



Republica Moldova
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIE
DE INADMISIBILITATE

a sesizării nr. 78g/2022

privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi din articolul 3 din
Legea nr. 215 din 4 noiembrie 2011 cu privire la frontiera de stat a
Republicii Moldova și a punctelor 2, 6 și 7 din Anexa nr. 7 la Hotărârea
Guvernului nr. 297 din 11 mai 2017 pentru implementarea Legii nr. 215 din
4 noiembrie 2011 cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova
(consemnul la frontieră)

CHIȘINĂU
13 septembrie 2022

Curtea Constituțională, judecând în componența:

dnei Liuba ȘOVA, *președinte de ședință*,
dlui Nicolae ROȘCA,
dlui Serghei ȚURCAN,
dlui Vladimir ȚURCAN, *judecători*,
cu participarea dlui Marcel Lupu, *asistent judiciar*,

Având în vedere sesizarea înregistrată la 3 iunie 2022,
Examinând admisibilitatea sesizării menționate,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând la 13 septembrie 2022, în camera de consiliu,

Pronunță următoarea decizie:

ÎN FAPT

1. La originea cauzei se află sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a textului „consemn la frontieră – date introduse în Sistemul informațional integrat al Poliției de Frontieră cu privire la persoanele, mijloacele de transport și documentele care se află în una din situațiile prevăzute de lege și care urmează să fie verificate în timpul efectuării controlului la trecerea frontierei de stat în vederea întreprinderii măsurilor ce se impun” din articolul 3 din Legea nr. 215 din 4 noiembrie 2011 cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova și a punctelor 2, 6 și 7 din Anexa nr. 7 la Hotărârea Guvernului nr. 297 din 11 mai 2017 pentru implementarea Legii nr. 215 din 4 noiembrie 2011 cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova, ridicată de dl Dumitru Raileanu, parte în dosarul nr. 10-2579/2021, pendinte la Judecătoria Chișinău, sediul Ciocana.

2. Sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a fost trimisă la Curtea Constituțională de dna judecător Elisaveta Buzu de la Judecătoria Chișinău, sediul Ciocana, pe baza articolului 135 alin. (1) literele a) și g) din Constituție.

A. Circumstanțele litigiului principal

3. Circumstanțele litigiului principal, așa cum au fost formulate de autorul excepției, pot fi rezumate după cum urmează:

4. La 19 octombrie 2021, dlui Dumitru Raileanu i s-a atribuit calitatea de bănuț în comiterea infracțiunii prevăzute de articolul 327 alin. (3) din Codul penal [*abuzul de putere sau abuzul de serviciu comis în interesul unui grup criminal organizat sau al unei organizații criminale*]. Printr-o ordonanță din aceeași dată, procurorul care conduce urmărirea penală l-a obligat pe dl Dumitru Raileanu să se prezinte în fața organului de urmărire penală și a instanței de judecată la solicitare. La 21 octombrie 2021, același procuror a emis o ordonanță prin care bănuțul a fost dat în consemn la frontieră pe un termen de un an, cu stoparea acestuia la frontieră și informarea procurorului despre acest fapt.

5. Dl Dumitru Raileanu a contestat ordonanța din 21 octombrie 2021 la procurorul ierarhic superior, însă la 30 noiembrie 2021 contestația sa a fost respinsă. Nefiind de acord cu rezultatul examinării plângerii, bănuitul a contestat ordonanțele din 21 octombrie 2021 și 30 noiembrie 2021 la judecătorul de instrucție.

6. La 19 aprilie 2022, în cadrul examinării plângerii, dl Dumitru Raileanu a ridicat excepția de neconstituționalitate a normelor menționate la § 1 *supra*.

7. Printr-o încheiere din 13 mai 2022, Judecătoria Chișinău, sediul Ciocana, a admis ridicarea excepției de neconstituționalitate și a trimis sesizarea la Curtea Constituțională, în vederea soluționării acesteia.

B. Legislația pertinentă

8. Prevederile relevante ale Constituției sunt următoarele:

Articolul 4 Drepturile și libertățile omului

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

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

Articolul 16 Egalitatea

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

(2) Toți cetățenii Republicii Moldova sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială.”

Articolul 20 Accesul liber la justiție

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

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

Articolul 21 Prezumția nevinovăției

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

Articolul 23 Dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle

„(1) Fiecare om are dreptul să i se recunoască personalitatea juridică.

(2) Statul asigură dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle. În acest scop statul publică și face accesibile toate legile și alte acte normative.”

Articolul 27 Dreptul la libera circulație

„(1) Dreptul la libera circulație în țară este garantat.

(2) Oricărui cetățean al Republicii Moldova îi este asigurat dreptul de a-și stabili domiciliul sau reședința în orice localitate din țară, de a ieși, de a emigra și de a reveni în țară.”

