

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA

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

SESIZARE

prezentată în conformitate cu articolul 25 lit. g) din Legea nr. 317-XIII din 13 decembrie 1994 cu privire la Curtea Constituțională și articolele 38 alin.(1) lit. g) și 39 din Codul Jurisdicției Constituționale nr. 502-XIII din 16 iunie 1995

pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr.149 din 8 iunie 2006 privind fondul piscicol, pescuitul și piscicultura, și a articolului VI din Legea nr.318 din 17 noiembrie 2022 pentru modificarea unor acte normative

14:10

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA			
Intrare Nr.	138 a		
" 16 "	" 05 "	2023	

I – AUTORUL SESIZĂRII

Alla Darovannaia,
Alla Pilipețcaia
Deputați în Parlamentul Republicii Moldova
Bulevardul Ștefan cel Mare și Sfânt 105,
Chișinău 2073

II – OBIECTUL SESIZĂRII

Prezenta sesizare are drept obiect examinarea constituționalității unor prevederi din Legea nr.149 din 8 iunie 2006 privind fondul piscicol, pescuitul și piscicultura, și a articolului VI din Legea nr.318 din 17 noiembrie 2022 pentru modificarea unor acte normative.

III – EXPUNEREA PRETINSEI SAU A PRETINSELOR ÎNCĂLCĂRI ALE CONSTITUȚIEI, PRECUM ȘI A ARGUMENTELOR ÎN SPRIJINUL ACESTOR AFIRMAȚII

La 17 noiembrie 2022, Parlamentul a adoptat Legea nr.318 pentru modificarea unor acte normative, prin care, printre altele a operat modificări în Legea nr. 149 din 8 iunie 2006 privind fondul piscicol, pescuitul și piscicultura. Legea nr.318/2022 a fost publicată în Monitorul Oficial nr.383 din 26 noiembrie 2022, fiind astfel în vigoare la data depunerii prezentei sesizări.

Astfel, în jurisprudența sa, Curtea a reținut că, potrivit normelor de tehnică legislativă, dispozițiile de modificare și de completare a unui act legislativ se încorporează, de la data intrării lor în vigoare, în actul de bază, identificându-se cu acesta.

Prin urmare, vom formula criticile de neconstituționale în privința articolului 28 alin.(7) din Legea nr. 149/2006 privind fondul piscicol, pescuitul și piscicultura (în redacția Legii nr.318/2022), care urmează a fi examinate în coroborare cu Art.VI din Legea nr. 318 pentru modificarea unor acte normative.

A priori, potrivit articolului 28 alin. (7) din Legea nr.149/2006:

„(7) Proprietarii construcțiilor hidrotehnice exercită dreptul de folosință asupra terenurilor fondului apelor **cu titlu oneros**, fiind responsabili de întreținerea obiectivului acvatic, inclusiv de consolidarea construcțiilor hidrotehnice, în modul stabilit de Guvern.”

Fiind coroborate cu prevederile Art.VI, care au efect de norme tranzitorii, și care prevăd că:

„(1) Proprietarii construcțiilor hidrotehnice înregistrate în registrul bunurilor imobile până la 1 martie 2019, amplasate pe terenuri proprietate publică, care aparțin statului sau unităților administrativ-teritoriale, **achită redevența** în condițiile art. 29 din Legea nr. 1125/2002 pentru punerea în aplicare a Codului civil al Republicii Moldova.

(2) Proprietarii construcțiilor hidrotehnice amplasate pe terenurile proprietate publică, care aparțin statului sau unităților administrativ-teritoriale, sunt obligați, în termen de 6 luni de la data intrării în vigoare a prezentei legi, să legalizeze posesia/folosința terenului prin încheierea contractului de suprafață. **Cuantumul plății constituie cel puțin 2% și cel mult 10% din prețul normativ al pământului** calculat conform Legii nr. 1308/1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului pentru destinația respectivă.

