Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

HOTĂRÂRE

PRIVIND EXCEPȚIA DE NECONSTITUȚIONALITATE

a unor prevederi din Legea cu privire la secretul de stat nr. 245 din 27 noiembrie 2008 şi a unor prevederi din Regulamentul cu privire la asigurarea regimului secret în cadrul autorităților publice şi al altor persoane juridice, adoptat prin Hotărârea Guvernului nr. 1176 din 22 decembrie 2010

(garanțiile refuzului de acordare a dreptului de acces la secretul de stat)

(*sesizarea nr. 109g/2022*)

CHIȘINĂU

8 august 2023

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

dlui Nicolae ROȘCA, *Președinte,*
dnei Domnica MANOLE,
dnei Liuba ȘOVA,
dlui Serghei ȚURCAN,
dlui Vladimir ȚURCAN, *judecători*,
cu participarea dnei Iulia Vartic, *asistent judiciar*,

Având în vedere sesizarea înregistrată la 11 iulie 2022,
Examinând sesizarea menționată în ședință publică,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând în camera de consiliu,

Pronunță următoarea hotărâre:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a articolului 25 alin. (1) lit. i) din Legea cu privire la secretul de stat nr. 245 din 27 noiembrie 2008 și a pct. 109 din Regulamentul cu privire la asigurarea regimului secret în cadrul autorităților publice şi al altor persoane juridice, adoptat prin Hotărârea Guvernului nr. 1176 din 22 decembrie 2010, ridicată de dl avocat Igor Hlopețchi, în interesele dlui Vladlen Stadler, în cauza de contencios administrativ nr. 3a-1040/2021, pendinte la Curtea de Apel Chișinău.

2. Sesizarea a fost trimisă la Curtea Constituțională de un complet de judecători de la Curtea de Apel Chișinău, format din dnii Ghenadie Mîra, Grigore Daschevici și dna Angela Bostan, pe baza articolului 135 alin. (1) lit. a) și lit. g) din Constituție.

3. Prin decizia Curții Constituționale din 4 aprilie 2023, 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 Serviciului de Informații și Securitate.

5. În ședința publică a Curții a fost prezent reprezentantul autorului sesizării, dl avocat Igor Hlopețchi. Parlamentul a fost reprezentat de dna Claudia Lachi, consultant principal în cadrul Serviciului reprezentare la Curtea Constituţională şi la organele de drept, din cadrul Direcţiei generale juridice a Secretariatului Parlamentului. Guvernul a fost reprezentat de dl Eduard Serbenco, Secretar de Stat al Ministerului Justiţiei.

ÎN FAPT

I. Circumstanțele litigiului principal

6. Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, din 27 octombrie 2020, dl Vladlen Stadler a fost restabilit în funcția de șef al Biroului Vamal Sud. În acest

context, dl Vladlen Stadler a fost supus verificării pentru acordarea accesului la secretul de stat.

7. La 16 decembrie 2020, Serviciul Vamal a emis, pe baza articolului 25 alin. (1) lit. i) din Legea cu privire la secretul de stat și pct. 110 și 113 din Regulamentul cu privire la asigurarea regimului secret în cadrul autorităţilor publice şi al altor persoane juridice, adoptat prin Hotărârea Guvernului nr. 1176 din 22 decembrie 2010, un ordin prin care i-a refuzat acordarea accesului la secretul de stat dlui Vladlen Stadler, cu trecerea temporară în funcția de inspector superior post vamal intern de control Răscăieți, Biroul Vamal Centru.

8. La 25 ianuarie 2021, dl Vladlen Stadler a contestat ordinul Serviciului Vamal în instanța de contencios administrativ. Printr-o hotărâre din 18 mai 2021, Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani, a respins acțiunea.

9. Nefiind de acord cu această hotărâre, dl Vladlen Stadler a formulat un apel la Curtea de Apel Chișinău.

10. În cadrul procedurii de apel, dl avocat Igor Hlopețchi a ridicat excepția de neconstituționalitate a articolului 25 alin. (1) lit. i) din Legea cu privire la secretul de stat și a pct. 109 din Regulamentul cu privire la asigurarea regimului secret în cadrul autorităţilor publice şi al altor persoane juridice.

11. Printr-o încheiere din 7 iunie 2022, completul de judecători de la Curtea de Apel Chișinău a admis ridicarea excepției de neconstituționalitate şi a trimis sesizarea la Curtea Constituțională, în vederea soluționării acesteia.

II. Legislația pertinentă

12. Prevederile relevante ale Constituției sunt următoarele:

Articolul 20
Accesul liber la justiție

„(1) Orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanţelor judecătoreşti competente împotriva actelor care violează drepturile, libertăţile şi interesele sale legitime.

(2) Nici o lege nu poate îngrădi accesul la justiţie.”

Articolul 26
Dreptul la apărare

„(1) Dreptul la apărare este garantat.

(2) Fiecare om are dreptul să reacționeze independent, prin mijloace legitime, la încălcarea drepturilor şi libertăților sale.

[…].”

Articolul 43
Dreptul la muncă şi la protecția muncii

„(1) Orice persoană are dreptul la muncă, la libera alegere a muncii, la condiţii echitabile şi satisfăcătoare de muncă, precum şi la protecţia împotriva şomajului.

(2) Salariaţii au dreptul la protecţia muncii. Măsurile de protecţie privesc securitatea şi igiena muncii, regimul de muncă al femeilor şi al tinerilor, instituirea unui salariu minim pe economie, repaosul săptămânal, concediul de odihnă plătit, prestarea muncii în condiţii grele, precum şi alte situaţii specifice.

[…].”

Articolul 54
Restrângerea exerciţiului unor drepturi sau al unor libertăţi

„(1) În Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile şi libertăţile fundamentale ale omului şi cetăţeanului.

(2) Exerciţiul drepturilor şi libertăţilor nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internaţional şi sunt necesare în interesele securităţii naţionale, integrităţii teritoriale, bunăstării economice a ţării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă şi infracţiunilor, protejării drepturilor, libertăţilor şi demnităţii altor persoane, împiedicării divulgării informaţiilor confidenţiale sau garantării autorităţii şi imparţialităţii justiției.

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

(4) Restrângerea trebuie să fie proporţională cu situaţia care a determinat-o şi nu poate atinge existenţa dreptului sau a libertăţii.”

13. Prevederile relevante ale Legii cu privire la secretul de stat nr. 245 din 27 noiembrie 2008:

Articolul 25
Refuzul de acordare a dreptului de acces la secretul de stat

„(1) Dreptul de acces la secretul de stat îi este refuzat cetățeanului în cazurile:

[…]

i) comunicării de către cetățean a unor date incomplete sau neautentice la perfectarea dreptului de acces la secretul de stat;

[…].

(2) Decizia privind refuzul de a acorda dreptul de acces la secretul de stat se adoptă de către conducătorul autorității publice sau al altei persoane juridice ținându-se cont de rezultatele verificării fiecărui cetățean în parte, se comunică în scris cetățeanului şi poate fi contestată în conformitate cu prevederile Codului administrativ.”

14. Prevederile relevante ale Regulamentului cu privire la asigurarea regimului secret în cadrul autorităților publice şi al altor persoane juridice, adoptat prin Hotărârea Guvernului nr. 1176 din 22 decembrie 2010, sunt următoarele:

„109. Concluzia cu privire la imposibilitatea de acordare cetățeanului a dreptului de acces la secretul de stat trebuie să conțină temeiul corespunzător prevăzut în articolul 25 alineatul (1) din Lege, care a servit drept bază pentru adoptarea ei. Aceasta este executorie pentru persoanele cu funcții de răspundere împuternicite să adopte decizia privind acordarea dreptului de acces la secretul de stat, însă nu exclude posibilitatea înaintării unei solicitări repetate după înlăturarea circumstanțelor care fac imposibilă acordarea dreptului de acces la secretul de stat.”

