



Republica Moldova
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

HOTĂRÂRE

PRIVIND EXCEPȚIA DE NECONSTITUȚIONALITATE

a articolului 55 alin.(2) și alin.(8) din Legea nr. 320 din 27 decembrie 2012 cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului și pct.59 subpct. 2) și 5) și pct.65 din Statutul disciplinar al polițistului, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 502 din 9 iulie 2013

(audierea în cadrul anchetei disciplinare)

(sesizarea nr. 60g/2016)

CHIȘINĂU

14 septembrie 2016

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 55 ALIN.(2) ȘI (8) DIN LEGEA CU PRIVIRE LA ACTIVITATEA POLIȚIEI
ȘI STATUTUL POLIȚISTULUI ȘI PCT.59 SUBPCT. 2) ȘI 5) ȘI PCT.65 DIN
STATUTUL DISCIPLINAR AL POLIȚISTULUI

În numele Republicii Moldova,
Curtea Constituțională, statuând în componența:
DI Alexandru TĂNASE, *președinte*,
DI Aurel BĂIEȘU,
DI Igor DOLEA,
DI Tudor PANȚÎRU,
DI Victor POPA,
DI Veaceslav ZAPOROJAN, *judecători*,
cu participarea dnei Ludmila Chihai, *grefier*,

Având în vedere sesizarea depusă la 20 mai 2016
și înregistrată la aceeași dată,
Examinând sesizarea menționată în ședință plenară publică,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând în camera de consiliu,

Pronunță următoarea hotărâre:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află excepția de neconstituționalitate a articolului 55 alin.(2) și alin.(8) din Legea nr. 320 din 27 decembrie 2012 cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului și pct.59 subpct. 2) și 5) și pct.65 din Statutul disciplinar al polițistului, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 502 din 9 iulie 2013, ridicată de avocata Doina Ioana Străisteanu în dosarul nr.3a-383/16, pendinte la Curtea de Apel Chișinău.

2. Excepția de neconstituționalitate a fost depusă la Curtea Constituțională la 20 mai 2016, de către completul de judecată din cadrul Curții de Apel Chișinău (Nina Tcaciuc, Marina Anton și Iurie Cotruță), în temeiul articolului 135 alin. (1) lit. a) și g) din Constituție, astfel cum a fost interpretat prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 2 din 9 februarie 2016, precum și al Regulamentului privind procedura de examinare a sesizărilor depuse la Curtea Constituțională.

3. Autorul excepției a pretins, în special, că prevederile contestate contravin articolelor 21 și 54 alin.(3) din Constituție.

4. Prin decizia Curții Constituționale din 14 iunie 2016 excepția de neconstituționalitate a fost declarată admisibilă, fără a prejudeca fondul cauzei.

5. În procesul examinării excepției de neconstituționalitate Curtea Constituțională a solicitat opinia Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova și Guvernului.

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 55 ALIN.(2) ȘI (8) DIN LEGEA CU PRIVIRE LA ACTIVITATEA POLIȚIEI
ȘI STATUTUL POLIȚISTULUI ȘI PCT.59 SUBPCT. 2) ȘI 5) ȘI PCT.65 DIN
STATUTUL DISCIPLINAR AL POLIȚISTULUI

6. În ședința plenară publică a Curții excepția de neconstituționalitate a fost susținută de avocata Doina Ioana Străisteanu. Parlamentul a fost reprezentat de Valeriu Kuciuk, consultant principal în cadrul Direcției generale juridice a Secretariatului Parlamentului. Guvernul a fost reprezentat de Oleg Babin, viceministru al afacerilor interne, și Sergiu Țurcanu, șef al Direcției juridice a Inspectoratului General al Poliției.

CIRCUMSTANȚELE LITIGIULUI PRINCIPAL

7. La 6 mai 2015 V. P. a depus la Judecătoria Centru, mun. Chișinău, o cerere de chemare în judecată împotriva Inspectoratului General al Poliției privind restabilirea în funcție și repararea prejudiciului material și moral și, totodată, a solicitat ridicarea excepției de neconstituționalitate.

8. La 29 decembrie 2015 Judecătoria Centru, mun. Chișinău, a respins demersul privind ridicarea excepției de neconstituționalitate ca fiind neîntemeiat, iar la 21 ianuarie 2016 a respins acțiunea depusă de V. P. împotriva Inspectoratului General al Poliției ca nefondată.

9. La 26 ianuarie 2016 V. P. a contestat cu apel hotărârea primei instanțe, iar la 7 aprilie 2016 reprezentantul lui V. P. a solicitat ridicarea excepției de neconstituționalitate a articolului 55 alin.(2) și alin.(8) din Legea nr. 320 din 27 decembrie 2012 cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului și pct.59 subpct. 2) și 5) și pct.65 din Statutul disciplinar al polițistului, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 502 din 9 iulie 2013, cu transmiterea sesizării Curții Constituționale.

10. Prin încheierea Curții de Apel Chișinău din 7 aprilie 2016 s-a dispus suspendarea procesului și remiterea sesizării Curții Constituționale pentru soluționare.

LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

11. Prevederile relevante ale Constituției (republicată în M.O., 2016, nr. 78, art. 140) sunt următoarele:

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 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.

