



29 martie 2023

Nr. 04-1/1-778

La Nr.

din

**Curtea Constituțională,
a Republicii Moldova**

str. Alexandru Lăpușeanu nr. 28,
Chișinău MD 2004,
Republica Moldova

Opinie

AMICUS CURIAE

pentru Curtea Constituțională

asupra excepția de neconstituționalitate a prevederilor articolului 22¹ alin. (1) lit. c)
și a articolului 27³ lit. d) din Legea privind activitatea particulară de detectiv și de pază nr.
283 din 4 iulie 2003

prezentată de

Ceslav Panico, Avocatul Poporului

1. ÎNTRUDUCERE

Pe rol la Curtea Constituțională a Republicii Moldova se află în examinare excepția de neconstituționalitate a prevederilor articolului 22¹ alin. (1) lit. c) și a articolului 27³ lit. d) din Legea privind activitatea particulară de detectiv și de pază nr. 283 din 4 iulie 2003.

Curtea Constituțională a solicitat Opinia Avocatului Poporului pe marginea acestei excepții.

În acest context, Avocatul Poporului prezintă Opinia/Amicus Curiae în conformitate cu standardele în domeniul drepturilor omului.

2. NORMELE LEGALE CONTESTATE

Legea privind activitatea particulară de detectiv și de pază nr. 283/2003:

Articolul 22¹. Condițiile de autorizare a activității particulare de pază

(1) Condițiile de autorizare a activității particulare de pază sînt următoarele:

...

c) încadrarea în activitatea particulară de pază doar a persoanelor care:

...

– nu au fost condamnate pentru infracțiuni săvîrșite cu intenție, conform unei hotărîri judecătorești definitive;

Articolul 27³. Restricții în activitatea lucrătorilor subdiviziunilor de pază intern

Se interzice încadrarea în activitatea subdiviziunilor de pază internă a persoanei care:

...

d) a fost condamnată pentru infracțiune săvîrșită cu intenție;

3. STANDARDELE NAȚIONALE ȘI INTERNAȚIONALE RELEVANTE

Constituția Republicii Moldova

Articolul 1

(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 sînt garantate.

Articolul 16

Egalitatea

(1) Respectarea și ocrotirea persoanei constituie o îndatorire primordială a statului.

(2) Toți cetățenii Republicii Moldova sînt 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.

Articolul 23

Dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle

(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 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 restrîngeri decît celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sînt 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 restrîngerea drepturilor proclamate în articolele 20-24.

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

Declarația Universală a Drepturilor Omului

Articolul 23

1. Orice persoană are dreptul la muncă, la libera alegere a muncii, la condiții echitabile și satisfăcătoare de muncă, precum și la ocrotire împotriva șomajului.

2. Toți oamenii au dreptul, fără nici o discriminare, la salariu egal pentru muncă egală.

3. Orice om care muncește are dreptul la o remunerație echitabilă și satisfăcătoare care să-i asigure lui precum și familiei sale o existență conformă cu demnitatea umană și completată, dacă este cazul, cu alte mijloace de protecție socială.

4. Orice persoană are dreptul să întemeieze cu alte persoane sindicate și de a se afilia la sindicate pentru apărarea intereselor sale.

Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale

Articolul 6

1. Statele părți la prezentul Pact recunosc dreptul la muncă ce cuprinde dreptul pe care îl are orice persoană de a obține posibilitatea să-și câștige existența printr-o muncă liber aleasă sau acceptată și vor lua măsuri potrivite pentru garantarea acestui drept.

2. Măsurile pe care fiecare stat parte la prezentul Pact le va lua spre a asigura deplina exercitare a acestui drept trebuie să includă orientarea și pregătirea tehnică și profesională, elaborarea de programe, de măsuri și de tehnici potrivite pentru a asigura o dezvoltare economică, socială și culturală constantă și o deplină întrebuințare productivă a brațelor de muncă în condiții care garantează indivizilor folosința libertăților politice și economice fundamentale.