ÎN DREPT

I. **Argumentele autorului excepției de neconstituționalitate**

15. Autorul excepției de neconstituționalitate susține că prevederile contestate sunt neclare și imprevizibile. Acesta consideră că simpla trimitere la articolul din lege pe care se bazează refuzul de acordare a accesului la secretul de stat, fără o motivare convingătoare, nu este suficientă să-i asigure dreptul la apărare.

16. În opinia sa, prevederile contestate reprezintă o omisiune și nu-i oferă dreptul să cunoască probele și motivele care au stat la baza refuzului. Prin urmare, normele contestate nu-i asigură un proces adversarial și egalitatea armelor, iar controlul judecătoresc exercitat împotriva refuzului de acordare a accesului la secretul de stat se limitează la verificarea respectării cerințelor legale, fără să se examineze proporționalitatea măsurii.

17. Autorul susține că modul în care sunt formulate normele contestate îi oferă Serviciului de Informații și Securitate o marjă discreționară largă. În special, acesta susține că: a) Serviciul de Informații și Securitate desfășoară, de fapt, o procedură disciplinară împotriva persoanei, fără să o audieze până la emiterea concluziei cu privire la posibilitatea sau imposibilitatea de a-i acorda dreptul de acces la secretul de stat; b) Serviciul de Informații și Securitate își arogă atribuțiile unei instanțe de judecată și aplică o sancțiune similară ca gravitate sancțiunii penale, deoarece prin emiterea concluziei cu privire la imposibilitatea de acordare a dreptului de acces la secretul de stat îi interzice persoanei să ocupe o funcție publică pe un termen nedeterminat; c) concluzia cu privire la imposibilitatea de acordare a dreptului de acces la secretul de stat operează de o manieră automată, iar persoana nu dispune de mijloace de a se apăra în cadrul procedurilor de verificare efectuate de Serviciul de Informații și Securitate.

18. Potrivit autorului excepției, norma contestată este contrară articolelor 1 alin. (3), 4, 16, 20, 23, 26, 28, 43, 54 din Constituție.

II. Argumentele autorităților care și-au prezentat opiniile

19. Președintele Republicii susține că Legea cu privire la secretul de stat prevede, în mod exhaustiv, cazurile în care Serviciul de Informații de Securitate poate refuza acordarea dreptului de acces la secretul de stat. Totodată, refuzul de a acorda persoanei dreptul de acces la secretul de stat urmărește scopul legitim al protejării siguranței naționale. Astfel, transferul persoanei într-o altă funcție care nu are nicio atribuție cu informațiile secrete de stat sau concedierea acesteia ca urmare a refuzului de a-i acorda dreptul de acces la secretul de stat constituie o măsură necesară scopului urmărit și, astfel, este conformă articolului 43 din Constituție. Mai mult, persoana are dreptul să conteste decizia privind refuzul de a-i acorda dreptul de acces la secretul de stat în fața organului ierarhic superior sau în instanța de judecată. De asemenea, legislatorul a prevăzut și posibilitatea de a solicita în mod repetat perfectarea dreptului de acces la secretul de stat în cazul înlăturării împrejurărilor care fac imposibilă acordarea acestui drept.

20. În opinia prezentată de Parlament se menționează că articolul 25 alin. (1) lit. i) din Legea cu privire la secretul de stat reglementează condițiile privind refuzul de acordare a accesului la secretul de stat, precum și oferă posibilitatea contestării acestui refuz în instanța de judecată. Așadar, pentru că legislatorul a reglementat o cale de atac

împotriva deciziei de refuz, nu se poate pune problema limitării dreptului de acces la justiție și a dreptului la muncă sau a încălcării prezumției nevinovăției.

21. Totodată, Parlamentul a susținut că, de vreme ce statul are competența să stabilească care informații constituie secret de stat, acesta are și dreptul să evalueze dacă persoana care solicită dreptul de acces la aceste informații întrunește condițiile legale. În opinia Parlamentului, dreptul de acces la secretul de stat constituie o calificare specială, acordată ca urmare a rezultatului pozitiv al măsurilor de verificare a persoanei. Fără a respecta condițiile legale, persoana nu poate pretinde o funcție care implică munca cu informații secrete de stat. Mai mult, concluzia cu privire la imposibilitatea de acordare către cetățean a dreptului de acces la secretul de stat nu exclude posibilitatea înaintării unei solicitări repetate după înlăturarea circumstanțelor care fac imposibilă acordarea dreptului de acces la secretul de stat. Astfel, legislatorul a instituit un instrument necesar și util pentru protecția informațiilor secrete de stat.

22. În opinia prezentată Curții, Guvernul menționează că articolul 25 alin. (1) lit. (i) din Legea cu privire la secretul de stat trebuie interpretat în coroborare cu articolele 24, 25 alin. (2), 26 și 27 din aceeași lege, care stabilesc condițiile în care este necesară perfectarea dreptului de acces la secretul de stat, posibilitatea contestării refuzului de a acorda accesul la secretul de stat, măsurile de verificare întreprinse în legătură cu perfectarea dreptului de acces la secretul de stat și cazurile de încetare a dreptului de acces la secretul de stat. Așadar, motivul prevăzut de articolul 25 alin. (1) lit. (i) din Legea cu privire la secretul de stat operează similar altor motive de refuz privind acordarea dreptului de acces la secretul de stat din articolul 25. Mai mult, Guvernul susține că prin Hotărârea nr. 38 din 14 decembrie 2017 Curtea a recunoscut constituțional articolul 25 alin. (1) lit. (c) din Legea cu privire la secretul de stat și pct. 109 din Regulamentul cu privire la asigurarea regimului secret în cadrul autorităților publice şi al altor persoane juridice, analizând critici de neconstituționalitate similare celor invocate de autorul sesizării în cauză.

23. În opinia prezentată de Serviciul de Informații și Securitate se menționează că prin Hotărârea nr. 38 din 14 decembrie 2017 Curtea Constituțională a examinat deja problemele ridicate de autorul sesizării cu privire la pct. 109 din Regulamentul cu privire la asigurarea regimului secret în cadrul autorităților publice şi al altor persoane juridice adoptat prin Hotărârea Guvernului nr. 1176 din 22 decembrie 2010.

24. Totodată, Serviciul de Informații și Securitate a susținut că deține, potrivit Legii nr. 753 din 23 decembrie 1999, atribuții în domeniul protecției secretului de stat și exercită controlul privind asigurarea păstrării și prevenirii scurgerii de informații ce constituie secret de stat. De asemenea, articolul 25 alin. (1) lit. i) din Legea cu privire la secretul de stat reglementează în mod clar obligația persoanei de a comunica organului de verificare date complete și autentice. În caz contrar, persoana riscă să-i fie refuzată solicitarea de acordare a dreptului de acces la secretul de stat.

25. Serviciul de Informații și Securitate a notat că refuzul de a-i acorda persoanei dreptul de acces la secretul de stat nu are un caracter absolut. În acest sens, persoana poate înainta o solicitare repetată după înlăturarea circumstanțelor care fac imposibilă acordarea dreptului de acces la secretul de stat. Totodată, această decizie poate fi contestată în fața instanței de judecată, persoana având posibilitatea să demonstreze că a indicat date complete și autentice. Mai mult, organul de verificare poate prezenta

motivele de fapt și de drept care au stat la baza deciziei sale judecătorului de caz și apărătorului, cu condiția ca aceștia să dețină dreptul de acces la secretul de stat. Din acest motiv, informarea persoanei cu privire la esența motivelor care au stat la baza deciziei de refuz este irelevantă și neîntemeiată. Astfel, în opinia Serviciului de Informații și Securitate, legea îi oferă persoanei dreptul la un recurs efectiv împotriva deciziei de refuz privind acordarea dreptului de acces la secretul de stat.

26. Cu privire la pretinsa încălcare a dreptului la muncă, Serviciul de Informații și Securitate a menționat că transferul într-o altă funcție care nu presupune administrarea de informații secrete de stat sau concedierea persoanei căreia i-a fost refuzat accesul la secretul de stat constituie o măsură rezonabilă în raport cu scopul legitim urmărit.