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 55 ALIN.(2) ȘI (8) DIN LEGEA CU PRIVIRE LA ACTIVITATEA POLIȚIEI
ȘI STATUTUL POLIȚISTULUI ȘI PCT.59 SUBPCT. 2) ȘI 5) ȘI PCT.65 DIN
STATUTUL DISCIPLINAR AL POLIȚISTULUI

(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.”

12. Prevederile relevante ale Legii nr. 320 din 27 decembrie 2012 cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului (M.O., 2013, nr. 42-47, art.145) sunt următoarele:

Articolul 2

Poliția

„Poliția este o instituție publică specializată a statului, în subordinea Ministerului Afacerilor Interne, care are misiunea de a apăra drepturile și libertățile fundamentale ale persoanei prin activități de menținere, asigurare și restabilire a ordinii și securității publice, de prevenire, investigare și de descoperire a infracțiunilor și contravențiilor.”

Articolul 53

Abateri disciplinare

„Se consideră abateri disciplinare acțiunile sau inacțiunile polițistului prin care se încalcă prevederile legii, ale altor acte normative, restricțiile și interdicțiile stabilite, clauzele contractului individual de muncă, cerințele fișei postului, prevederile Codului de etică și deontologie al polițistului.”

Articolul 55

Condițiile de aplicare a sancțiunilor disciplinare

„(1) Sancțiunile disciplinare se aplică prin ordinul angajatorului numai după efectuarea anchetei de serviciu privitor la abaterea disciplinară.

(2) La examinarea abaterii disciplinare, audierea polițistului și consemnarea susținerilor sale sunt obligatorii.

(3) Concluziile anchetei de serviciu referitoare la abateri, din care rezultă date și indicii că au fost săvârșite infracțiuni, se remit spre examinare organelor Procuraturii.

(4) Polițistul în privința căruia se desfășoară ancheta de serviciu are dreptul să cunoască integral materialele anchetei, să solicite și/sau să prezinte probe în apărare.

(5) La aplicarea sancțiunii disciplinare se ține seama de activitatea desfășurată anterior de către polițist, de împrejurările în care a fost săvârșită abaterea disciplinară,

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 55 ALIN.(2) ȘI (8) DIN LEGEA CU PRIVIRE LA ACTIVITATEA POLIȚIEI
ȘI STATUTUL POLIȚISTULUI ȘI PCT.59 SUBPCT. 2) ȘI 5) ȘI PCT.65 DIN
STATUTUL DISCIPLINAR AL POLIȚISTULUI

de cauzele, gravitatea și consecințele acesteia, de gradul de vinovăție, precum și de preocuparea pentru înlăturarea consecințelor faptei comise.

(6) Pentru o singură abatere disciplinară se aplică o singură sancțiune disciplinară.

(7) Faptele care constituie abateri disciplinare, modul de aplicare, atenuare și ridicare a sancțiunilor disciplinare sunt prevăzute în Statutul disciplinar al polițistului, aprobat de Guvern.

(8) Aplicarea sancțiunii disciplinare nu exclude răspunderea penală, contravențională sau civilă.

(9) În cazul în care împotriva polițistului este pornită urmărirea penală sau acesta a fost pus sub învinuire, are loc suspendarea provizorie din funcție în condițiile prevăzute la art.200 din Codul de procedură penală.

(10) În cazul în care s-a dispus scoaterea de sub urmărire penală ori achitarea, precum și în cazul încetării urmăririi penale pe motiv de reabilitare, polițistul este repus în toate drepturile anterioare, compensându-i-se și cele de care a fost privat pe perioada suspendării din funcție.”

13. Prevederile relevante ale Statutului disciplinar al polițistului, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.502 din 9 iulie 2013 (M.O., 2013, nr. 146-151, art.592), sunt următoarele:

„[...]

59. Persoana în privința căreia se desfășoară ancheta de serviciu, este obligată:

1) să se prezinte la solicitarea persoanei care efectuează ancheta de serviciu, în ziua și la ora când este invitată. În caz de absență din motive întemeiate, să prezinte o explicație și documentele care-i justifică neprezentarea;

2) să prezinte explicații scrise cu privire la încălcarea comisă;

3) să motiveze în scris refuzul de a da explicații referitor la abaterea disciplinară comisă;

4) să aibă un comportament corespunzător, să nu împiedice examinarea sub toate aspectele, completă și obiectivă a circumstanțelor abaterii disciplinare;

5) să manifeste sinceritate și să contribuie activ la stabilirea adevărului obiectiv.

[...]”

65. Aplicarea sancțiunii disciplinare nu exclude răspunderea penală, contravențională sau civilă.

[...]”

14. Prevederile relevante ale Convenției Organizației Internaționale a Muncii nr.158 cu privire la încetarea raporturilor de muncă din inițiativa celui care angajează, adoptată la Geneva la 22 iunie 1982, ratificată prin Hotărârea Parlamentului nr.994-XIII din 15 octombrie 1996 pentru ratificarea unor convenții ale Organizației Internaționale a Muncii, în

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 55 ALIN.(2) ȘI (8) DIN LEGEA CU PRIVIRE LA ACTIVITATEA POLIȚIEI
ȘI STATUTUL POLIȚISTULUI ȘI PCT.59 SUBPCT. 2) ȘI 5) ȘI PCT.65 DIN
STATUTUL DISCIPLINAR AL POLIȚISTULUI

vigoare pentru Republica Moldova din 14 februarie 1998 (M.O., 1996, nr. 75-76, art.718), sunt următoarele:

Articolul 4

„Raporturile de muncă ale unui lucrător nu vor înceta decât dacă există un motiv valabil pentru o asemenea încetare legat de capacitatea sau conduita lucrătorului sau bazat pe cerințele operaționale ale întreprinderii, instituției sau serviciului.”