Carta Socială Europeană (revizuită)

Articolul 1 Dreptul la muncă

În vederea exercitării efective a dreptului la muncă, părțile se angajează:

1. să recunoască drept unul dintre principalele obiective și responsabilități, realizarea și menținerea nivelului cel mai ridicat și stabil posibil al locului de muncă în vederea realizării unui loc de muncă cu normă întreagă;

2. să protejeze de o manieră eficientă dreptul lucrătorului de a-și câștiga existența printr-o muncă liber întreprinsă;

Convenția pentru apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților fundamentale

Articolul 8 Dreptul la respectarea vieții private și de familie

1. Orice persoană are dreptul la respectarea vieții sale private și de familie, a domiciliului său și a corespondenței sale.

2. Nu este admis amestecul unei autorități publice în exercitarea acestui drept decât în măsura în care acesta este prevăzut de lege și constituie, într-o societate democratică, o măsură necesară pentru securitatea națională, siguranța publică, bunăstarea economică a țării, apărarea ordinii și prevenirea faptelor penale, protecția sănătății, a moralei, a drepturilor și a libertăților altora.

Protocolul nr. 7 la Convenția pentru apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților fundamentale

Articolul 4 Dreptul de a nu fi judecat sau pedepsit de două ori

„1. Nimeni nu poate fi urmărit sau pedepsit penal de către jurisdicțiile aceluiași stat pentru săvârșirea infracțiunii pentru care a fost deja achitat sau condamnat printr-o hotărâre

definitivă conform legii și procedurii penale ale acestui stat.

4. CONCLUZII

Avocatul Poporului constată că obiectul excepției de neconstituționalitate îl constituie articolul 22¹ alin. (1) lit. c) din Legea privind activitatea particulară de detectiv și de pază, în partea în care, pentru autorizarea activității particulare de pază, stabilește condiția încadrării în această activitate doar a persoanelor care nu au fost condamnate pentru infracțiuni săvârșite cu intenție, conform unei hotărâri judecătorești definitive precum și art. 27³ lit. d) prin care stabilește interdicția încadrării în activitatea subdiviziunilor de pază internă a persoanei care a fost condamnată pentru infracțiune săvârșită cu intenție.

Autorul excepției a invocat că prevederile respective contravin art.16, 43 și 54 din Constituția Republicii Moldova.

Analizând prevederile contestate și raportându-le la situația descrisă de autorul excepției de neconstituționalitate, constatăm următoarele.

Principalele obiective ale Legii nr.283/2003 privind activitatea particulară de detectiv și de pază sânt: a) reglementarea procesului organizatoric de acordare, în bază de contract, a serviciilor particulare de pază de către persoane autorizate în modul stabilit și a serviciilor particulare de investigare; b) asigurarea respectării drepturilor și intereselor legitime ale clienților; c) asigurarea protecției sociale a lucrătorilor din organizațiile de detectiv și de pază; d) contribuirea la respectarea intereselor statului și la menținerea ordinii publice; e) asigurarea controlului de stat asupra modului de desfășurare a serviciilor particulare de investigare și de pază; f) prevenirea și combaterea fenomenului infracțional în organizațiile de detectiv și de pază.

În articolul 3 legea definește *activitate particulară de detectiv* – gen de activitate care constă în acordarea serviciilor de investigare, desfășurat de către persoane specializate în domeniu, în bază de contract, conform condițiilor prevăzute de prezenta lege; iar *activitate particulară de pază* - gen de activitate autorizat de acordare a serviciilor de pază întru apărarea vieții, sănătății și bunurilor de către persoane specializate în domeniu, în bază de contract, conform condițiilor de autorizare.

Articolul 4 din Lege prevede că activitatea particulară de detectiv și de pază se întemeiază pe principiile legalității, umanismului, echității sociale, respectării drepturilor și libertăților persoanei și se desfășoară în interacțiune cu autoritățile publice și asociațiile obștești în vederea asigurării ordinii de drept.