III. Aprecierea Curții Constituționale

A. Admisibilitatea

27. Prin Decizia sa din 4 aprilie 2023, Curtea a confirmat respectarea, în prezenta cauză, a condițiilor de admisibilitate a unei sesizări, stabilite în jurisprudența sa constantă.

28. Curtea a observat că excepția de neconstituționalitate, ridicată de avocatul unei părți la proces, este formulată de subiectul căruia i s-a conferit acest drept, pe baza articolului 135 alin. (1) literele a) și g) din Constituție.

29. Excepția de neconstituționalitate a fost ridicată într-o cauză în care se examinează legalitatea actului administrativ individual privind refuzul de acordare a dreptului de acces la secretul de stat (a se vedea §§ 6-10 *supra*). Curtea a admis că prevederile contestate ar putea fi aplicate la soluționarea cauzei în care a fost ridicată excepția de neconstituționalitate.

30. În conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, controlul constituționalității legilor Parlamentului și a hotărârilor Guvernului, în prezenta cauză a unor prevederi din Legea cu privire la secretul de stat și din Regulamentul cu privire la asigurarea regimului secret în cadrul autorităților publice şi al altor persoane juridice, adoptat printr-o Hotărâre a Guvernului, ține de competența Curții Constituționale.

31. Obiectul excepției de neconstituționalitate îl reprezintă articolul 25 alin. (1) lit. i) din Legea cu privire la secretul de stat și pct. 109 din Regulamentul cu privire la asigurarea regimului secret în cadrul autorităților publice și al altor persoane juridice, care vizează refuzul de acordare a dreptului de acces la secretul de stat din cauza comunicării de către cetățean a unor date incomplete sau neautentice.

32. Curtea a reținut că articolul 25 alin. (1) lit. i) din Legea cu privire la secretul de stat nu a constituit anterior obiect al controlului de neconstituționalitate.

33. Totodată, pct. 109 din Regulamentul cu privire la asigurarea regimului secret în cadrul autorităților publice și al altor persoane juridice a fost examinat de către Curte prin Hotărârea nr. 38 din 14 decembrie 2017, în coroborare cu articolul 25 alin. (1) lit. c) din Legea cu privire la secretul de stat, pe baza prevederilor articolelor 23, 43 și 54 din Constituție. Totuși, Curtea a observat că autorul sesizării formulează argumente în raport cu articolul 25 alin. (1) lit. i) din Legea cu privire la secretul de stat, referindu-

se la limitarea dreptului său la un proces adversarial și cu respectarea principiului egalității armelor, garantat de articolele 20 și 26 din Constituție.

34. În acest sens, Curtea Europeană a examinat în hotărârea *Corneschi v. România*, din 11 ianuarie 2022, dacă limitările impuse dreptului reclamantului – ex-ofițer al Serviciului Român de Informații. căruia i-a fost retrasă autorizația de securitate și a fost eliberat din funcție, fără a-i se fi prezentat motivele care au stat la baza acestei decizii – la un proces adversarial și cu respectarea principiului egalității armelor au fost contrabalansate în cadrul procedurilor naționale de o manieră aptă să mențină esența dreptului la un proces echitabil. Raționamentele prezentate în această cauză reprezintă pentru Curte motive pentru a-și dezvolta propria jurisprudență, pe baza autorității de lucru interpretat pe care o posedă hotărârile Curții Europene (a se vedea HCC nr. 13 din 14 mai 2018, § 23).

35. Având în vedere că primele patru condiții de admisibilitate ale unei excepții de neconstituționalitate au fost întrunite, Curtea a analizat dacă problemele de drept ridicate de autorul sesizării fac incidente dispozițiile constituționale invocate (a se vedea DCC nr. 180 din 25 noiembrie 2021, § 17).

36. Autorul sesizării a susținut că prevederile contestate sunt contrare articolelor 1 alin. (3) (*preeminența dreptului*), 4 (*drepturile şi libertățile omului*), 8 (*respectarea dreptului internațional şi a tratatelor internaționale*), 16 (*egalitatea*), 20 (*accesul liber la justiție*), 23 (*calitatea legilor*), 26 (*dreptul la apărare*), 28 (*viața intimă, familială şi privată*), 43 (*dreptul la muncă și protecția acestuia*), 54 (*restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți*) din Constituție.

37. Cu privire la incidența articolelor 1 alin. (3), 4, 7 şi 8 din Constituție, Curtea a subliniat că în prezenta cauză aceste articole comportă un caracter general şi nu pot constitui repere individuale și separate pentru controlul constituționalității (a se vedea DCC nr. 177 din 23 noiembrie 2021, § 36; DCC nr. 43 din 31 martie 2022, § 26).

38. Cu privire la incidența articolului 16 din Constituție, Curtea a notat că autorul sesizării nu a prezentat argumente care să demonstreze o pretinsă discriminare. În acest sens, Curtea a subliniat că simpla trimitere la un articol din Constituție, precum şi preluarea unor considerente din jurisprudența Curții Constituționale în lipsa unei argumentări proprii nu reprezintă critici veritabile de neconstituționalitate (a se vedea DCC nr. 34 din 22 martie 2022, § 27).

39. Cu privire la pretinsa încălcare a articolelor 23 şi 54 din Constituție, Curtea a precizat că acestea nu au o aplicabilitate de sine stătătoare. Pentru a fi aplicabile, autorul excepției de neconstituționalitate trebuie să demonstreze existența unor ingerințe în drepturile fundamentale (a se vedea DCC nr. 43 din 31 martie 2022, § 26).

40. Cu referire la incidența articolului 28 din Constituție, Curtea a amintit că acest articol protejează persoanele împotriva ingerințelor arbitrare ale puterii publice în dreptul lor la viața privată, la viața intimă, la respectarea domiciliului şi la respectarea secretului corespondenței (a se vedea DCC nr. 3 din 5 ianuarie 2021, § 31). Curtea a reținut în jurisprudența sa că articolul 8 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, împreună cu jurisprudența care-l dezvoltă, stă la baza interpretării articolului 28 din Constituție (a se vedea HCC nr. 29 din 12 decembrie 2019, § 39). Deși un drept general la muncă nu poate fi dedus din articolul 8 din Convenție, noțiunea de „viață

privată" poate include şi activitățile cu caracter profesional sau de afaceri (a se vedea *Jankauskas v. Lituania* (*nr. 2*), 27 iunie 2017, § 56).

41. Deși în jurisprudența Curții Europene aspectele privind dreptul la muncă intră în câmpul de aplicare al dreptului la respectarea vieții private, Constituția Republicii Moldova garantează un drept separat la articolul 43. Așadar, Curtea a examinat dacă dreptul la muncă și la protecția muncii garantat de articolul 43 din Constituție este incident în prezenta cauză.

42. Curtea a observat că autorul excepției a susținut incidența articolului 43 din Constituție în raport cu ambele prevederi contestate. Totuși, Curtea a reținut în jurisprudența sa 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. O asemenea limitare poate avea un caracter necesar atunci când este determinată de specificul unei profesii (a se vedea DCC nr. 121 din 22 octombrie 2020, § 17).

43. În acest sens, Curtea a considerat că articolul 25 alin. (1) lit. i) din Legea cu privire la secretul de stat stabilește unul din criteriile pe care persoană trebuie să le satisfacă pentru a putea lucra cu informații secrete de stat. Curtea a reiterat că restricționarea accesului la secretul de stat doar pentru persoanele care îndeplinesc cerințele legale urmărește realizarea scopului protecției securității statului (a se vedea HCC nr. 38 din 14 decembrie 2017, § 99 și § 102).

44. Așadar, Curtea nu a constatat incidența articolului 43 din Constituție în raport cu articolul 25 alin. (1) lit. (i) din Legea cu privire la secretul de stat și a declarat inadmisibil acest capăt al sesizării.

45. Totuși, pentru că articolul 43 din Constituție este aplicabil în toate cazurile în care o persoană este concediată (a se vedea HCC nr. 35 din 9 noiembrie 2021, § 157), iar încetarea dreptului de acces la secretul de stat conduce, potrivit articolului 27 alin. (5) din Legea cu privire la secretul de stat, la transferul persoanei sau la concedierea acesteia, Curtea va analiza dacă pct. 109 din Regulamentul în discuție conține garanții procedurale suficiente în sensul articolului 43 din Constituție.