Articolul 7

„Raporturile de muncă ale unui lucrător nu vor înceta din motive legate de conduita sau manifestările lucrătorului înainte de a i se oferi posibilitatea de a se apăra de afirmațiile acuzării, cu excepția cazului când patronul nu poate în mod rezonabil oferi această posibilitate.”

ÎN DREPT

15. Din conținutul sesizării, Curtea observă că aceasta vizează în esență 1) audierea obligatorie a polițistului în procesul desfășurării anchetei de serviciu și 2) cumulul răspunderii disciplinare cu răspunderea penală.

16. Astfel, sesizarea se referă la un ansamblu de elemente și principii cu valoare constituțională conexe, precum prezumția nevinovăției, dreptul la tăcere (de a nu mărturisi împotriva sa) și dreptul de a nu fi judecat și pedepsit de două ori pentru aceeași faptă (principiul *non bis in idem*).

A. ADMISIBILITATEA

17. Prin decizia sa din 14 iunie 2016, Curtea a verificat întrunirea următoarelor condiții de admisibilitate:

(1) *Obiectul excepției intră în categoria actelor cuprinse la articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție*

18. În conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, controlul constituționalității legilor și hotărârilor Guvernului, în speță a Legii nr. 320 din 27 decembrie 2012 cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului și a Statutului disciplinar al polițistului, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 502 din 9 iulie 2013, ține de competența Curții Constituționale.

(2) *Excepția este ridicată de către una din părți sau reprezentantul acesteia, sau indică faptul că este ridicată de către instanța de judecată din oficiu*

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 55 ALIN.(2) ȘI (8) DIN LEGEA CU PRIVIRE LA ACTIVITATEA POLIȚIEI
ȘI STATUTUL POLIȚISTULUI ȘI PCT.59 SUBPCT. 2) ȘI 5) ȘI PCT.65 DIN
STATUTUL DISCIPLINAR AL POLIȚISTULUI

19. Fiind ridicată de avocata Doina Ioana Străisteanu în dosarul nr.3a-383/16, aflat pe rolul Curții de Apel Chișinău, sesizarea privind excepția de neconstituționalitate este formulată de subiectul abilitat cu acest drept, în temeiul articolului 135 alin.(1) lit. a) și g) din Constituție, astfel cum a fost interpretat prin Hotărârea Curții Constituționale nr.2 din 9 februarie 2016, precum și al Regulamentului privind procedura de examinare a sesizărilor depuse la Curtea Constituțională.

(3) Prevederile contestate urmează a fi aplicate la soluționarea cauzei

20. Curtea reține că prerogativa de a soluționa excepțiile de neconstituționalitate, cu care a fost învestită prin articolul 135 alin.(1) lit. g) din Constituție, presupune stabilirea corelației dintre normele legislative și textul Constituției, ținând cont de principiul supremației acesteia și de relevanța prevederilor contestate pentru soluționarea litigiului principal în instanțele de judecată.

21. Curtea observă că obiect al excepției de neconstituționalitate îl constituie prevederile articolului 55 alin.(2) și (8) din Legea cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului, precum și pct.59 subpct. 2) și 5) și pct.65 din Statutul disciplinar al polițistului, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 502 din 9 iulie 2013.

22. Curtea acceptă argumentele autorului excepției de neconstituționalitate, potrivit cărora prevederile contestate urmează a fi aplicate la soluționarea cauzei, deoarece acestea sunt determinante pentru soluționarea chestiunii privind anularea actului administrativ prin care a fost dispusă eliberarea din funcție din cadrul poliției.

(4) Nu există o hotărâre anterioară a Curții având ca obiect prevederile contestate

23. Curtea reține că prevederile contestate nu au constituit anterior obiect al controlului constituționalității.

24. Prin urmare, Curtea apreciază că excepția de neconstituționalitate nu poate fi respinsă ca inadmisibilă și nu există nici un alt temei de sistare a procesului, în conformitate cu prevederile articolului 60 din Codul jurisdicției constituționale.

25. Analizând excepția de neconstituționalitate, Curtea observă că autorul pretinde că normele contestate încalcă prevederile articolelor 21 și 54 alin.(3) din Constituție, precum și prevederile Protocolului nr.7 la Convenția Europeană.

26. Pentru a elucida aspectele abordate în excepția de neconstituționalitate, Curtea va opera cu articolul 21 combinat cu articolul 54 alin.(3) din Constituție și cu raționamentele expuse în jurisprudența sa anterioară, precum și cu jurisprudența Curții Europene.

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 55 ALIN.(2) ȘI (8) DIN LEGEA CU PRIVIRE LA ACTIVITATEA POLIȚIEI
ȘI STATUTUL POLIȚISTULUI ȘI PCT.59 SUBPCT. 2) ȘI 5) ȘI PCT.65 DIN
STATUTUL DISCIPLINAR AL POLIȚISTULUI

B. FONDUL CAUZEI

I. PRETINSA ÎNCĂLCARE A ARTICOLULUI 21 COMBINAT CU ARTICOLUL 54 ALIN.(3) DIN CONSTITUȚIE

27. Autorul excepției de neconstituționalitate susține că prevederile contestate încalcă articolul 21 din Constituție, potrivit căruia:

„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.”