Articolul 28 Viața intimă, familială și privată

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

Articolul 53 Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică

„(1) Persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei.

(2) Statul răspunde patrimonial, potrivit legii, pentru prejudiciile cauzate prin erorile săvârșite în procesele penale de către organele de anchetă și instanțele judecătorești.”

Articolul 54 Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți

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

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

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

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

9. Prevederile relevante ale Legii nr. 215 din 4 noiembrie 2011 cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova sunt următoarele:

Articolul 3 Noțiuni generale

„În sensul prezentei legi, următoarele noțiuni utilizate semnifică:

„[...]”

consemn la frontieră – date introduse în Sistemul informațional integrat al Poliției de Frontieră cu privire la persoanele, mijloacele de transport și documentele care se află în una din situațiile prevăzute de lege și care urmează

să fie verificate în timpul efectuării controlului la trecerea frontierei de stat în vederea întreprinderii măsurilor ce se impun;

[...]”.

10. Prevederile relevante ale Hotărârii Guvernului nr. 297 din 11 mai 2017 pentru implementarea Legii nr.215 din 4 noiembrie 2011 cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova sunt următoarele:

„Anexa nr.7
la Hotărârea Guvernului
nr. 297 din 11 mai 2017

REGULILE privind instituirea consemnului la frontieră

I. DISPOZIȚII GENERALE

1. În Sistemul Informațional Integrat al Poliției de Frontieră (în continuare – Sistem) consemnele la frontieră sunt instituite de către Poliția de Frontieră sau alte autorități, în baza acordurilor interinstituționale, în mod automatizat sau neautomatizat.

2. Consemnele la frontieră se instituie de către Poliția de Frontieră din oficiu sau la inițiativa altei autorități în temeiul hotărârii/ încheierii/ deciziei/ ordonanței, precum și altor acte cu caracter imperativ (în continuare – acte de dispoziție) prin care se dispune Poliției de Frontieră luarea măsurilor stabilite de lege. Instituirea din oficiu a consemnelor la frontieră de către Poliția de Frontieră are loc în cazurile prevăzute de Legea privind regimul străinilor în Republica Moldova nr. 200 din 16 iulie 2010 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2010, nr. 179-181, art. 610).

3. Actele de dispoziție sunt remise Poliției de Frontieră sau autorității care, în baza acordului, este autorizată cu dreptul de a institui consemne în Sistem.

4. Consemnele la frontieră sunt instituite în Sistem față de:

- 1) persoane;
- 2) mijloace de transport;
- 3) documente.

5. După caracterul măsurilor dispuse prin actele de dispoziție, consemnele la frontieră se împart în:

- 1) restrictive – persoanelor nu li se permite intrarea sau ieșirea în/din Republica Moldova;
- 2) de reținere – persoanele, mijloacele de transport se rețin pe durata ce nu poate depăși termenele legale de reținere;
- 3) de ridicare – documentele se ridică și se remit organului care a dispus măsura;
- 4) de control – persoanele, mijloacele de transport, documentele se supun unui anumit tip de control prevăzut de legislație;
- 5) de informare – organul care a dispus măsura este informat despre faptul traversării frontierei de stat.

II. INSTITUIREA CONSEMNULUI LA FRONTIERĂ

6. Consemnul la frontieră se consideră instituit din momentul introducerii informației din actul de dispoziție în Sistem.

7. Actul de dispoziție va conține:

1) temeiul emiterii;

2) date suficiente pentru identificarea persoanelor, mijloacelor de transport, documentului necesare realizării măsurilor ce se impun;

3) măsurile ce urmează a fi luate în privința persoanelor, mijloacelor de transport sau documentelor depistate în timpul efectuării controlului la trecerea frontierei de stat;

4) autoritatea care ține controlul consemnului la frontieră, cu indicarea numărului de telefon activ în regim de 24 de ore din 24 pentru a putea fi contactată la realizarea măsurilor;

5) termenul când încetează consemnul la frontieră.

8. Datele suficiente pentru identificarea:

1) persoanei – numele, prenumele, patronimicul, data, luna, anul nașterii, IDNP;

2) mijlocului de transport – marca, modelul, culoarea, numărul de înmatriculare, anul fabricării, numărul caroseriei/șasiului;

3) documentului – denumirea, tipul, numărul, data eliberării, țara emitentă, termenul de valabilitate.

9. În cazul în care nu sunt întrunite condițiile pct. 7, consemnul la frontieră nu se instituie, cu restituirea actului de dispoziție în termen de 3 zile lucrătoare.

10. Încetarea consemnelor la frontieră are loc prin executare, anulare sau la expirarea termenului pentru care a fost instituit.