46. Cu privire la incidența articolului 20 din Constituție, Curtea a observat că autorul excepției de neconstituționalitate consideră că procedura de verificare în vederea acordării accesului la secretul de stat constituie, de fapt, o procedură disciplinară, care nu-i asigură nicio garanție procedurală la etapa prejudicială. Totodată, lipsa informării persoanei privind motivele care au stat la baza refuzului de acordare a dreptului de acces la secretul de stat îi limitează dreptul la un proces adversarial și cu respectarea egalității armelor în cadrul procedurilor judiciare de contestare a acestei decizii.

47. Curtea a observat că atât alin. (2) al articolului 25 din Legea cu privire la secretul de stat, cât și pct. 113 din Regulamentul cu privire la asigurarea regimului secret în cadrul autorităților publice şi al altor persoane juridice instituie posibilitatea contestării deciziei privind refuzul de acordare a dreptului de acces la secretul de stat în instanța de judecată. Astfel, garanțiile articolului 6 din Convenția Europeană sub aspectul său civil sunt aplicabile în prezenta cauză (a se vedea *Gulamhussein și Tariq v. Regatul Unit* (dec.) din 3 aprilie 2018, §§ 67- 68; *Corneschi v. România*, din 11 ianuarie 2022, §§ 73-74).

48. Articolul 20 din Constituție, care reglementează dreptul de acces liber la justiție, își găsește corespondența în dispozițiile articolului 6 § 1 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului (HCC nr. 31 din 23 septembrie 2021, § 31). Conceptul de proces echitabil din articolul 6 din Convenția Europeană include dreptul la o procedură adversarială, potrivit căreia părțile trebuie să aibă posibilitatea de a prezenta orice probă necesară pentru succesul pretențiilor formulate, dar și să cunoască și să conteste toate probele aduse sau toate observațiile depuse, pentru a putea influența hotărârea tribunalului (*Vegotex International S.A. v. Belgia* [MC], 3 noiembrie 2022, § 134). Totodată, principiul contradictorialității și principiul egalității armelor, care sunt strâns legate, constituie componente fundamentale ale unui „proces echitabil" în sensul articolului 6 § 1 din Convenție (a se de vedea *Regner v. Cehia* [MC], 19 septembrie 2017, § 146). Prin urmare, Curtea constată că articolul 20 este incident în prezenta cauză.

49. Această constatare scutește Curtea să analizeze dacă procedurii de verificare în vederea acordării accesului la secretul de stat îi sunt aplicabile garanțiile procedurii disciplinare.

50. Referitor la incidența articolului 26 din Constituție, Curtea a notat că dreptul la apărare reprezintă totalitatea prerogativelor și a posibilităților pe care le au, potrivit legii, persoanele în vederea apărării intereselor lor. Totodată, autorul sesizării susține că nu dispune de toate mijloacele necesare apărării sale, pentru că nu cunoaște motivele care au stat la baza refuzului privind accesul la secretul de stat (a se vedea, *mutatis mutandis*, HCC nr. 31 din 23 septembrie 2021, § 32). Așadar, Curtea a constatat incidența articolului 26 din Constituție.

51. În contextul celor menționate, Curtea a considerat că capătul de sesizare privind pct. 109 din Regulamentul cu privire la asigurarea regimului secret în cadrul autorităților publice și al altor persoane juridice pretinde o examinare în fond, prin prisma articolelor 20, 26, 43 și 54 din Constituție.

B. FONDUL CAUZEI

52. Curtea va analiza dacă norma contestată respectă principiile constituționale interpretate în concordanță cu standardele care pot fi deduse din Convenție, prin prisma jurisprudenței Curții Europene. Una dintre funcțiile Curții Europene a Drepturilor Omului, interpretul autentic al Convenției Europene, constă în stabilirea unui nivel minim de protecție a drepturilor fundamentale care trebuie garantat în toate statele membre ale Convenției. Curtea Europeană a explicat consecinţele acestei funcții în hotărârea *Soering v. Regatul Unit*, 7 iulie 1989, § 87: [...] obiectul şi scopul Convenţiei, ca instrument pentru protecția fiinţelor umane, reclamă ca prevederile sale să fie interpretate şi aplicate astfel încât să-i facă garanțiile practice şi efective... Mai mult, orice interpretare a drepturilor şi a libertăților garantate trebuie să fie conformă cu „spiritul general al Convenției, ca instrument conceput să menţină şi să promoveze idealurile şi valorile unei societăți democratice" (HCC nr. 27 din 13 noiembrie 2020, § 38).

53. Raționamentele Curții Europene din cazurile *Regner v. Republica Cehă* [MC], 19 septembrie 2017, și *Corneschi v. România,* 11 ianuarie 2022, se bucură de autoritatea de lucru interpretat pentru prezenta cauză. Ele stabilesc principiile generale

aplicabile în cazurile privind lipsa accesului în procedurile judiciare la informațiile clasificate pe baza cărora a fost retrasă autorizația de acces la aceste informații. Ele sunt pertinente şi aplicabile în toate cazurile similare. Mai mult, chiar Curtea Europeană le cere autorităților naționale să se asigure că legislația națională este conformă cu Convenția. Acest fapt pune în sarcina autorităților statale obligația de a asigura efectul deplin al standardelor Convenției, în conformitate cu ordinea lor constituțională şi având în vedere principiul certitudinii juridice, așa cum sunt interpretate standardele de către Curtea Europeană (a se vedea *Fabris v. Franţa* [MC], 7 februarie 2013, § 72 şi § 75; HCC nr. 27 din 13 noiembrie 2020, § 39).

1. Analiza Curții pe baza articolelor 20, 26 și 54 din Constituție

a) Principii generale privind divulgarea probelor

54. Articolul 20 din Constituție, care reglementează dreptul de acces liber la justiție, își găsește corespondența în dispozițiile articolului 6 § 1 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Dreptul la un proces echitabil implică şi dreptul de acces la dosarul cauzei. Curtea Europeană a constatat deja că accesul nerestricționat la dosarul cauzei şi utilizarea nerestricționată a oricăror note, inclusiv, dacă este necesar, posibilitatea de a obține copii ale documentelor relevante, sunt garanții importante ale unui proces echitabil (a se vedea HCC nr. 31 din 23 septembrie 2021, § 65).

55. Curtea subliniază că articolul 26 din Constituție garantează dreptul la apărare. Dreptul la apărare presupune posibilitatea fiecărui om de a reacționa independent, prin mijloace legitime, în fața unui tribunal, la încălcarea drepturilor şi libertăților sale. Astfel, Curtea notează că dreptul la apărare, ca o garanție a dreptului la un proces echitabil, cuprinde totalitatea drepturilor şi a regulilor procedurale care îi acordă persoanei posibilitatea de a se apăra împotriva acuzațiilor ce i se aduc şi de a le contesta, în vederea demonstrării nevinovăției sale (a se vedea HCC nr. 31 din 23 septembrie 2021, § 61).

56. Conceptul de proces echitabil din articolul 6 din Convenția Europeană, în conformitate cu care trebuie interpretate articolele 20 și 26 din Constituție, include dreptul la o procedură adversarială, potrivit căreia părțile trebuie să aibă posibilitatea de a prezenta orice probă necesară pentru succesul pretențiilor formulate, dar și să cunoască și să conteste toate probele aduse sau toate observațiile depuse, pentru a putea influența hotărârea tribunalului (*Vegotex International S.A. v. Belgia* [MC], 3 noiembrie 2022, § 134). Principiul „egalității armelor" reprezintă un element al conceptului mai larg de proces echitabil și este strâns legat de principiul contradictorialității. Egalitatea armelor implică obligația ca fiecăreia dintre părți să i se ofere o posibilitate rezonabilă de a-şi prezenta cauza în condiții care să nu o plaseze într-o situație de dezavantaj net față de partea adversă (*Regner v. Cehia* [MC], 19 septembrie 2017, § 146).