28. La fel, autorul excepției consideră că norma supusă controlului constituționalității încalcă articolul 54 alin.(3) din Constituție, care prevede:

„[...]

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

[...]”

1. Argumentele autorului excepției de neconstituționalitate

29. Autorul excepției de neconstituționalitate menționează că, potrivit prevederilor contestate, polițistul supus unei anchete de serviciu este obligat să dea explicații pe marginea presupusei abateri care i se impută, fapt care duce la încălcarea prezumției nevinovăției și a dreptului de a nu mărturisi împotriva sa.

30. Totodată, autorul excepției menționează că prevederile contestate plasează polițistul într-o situație dezavantajoasă din motiv că este supus atât urmăririi penale, cât și anchetei de serviciu pe aceleași fapte.

31. În opinia autorului excepției, supunerea angajatului poliției unei anchete de serviciu în paralel cu desfășurarea anchetei penale în cadrul căreia are calitatea de bănuț / învinuit, ambele anchete cercetând aceleași fapte, duce la încălcarea dreptului de a nu fi supus de două ori urmăririi și sancționării pentru una și aceeași faptă, drept recunoscut de Protocolul nr. 7 la Convenția Europeană.

2. Argumentele autorităților

32. Potrivit opiniei scrise a Președintelui Republicii Moldova, rigorile prevederilor contestate sunt proporționale scopului urmărit și nu încalcă dreptul persoanei de a nu mărturisi împotriva sa. Scopul acestor prevederi este de a asigura pârghii pentru identificarea adevărului și de a oferi subiectului vizat dreptul de a-și justifica, fie expune poziția. În acest sens,

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 55 ALIN.(2) ȘI (8) DIN LEGEA CU PRIVIRE LA ACTIVITATEA POLIȚIEI
ȘI STATUTUL POLIȚISTULUI ȘI PCT.59 SUBPCT. 2) ȘI 5) ȘI PCT.65 DIN
STATUTUL DISCIPLINAR AL POLIȚISTULUI

disciplina muncii polițistului se referă la respectarea atât a normelor care stabilesc obligațiile specifice funcției sau postului pe care îl ocupă polițistul, cât și a normelor generale de comportament la serviciu și în cadrul comunității.

33. Totodată, Președintele Republicii Moldova consideră că oportunitatea și incontestabilitatea normei, potrivit căreia aplicarea sancțiunii disciplinare nu exclude răspunderea penală, contravențională sau civilă, este evidentă, în special în baza raționamentului că, datorită scopului lor diferit, angajarea unei forme de răspundere nu exclude și angajarea celeilalte.

34. Potrivit opiniei scrise a Parlamentului, una dintre formele răspunderii juridice, personale și directe, a polițistului este răspunderea disciplinară, care derivă din obligația de fidelitate a acestuia față de rolul și funcția sa, precum și din exigența pe care trebuie să o dovedească în îndeplinirea obligațiilor față de cetățeni și față de stat.

35. Parlamentul susține că legiuitorul a stabilit diferite tipuri de răspundere în funcție de natura încălcărilor comise, astfel, răspunderea disciplinară survine pentru încălcarea disciplinei muncii, pe când răspunderea penală se consideră condamnarea publică, în numele legii, a faptelor infracționale și a persoanelor care le-au săvârșit, condamnare ce poate fi precedată de măsurile de constrângere prevăzute de lege.

36. Potrivit opiniei scrise a Guvernului, condiția imperios necesară pentru aplicarea unei sancțiuni disciplinare este derularea prealabilă a unei anchete de serviciu, care se desfășoară asupra abaterilor disciplinare prezumate a fi fost săvârșite de către persoana/salariatul în cauză cu respectarea prezumției de nevinovăție, conform căreia salariatul este considerat nevinovat pentru fapta sesizată ca abatere disciplinară atât timp cât vinovăția sa nu a fost dovedită.

37. În ceea ce privește cumulul răspunderii disciplinare cu răspunderea penală, Guvernul consideră că acesta este posibil dacă aceeași faptă, săvârșită de un salariat la locul de muncă, aduce atingere atât ordinii și disciplinei interioare a unității, cât și valorilor de interes general pentru societate, apărute de legea penală.

3. Aprecierea Curții

1. Principii generale

1.1. Prezumția nevinovăției și dreptul la tăcere

38. Curtea reține că, potrivit articolului 21 din Constituție, 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.

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 55 ALIN.(2) ȘI (8) DIN LEGEA CU PRIVIRE LA ACTIVITATEA POLIȚIEI
ȘI STATUTUL POLIȚISTULUI ȘI PCT.59 SUBPCT. 2) ȘI 5) ȘI PCT.65 DIN
STATUTUL DISCIPLINAR AL POLIȚISTULUI

39. În Hotărârea nr.21 din 20 octombrie 2011 Curtea Constituțională a reținut că:

„50. [...] în lumina jurisprudenței Curții Europene, prezumția nevinovăției, instituită de articolul 6 § 2 din Convenția Europeană, nu privește numai procesul penal în sens strict, ci are o aplicație mai largă, într-un dublu sens: pe de o parte, această garanție este aplicabilă ori de câte ori fapta imputabilă unei persoane are o conotație penală, indiferent de calificarea atribuită de legislația internă a fiecărui stat (astfel, ea este aplicabilă, de exemplu, unei proceduri privitoare la fraudă fiscală (Heinrich v. Franța, §64) sau în materie de sancțiuni administrative (Lutz v. Austria, §57)); pe de altă parte, ea impune ca orice reprezentant al statului să se abțină să declare public faptul că cel pus sub urmărire penală sau trimis în judecată este vinovat de săvârșirea infracțiunii care i se incriminează, înainte ca vinovăția acestuia să fi fost stabilită printr-o hotărâre judecătorească definitivă (Butkevicius v. Lituania, §49)”.

