



Republica Moldova
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIE
DE INADMISIBILITATE

a sesizării nr. 141g/2019

privind excepția de neconstituționalitate a articolului 23 alin. (6) din Legea nr.133 din 17 iunie 2016 privind declararea averii și intereselor personale

CHIȘINĂU

16 decembrie 2019

Curtea Constituțională, judecând în componența:

nei Liuba ȘOVA, *președinte de ședință*,
dlui Eduard ABABEI,
nei Domnica MANOLE,
dlui Nicolae ROȘCA,
dlui Serghei ȚURCAN, *judecători*,
cu participarea nei Dina Musteața, *grefier*,

Având în vedere sesizarea înregistrată pe 26 iulie 2019,
Examinând admisibilitatea sesizării menționate,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând pe 16 decembrie 2019 în camera de consiliu,

Pronunță următoarea decizie:

ÎN FAPT

1. La originea cauzei se află excepția de neconstituționalitate a articolului 23 alin. (6) din Legea nr. 133 din 17 iunie 2016 privind declararea averii și a intereselor personale, ridicată de către dl avocat Alexandr Tabarcea, în dosarul nr. 3-339/19, pendinte la Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani.

2. Sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a fost trimisă la Curtea Constituțională de către dl judecător Marcel Gandrabur de la Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani, în baza articolului 135 alin. (1) literele a) și g) din Constituție.

A. Circumstanțele litigiului principal

3. Pe rolul Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, se află acțiunea în contencios administrativ depusă de către dna Silvia Cernopiskaia împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la anularea actului de constatare.

4. În ședința de judecată din 18 iulie 2019, dl avocat Alexandr Tabarcea a depus o cerere privind ridicarea excepției de neconstituționalitate a articolului 23 alin. (6) din Legea nr. 133 din 17 iunie 2016 privind declararea averii și a intereselor personale [răspunderea pentru încălcarea prevederilor Legii privind declararea averii și intereselor personale].

5. Prin încheierea din aceeași dată, instanța de judecată a admis ridicarea excepției și a sesizat, în acest sens, Curtea Constituțională, în vederea soluționării ei.

B. Legislația pertinentă

6. Prevederile relevante ale Constituției sunt următoarele:

Articolul 7 Constituția, Lege Supremă

„Constituția Republicii Moldova este Legea ei Supremă. Nici o lege și nici un alt act juridic care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică.”

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.”

7. Prevederile relevante ale Legii privind declararea averii și a intereselor personale nr. 133 din 17 iunie 2016 sunt următoarele:

Articolul 12 Categoriile conflictelor de interese și modul de declarare a acestora

„(1) Subiectul declarării se poate afla în conflicte de interese ce pot fi împărțite în următoarele categorii:

- a) conflict de interese potențial;
- b) conflict de interese real;
- c) conflict de interese consumat.

[...]

(3) Conflictul de interese real apare în cazul în care subiectul declarării este chemat să rezolve o cerere/un demers, să emită un act administrativ, să încheie direct sau prin intermediul unei persoane terțe un act juridic, să ia o decizie sau să participe la luarea unei decizii în care are interese personale sau care vizează persoane ce îi sunt apropiate, persoanele fizice și juridice cu care are relații cu caracter patrimonial și care influențează sau pot influența exercitarea imparțială și obiectivă a mandatului, a funcției publice sau de demnitate publică.

(4) În cazul apariției unui conflict de interese real, subiectul declarării este obligat:

- a) să informeze șeful ierarhic sau organul ierarhic superior imediat, dar nu mai târziu de 3 zile de la data constatării, despre conflictul de interese în care se află;
- b) să nu rezolve cererea/demersul, să nu emită actul administrativ, să nu încheie, direct sau prin intermediul unei persoane terțe, actul juridic, să nu ia sau să nu participe la luarea deciziei în exercitarea mandatului, a funcției publice sau de demnitate publică pînă la soluționarea conflictului de interese.

(5) Informarea despre apariția unui conflict de interese real se va face pînă la soluționarea cererii/demersului, emiterea actului administrativ, încheierea, directă sau prin intermediul unei persoane terțe, a actului juridic, participarea la luarea deciziei sau luarea deciziei și va lua forma unei declarații scrise ce trebuie să conțină date despre natura conflictului de interese și despre modul în care acesta influențează sau poate influența îndeplinirea imparțială și obiectivă a mandatului, a funcției publice sau de demnitate publică.