57. Totuși, drepturile care derivă din aceste principii nu au un caracter absolut. Statele contractante se bucură de o marjă largă de apreciere în acest domeniu. Nici dreptul la divulgarea probelor relevante nu este un drept absolut. Curtea Europeană a constatat că în cauzele penale pot exista interese stringente, cum ar fi securitatea națională sau necesitatea de a proteja martorii expuși represaliilor sau de a ține în secret

metodele poliției de investigare a infracțiunilor, care trebuie puse în balanță cu drepturile părții la proces (*Regner v. Republica Cehă* [MC], 19 septembrie 2017, § 148). Astfel, pe baza articolului 6 §1 din Convenție, sunt permise doar măsurile restrictive strict necesare ale exercițiului drepturilor apărării. În acest sens, orice dificultăți provocate părții reclamante prin limitarea drepturilor sale trebuie contrabalansate suficient de procedurile desfășurate de autoritățile judiciare (a se vedea *Gulamhussein și Tariq v. Regatul Unit* (dec.), 3 aprilie 2018, § 86).

58. Cu privire la existența unor factori de contrabalansare, Curtea Europeană a examinat în cauza *Corneschi v. România*, dacă (*i*) informarea cu privire la motivul legal al deciziei, care menționa anumite circumstanțe factuale și, astfel, esența cauzei împotriva reclamantului; (*ii*) dacă dreptul de a fi asistat de un avocat care deține acces la documente confidențiale; și dacă (*iii*) procedurile administrate de tribunale independente și imparțiale care au examinat necesitatea și caracterul fondat al măsurilor au compensat în mod suficient limitările impuse drepturilor procedurale ale reclamantului (§ 101).

59. În acest sens, Curtea Europeană a notat că, pe parcursul procedurilor desfășurate în fața angajatorului său și în fața tribunalelor naționale, informația oferită reclamantului s-a referit în mod exclusiv la prevederile legale considerate relevante în cazul său, care fie erau indicate prin numărul lor, fie erau prezentate uneori așa cum le prevedea legea, fără nicio mențiune privind comportamentul în sine. Totuși, pentru Curtea Europeană, o simplă enumerare a prevederilor legale nu poate fi suficientă, nici măcar *a minima*, pentru a reprezenta informații adecvate despre motivele care au stat la baza deciziei adoptate împotriva reclamantului (*ibidem,* § 102). În consecință, pentru că reclamantului nu i-a fost oferită nicio informație precisă în contextul procedurilor judecătorești, comunicarea motivului legal care a stat la baza deciziei împotriva sa nu a constituit un factor apt să contrabalanseze limitarea drepturilor procedurale ale reclamantului (*ibidem,* § 104).

60. Mai mult, Curtea Europeană a avut în vedere argumentul reclamantului că deși putea fi reprezentat de un avocat care deține acces la informații clasificate, acesta din urmă nu putea să-i dezvăluie clientului informația clasificată și să-i ceară explicații factuale. Astfel, Curtea Europeană a considerat că prezența unui avocat care deține acces la documente confidențiale în fața tribunalelor naționale, fără posibilitatea de a confirma care sunt acuzațiile împotriva clientului său, nu era un factor apt să-i asigure reclamantului o apărare efectivă astfel încât să compenseze, de o manieră suficientă, limitările care îi afectau exercitarea drepturilor procedurale (*ibidem*, §§ 107-108).

61. Totodată, având în vedere lipsa unor explicații coerente, oricât de sumare, a întinderii controlului pe care tribunalele naționale l-au efectuat și care vizează substanța acuzațiilor împotriva reclamantului, Curtea Europeană nu a considerat ca fiind stabilit suficient că acestea și-au exercitat în mod efectiv și adecvat competențele cu carte au fost învestite în acest sens (*ibidem,* § 112).

b) Principii generale privind dreptul de a fi informat despre esența motivelor care stau la baza deciziei

62. Jurisprudența Curții Europene nu stabilește, la modul abstract, cantitatea informațiilor care trebuie oferită persoanei, atunci când datele care o vizează au un caracter confidențial, de vreme ce acest fapt depinde de circumstanțele fiecărui caz.

63. Totuși, în cauza *Regner v. Republica Cehă* [MC], Curtea Europeană a stabilit un standard minim în această privință. În fapt, reclamantului, adjunct al vice-ministrului apărării, i-au fost comunicate cele două motive pe care s-a bazat decizia de revocare a autorizației de securitate, *i.e.* eșecul de a indica, așa cum era obligat să o facă atunci când solicita autorizația de securitate, că avea calitatea de director într-un număr de companii și conturi bancare în bănci străine și faptul că era considerat o persoană care prezintă un risc pentru securitatea națională. În privința acestui risc autoritățile nu i-au putut comunica reclamantului informațiile confidențiale pe care se baza, pentru că erau clasificate ca informații cu caracter „restricționat" (§ 15). În acest context, Curtea Europeană a menționat că, bineînțeles, deși tribunalele naționale aveau competența să examineze toate faptele și nu erau limitate la analiza argumentelor reclamantului, dreptul ceh putea să prevadă, într-o măsură compatibilă cu menținerea confidențialității și efectuarea corespunzătoare a investigațiilor în privința unei persoane, dreptul de a fi informat, cel puțin de o manieră sumară, în cadrul procedurilor, despre esența acuzațiilor împotriva sa (§ 153). În fine, ea a notat că este dezirabil ca autoritățile naționale să explice, cel puțin de o manieră sumară, întinderea controlului pe care l-au efectuat și acuzațiile împotriva reclamantului (a se vedea § 160).

64. Curtea Europeană a identificat acest standard în cazul *Gulamhussein și Tariq v. Regatul Unit*, în care reclamantului i-a fost comunicată esența deciziei de revocare a autorizației de securitate, deși revocarea se baza pe informații clasificate (§ 88). La modul concret, reclamantul a fost informat că autorizația de securitate i-a fost retrasă pentru „asocierea cu persoane suspectate de implicarea și susținerea teroriștilor de peste hotare, în special a insurgenței din Iraq" (§ 5). Totodată, pentru că reclamantul pretindea accesul la toate documentele secrete în cadrul unei proceduri judiciare publice, tribunalele naționale au făcut un rezumat al probelor publice și confidențiale pe care le-au examinat, oferind motive pentru deciziile adoptate în proceduri publice și explicând cum aceste motive au fost afectate de probele din procedurile din camera de consiliu (§ 97). Mai mult, Curtea Europeană a notat că tribunalele naționale au menționat că riscul la adresa securității naționale era justificat pentru că unul dintre suspecții principali era fratele său, care a fost arestat, nu și acuzat (§ 92).

65. Pe de altă parte, în cazul *Corneschi v. România*, Curtea Europeană a constatat că limbajul foarte vag utilizat de tribunalele naționale pentru a indica considerentele de securitate națională și abordarea fluctuantă și contradictorie cu privire la relevanța procedurilor penale fără succes împotriva reclamantului în contextul măsurii de retragere a autorizației de securitate nu au îndeplinit acest standard (a se vedea §§ 111 – 112).

66. În cauza *Ljatifi v. „fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei"*, 17 mai 2018, singurul fapt relevant care decurgea din versiunea redactată a documentului clasificat fusese presupusa cunoaștere de către reclamantă și presupusul sprijin al acesteia dat participării altor persoane la comiterea mai multor furturi și acte de tăinuire. Totuși, nu existase niciun indiciu despre numărul sau identitatea acelor persoane sau despre relația dintre acestea și reclamantă, dacă existase, într-adevăr, vreo relație. Nu au fost oferite alte detalii factuale în sprijinul acelor afirmații și nu au fost pornite proceduri penale împotriva reclamantei pentru participarea la comiterea vreunei infracțiuni în

statul reclamat sau în orice altă țară. Astfel, Curtea Europeană a notat că autoritățile naționale nu i-au oferit reclamantei „nici cel mai mic indiciu*"* despre motivele factuale care au stat la baza catalogării ei drept un risc de securitate. În consecință, reclamanta nu a putut să-și apere cauza în mod adecvat în procedurile judiciare ulterioare (§§ 37-39).