40. În același timp Curtea reține că dreptul la tăcere, fiind un element al dreptului la apărare, constituie o exigență inerentă a procesului echitabil și se află în conexiune cu prezumția nevinovăției.

41. Articolul 14 pct.3 lit.g) din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice garantează dreptul persoanei acuzate la tăcere. Orice persoană acuzată de comiterea unei infracțiuni penale are dreptul să nu fie silită să mărturisească împotriva sa sau să-și recunoască vinovăția.

42. Deși articolul 6 al Convenției Europene nu menționează în mod expres dreptul de a păstra tăcerea și una din componentele lui – dreptul de a nu contribui la propria incriminare, Curtea Europeană, în jurisprudența sa, a menționat că dreptul la un proces echitabil include și „dreptul pentru orice acuzat, în sens autonom, de a păstra tăcerea și de a nu încerca să contribuie la propria incriminare” (*cauza Funke vs. Franța, 25 februarie 1993*).

43. Curtea menționează că garantarea acestui drept de norme internaționale este justificată, în special, de necesitatea de a proteja acuzatul împotriva abuzurilor din partea autorităților, ceea ce permite evitarea erorilor judiciare și într-un final asigurarea unui proces echitabil.

44. Pentru a stabili dacă esența dreptului de a tăcea și a privilegiului de a nu se autoincrimina a fost încălcată, instanța trebuie să țină cont de natura și gradul de constrângere utilizat pentru a obține mărturia, existența oricăror garanții de procedură corespunzătoare, precum și scopul utilizării materialelor dobândite în acest mod (*cauza O'Halloran și Francis vs. Regatul Unit*).

45. Totodată, potrivit jurisprudenței Curții Europene, **„dreptul de a păstra tăcerea nu este unul absolut”** (*cauza Weh vs. Austria, 8 iulie 2004*).

46. Deși el este incompatibil cu imunitatea de a baza o condamnare în exclusivitate sau în mod esențial pe tăcerea acuzatului sau pe refuzul lui de a răspunde la întrebări sau de a depune mărturii, este evident că un asemenea privilegiu nu ar trebui să împiedice de a lua în considerație tăcerea acuzatului, în situații care în mod vădit cer o explicație din partea lui (*cauza John Murray vs. Regatul Unit, 8 februarie 1996*).

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 55 ALIN.(2) ȘI (8) DIN LEGEA CU PRIVIRE LA ACTIVITATEA POLIȚIEI
ȘI STATUTUL POLIȚISTULUI ȘI PCT.59 SUBPCT. 2) ȘI 5) ȘI PCT.65 DIN
STATUTUL DISCIPLINAR AL POLIȚISTULUI

47. Curtea reține că garanțiile unui proces echitabil în materie penală, stabilite de către Curtea Europeană, sunt aplicabile în egală măsură și procedurilor disciplinare (a se vedea, *inter alia*, *Vanjak vs. Croația*, 14 ianuarie 2010).

1.2. Obligatorietatea respectării principiului non bis in idem

48. Dreptul de a nu fi judecat sau pedepsit de două ori pentru aceeași faptă a devenit un principiu fundamental și incontestabil al oricărui sistem de drept și este garantat de normele actelor internaționale, la care a aderat și Republica Moldova.

49. Astfel, potrivit articolului 4 alin.1 din Protocolul nr.7 la Convenția Europeană, nimeni nu poate fi urmărit sau pedepsit penal de către jurisdicțiile aceluiași stat pentru săvârșirea infracțiunii pentru care a fost deja achitat sau condamnat printr-o hotărâre definitivă conform legii și procedurii penale ale acestui stat. Cu termeni similari operează și articolul 14 alin.7 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice.

50. Curtea Constituțională, conferind principiului *non bis in idem* o conotație constituțională, în Hotărârea nr.26 din 23 noiembrie 2010 asupra excepției de neconstituționalitate a prevederilor alin.(6) art.63 din Codul de procedură penală a subliniat:

„[...] dreptul [de a nu fi urmărit, judecat sau pedepsit de mai multe ori pentru aceeași faptă] derivă din art.21 din Constituție, conform căruia: „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”. Din conținutul normei constituționale se deduc trei principii: prezumția nevinovăției, caracterul public al procedurilor penale și posibilitatea persoanei de a utiliza toate mijloacele procedurale necesare pentru apărarea sa. [...]

Din cele enunțate rezultă că principiul statuat de art.21 din Constituție – asigurarea tuturor garanțiilor necesare apărării persoanei acuzate de un delict în procesul judiciar – pe lângă alte drepturi procesuale, oferă persoanei și dreptul constituțional de a nu fi urmărită, judecată sau pedepsită de mai multe ori pentru aceeași faptă. Principiul în cauză presupune că cel care prin conduita sa a ignorat ordinea de drept va răspunde o singură dată pentru fapta ilicită, pentru o încălcare a legii se va aplica o singură sancțiune juridică. Acest principiu constituțional se aplică nu numai în cauzele penale, dar și în cauzele contravenționale, precum și în orice altă formă de răspundere juridică din aceeași materie de drept (de exemplu – penală sau civilă).”