11. Executarea consemnului la frontieră este efectuată prin luarea măsurilor la apariția semnalului cu privire la existența consemnului în privința persoanelor, mijloacelor de transport sau documentelor depistate în timpul efectuării controlului la trecerea frontierei de stat.

12. Anularea consemnului la frontieră se face în baza actului de dispoziție al autorității care a solicitat instituirea acestuia.

13. Prelungirea consemnului la frontieră se face în baza actului de dispoziție întemeiat al autorității care a solicitat instituirea acestuia.

14. Măsurile organizatorico-tehnice ce țin de instituirea consemnelor la frontieră se aprobă prin ordinul șefului Inspectoratului General al Poliției de Frontieră.”

ÎN DREPT

A. Argumentele autorului excepției de neconstituționalitate

11. Autorul excepției a susținut că, deși consemnul la frontieră nu este prevăzut în Codul de procedură penală, acesta are particularitățile unei măsuri preventive. Prin darea în consemn la frontieră, unei persoane i se poate interzice părăsirea țării. În ciuda faptului că o astfel de măsură constituie o ingerință în dreptul la libera circulație și în dreptul la viața privată, legislatorul nu a prevăzut motivele, subiecții și termenul maxim pentru care poate fi aplicat consemnul la frontieră.

12. În opinia autorului, prevederile contestate sunt contrare articolelor 4, 16, 20, 21, 23, 27, 28, 53 și 54 din Constituție.

B. Aprecierea Curții

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

14. În conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, controlul constituționalității legilor, în prezenta cauză a unor prevederi din Legea nr. 215 din 4 noiembrie 2011 cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova, ține de competența Curții Constituționale.

15. De asemenea, potrivit aceluiași articol din Constituție, controlul constituționalității hotărârilor Guvernului ține de competența Curții Constituționale. Totodată, hotărârile de Guvern se supun și controlului de legalitate, care ține de competența instanțelor de judecată. Așadar, atunci când un autor al sesizării solicită, de fapt, un control de legalitate al unei hotărâri a Guvernului (*e.g.*, se afirmă că hotărârea Guvernului contravine unei legi), și nu unul de constituționalitate, Curtea Constituțională declară sesizarea inadmisibilă. Dimpotrivă, Curtea este competentă să verifice constituționalitatea hotărârilor de Guvern dacă criticile de neconstituționalitate se raportează la încălcarea vreunei prevederi constituționale (DCC nr. 171 din 4 noiembrie 2021, § 13; DCC nr. 79 din 17 iunie 2022, § 11). În prezenta cauză, autorul excepției a invocat critici de neconstituționalitate în raport cu prevederi din Hotărârea Guvernului nr. 297 din 11 mai 2017 pentru implementarea Legii nr. 215 din 4 noiembrie 2011 cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova, a căror examinare ține de competența Curții Constituționale.

16. Curtea observă că excepția de neconstituționalitate a fost ridicată de o parte în proces. Astfel, sesizarea este formulată de către subiectul căruia i s-a conferit acest drept, în baza articolului 135 alin. (1) literele a) și g) din Constituție, așa cum a fost interpretat acesta prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 2 din 9 februarie 2016.

17. Obiectul excepției de neconstituționalitate îl constituie textul „consemn la frontieră – date introduse în Sistemul informațional integrat al Poliției de Frontieră cu privire la persoanele, mijloacele de transport și documentele care se află în una din situațiile prevăzute de lege și care urmează să fie verificate în timpul efectuării controlului la trecerea frontierei de stat în vederea întreprinderii măsurilor ce se impun” din articolul 3 din Legea nr. 215 din 4 noiembrie 2011 cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova. Și punctele 2, 6 și 7 din Anexa nr. 7 la Hotărârea Guvernului nr. 297 din 11 mai 2017 pentru implementarea Legii nr. 215 din 4 noiembrie 2011 cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova, care reglementează detalii referitoare la instituirea consemnului la frontieră, fac obiectul excepției de neconstituționalitate.

18. Excepția de neconstituționalitate a fost ridicată într-o cauză care are ca obiect o plângere împotriva unei ordonanțe a procurorului prin care a fost instituit consemnul la frontieră în privința autorului excepției. Astfel, Curtea admite că prevederile criticate vor fi aplicate în cauza în care a fost ridicată excepția de neconstituționalitate.

19. Analizând excepția de neconstituționalitate, Curtea observă că, deși autorul invocă încălcarea articolelor 4 [*drepturile și libertățile omului*], 16

[*egalitatea*], 20 [*accesul liber la justiție*], 21 [*prezumția nevinovăției*], 23 [*dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle*], 27 [*dreptul la libera circulație*], 28 [*viața intimă, familială și privată*], 53 [*dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică*] și 54 [*restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți*] din Constituție, acesta ridică de fapt o problemă de interpretare și de aplicare a legii.