67. În fine, într-o cauză recentă, care a vizat revocarea permisului de ședere al reclamantei pentru că era considerată un pericol pentru securitatea națională, Curtea Europeană a operat cu expresiile „o descriere generală a faptelor imputate" și „cel puțin un rezumat al acuzațiilor împotriva sa" pentru a sublinia garanțiile minime care puteau să-i permită reclamantei să beneficieze de proceduri adversariale (a se vedea *Kogan și alții v. Rusia*, 7 martie 2023, § 60).

c) Aplicarea principiilor în prezenta cauză

68. Curtea reamintește că, spre deosebire de Curtea Europeană, ea efectuează doar o analiză a legislaţiei relevante la modul abstract, pentru a stabili dacă aceasta respectă principiile constituţionale interpretate în concordanţă cu standardele care pot fi deduse din Convenţie, prin prisma jurisprudenţei Curţii Europene (a se vedea HCC nr. 27 din 11 noiembrie 2020, § 72).

69. Astfel, aplicând în prezenta cauza principiile generale de mai sus, Curtea va examina dacă prevederea contestată din Regulamentul cu privire la asigurarea regimului secret în cadrul autorităților publice şi al altor persoane juridice respectă standardul calității legii, dacă urmărește un scop legitim şi dacă asigură un echilibru corect între principiile concurente.

i) Cu privire la respectarea standardului calității legii

70. Aşa cum prevede articolul 54 alin. (2) din Constituţie, exerciţiul drepturilor şi al 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. 37 din 7 decembrie 2021, § 53).

71. Cu privire la condiția accesibilității, Curtea reține că prevederile supuse controlului constituționalității corespund acestui criteriu, deoarece au fost publicate în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

72. Cu privire la respectarea condiției previzibilității legii, Curtea observă că, potrivit pct. 109 din Regulamentul în discuție, concluzia cu privire la imposibilitatea de acordare cetățeanului a dreptului de acces la secretul de stat trebuie să conțină motivul corespunzător prevăzut în articolul 25 alineatul (1) din Lege, care a servit drept bază pentru adoptarea ei. Mai mult, concluzia Serviciului de Informații şi Securitate cu privire la imposibilitatea de a-i acorda cetățeanului dreptul de acces la secretul de stat se întocmește potrivit formularului nr. 7 prevăzut în Anexa la Regulament și oferă doar o rubrică pentru indicarea literei corespunzătoare din articolul 25 alin. (1) din Legea cu privire la secretul de stat.

73. Așadar, dispozițiile contestate prevăd de o manieră suficient de clară și previzibilă pentru destinatari, *i.e.* persoanele care solicită dreptul de acces la secretul de stat, că pot fi informați doar cu privire la motivul legal pe care se bazează concluzia privind imposibilitatea acordării accesului la secretul de stat.

74. Curtea confirmă că ingerința în discuție este prevăzută de lege, în sensul articolului 54 alin. (2) din Constituție, norma contestată fiind, în același timp, accesibilă şi previzibilă.

ii) Cu privire la legitimitatea scopului urmărit

75. Potrivit Regulamentului cu privire la asigurarea regimului secret în cadrul autorităților publice şi al altor persoane juridice, constatarea prezenței sau a lipsei motivelor prevăzute de articolul 25 alin. (1) din Legea cu privire la secretul de stat presupune aplicarea unor măsuri de verificare. Aceste măsuri de verificare sunt efectuate de Serviciul de Informații şi Securitate în termen de o lună de la solicitare, numărul lor fiind direct proporțional cu gradul de secretizare al informațiilor la care va avea acces persoana. Procedura de verificare are ca scop identificarea riscurilor de securitate, aferente gestionării informațiilor secrete de stat (a se vedea pct. 103-106).

76. Astfel, Curtea admite că nedivulgarea motivelor factuale pe care se bazează concluzia privind neacordarea dreptului de acces la secretul de stat urmărește scopul menținerii caracterului secret al metodelor de verificare aplicate de Serviciul de Informații și Securitate. Potrivit articolului 7 alin. (1) pct. 4) lit. k) din Legea cu privire la secretul de stat, metodele, formele și mijloacele de protecție a secretului de stat constituie informații secret de stat. Scopul protecției secretului de stat poate fi subsumat scopurilor legitime ale protecției securității naționale și împiedicării divulgării informațiilor confidențiale prevăzute de articolul 54 alin. (2) din Constituție.

77. Prin urmare, Curtea constată că restrângerea drepturilor garantate de articolele 20 și 26 din Constituție urmărește realizarea unor scopuri legitime permise de articolul 54 alin. (2) din Constituție.

iii) Cu privire la existența unui echilibru corect între principiile concurente

78. Curtea reține că prevederile contestate nu admit comunicarea motivelor care au stat la baza concluziei privind imposibilitatea acordării accesului la secretul de stat, ci doar a temeiului legal corespunzător. Astfel, acestea acordă o pondere abstractă mai mare interesului legitim al securității naționale și al împiedicării divulgării informațiilor confidențiale. Totuși, nici drepturile procedurale ale persoanei nu au un caracter absolut, nici interesele bazate pe securitatea națională sau pe caracterul confidențial al informațiilor nu sunt absolute ca pondere (a se vedea, *mutatis mutandis*, HCC nr. 27 din 13 noiembrie 2020, §§ 76-77).

79. Curtea reiterează că orice restricții impuse principiilor unei proceduri adversariale și egalității armelor trebuie să fie contrabalansate în mod suficient de alte garanții procedurale (a se vedea §§ 58-59 *supra*).

80. Sub acest aspect, Curtea observă că Regulamentul în discuție prevede posibilitatea înaintării unei solicitări repetate după înlăturarea circumstanțelor care fac imposibilă acordarea dreptului de acces la secretul de stat (pct. 109). Totodată, persoana are dreptul de a contesta în instanța de judecată decizia de refuz privind acordarea dreptului de acces la secretul de stat și are posibilitatea de a-şi angaja un avocat care are dreptul de acces la secretul de stat.

81. Astfel, Curtea va verifică dacă măsurile de contrabalansare existente sunt apte să diminueze limitările drepturilor procedurale.

(α) Referitor la posibilitatea înaintării unei solicitări repetate

82. Potrivit pct. 109 din Regulamentul cu privire la asigurarea regimului secret în cadrul autorităților publice şi al altor persoane juridice, solicitarea repetată poate fi înaintată doar după înlăturarea circumstanțelor care fac imposibilă acordarea dreptului de acces la secretul de stat. Totodată, potrivit articolului 25 alin. (1) lit. i) din Legea cu privire la secretul de stat, comunicarea unor date incomplete sau neautentice la perfectarea dreptului de acces la secretul de stat conduce la refuzul de acordare a acestui drept.

83. Potrivit pct. 98 din Regulamentul în discuție, în scopul perfectării dreptului de acces la secretul de stat, cetățenii Republicii Moldova completează Chestionarul de bază şi prezintă 2 fotografii color. Pentru perfectarea dreptului de acces la informațiile cu gradul de secretizare „Strict secret" şi „Secret", concomitent cu Chestionarul de bază se completează un Chestionar suplimentar. Curtea observă că atât chestionarul de bază, cât și cel suplimentar devin secrete după completare și includ date și întrebări care vizează ultimii cinci, iar în cazul chestionarului suplimentar, ultimii zece ani, despre persoana care solicită acces la secretul de stat și rudele acesteia (a se vedea Formularul nr. 2 și Formularul nr. 3 din anexa la Regulamentul cu privire la asigurarea regimului secret în cadrul autorităților publice şi al altor persoane juridice).

84. Astfel, având în vedere caracterul vast al informațiilor care trebuie indicate în aceste chestionare, Curtea admite că persoana ar putea omite să introducă unele date. Mai mult, pot exista informații pe care persoana nu le cunoaște sau le cunoaște în mod eronat (*i.e.* rudele apropriate ale solicitantului sau ale partenerului de viață care au locuit în străinătate mai mult de trei luni).