(3) În cazul în care proprietarii construcțiilor hidrotehnice nu se conformează prevederilor alin. (2), plata pentru folosirea terenului proprietate publică se va calcula în mod unilateral de proprietarul terenului la cota maximă stabilită la alin. (2). ”

Prin efectul juridic al acestor modificări, **legiuitorul privează proprietarii construcțiilor hidrotehnice de dreptul exclusiv acordat anterior acestora de a utiliza terenurile fondului apelor și introduce obligația de plată pentru utilizarea acestora.**

Complementar, prin intermediul normelor criticate, legiuitorul a realizat o ingerință în dreptul de proprietate privată a proprietarilor obiectelor hidrotehnice ce cad sub incidența acestor modificări. În același timp, subliniem că aceste remanieri legislative au fost realizate prin tactica „schimbului regulilor în timpul jocului”, fapt care, printre criticile de neconstituționalitate expuse, afectează preeminența dreptului, precum și principiul calității legii și certitudinii juridice.

Astfel, prin adoptarea Legii 318/2022 are loc introducerea unor plăți obligatorii pentru întreprinderile piscicole, care sunt complet disproporționate față de profitabilitatea acestui tip de activitate economică, ceea ce creează o perspectivă reală de ruinare a lor și pierdere a investițiilor făcute anterior.

Pentru a contura importanța speței și elementul de neconstituționalitate al normelor criticate, considerăm eminemente necesară efectuarea retrospectivei legislative pe dimensiunea tematicii sesizate:

Inițial, potrivit Legii nr.390/1995 cu privire la programul de stat de privatizare pentru anii 1995-1996 și Anexei Nr.1, în programul de privatizare au fost incluse 18 ferme piscicole de stat. În același timp, legea nu conținea instrucțiuni privind interzicerea privatizării oricărei proprietăți aferente acestor ferme și, în special, a terenurilor sub stratul de apă al rezervoarelor și adiacente acestora.

Din acest motiv, fermele piscicole au fost scoase la licitații de privatizare ca complexe economice unice, care includeau rezervoare (lacuri, iazuri etc.), terenurile ocupate de acestea și terenurile adiacente, construcțiile hidrotehnice și bunurile mobile, fără careva excepții.

Drept urmare, subiecții antreprenoriatului privat care au participat la licitațiile cu bonuri și le-au câștigat, au pornit de la înțelegerea dictată de legislație precum că dobândesc complexe economice care includ drepturi de proprietate atât asupra construcțiilor și echipamentelor fermelor piscicole, cât și asupra terenurilor incluse în componența acestora.

Cu toate acestea, în anii următori, ca urmare a discuțiilor și disputelor apărute cu privire la drepturile de proprietate asupra terenurilor fondului apelor al întreprinderilor piscicole privatizate, legiuitorul a adoptat o hotărâre de compromis, potrivit căreia dreptul de proprietate asupra imobilelor întreprinderilor privatizate se aplică numai construcțiilor hidrotehnice care alcătuiesc împreună cu rezervoarele un complex economic, iar dreptul de proprietate asupra terenurilor de la fundul obiectivelor acvatică și adiacente rezervoarelor rămâne în proprietatea statului sau a autorităților publice locale. În același timp, proprietarilor de construcții hidrotehnice li s-a atribuit legal dreptul exclusiv de a utiliza terenurile fondului apelor sub stratul de apă al rezervoarelor și adiacente acestora, cu interdicția legislativă de a da în arendă aceste terenuri și de a percepe plată pentru arendă.

Această soluție de compromis a fost legiferată prin art. 28 alin. 7 din Legea nr.149/2006 privind fondul piscicol, pescuitul și piscicultura, precum și art. 425 alin. (1) Cod civil (în redacția Legii №1107/2002) care stipula că bunurile care reprezintă obiectul dreptului de folosință nu pot fi date în arendă sau chirie și într-o serie de alte acte

normative, în virtutea cărora proprietarii construcțiilor hidrotehnice au fost scutiți de orice plăți pentru utilizarea terenurilor sub rezervoare și adiacente acestora.