(6) Declarația privind conflictul de interese real se înregistrează în Registrul declarațiilor privind conflicte de interese, ținut conform anexei nr.4 de către persoana desemnată de conducătorul organizației publice.

[...]

(10) Conflictul de interese consumat reprezintă fapta subiectului declarării de rezolvare a unei cereri/unui demers, de emitere a unui act administrativ, de încheiere directă sau prin intermediul unei persoane terțe a unui act juridic, de luare sau de participare la luarea unei decizii în exercitarea mandatului, a funcției publice sau de demnitate publică cu încălcarea prevederilor alin. (4) și (7).”

Articolul 14

Modul de soluționare a conflictului de interese real

„[...]

(3) Până la soluționarea conflictului de interese real, subiectului declarării îi este interzisă întreprinderea oricărei acțiuni pe cauza dată, cu excepția abținerii.

(4) Subiectul declarării poate soluționa conflictul de interese real în care se află prin abținerea de la rezolvarea cererii/demersului, de la emiterea/adoptarea actului administrativ, de la încheierea actului juridic, de la participarea la luarea unei decizii sau luarea deciziei/votare, informând toate părțile vizate de decizia respectivă în privința măsurilor luate pentru a proteja corectitudinea procesului de luare a deciziilor.

[...]”

Articolul 23

Răspunderea pentru încălcarea prevederilor prezentei legi

„(1) Încălcarea prevederilor prezentei legi atrage răspundere disciplinară, contravențională, civilă sau penală, după caz.

[...]

(4) Fapta subiectului declarării în privința căruia s-a constatat că acesta a soluționat o cerere/un demers, a emis sau a adoptat un act administrativ, a încheiat, direct sau prin intermediul unei persoane terțe, un act juridic, a luat o decizie sau a participat la luarea unei decizii cu încălcarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese constituie temei pentru răspunderea contravențională sau penală și pentru revocarea, destituirea sau, după caz, încetarea mandatului, a raporturilor de muncă ori de serviciu ale subiectului în cauză.

[...]

(6) Subiectul declarării eliberat sau destituit din funcție potrivit prevederilor alin. (3)-(5) este decăzut din dreptul de a mai exercita o funcție publică sau o funcție de demnitate publică, cu excepția funcțiilor electorale, pe o perioadă de 3 ani de la data eliberării sau destituirii din funcția publică ori de demnitate publică respectivă sau din data încetării de drept a mandatului său. Dacă persoana a ocupat o funcție eligibilă, ea nu mai poate ocupa aceeași funcție pe o perioadă de 3 ani de la încetarea mandatului.

[...]”

8. Prevederile relevante ale Codului contravențional, adoptat prin Legea nr.218 din 24 octombrie 2008, sunt următoarele:

Articolul 313²

Nedeclararea sau nesoluționarea conflictului de interese

„(1) Nedeclararea conflictului de interese de către persoana care activează în cadrul unei organizații publice în sensul Legii nr.133 din 17 iunie 2016 privind declararea averii și intereselor personale

se sancționează cu amendă de la 45 la 60 de unități convenționale aplicată persoanei fizice, cu amendă de la 120 la 180 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere cu privarea, în ambele cazuri, de dreptul de a desfășura o anumită activitate pe un termen de la 3 luni la un an.

(2) Nesoluționarea conflictului de interese în conformitate cu prevederile Legii privind declararea averii și intereselor personale

se sancționează cu amendă de la 60 la 90 de unități convenționale aplicată persoanei fizice, cu amendă de la 180 la 240 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere cu privarea, în ambele cazuri, de dreptul de a desfășura o anumită activitate pe un termen de la 3 luni la un an.”

ÎN DREPT

A. Argumentele autorului excepției de neconstituționalitate

9. Potrivit autorului sesizării, dna Silvia Cernopiskaia a fost sancționată de două ori pentru aceeași faptă și ambele sancțiuni sunt de natură penală. Prima dată a fost sancționată pe baza articolului 313² alineatele (1) și (2) din Codul contravențional, prin care i-a fost aplicată o amendă și a fost privată de dreptul de a desfășura activitatea managerială a instituției preșcolare pe un termen de patru luni, iar prin a doua sancțiune i-a fost aplicată o altă privare de dreptul de a mai exercita o funcție publică și funcții de demnitate publică pe o perioadă de trei ani în baza articolului 23 alin. (6) din Legea privind declararea averii și a intereselor personale.