85. În consecință, fără a-i comunica persoanei, chiar și de o manieră sumară, care informații au fost omise sau au fost comunicate în mod neautentic la solicitarea acordării dreptului de acces la secretul de stat, aceasta nu poate înlătura circumstanțele care fac imposibilă acordarea dreptului de acces la secretul de stat.

86. Prin urmare, în aceste circumstanțe, nu se poate susține că persoana are posibilitatea efectivă de a solicita în mod repetat accesul la secretul de stat.

(β) Referitor la reprezentarea de către un avocat care are acces la informațiile secrete de stat

87. Curtea menționează că persoana are posibilitatea de a-şi angaja un avocat care are dreptul de acces la secretul de stat. Unui asemenea avocat i se aduc la cunoștință datele şi informațiile care constituie motivele deciziei privind refuzul de acordare a dreptului de acces la secretul de stat (a se vedea HCC nr. 27 din 13 noiembrie 2020, § 79). Totodată, potrivit articolului 29 din Legea cu privire la secretul de stat, cetățeanul căruia i s-a acordat dreptul de acces la secretul de stat este obligat să nu permită divulgarea, prin orice metodă, a secretului de stat care i-a fost încredințat sau i-a devenit cunoscut în legătură cu îndeplinirea obligațiilor funcționale.

88. Totuși, avocatul care a luat cunoștință de motivele deciziei privind refuzul de acordare a dreptului de acces la secretul de stat poate să aibă necesitatea imperioasă de a comunica cu persoana pe marginea acestor motive pentru a putea combate în mod efectiv constatările autorităților potrivit cărora persoana a comunicat informații false

sau neautentice la perfectarea dreptului de acces la secretul de stat (a se vedea, *mutatis mutandis*, HCC nr. 27 din 13 noiembrie 2020, § 83).

89. Prin urmare, fără a-i putea cere explicații clientului său cu privire la circumstanțele factuale și fără să poată demonstra dacă persoana și-a încălcat obligația de a comunica informații depline și autentice la perfectarea dreptului de acces la secretul de stat, apărarea exercitată de un avocat care deține dreptul de acces la secretul de stat ar fi vagă și, astfel, inefectivă.

90. În consecință, Curtea nu poate reține că reprezentarea de către un avocat care deține dreptul de acces la secretul de stat constituie o garanție suficientă, aptă să compenseze limitarea drepturilor la o procedură adversarială și la egalitatea armelor (a se vedea, *mutatis mutandis*, HCC nr. 27 din 13 noiembrie 2020, § 83; *Corneschi v. România*, §§ 107-108).

(γ) Referitor la competența instanței de judecată

91. Curtea notează că, potrivit alin. (2) din articolul 25 din Legea cu privire la secretul de stat și pct. 113 din Regulamentul cu privire la asigurarea regimului secret în cadrul autorităților publice şi al altor persoane juridice, decizia privind refuzul de acordare a dreptului de acces la secretul de stat poate fi contestată în instanța de judecată. La această etapă, pentru că nu cunoaște circumstanțele factuale pe care s-a bazat decizia de refuz, persoana o poate contesta doar formal, fără a prezenta argumente împotriva acuzațiilor autorităților.

92. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a menționat că, de vreme ce statul a prevăzut dreptul de a formula o contestație, acesta trebuie să creeze premisele realizării acestui drept (a se vedea HCC nr. 8 din 5 aprilie 2019, § 58).

93. Astfel, pentru ca dreptul de a contesta decizia de refuz în fața instanței de judecată să fie considerat un criteriu important pentru contrabalansarea limitării exercitării drepturilor procedurale, Curtea trebuie să verifice întinderea competenței instanței de judecată şi, în special, dacă instanța poate verifica caracterul necesar al menținerii confidențialității informațiilor secrete de stat, precum şi dacă le poate comunica persoanei.

94. În acest sens, Curtea reține că articolul 221 alin. (1) din Codul administrativ îi acordă instanței de judecată dreptul de a le solicita autorităților publice să prezinte suplimentar şi alte documente pe care le deține, inclusiv documente electronice, şi să ofere informații. Pe baza acestei norme, instanței de judecată trebuie să i se prezinte toate datele/informațiile sau documentele relevante, inclusiv cele care constituie secret de stat şi care vizează securitatea națională.

95. Totodată, autoritățile publice urmează să precizeze documentele, dosarele administrative sau informațiile care, conform legii, au caracter secret, motiv pentru care, conform articolului 222 alin. (2) din Codul administrativ, participanții la proces nu vor avea acces la dosar. Potrivit acestui articol, instanța de judecată refuză accesul la dosar dacă, în virtutea legii, pentru protejarea secretului de stat sau comercial ori a intereselor supreme ale statului sau ale persoanelor private, trebuie respectat caracterul secret al documentelor, al dosarelor administrative sau al informațiilor.

96. Pe de altă parte, potrivit alin. (3) din articolul 222 din Codul administrativ, atunci când este în discuție dreptul de acces la dosar și, în virtutea legii, pentru protejarea secretului de stat trebuie respectat caracterul secret al documentelor,

instanței de judecată îi revine sarcina de a evalua în ce măsură participanților la proces li se va acorda accesul la dosar. Astfel, instanța de judecată urmează să pună în balanță interesele privind securitatea națională cu interesele participantului la proces de a avea acces la dosar și, după caz, să acorde sau să refuze accesul la dosar (a se vedea DCC nr. 17 din 9 februarie 2021, § 22).

97. Totuși, Curtea reține că dreptul persoanei de a fi informată cel puțin de o manieră sumară cu privire la motivele factuale reprezintă o garanție minimă a unei proceduri adversariale și a egalității armelor (a se vedea § 63 *supra*). Curtea a constatat, în jurisprudența sa, că dreptul persoanei de a fi informată, chiar și de o manieră limitată, cu privire la motivele care stau la baza deciziei pe care o contestă nu devine inaplicabil dacă informația constituie secret de stat (a se vedea HCC nr. 38 din 14 decembrie 2017, § 109). Pe de altă parte, accesul la dosar presupune accesul la probele pe care se bazează circumstanțele de fapt. Din această perspectivă, considerentele bazate pe siguranța națională pot prevala în detrimentul dreptului de avea acces la probele clasificate ca secret de stat (a se vedea § 64 *supra*; *Gulamhussein și Tariq v. Regatul Unit* (dec.) din 3 aprilie 2018). Astfel, indiferent dacă instanța de judecată îi oferă sau nu acces la dosar persoanei, ea are dreptul să fie informată, cel puțin de o manieră sumară, cu privire la elementele de fapt relevante pe care s-a bazat decizia de refuz privind acordarea dreptului de acces la secretul de stat (a se vedea § 67 *supra*).

98. Necesitatea protecției secretului de stat nu se opune dreptului persoanei de a cunoaște informații, cel puțin sumare, care să reflecte esența motivelor care au servit drept refuz de a acorda dreptul de acces la secretul de stat, în măsura în care acest lucru este compatibil cu păstrarea confidențialității datelor obținute (a se vedea HCC nr. 38 din 14 decembrie 2017, § 109, și, *mutatis mutandis*, HCC nr. 27 din 13 noiembrie 2020, § 84). De altfel, în jurisprudența sa Curtea Europeană a menționat că, în cazul în care ar fi existat preocupări legitime de securitate națională, autoritățile ar fi trebuit să excludă pasajele sensibile sau să furnizeze un rezumat al elementelor de fapt relevante (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Nolan şi K. v. Federaţia Rusă*, 12 februarie 2009, § 56; *Davydov şi alţii v. Ucraina*, 1 iulie 2010, § 170; *Janowiec şi alţii v. Federaţia Rusă* [MC], 21 octombrie 2013, § 206).

99. Mai mult, dacă părții în proces i-a fost refuzat accesul la dosar din considerentul protecției secretului de stat, limitările impuse drepturilor la o procedură adversarială și egalității armelor nu vor putea fi compensate prin alte garanții, cum ar fi dreptul la un avocat care deține dreptul de acces la secretul de stat (a se vedea § 90 *supra*).