Prevederile reflectate în actele normative indicate au stat la baza creării unui climat investițional favorabil procesului de privatizare a obiectivelor acvatice și au constituit unul dintre factorii decisivi pentru investiția pe scară largă a capitalului privat în zone costisitoare, riscante și problematice ale pisciculturii, ameliorării și altor utilizări economice ale resurselor acvatice.

Aceste principii și prevederi ale legislației au fost în mod constant și necondiționat confirmate, susținute și protejate de Parlamentul Republicii Moldova, organele puterii executive și judiciare de încercările de revizuire a acestora și interpretare distructivă a lor, care au fost întreprinse în mod repetat de diferite partide politice și unele grupuri parlamentare.

În concluzia celor relatate *supra*, art. 28 alin. (7) din Legea nr. 149/2006 privind fondul piscicol, pescuitul și piscicultura în redacția Legii nr. 318/2022 și Art. VI din Legea nr. 318/2022 din 17 noiembrie 2022 reprezintă o dezmembrare a sistemului raporturilor juridice de proprietate stabilit anterior prin lege, care sta la baza privatizării obiectivelor acvatice, adică constituie o încălcare directă a garanțiilor constituționale și legislative de protecție a proprietății, inviolabilității investițiilor, stabilității raporturilor de proprietate și interzicerii adoptării unor legi care încalcă drepturilor cetățenilor.

Totodată, prin Legea nr. 318/2022 din 17 noiembrie 2022 Parlamentul Republicii Moldova promovează o politică de discriminare față de proprietarii construcțiilor hidrotehnice amplasate pe terenurile proprietate publică în comparație cu alți proprietari de construcții amplasate pe teren proprietate publică, contrar art. 4 lit. a), art. 6, art. 8 literele a) și g) din Legea nr. 121/2012 cu privire la asigurarea egalității dar și contrar Directivei 2000/43/CE a Consiliului din 29 iunie 2000 de punere în aplicare a principiului egalității de tratament între persoane, fără deosebire de rasă sau origine etnică, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. L180 din 19 iulie 2000.

Complementar, normele criticate vin în contradicție cu prevederile legislative adoptate în vederea stimulării climatului investițional.

Asfel, prin art. 9 al Legii nr.81/2004 cu privire la investițiile în activitatea de întreprinzător, statul s-a obligat să respecte drepturile investitorilor, iar art. 10 alin. (1) al legii prevede că, în privința investițiilor nu pot fi aplicate măsuri care privează, în mod direct sau indirect, investitorul de dreptul de proprietate sau de controlul asupra investiției.

Per a contrario, normele criticate în prezenta sesizare introduc unele plăți obligatorii pentru întreprinderile piscicole, care sunt complet disproporționate față de profitabilitatea acestui tip de activitate economică, ceea ce creează o perspectivă reală de ruinare a lor și pierdere a investițiilor făcute anterior.

De exemplu: la suprafață a rezervorului de 100 ha, gospodăriile apelor vor fi obligate să plătească anual de la 150 000 pînă la 735 000 lei, în funcție de procentul de redevențe stabilit de autoritatea publică locală.

Or, Legea nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător prevede expres: reglementarea activității de întreprinzător are loc pe următoarele principii de bază:

- a) previzibilitatea reglementării activității de întreprinzător;
- b) transparența decizională și transparența reglementării activității de întreprinzător;
- c) analiza impactului de reglementare;

- d) reglementarea materială și procedurală a inițierii, desfășurării și lichidării afacerii prin acte legislative;
- e) echitabilitatea (proporționalitatea) în raporturile dintre stat și întreprinzător.

Deopotrivă acestor principii, legiuitorul în nota informativă¹ la proiectul de lege, menționează expres scopul real al modificărilor, spunând că:

„În vederea **impunerii la plata** pentru folosința terenurilor fondului apelor, s-a propus modificarea art.28 alin.(7) al Legii nr.149/2006 potrivit căreia deținătorii de construcții hidrotehnice vor fi impuși să achite plata către proprietarii terenurilor fondului apelor. Totodată, în lipsa mecanismului de percepere a redevenței se propune utilizarea mecanismului stabilit în Legea pentru punerea în aplicare a Codului civil al Republicii Moldova nr.1125/2002, iar cuantumul redevenței se va calcula conform principiului prevăzut la art.10¹ din Legea nr.1308/1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului.”