51. Totodată, Curtea observă că, în jurisprudența sa, Curtea Europeană reamintește că articolul 4 al Protocolului nr.7 are drept scop interzicerea repetării procedurilor penale închise definitiv, evitând ca o persoană să fie urmărită sau pedepsită penal de două sau mai multe ori pentru aceeași infracțiune (a se vedea *Gradinger vs. Austriei*, hotărârea din 23 octombrie 1995). Astfel, principiul *non bis in idem* poate fi invocat doar dacă cel puțin două proceduri independente și diferite privind aceeași acuzare se încheie

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 55 ALIN.(2) ȘI (8) DIN LEGEA CU PRIVIRE LA ACTIVITATEA POLIȚIEI
ȘI STATUTUL POLIȚISTULUI ȘI PCT.59 SUBPCT. 2) ȘI 5) ȘI PCT.65 DIN
STATUTUL DISCIPLINAR AL POLIȚISTULUI

cu mai mult de o condamnare (a se vedea *Stanca vs. România (decizie)*, nr.59028/00 din 27 aprilie 2004).

52. Potrivit jurisprudenței Curții Europene, principiul *non bis in idem* își găsește **aplicabilitatea doar în cazul unei acuzații în materie penală** (a se vedea, spre exemplu, cauza *Maaouia vs. Franța*, 5 octombrie 2000) și, evident, în dosarele penale în care figurează persoane acuzate. Așadar, în procedura penală națională principiul va fi aplicat dacă anterior persoana a avut calitatea de bănuț, învinuit, inculpat sau condamnat pentru o faptă care ulterior a devenit obiectul unei urmăriri penale sau examinări judiciare repetate.

2. Aplicarea principiilor în prezenta cauză

2.1. Obligatorietatea audierii polițistului în cadrul anchetei de serviciu

53. Curtea menționează că ancheta de serviciu în cazul abaterii disciplinare constituie o etapă a procedurii disciplinare. Aceasta este o prerogativă a angajatorului în măsură să constate săvârșirea abaterilor disciplinare de către salariații săi și să aplice sancțiunile corespunzătoare. Sub sancțiunea nulității absolute, nici o sancțiune disciplinară nu va putea fi dispusă mai înainte de efectuarea cercetării disciplinare prealabile.

54. Scopul efectuării anchetei de serviciu anterior luării deciziei de aplicare sau nu a unei sancțiuni disciplinare se subsumează ideii de protecție a salariatului în fața poziției dominante a angajatorului, în vederea limitării oricărui element de arbitrar și abuz.

55. Curtea reține că într-un stat democratic protecția persoanei reprezintă una din atribuțiile de bază ale statului. În exercitarea acestei atribuții, legiuitorul, la articolul 55 din Legea cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului, a stabilit condițiile de aplicare a sancțiunilor disciplinare față de polițiști. Astfel, alin.(1) al articolului menționat prevede că sancțiunile disciplinare se aplică prin ordinul angajatorului **numai după efectuarea anchetei de serviciu privitor la abaterea disciplinară**.

56. Curtea observă că și pct.21 din Statutul disciplinar al polițistului stabilește că, în cazul încălcării disciplinei de serviciu și prevederilor legislației în vigoare de către subaltern, conducătorul nemijlocit inițiază o anchetă de serviciu pentru examinarea multiaspectuală, completă și obiectivă a circumstanțelor încălcării, iar dacă subalternului i se stabilește vinovăția – să propună, în funcție de gravitatea abaterii disciplinare și gradul vinovăției, o sancțiune disciplinară, ori dacă rezultă date și indici că a fost săvârșită o contravenție sau o infracțiune, transmiterea materialelor acumulate organelor competente.

57. Curtea reține că sarcinile anchetei de serviciu sunt: 1) examinarea sub toate aspectele, completă și obiectivă a circumstanțelor cauzelor abaterilor disciplinare comise de către polițiști; 2) stabilirea cauzelor și condițiilor care

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 55 ALIN.(2) ȘI (8) DIN LEGEA CU PRIVIRE LA ACTIVITATEA POLIȚIEI
ȘI STATUTUL POLIȚISTULUI ȘI PCT.59 SUBPCT. 2) ȘI 5) ȘI PCT.65 DIN
STATUTUL DISCIPLINAR AL POLIȚISTULUI

au condus la comiterea abaterilor disciplinare; 3) identificarea persoanelor vinovate și asigurarea aplicării corecte a legislației în vigoare, pentru ca fiecare persoană care a comis abateri disciplinare să fie sancționată potrivit vinovăției sale și nici o persoană nevinovată să nu fie trasă la răspundere.

58. Statutul disciplinar al polițistului stabilește că ancheta de serviciu se va efectua cu respectarea drepturilor și intereselor legitime ale polițiștilor (pct.39).

59. Curtea reține că elementul esențial al efectuării anchetei de serviciu îl constituie **audierea salariatului**. În cursul anchetei de serviciu acesta are dreptul să formuleze și să susțină toate apărările în favoarea sa și să ofere comisiei împuternicite să realizeze ancheta de serviciu toate probele și motivațiile pe care le consideră necesare.