Articolul 22¹ din Lege stabilește condițiile pentru desfășurarea activității particulare de detectiv și condițiile de autorizare a activității particulare de pază. O condiție pe care o contestă și autorul excepției de neconstituționale ține de faptul că încadrarea în activitatea particulară de pază și detectivi pot fi admise *doar pentru persoane care nu au fost condamnate pentru infracțiuni săvârșite cu intenție, conform unei hotărâri judecătorești definitive.*

Iar articolul 27³ din lege interzice încadrarea în activitatea subdiviziunilor de pază internă a persoanei *care a fost condamnată pentru infracțiune săvârșită cu intenție*.

Avocatul Poporului observă că o cerință similară se regăsește și în articolul 18¹ din Legea nr. 283/2003 pentru desfășurarea activității particulare de detectiv.

Din normele contestate rezultă că suntem în prezența unui drept de a desfășura o activitate și restrângerea care este o pedeapsă, sancțiune cu caracter penal.

În această speță, Avocatul Poporului observă incidența articolelor 23 și 54 coroborate cu articolul 43 din Constituție.

Articolul 43 din Constituție garantează oricărei persoane dreptul la muncă, la libera alegere a muncii, la condiții echitabile și satisfăcătoare de muncă, precum și la protecție împotriva șomajului.

Dreptul la muncă reprezintă un drept social-economic complex, garantat de articolul 43 din Constituție, însă exigențele și condițiile legale ce conferă titularului dreptul la muncă nu pot fi ignorate.

Libertatea muncii nu poate fi una absolută și nelimitată. Dreptul la muncă trebuie exercitat în condițiile legii. Nerespectarea prevederilor legale are drept consecință imposibilitatea desfășurării unui gen de activitate sau a ocupării unei anumite funcții.

Pe plan internațional dreptul la muncă este garantat de articolul 23 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, articolul 6 din Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, articolul 27 din Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități, art.1 din Carta Socială Europeană (revizuită), precum și de Convențiile OIM.

Potrivit Comentariului general nr. 18 a Comitetului pentru drepturile economice, sociale și culturale, statele au obligația de a proteja dreptul la muncă care include, în special, obligațiile statelor de a adopta legislație sau de a implementa măsuri pentru a asigura accesul egal la muncă și formare profesională. Totodată, accesul la muncă trebuie să corespundă criteriilor de disponibilitate, accesibilitate, acceptabilitate și de calitate.

Deși din articolul 8 din CEDO nu derivă dreptul general al ocupării unui loc de muncă, dreptul de acces la o funcție publică și nici dreptul de a alege o anumită profesie, noțiunea de „viață privată” nu exclude, în principiu, activitățile cu caracter profesional sau comercial [*Jankauskas împotriva Lituaniei (nr. 2), pct. 56-57; Fernández Martínez împotriva Spaniei (MC), pct. 109-110; Bărbulescu împotriva României (MC)*].

Așadar, restricțiile impuse în privința accesului la o profesie afectează „viața privată” [*Sidabras și Dziautas împotriva Lituaniei, pct. 47; Bigaeva împotriva Greciei, pct. 22-25; a se vedea și Jankauskas împotriva Lituaniei (nr. 2), pct. 56, și Lekaviciene împotriva Lituaniei, pct. 36, restricțiile privind înscrierea unei persoane în barou ca urmare a unei condamnări], precum și pierderea locului de muncă [*Fernández Martínez împotriva Spaniei (MC), pct. 113*]. De asemenea, s-a constatat că eliberarea din funcție constituie o ingerință în dreptul la respectarea vieții private (*Ozpinar împotriva Turciei, pct. 43- 48*).*

În cauza *Thlimmenos împotriva Greciei*, Curtea Europeană a conchis că excluderea persoanei de la profesia de expert contabil nu a urmărit un scop legitim. Nu exista nicio justificare obiectivă și rezonabilă pentru a-l trata pe reclamant la fel ca pe alte persoane condamnate pentru o infracțiune gravă. Pentru a garanta respectarea articolul 14, coroborat cu articolul 9, statul ar fi trebuit să introducă excepții corespunzătoare de la norma care le interzice persoanelor condamnate pentru o infracțiune gravă să exercite profesia de expert contabil.