100. Astfel, Curtea observă că acest mecanism nu satisface standardul minim stabilit de jurisprudența Curții Europene și de jurisprudența Curții Constituționale (a se vedea §§ 63-67 *supra*; HCC nr. 38 din 14 decembrie 2017, § 109; și HCC nr. 27 din 13 noiembrie 2020, § 84). Mai mult, Curtea a subliniat în jurisprudența sa că echilibrul dintre principiile concurente nu trebuie să presupună existența unei sarcini individuale excesive pentru persoane (a se vedea HCC nr. 16 din 9 iunie 2020, § 74; HCC nr. 24 din 10 august 2021, § 64; HCC nr. 33 din 26 octombrie 2021, § 65).

(δ*) Concluzii*

101. Având în vedere constatările sale de la § 86, § 90, § 100, Curtea reține că niciunul din factorii analizați nu-i oferă persoanei garanțiile minime ale procedurii

adversariale și ale egalității armelor. Așadar, ingerința în drepturile garantate de articolele 20 și 26 din Constituție nu asigură un echilibru corect între protecția siguranței naționale și menținerea caracterului confidențial al informațiilor și dreptul persoanei de a fi informată, cel puțin de o manieră sumară, cu privire la motivele factuale care stau la baza deciziei privind refuzul de acordare a dreptului de acces la secretul de stat pe baza articolului 25 alin. (1) lit. i) din Legea cu privire la secretul de stat.

102. Pornind de la aceste premise, Curtea constată că pct. 109 din Regulamentul cu privire la asigurarea regimului secret în cadrul autorităților publice şi al altor persoane juridice, adoptat prin Hotărârea Guvernului nr. 1176 din 22 decembrie 2010, poate fi declarat constituțional în măsura în care concluzia cu privire la imposibilitatea de acordare cetățeanului a dreptului de acces la secretul de stat bazată pe articolul 25 alin. (1) lit. i) din Legea cu privire la secretul de stat va conține rezumatul motivelor de fapt.

2. Analiza Curții pe baza articolului 43 din Constituție

103. Articolului 43 din Constituție îi garantează oricărei persoane dreptul la muncă, la libera alegere a muncii, la condiții echitabile şi satisfăcătoare de muncă, precum şi la protecție împotriva șomajului (a se vedea HCC nr. 16 din 20 mai 2021, § 38). Având în vedere specificul dreptului la muncă, dar şi al poziționării subiectelor raporturilor de muncă, atât normele naționale, cât şi cele internaționale stabilesc un minim de garanții, concepute să asigure un echilibru între angajați şi angajatori şi o protecție adecvată a demnității, a securității şi a stabilității în funcție a angajaților.

104. Curtea reține că, la nivel internațional, articolele 4 și 7 din Convenția cu privire la încetarea raporturilor de muncă din inițiativa patronului din 22 iunie 1982, în vigoare pentru Republica Moldova din 14 februarie 1998, prevăd că raporturile de muncă nu vor înceta decât dacă există un motiv valabil pentru aceasta și doar după ce persoanei i s-a oferit posibilitatea de a se apăra de afirmațiile acuzării, cu excepția cazului în care angajatorul nu poate oferi această posibilitate în mod rezonabil. Totodată, articolul 8 din această Convenție garantează dreptul la un recurs împotriva încetării raporturilor de muncă în fața unui organ imparțial.

105. În jurisprudența sa, Curtea Europeană a menționat că, chiar și atunci când sunt puse în discuție considerente privind securitatea națională, conceptele legalității și preeminenței dreptului într-o societate democratică impun ca măsurile care afectează drepturile fundamentale să fie supuse unor forme de proceduri adversariale în fața unui organism independent competent să examineze motivele deciziei și probele relevante. Dacă nu ar fi posibil să se conteste în mod efectiv un considerent privind securitatea națională pe care s-au bazat autoritățile, poliția sau autoritățile statului ar putea să comită o ingerință arbitrară în drepturile protejate de Convenție (a se vedea *Pişkin v. Turcia*, 15 decembrie 2020, § 227).

106. Astfel, Curtea notează că garanțiile dreptului la muncă presupun și existența unor garanții împotriva concedierii abuzive de către angajator. Legea nu trebuie să lase la libera opțiune a angajatorului sau a autorității publice decizia de a suspenda sau nu, în mod unilateral, raporturile de serviciu, fără a fi stabilite condiții, modalități și criterii clare și precise. Reglementarea situațiilor de încetare a raporturilor de serviciu nu trebuie să permită emiterea unor decizii arbitrare ori nejustificate (a se vedea HCC nr.

38 din 14 decembrie 2017, §§ 103-104). Informarea persoanei cu privire la motivele concedierii sale reprezintă, în acest sens, atât o garanție, cât și un remediu, pentru că exclude un eventual arbitrariu al angajatorului și îi oferă persoanei posibilitatea să infirme sau să justifice acuzațiile în favoarea concedierii sale.

107. În acest sens, Curtea notează că dreptul de acces la secretul de stat reprezintă o condiție *sine qua non* pentru exercitarea funcției care implică munca cu informații secrete de stat. Neacordarea sau retragerea acestui drept conduc, potrivit articolului 27 alin. (5) din Legea cu privire la secretul de stat, la transferul persoanei într-o altă funcție care nu are nicio legătură cu informațiile secrete de stat sau la concedierea ei.

108. Mai mult, Curtea observă că, potrivit pct. 107 din Regulament, ori de câte ori apar indicii că titularul autorizației de acces la secretul de stat nu mai îndeplinește criteriile de compatibilitate privind accesul la informațiile atribuite la secret de stat, măsurile de verificare se reiau la solicitarea conducătorului autorității publice sau al altei persoane juridice. Astfel, circumstanțele prevăzute de articolul 25 alin. (1) din Legea cu privire la secretul de stat pot fi descoperite în întreaga perioadă a exercitării funcției care implică munca cu informații secrete de stat.

109. Așadar, având în vedere constatările sale de la §§ 101-102 *supra*, Curtea reține că pct. 109 din Regulamentul cu privire la asigurarea regimului secret în cadrul autorităților publice şi al altor persoane juridice poate reprezenta o garanție procedurală suficientă pentru protecția dreptului la muncă, în măsura în care concluzia cu privire la imposibilitatea de acordare a dreptului de acces la secretul de stat pe baza articolului 25 alin. (1) lit. i) din Legea cu privire la secretul de stat va conține rezumatul motivelor de fapt.

Din aceste motive, în baza articolelor 135 alin. (1) literele a) și g), 140 alin. (2) din Constituție, 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 6, 61, 62 lit. a) și 68 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

HOTĂRĂȘTE:

1. *Se admite* parțial sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a articolului 25 alin. (1) lit. i) din Legea cu privire la secretul de stat nr. 245 din 27 noiembrie 2008 și a pct. 109 din Regulamentul cu privire la asigurarea regimului secret în cadrul autorităților publice şi al altor persoane juridice, adoptat prin Hotărârea Guvernului nr. 1176 din 22 decembrie 2010, ridicată de dl avocat Igor Hlopețchi, în interesele dlui Vladlen Stadler, în cauza de contencios administrativ nr. 3a-1040/2021, pendinte la Curtea de Apel Chișinău.

2. *Se declară constituțional* pct. 109 din Regulamentul cu privire la asigurarea regimului secret în cadrul autorităților publice şi al altor persoane juridice, adoptat prin Hotărârea Guvernului nr. 1176 din 22 decembrie 2010, în măsura în care concluzia cu privire la imposibilitatea de acordare cetățeanului a dreptului de acces la secretul de stat bazată pe articolul 25 alin. (1) lit. i) din Legea cu privire la secretul de stat va conține rezumatul motivelor de fapt.

3. *Se declară inadmisibilă* sesizarea în partea ce ține de controlul constituționalității articolului 25 alin. (1) lit. i) din Legea cu privire la secretul de stat nr. 245 din 27 noiembrie 2008.

4. 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 **Nicolae ROȘCA**

Chișinău, 8 august 2023
HCC nr. 14
Dosarul nr. 109g/2022