10. De asemenea, autorul consideră că ambele texte normative stabilesc sancțiuni pentru aceeași faptă și pot fi aplicate concomitent. Acesta menționează că legislatorul incriminează o faptă identică, dar nu distinge în ce situații se aplică sancțiunile, fiind afectat principiul certitudinii juridice.

11. Potrivit autorului excepției, dispozițiile contestate sunt contrare articolelor 7, 21 și 23 din Constituție.

B. Aprecierea Curții

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

13. În conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, controlul constituționalității legilor, în prezenta cauză a Legii privind declararea averii și intereselor personale, ține de competența Curții Constituționale.

14. Curtea constată că sesizarea privind excepția de neconstituționalitate, ridicată de către dl avocat Alexandr Tabarcea în dosarul nr. 3-339/19, pendinte la Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani, este formulată de către subiectul căruia i s-a conferit acest drept, în baza articolului 135 alin. (1) literele a) și g) din Constituție.

15. Obiectul excepției de neconstituționalitate îl constituie prevederile articolului 23 alin. (6) din Legea nr. 133 din 17 iunie 2016 privind declararea averii și intereselor personale.

16. Curtea reține că, pentru a evita promovarea intereselor personale și pentru a asigura respectarea interesului public, agentul public care ocupă o funcție publică, inclusiv cu statut special sau de demnitate publică, trebuie să respecte restricția de desfășurare a activității profesionale în raporturi ierarhice nemijlocite cu o rudă directă sau cu o rudă prin afinitate în cadrul aceleiași entități publice.

17. Pentru a asigura interesul public cu imparțialitate și obiectivitate, agenții publici, împreună cu conducătorul entității publice și, după caz, cu Autoritatea Națională de Integritate, sunt obligați să identifice și să trateze conflictele de interese care apar în activitatea lor profesională în termenele și modul stabilit. În acest sens, articolul 12 al Legii privind declararea averii și a intereselor personale prevede categoriile conflictelor de interese și modul de declarare a acestora.

18. Cu privire la pretinsa încălcare a principiului *ne bis in idem*, Curtea observă că, potrivit Curții Europene, regula generală stabilită de elementul *bis* (dubla procedură) al principiului *ne bis in idem* urmărește interzicerea repetării unei proceduri penale care a fost încheiată printr-o hotărâre „definitivă” („*res judicata*”) (a se vedea *A și B v. Norvegia* [MC], 15 noiembrie 2016, § 109).

19. De asemenea, Curtea Europeană a menționat că articolul 4 din Protocolul nr. 7 nu interzice desfășurarea completă a două proceduri concomitente, dacă sunt respectate câteva condiții. În acest sens, pentru a nu exista dublarea unei pedepse (*bis*), autoritățile statale trebuie să demonstreze în mod convingător că procedurile dublate în discuție au „o legătură suficientă, din punct de vedere substanțial și temporal” (a se vedea *A și B v. Norvegia*, 15 noiembrie 2016, §130). Cu alte cuvinte, trebuie să se demonstreze că acestea au fost combinate de o manieră integrată, astfel încât să formeze un întreg coerent. Acest fapt nu presupune doar că scopurile urmărite și mijloacele utilizate pentru a le realiza ar trebui să fie, în esență, complementare și legate din punct de vedere temporal, ci și că posibilele consecințe ale organizării tratamentului juridic al conduitei în discuție de o asemenea manieră ar trebui să fie proporționale și previzibile pentru justițiabili.

20. Pentru a se stabili dacă există o legătură materială suficient de strânsă între procedurile duale de sancționare, trebuie să se aibă în vedere în special următoarele criterii: (i) dacă procedurile diferite urmăresc scopuri complementare și abordează, astfel, diferitele aspecte ale faptei în discuție nu doar în abstract, ci și în concret; (ii) dacă dublarea procedurilor vizate reprezintă o consecință previzibilă, atât din punct de vedere juridic, cât și în practică, a

aceleiași conduite imputate (*idem*); (iii) dacă seturile de proceduri sunt desfășurate de o asemenea manieră încât să evite, în măsura posibilului, orice dublare în colectarea, ca și în evaluarea probelor, în special dacă interacțiunea adecvată dintre diferitele autorități competente care stabilesc faptele în primul set are loc, de asemenea, în celălalt set; (iv) dacă calculul și luarea în considerare a sancțiunii impuse în prima procedură la momentul aplicării sancțiunii din cea de-a doua procedură nu implică o sarcină excesivă pentru persoana în discuție, fiind indicat să existe o procedură de compensare pentru evitarea unui asemenea risc (a se vedea *A și B v. Norvegia*, citată *supra*, § 132).