20. Dispozițiile contestate ale articolului 3 din Legea cu privire la frontiera de stat stabilesc definiția consemnului la frontieră, *i.e.* datele introduse în Sistemul informațional integrat al Poliției de Frontieră cu privire la persoanele, mijloacele de transport și documentele care se află în una din situațiile prevăzute de lege și care urmează să fie verificate în timpul efectuării controlului la trecerea frontierei de stat în vederea întreprinderii măsurilor ce se impun. Această definiție stabilește următoarele teze: (1) persoanele, mijloacele de transport și documentele în privința cărora se instituie consemnul trebuie să se afle într-o situație prevăzută de lege (care justifică introducerea datelor în Sistemul informațional integrat al Poliției de Frontieră); (2) persoanele, mijloacele de transport și documentele date în consemn la frontieră trebuie să fie verificate în timpul efectuării controlului la trecerea frontierei de stat în vederea întreprinderii măsurilor impuse (de situația prevăzută de lege în care se află persoanele, mijloacele de transport și documentele).

21. Curtea notează că, în rezultatul efectuării controlului la trecerea frontierei de stat a persoanelor, a mijloacelor de transport sau a documentelor date în consemn, trebuie să fie luate măsurile impuse de situația care a generat instituirea consemnului la frontieră. Spre exemplu, în cazul anunțării unei persoane în căutare sau în cazul emiterii unui mandat de arestare este justificată instituirea unui consemn de reținere a persoanei la traversarea frontierei de stat. În cazul aplicării interdicției de a părăsi țara este justificată instituirea unui consemn de interzicere a ieșirii din țară. Sub acest aspect, Curtea observă că, potrivit punctului 5 din Anexa nr. 7 la Hotărârea Guvernului nr. 297 din 11 mai 2017 pentru implementarea Legii cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova, după caracterul măsurilor dispuse prin actele de dispoziție, consemnele la frontieră pot fi: (1) restrictive – persoanelor nu li se permite intrarea sau ieșirea în/din Republica Moldova; (2) de reținere – persoanele, mijloacele de transport se rețin pe durata ce nu poate depăși termenele legale de reținere; (3) de ridicare – documentele se ridică și se remit organului care a dispus măsura; (4) de control – persoanele, mijloacele de transport, documentele se supun unui anumit tip de control prevăzut de legislație; (5) de informare – organul care a dispus măsura este informat despre faptul traversării frontierei de stat. În același context, Curtea observă că în situația aplicării unei măsuri preventive sau a unei măsuri de constrângere care nu implică limitarea libertății de circulație, nici consemnul la frontieră nu poate aduce astfel de limitări.

22. Astfel, Curtea notează că instituirea consemnelor la frontieră sunt necesare pentru punerea în aplicare a altor situații prevăzute de lege, așa cum prevede noțiunea reglementată de articolul 3 din Legea cu privire la frontiera de stat (*e.g.* asigurarea executării măsurilor preventive sau a măsurilor de constrângere). Din acest motiv, **un consemn la frontieră nu poate institui**

mai multe restricții și nici nu poate depăși limitele temporale ale măsurii care a dictat instituirea consemnului.

23. Prin urmare, problema ridicată în sesizare, referitoare la pretinsa omisiune de a reglementa motivele, subiecții și termenul maxim pentru care poate fi aplicat consemnul la frontieră, privește interpretarea și aplicarea legii de autoritățile publice și de instanțele de judecată (a se vedea DCC nr. 53 din 19 aprilie 2022, § 31).

24. Prin urmare, în baza celor menționate *supra*, Curtea constată că sesizarea privind excepția de neconstituționalitate nu întrunește condițiile de admisibilitate și nu poate fi acceptată pentru examinare în fond.

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

DECIDE:

1. *Se declară inadmisibilă* sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a textului „consemn la frontieră – date introduse în Sistemul informațional integrat al Poliției de Frontieră cu privire la persoanele, mijloacele de transport și documentele care se află în una din situațiile prevăzute de lege și care urmează să fie verificate în timpul efectuării controlului la trecerea frontierei de stat în vederea întreprinderii măsurilor ce se impun” din articolul 3 din Legea nr. 215 din 4 noiembrie 2011 cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova și a punctelor 2, 6 și 7 din Anexa nr. 7 la Hotărârea Guvernului nr. 297 din 11 mai 2017 pentru implementarea Legii nr. 215 din 4 noiembrie 2011 cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova, ridicată de dl Dumitru Raileanu, parte în dosarul nr. 10-2579/2021, pendinte la Judecătoria Chișinău, sediul Ciocana.

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

Președinte de ședință

Liuba ȘOVA

Chișinău, 13 septembrie 2022

DCC nr. 122

Dosarul nr. 78g/2022