60. În acest sens, alin.(2) din articolul 55 din Legea cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului stabilește că, la examinarea abaterii disciplinare, audierea polițistului și consemnarea susținerilor sale sunt obligatorii.

61. Totodată, Curtea subliniază că articolul 7 al Convenției Organizației Internaționale a Muncii nr.158 din 22 iunie 1982 cu privire la încetarea raporturilor de muncă din inițiativa celui care angajează stabilește că raporturile de muncă ale unui lucrător nu vor înceta din motive legate de conduita sau manifestările lucrătorului **înainte de a i se oferi posibilitatea de a se apăra de afirmațiile acuzării**, cu excepția cazului când patronul nu poate în mod rezonabil oferi această posibilitate.

62. Curtea menționează că audierea și consemnarea susținerilor polițistului urmează a fi puse în sarcina angajatorului, acestuia din urmă îi revine obligația de a oferi posibilitate polițistului de a se apăra de fapta ce i se impută.

63. Totodată, Curtea reține că articolul 55 alin.(4) din Legea nr.320 din 27 decembrie 2012 prevede că polițistul în privința căruia se desfășoară ancheta de serviciu **are dreptul** să cunoască integral materialele anchetei, să solicite și/sau **să prezinte probe în apărare**.

64. Aceste norme legale au drept scop protejarea polițistului în privința căruia se desfășoară ancheta de serviciu. Prin urmare, reglementările legale menționate vin să asigure protecția polițistului pentru desfășurarea unei anchete de serviciu corecte și complete asupra abaterii disciplinare comise, respectându-se dreptul la apărare.

65. Curtea observă că prevederile legale oferă persoanei supuse unei anchete disciplinare dreptul de a beneficia de un proces contradictoriu și de a avea posibilitatea de a prezenta elementele de probă și a apăra în mod liber cauza.

66. De altfel, însăși Curtea Europeană a arătat că dreptul la o procedură contradictorie implică posibilitatea pentru părțile **unui proces de a lua cunoștință de toate piesele** de natură să influențeze decizia autorității și **de a le discuta**. Instanța europeană a decis că legislația națională poate să

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 55 ALIN.(2) ȘI (8) DIN LEGEA CU PRIVIRE LA ACTIVITATEA POLIȚIEI
ȘI STATUTUL POLIȚISTULUI ȘI PCT.59 SUBPCT. 2) ȘI 5) ȘI PCT.65 DIN
STATUTUL DISCIPLINAR AL POLIȚISTULUI

realizeze această exigență în diverse moduri, metoda adoptată trebuie să garanteze ca „*partea adversă*” să fie *înștiințată de depunerea observațiilor și să aibă posibilitatea să le comenteze* (cauza *Pellegrini vs. Italia*, hotărârea din 20 octombrie 2001, §44; cauza *Meftah și alții vs. Franța*, hotărârea din 26 iulie 2002, §51).

67. În contextul celor expuse, Curtea reține că prevederile legale care stabilesc obligativitatea de a audia polițistul în cadrul anchetei de serviciu (procedurii disciplinare) au drept scop asigurarea unei anchete efective și contribuie la apărarea poziției persoanei supuse anchetei de serviciu. Actuala redacție a acestor norme nu poate fi interpretată în sensul în care contribuie la propria acuzare și încalcă principiul prezumției de nevinovăție și, implicit, dreptul la tăcere.

68. În același timp, Curtea constată că prevederile pct. 59 subpct. 2) din Statutul disciplinar al polițistului, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.502 din 9 iulie 2013, contrar prevederilor cuprinse în art.55 alin.(2) din lege, pun în sarcina angajatului obligativitatea prezentării explicațiilor scrise cu privire la încălcarea comisă, iar în cazul refuzului de a da explicații prevederile subpct.3) obligă persoana să motiveze în scris refuzul.

69. Curtea reține că aceste prevederi afectează în mod clar dreptul angajatului la tăcere. Prin urmare, Curtea consideră necesar să reitereze că dreptul la tăcere implică dreptul persoanei de a nu fi silită să mărturisească împotriva sa sau să-și recunoască vinovăția.

70. În aceste condiții, deși la ridicarea excepției autorul sesizării nu a invocat neconstituționalitatea subpct.3) de la pct.59, menționat *supra*, Curtea a constatat că acesta se află în conexiune cu subpct.2).

71. Ținând cont de cele menționate, Curtea constată că normele cuprinse în pct. 59 subpct. 2) și 3) din Statutul disciplinar al polițistului, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.502 din 9 iulie 2013, contravin prevederilor legale, afectează dreptul persoanei de a nu mărturisi împotriva sa, contrar garanțiilor consfințite în Constituție, precum și în Convenția Europeană.

2.2. Atragerea la răspundere disciplinară în cumul cu răspunderea penală

72. Curtea menționează că art. 55 alin.(8) din Legea cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului și pct.65 din Statutul disciplinar al polițistului prevăd că aplicarea sancțiunii disciplinare nu exclude răspunderea penală, contravențională sau civilă.

73. Curtea reține că răspunderea disciplinară intervine în cazul săvârșirii unei abateri disciplinare, definită ca reprezentând încălcarea cu vinovăție de către persoană a îndatoririlor corespunzătoare funcției pe care o deține și a normelor de conduită profesională și civilă prevăzute de lege.