21. În ceea ce privește **legătura substanțială**, Curtea observă că, în conformitate cu articolul 12 alin. (4) din Legea privind declararea averii și intereselor personale, în cazul apariției unui conflict de interese real, subiectul declarării este obligat să informeze organul ierarhic superior imediat și să nu rezolve sau să emită acte administrative până la soluționarea conflictului de interese, în caz contrar fiind pasibil de răspundere contravențională, conform articolului 313² alineatele (1) și (2) din Codul contravențional.

22. Prin urmare, Curtea constată că răspunderea contravențională devine incidentă pentru „nedeclararea” și „nesoluționarea” conflictului de interese real existent, adică pentru inacțiunea subiectului.

23. În același timp, pentru conflictul de interese consumat (acțiunea subiectului) interdicția intervine ca sancțiune de a mai exercita o funcție publică pe o perioadă de 3 ani de la data eliberării [articolul 23 alin. (6) din Legea privind declararea averii și a intereselor personale].

24. Prin acțiunea subiectului se înțelege fapta subiectului declarării de rezolvare a unei cereri/unui demers, de emitere a unui act administrativ, de încheiere directă sau prin intermediul unei persoane terțe a unui act juridic, de luare sau de participare la luarea unei decizii în exercitarea mandatului, a funcției publice sau de demnitate publică cu încălcarea prevederilor legii.

25. Legislatorul a definit clar tipurile de conflicte de interese și limita întinderii acestora, fiind previzibile consecințele lor în funcție de acțiunea/inacțiunea subiectului. Consecințele încălcării prevederilor conținute în Legea privind declararea averii și a intereselor personale sunt previzibile pentru destinatarii normelor. Astfel, subiectul declarării este obligat să declare și să soluționeze un conflict de interese real pentru a evita survenirea conflictului de interese consumat (în cazul acestor inacțiuni survenind răspunderea contravențională sau penală, după caz), iar în situația în care subiectul totuși prin acțiune admite conflictul de interese consumat, inspectorul de integritate aplică prin actul de constatare interdicția stabilită de articolul 23 alin. (6) din Legea privind declararea averii și intereselor personale.

26. Prin urmare, Curtea observă că aceste două proceduri (sancțiuni) se referă la aspecte diferite ale actului care aduce atingere intereselor societății în respectiva situație.

27. Mai mult, în jurisprudența sa, Curtea Europeană a menționat că persoanele care exercită o activitate profesională trebuie să dea dovadă de o prudență mai mare în cadrul activității lor și este de așteptat ca acestea să-și asume riscurile inerente activității lor (*Sekmadienis Ltd. v. Lituania*, 30 ianuarie 2018, § 65; *Satakunnan Markkinapörssi Oy și Satamedia Oy v. Finlanda* [MC], 27 iunie 2017, § 145).

28. Așadar, având în vedere aceste considerente, Curtea constată caracterul nefondat al criticii autorului excepției privind pretinsa încălcare a principiului *ne bis in idem*, protejat de articolul 21 din Constituție.

29. În baza celor expuse, Curtea nu poate reține nici criticile de neconstituționalitate formulate de autorul excepției în privința clarității și previzibilității normelor contestate.

30. Prin urmare, în baza celor menționate *supra*, Curtea constată că sesizarea este inadmisibilă și nu poate fi acceptată pentru examinare în fond.

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

DECIDE:

1. *Se declară inadmisibilă* sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a articolului 23 alin. (6) din Legea nr. 133 din 17 iunie 2016 privind declararea averii și intereselor personale, ridicată de către dl avocat Alexandr Tabarcea, în dosarul nr. 3-339/19, pendinte la Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani.

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, 16 decembrie 2019

DCC nr. 143

Dosarul 141g/2019