Complementar, nota informativă la proiectul de lege nu conține informații referitoare la impactul economico-financiar, nu reflectă cheltuielile pentru implementarea prevederilor actului normativ, etc.

Or, în special autorul proiectului urma să respecte prevederile art.13 din Legea nr.235/2006, în condițiile în care normele au impact direct asupra activității de întreprinzător, proiectul **urma să fie însoțit de analiza impactului de reglementare**.

Literalmente, prin Avizul său aprobat prin Hotărârea nr.699 din 05 octombrie 2022, **Guvernul a subliniat caracterul imprevizibil și neclar al normei:**

„Amendamentul de la art. V din proiect se susține, cu necesitatea de a elabora o argumentare mai detaliată, deoarece soluția formulată de către autorii proiectului, chiar dacă este bazată pe prevederile art. 29 din Legea nr.1125/2002 pentru punerea în aplicare a Codului civil al Republicii Moldova, **nu este clar expus mecanismul de aplicare**. Astfel, în scopul evitării divergențelor/neclarităților, prezentul articol propunem a fi reformulat de către autorii proiectului”.

Or, aceste recomandări de tehnică legislativă și accesibilitate au fost ignorate de către legislativ.

Complementar, prevederile criticate vin să denatureze și conceptul „economie de piață”, care *de facto* creează și oferă premise pentru dezvoltarea economică și investițională, or, intenția legiuitorului este în polaritate absolută cu prevederile pct.8 al Hotărârii Guvernului 600/2002, care este una specifică economiei planificate, unde investițiile și deciziile de producție sunt cuprinse într-un plan integrat de producție stabilit de către un stat sau de un alt organism care controlează factorii de producție.

Cu referire la normele constituționale afectate, pe bună dreptate merită a fi remarcat faptul că legea supremă consacră în art.126 alin.(1) economia Republicii Moldova drept una de piață, iar pe lângă multiplele obligații ce îi revin statului în sensul realizării practice a acestui deziderat, Constituția îl obligă să asigure libertatea comerțului și activității de întreprinzător, dar și inviolabilitatea investițiilor persoanelor fizice și juridice, inclusiv străine.

Cu referire la încălcarea dreptului de proprietate, consacrat de art.9 al Constituției, care proclamă expres că proprietatea nu poate fi folosită în detrimentul drepturilor, libertăților și demnității omului.

¹<https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/6149/lingua/ge/ro-RO/Default.aspx>

După cum întâlnim reflectat în doctrină, sub aspectul economic, proprietatea exprimă o relație de apropiere, de o însușire a premiselor materiale ale unui proces de producție. Când însușirea respectivă este ocrotită și garantată de către stat, proprietatea îmbracă un veșmînt juridic, devenind astfel și o categorie juridică. Sub aspectul juridic, proprietatea își găsește exprimarea atît în dreptul de proprietate, cît și în întregul sistem economic al societății. Or, după cum opinează doctrinarii, proprietatea este expresia supremă a accesului oamenilor la posesiunea, folosința și dispoziția bunurilor.

Mai mult ca atît, normele criticate sunt în opoziție cu principiile antreprenoriatului printre care se numără: independența în activitate, care are atît o componentă de proprietate (existența proprietății separate), cît și una organizațională (nevoia de a lua independent decizii în procesul activității de afaceri); axarea pe dobîndirea venitului antreprenorial (profitului), ca unul din principalele motive și rezultate ale activității de afaceri.

Nu în ultimul rînd, conceptul instituit prin normele criticate, vin să compromită politicile de stat de dezvoltare a afacerilor, în special Strategia reformei cadrului de reglementare a activității de întreprinzător; Foaia de parcurs pentru ameliorarea competitivității Republicii Moldova; Strategia de dezvoltare a sectorului întreprinderilor mici și mijlocii, etc.

