării acestei legi se vor prezenta doar la solicitarea Autorității Naționale de Integritate, a Serviciului Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor și a subiectului declarării voluntare. Curtea a observat că acest articol interzice accesul la informații care pot conduce la identificarea unui subiect al declarării voluntare și accesul la informații care nu contribuie la identificarea unei persoane. Curtea a reținut că scopul care transpare din prevederile contestate este protecția datelor cu caracter personal, concept care se încadrează în trei scopuri legitime generale prevăzute de articolul 54 alin. (2) din Constituție: protejarea drepturilor altor persoane, prevenirea infracțiunilor și împiedicarea divulgării informațiilor confidențiale (§ 44). Totuși, Curtea a observat că legislatorul a acordat o prioritate absolută

HOTĂRÂRE PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 129 PUNCTUL 19) DIN CODUL FISCAL

dreptului la respectarea vieții private, prin interzicerea accesului la informații care conțin date cu caracter personal, în detrimentul dreptului de acces la informații, care face parte din dreptul mai vast la libera exprimare (§ 46). În acest sens, Curtea a reținut că carențele constituționale ale prevederilor contestate constau, în primul rând, în lipsa unei proceduri și a unor criterii directe clare de acordare a accesului la informațiile privind subiectele declarării voluntare de către funcționarii Serviciului Fiscal de Stat. În al doilea rând, ele constau în imposibilitatea legală a judecătorilor de drept comun, care se confruntă cu cazuri concrete în care sunt contestate refuzuri ale Serviciului Fiscal de Stat de acordare a accesului la informații de acest gen, de a pune în balanță și de a pondera cele două drepturi concurente, care merită, în general, un respect egal, în funcție de circumstanțele factuale și juridice ale fiecărui caz (§ 50). În consecință, Curtea a reținut caracterul neconstituțional al articolului 16 alin. (9) din Legea privind declararea voluntară și stimularea fiscală, pentru că acesta stabilește o ierarhie între cele două drepturi care nu este permisă de Constituție (într-o interpretare care are în vedere jurisprudența relevantă a Curții Europene a Drepturilor Omului). Curtea a subliniat că prevederea contestată nu permitea existența unei relații rezonabile de proporționalitate între valorile concurente, nu asigură un just echilibru între dreptul de acces la informație și protecția vieții private și, prin urmare, restricția nu este necesară într-o societate democratică (§ 51). Astfel, Curtea a enunțat criterii care pot fi utilizate la punerea în balanță a dreptului de acces la informații de interes public cu dreptul la respectarea vieții private: (a) contribuția informației solicitate la o dezbatere de interes public; (b) gradul de notorietate a persoanei/persoanelor afectate de informația solicitată; (c) conținutul, forma și consecințele publicării informației; (d) alte criterii relevante pentru cazul pe care îl examinează (punctul 3 din dispozitiv).

66. Așadar, și în prezenta cauză, Curtea reține lipsa unui echilibru corect între principiile concurente, *i.e.* dreptul de acces la informații, garantat de articolul 34 din Constituție, și scopurile legitime, prevăzute de articolul 54 alin. (2) din Constituție (asigurarea securității naționale și a bunăstării economice, protecția drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicarea divulgării informațiilor confidențiale și prevenirea comiterii de infracțiuni). Curtea consideră că echilibrul corect ar putea fi asigurat prin punerea în balanță și ponderarea principiilor concurente de către organele fiscale și instanțele de judecată. De asemenea, Curtea subliniază că atât funcționarii, cât și judecătorii care se confruntă cu asemenea cazuri pot asimila mai ușor tehnica punerii în balanță, studiind jurisprudența relevantă a Curții Europene (*e.g. Bédat v. Elveția*, 29 martie 2016; *Rashkin v. Rusia*, 7 iulie 2020; *OOO Regnum v. Rusia*, 8 septembrie 2020; *Benitez Moriana și Iñigo Fernandez v. Spania*, 9 martie 2021).

67. În acest condiții, Curtea menționează că organele fiscale și instanțele de judecată trebuie să evalueze cererile de furnizare a unor informații în

HOTĂRÂRE PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 129 PUNCTUL 19) DIN CODUL FISCAL

funcție de circumstanțele factuale și juridice ale fiecărui caz concret, verificând dacă aceste informații nu urmăresc niciun scop legitim și pot fi comunicate, dacă informațiile solicitate reprezintă un secret fiscal care nu poate fi divulgat, deoarece urmăresc realizarea scopurilor legitime prevăzute de articolul 54 din Constituție, și dacă nu există o ingerință disproporționată în dreptul de acces la informație. Această evaluare se face prin punerea în balanță a drepturilor și intereselor concurente și prin asigurarea unui echilibru corect între aceste principii, pornind de la criteriile și raționamentele menționate în Hotărârea nr. 29 din 12 decembrie 2019.

68. Rezumând cele enunțate *supra*, Curtea conchide că articolul 129 punctul 19) din Codul fiscal este constituțional, în măsura în care organele fiscale și instanțele de judecată pot verifica, la examinarea cazurilor privind accesul la informații, existența unui scop legitim pentru îngrădirea accesului la informațiile care constituie secret fiscal și pot pune în balanță principiile concurente.

Din aceste motive, în baza articolelor 135 alin.(1) litera a) și 140 din Constituție, 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 6, 61, 62 literele a) și e) și 68 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

HOTĂRĂȘTE:

1. *Se admite parțial* sesizarea privind controlul constituționalității articolului 129 punctul 19) din Codul fiscal, depusă de către dl Dumitru Alaiba, deputat în Parlamentul Republicii Moldova.

2. *Se recunoaște constituțional* articolul 129 punctul 19) din Codul fiscal în măsura în care organele fiscale și instanțele de judecată pot verifica, la examinarea cazurilor privind accesul la informații, existența unui scop legitim pentru îngrădirea accesului la informațiile care constituie secret fiscal și pot pune în balanță principiile concurente.

3. Prezenta hotărâre 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

Domnica MANOLE

*Chișinău, 10 august 2021
HCC nr. 24
Dosarul nr. 39a/2021*