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 55 ALIN.(2) ȘI (8) DIN LEGEA CU PRIVIRE LA ACTIVITATEA POLIȚIEI
ȘI STATUTUL POLIȚISTULUI ȘI PCT.59 SUBPCT. 2) ȘI 5) ȘI PCT.65 DIN
STATUTUL DISCIPLINAR AL POLIȚISTULUI

74. În același timp, răspunderea penală intervine în cazul săvârșirii unei fapte (acțiune sau inacțiune) prejudiciabile, prevăzute de legea penală ca infracțiune, săvârșite cu vinovăție și pasibile de pedeapsă penală.

75. Curtea reține că fiecare formă a răspunderii juridice îndeplinește cumulativ funcțiile educativă și preventivă, însă modalitatea în care este influențat comportamentul social al oamenilor este diferită, în funcție de importanța valorilor sociale ocrotite din punct de vedere juridic și de consecințele care decurg din încălcarea acestora.

76. Răspunderea penală este întemeiată pe principiul legalității incriminării, potrivit căruia această răspundere este angajată numai pentru acele fapte care sunt expres prevăzute ca infracțiuni, spre deosebire de răspunderea disciplinară, în cazul căreia raportul juridic de răspundere ia naștere în urma săvârșirii de abateri disciplinare.

77. Atât abaterea disciplinară, cât și infracțiunea sunt fapte nepermise, cu urmări antisociale, săvârșite cu vinovăție, dar care se deosebesc sub aspectul obiectului lor, al gradului de pericol social și al competenței în stabilirea faptei și vinovăției.

78. Astfel, fapte de aceeași natură în materialitatea lor pot constitui fie abateri disciplinare, fie infracțiuni, în funcție de o serie de elemente precum importanța obiectului ocrotirii la un moment dat, împrejurările concrete în care s-a săvârșit fapta, felul și intensitatea vinovăției, urmările faptei, posibilitățile de prevenire a faptelor, elemente care, alături de trăsăturile faptei, concurează la stabilirea diferențiată a gradului de pericol social, determinând în final atât forma de răspundere pe care o angajează, cât și dozarea sancțiunii în interiorul formei de răspundere respective.

79. Dacă în dreptul penal forma și gradul de vinovăție au relevanță pentru încadrarea juridică a faptei, în dreptul muncii acestea reprezintă criterii pentru dozarea sancțiunilor disciplinare aplicabile salariaților.

80. Cu referire la alegațiile expuse de autorul excepției de neconstituționalitate, potrivit căruia normele contestate încalcă dreptul de a nu fi supus de două ori urmăririi și sancționării pentru una și aceeași faptă, Curtea reține că, în jurisprudența sa, Curtea Europeană și-a expus poziția asupra domeniului de aplicare a articolului 4 din Protocolul 7 la Convenția Europeană. Astfel, dispozițiile art. 4 din Protocolul 7 nu se aplică în situația concursului ideal de infracțiuni, adică atunci când una și aceeași faptă constituie două infracțiuni distincte (*cauza Oliveira vs. Elveția, hotărârea din 30 iulie 1998, §27; cauza Goktan vs. Franța, hotărârea din 2 iulie 2002, §50*), după cum textul **nu împiedică faptul ca aceeași persoană să facă obiectul, pentru același act, atât al urmăririi penale, cât și al unei alte acțiuni cu caracter diferit, spre exemplu, al unei proceduri disciplinare.** Această opinie a fost reținută și în Raportul explicativ la Protocolul nr.7.

81. Cumulul răspunderii disciplinare cu răspunderea penală este posibil numai dacă fapta săvârșită cu vinovăție de către salariat constituie atât abatere disciplinară, cât și infracțiune. Totodată, această formă de cumul

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 55 ALIN.(2) ȘI (8) DIN LEGEA CU PRIVIRE LA ACTIVITATEA POLIȚIEI
ȘI STATUTUL POLIȚISTULUI ȘI PCT.59 SUBPCT. 2) ȘI 5) ȘI PCT.65 DIN
STATUTUL DISCIPLINAR AL POLIȚISTULUI

este posibilă fără a se încălca prin aceasta principiul *non bis in idem*, dat fiind faptul că fiecare dintre normele juridice avute în vedere ocrotesc relații sociale diferite, iar principiul interzice numai aplicarea pentru aceeași faptă ilicită a două sau mai multe sancțiuni de aceeași natură.

82. Reieșind din cele menționate, Curtea statuează că normele contestate nu aduc atingere articolului 21 din Constituție.

Din aceste motive, în temeiul articolelor 140 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* excepția de neconstituționalitate ridicată de avocata Doina Ioana Străisteanu în dosarul nr.3a-383/16, pendinte la Curtea de Apel Chișinău.

2. *Se recunoaște constituțional* articolul 55 alin.(2) și alin.(8) din Legea nr. 320 din 27 decembrie 2012 cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului și pct.59 subpct. 5) și pct.65 din Statutul disciplinar al polițistului, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 502 din 9 iulie 2013.

3. *Se declară neconstituțional* pct.59 subpct. 2) și subpct. 3) din Statutul disciplinar al polițistului, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 502 din 9 iulie 2013.

4. Prezenta hotărâre este definitivă, nu poate fi supusă nici unei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*.

Președinte

Alexandru TĂNASE

Chișinău, 14 septembrie 2016
HCC nr.24
Dosarul nr. 60g/2016