După cum se cunoaște, una din metodele de sprijin pentru afaceri din partea statului este cea indirectă, care se bazează pe interesele economice ale întreprinderilor, elaborând pentru diferite grupe de business rate de impozitare, dobânzi la credit, condiții de tarifare, rate de amortizare și altele. Or, norma criticată compromite aceste aspirații.

În aceeași ordine de idei, art.1 al Protocolului 1 al Convenției Europene a Drepturilor Omului (CeEDO), statuează, că orice persoană fizică sau juridică are dreptul la respectarea bunurilor sale. Nimeni nu poate fi lipsit de proprietatea sa decît pentru o cauză de utilitate publică și în condițiile prevăzute de lege și de principiile generale ale dreptului internațional.

De altfel, în multiplele cauze asupra cărora sa pronunțat Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CeEDO), în special pe marginea încălcării art.1 al Protocolului 1 CeEDO, a statuat că situațiile respective prezumă o ingerință în dreptul la protecția proprietății. Or, în condițiile speței examinate, se atestă și faptul că reclamantul poartă pe bună dreptate o **povară individuală și excesivă, care conturează riscurile unei ingerințe în dreptul acestuia în valorificarea proprietății sale.**

Cu referire la *incidența articolului 46 din Constituție*, care garantează dreptul la proprietatea privată și protecția acesteia. Prin conținutul său el exclude posibilitatea îngrădirii, prin utilizarea pîrghiilor economice și sociale, a dreptului la proprietatea privată. Consacrîndu-l ca instituție juridică și ca unul din drepturile fundamentale ale persoanei, dispozițiile acestui articol obligă statul și ceilalți titulari ai puterii publice să respecte proprietatea și să se abțină de la orice acțiune ce ar aduce atingere acestui drept.

Dreptul de proprietate, reglementat de articolul 9, care necesită să fie corelat cu articolele 46 și 127 din Constituție, este un drept fundamental, de veche tradiție în catalogul drepturilor și libertăților cetățenești. Acest drept este unul din pilonii de bază, cuprins în Declarația universală a drepturilor omului, adoptată de Adunarea Generală a O.N.U. la 10 decembrie 1948, care prevede în articolul 17 că „Orice persoană are dreptul la proprietate, atît singură, cît și în asociere cu alții. Nimeni nu poate fi lipsit arbitrar de proprietatea sa”.

În Hotărîrea Curții Constituționale nr.38 din 08 iulie 1999, Înalta Curte a statuat că: Cadrul juridic concret al protecției dreptului la proprietate este determinat de conținutul și limitele proprietății, sarcină care, potrivit art. 46 alin. (2), (4) și (5) din Constituție, este de competența legislativului. Legislativul însă nu este liber în acțiunile sale. Pe de o parte, el trebuie să se conducă de interesul colectivității, care nu este unica bază a restricției impuse proprietarului, iar, pe de altă parte, limita admisibilă a unei restricții sociale trebuie să fie determinată de asigurarea existenței dreptului la proprietatea privată, prevăzut de art. 46 alin. (1) din Constituție. Astfel, dispozițiile alin. (1) garantează dreptul la proprietate, iar dispozițiile alin. (5) impun o obligație socială, formînd un tot întreg, indisolubil, care determină existența unui echilibru.

În Hotărîrea Curții Constituționale nr.40 din 12 iulie 2001, Înalta Curte a subliniat că conform normelor constituționale, **lipsirea proprietarului, prin intermediul unei legi, de unul din atributele dreptului de proprietate certifică îngrădirea dreptului său deplin la proprietate. Dreptul la proprietate, inclusiv la proprietatea privată asupra pămîntului, este inerent firii umane, este un mijloc de atingere a valorilor umane recunoscute, un drept esențialmente economic, legat indisolubil de structura economică a societății.**

În Hotărîrea Curții Constituționale nr.5 din 28 februarie 2006, Curtea a statuat că prin dreptul de dispoziție asupra proprietății se înțelege posibilitatea general recunoscută și garantată a proprietarului de a întreprinde asupra bunurilor pe care le deține orice acțiuni cu consecințe juridice, inclusiv acțiuni de vânzare-cumpărare, donație, schimb etc.