Ombudsmanul consideră că stabilirea unor criterii pentru exercitarea anumitor activități nu poate fi privită *a priori* ca o încălcare a dreptului constituțional la muncă sau ca o discriminare în raport cu exercitarea altor activități. Asemenea limitare poate avea un caracter necesar atunci când este determinată de specificul unei profesii, care, se datorează exigențelor sporite față de persoane, cum este și în cazul cadrului normativ care reglementează activitatea particulară de detectiv și de pază care urmărește obiective specifice.

Normele contestate nu stabilesc dacă este vorba despre antecedente penale stinse sau nestinse. Curtea Constituțională a menționat anterior *"Textul de lege contestat nu poate comporta o explicație rațională privind necesitatea aplicării sale în cazul unor persoane ale căror antecedente penale s-au stins sau care au fost reabilitate prin hotărâri judecătorești, la mult timp după ce le-au fost anulate toate incapacitățile și decăderile din drepturi legate de antecedentele penale, așa cum prevăd articolele 111 alin. (3) și 112 alin. (2) din Codul penal."*¹ (pct.62)

De remarcat, că spre exemplu, condiția de *a nu avea antecedente penale nestinse pentru infracțiuni săvârșite cu intenție, este prevăzut în Legea nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, Legea nr.1260/2002 cu privire la avocatură. Articolul 13 din Legea nr. 288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne stabilește cerința pentru candidați de a nu avea antecedente penale.*

Menționăm că potrivit articolul 54 alin.(4) din Constituție, restrângerea unui drept trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.

Luând în considerare că natura restricțiilor este criteriul după care se apreciază proporționalitatea ingerinței aduse dreptului constituțional la muncă, consider că prevederile contestate nu privesc de substanță dreptul la muncă, ci doar condiționează exercițiul acestuia de lipsa temeiurilor specificate în lege.

Pe de altă parte observăm că prevederile contestate operează o restrângere a dreptului de a desfășura activitate de detectiv și de pază, pe temeiul unei condamnări pentru infracțiuni săvârșite cu intenție, fără a face o distincție după cum această condamnare

¹ Hotărârea Curții Constituționale nr.15 din 22 mai 2018

vizează specificul și gravitatea acestora, și deci fără a circumstanțია proporționalitatea ei prin raportare la dreptul restrâns.

Articolul 4 din Protocolul nr. 7 consacra un drept fundamental care garantează că nimeni nu poate fi urmărit sau pedepsit penal pentru săvârșirea unei infracțiuni pentru care a fost deja achitat sau condamnat printr-o hotărâre definitivă [Marguș împotriva Croației (MC), pct. 114; Sergey Zolotukhin împotriva Rusiei (MC), pct. 58; Nikitin împotriva Rusiei, pct. 35, și Kadusic împotriva Elveției, pct. 82]. Repetarea procesului sau a pedepsei este elementul central al situației juridice vizate de art. 4 din Protocolul nr. 7 (Nikitin împotriva Rusiei, pct. 35).

Antecedentele penale reprezintă o stare juridică a persoanei, ce apare din momentul rămânerei definitive a sentinței de condamnare, generând consecințe de drept nefavorabile pentru condamnat **până la momentul stingerii antecedentelor penale sau reabilitării**. Iar articolele 111 și 112 din Codul penal descriu situațiile în care au loc stingerea antecedentelor penale, precum și reabilitarea judecătorească.

În concluzie, Avocatul Poporului susține că normele contestate procedează la restrângerea dreptului la muncă fără cuvenitele circumstanțieri, determinări, precizări, care să justifice previzibilitatea acestei restrângeri și în mod special proporționalitatea ei, ceea ce aduce atingere articolelor 23 și 54 coroborate cu articolul 43 din Constituție.

**Cu cele mai înalte
considerațiuni,**

Digitally signed by Panico Ceslav
Date: 2023.03.28 17:45:49 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



**Ceslav PANICO,
Avocatul Poporului (Ombudsmanul)**

Ex. Muntean Ig.