Dat fiind că normele criticate aduc ingerințe asupra patrimoniului și instituie obligații pecuniare, merită a fi subliniat faptul că potrivit Curții Europene a Drepturilor Omului (CtEDO), noțiunea de „bunuri” din articolul 1 al Protocolului nr. 1 la Convenția Europeană are o semnificație autonomă și nu se limitează numai la proprietatea asupra unor bunuri corporale, astfel încât pot fi considerate parte a „dreptului de proprietate” și alte drepturi și interese materializate prin active. De asemenea, în sensul Convenției Europene, noțiunea de „bunuri” cuprinde bunuri mobile, bunuri imobile, alte drepturi reale, dar și „speranța legitimă” de a obține un avantaj patrimonial.

Curtea reține că dreptul de proprietate, deși este un drept subiectiv, care îi conferă titularului său capacitatea de a exercita prin putere proprie și în interes propriu atributele de posesie, folosință și dispoziție asupra bunurilor sale, este susceptibil de limitări. Această concluzie poate fi dedusă din clauza generală de restrângere a unor drepturi sau libertăți de la articolul 54 din Constituție.

Dreptul de proprietate, inclusiv de proprietate privată asupra pămîntului, este considerat de Curtea Constituțională ca o prerogativă inerentă naturii umane, un mijloc de atingere a valorilor umane recunoscute, un drept economic prin excelență, fiind indisolubil legat de structura economică a societății.

Aceste principii trebuie aplicate inclusiv în reglementarea activității economice la nivel național, obligație pe care Constituția o pune în sarcina statului prin articolul 126 alin. (2) din Constituție. De asemenea, cu respectarea aceluiași principiu, statul trebuie să protejeze interesele naționale în activitatea economico-financiară.

Art. 1 din Protocolul nr. 1 al CeEDO, garantează dreptul de proprietate. În *Marckx împotriva Belgiei*, pct. 63- 64, Curtea a afirmat pentru prima dată că: „[...] Recunoscând că orice persoană are dreptul la respectarea bunurilor sale, art. 1 garantează, în esență, dreptul de proprietate. Aceasta este impresia clară lăsată de cuvintele «bunuri» și «folosința bunurilor» (în limba franceză: «biens», «propriété», «usage des biens»); lucrările pregătitoare («travaux préparatoires»), la rândul lor, confirmă acest lucru în mod

necchivoc: autorii au folosit constant «dreptul de proprietate» sau «dreptul la proprietate» pentru a descrie obiectul proiectelor succesive care au fost anterioare prezentului art. 1. Într-adevăr, dreptul de a dispune de bunurile proprii constituie un aspect tradițional și fundamental al dreptului de proprietate [...]

Faptul că legislația internă a unui stat nu recunoaște un anumit interes ca fiind un „drept” sau chiar un „drept de proprietate” nu împiedică în mod necesar să se considere că interesul în cauză este un „bun” în sensul art. 1 din Protocolul nr. 1 [Depalle împotriva Franței (MC), pct. 68, în ceea ce privește dreptul revocabil și precar de ocupare a unei proprietăți aflate pe domeniul public, ca urmare a trecerii unei perioade de timp; Öneriyıldız împotriva Turciei (MC), pct. 129, în ceea ce privește dreptul patrimonial al reclamantului la locuința sa construită fără autorizație]. De asemenea, o tolerare de lungă durată din partea autorităților a conferit drepturi de proprietate reclamantilor, în ceea ce privește un teren aflat în litigiu (Kosmas și alții împotriva Greciei, pct. 68-71). În plus, s-a considerat că o lege internă care dispunea exproprierea unei parcele de teren în anumite circumstanțe, cu drept de despăgubire, a creat un drept patrimonial (Kutlu și alții împotriva Turciei, pct. 58).

Orice ingerință în drepturile protejate de art. 1 din Protocolul nr. 1 trebuie să îndeplinească cerința de legalitate [Vistiņš și Perepjolkins împotriva Letoniei (MC), pct. 95; Béláné Nagy împotriva Ungariei (MC), pct. 112]. Expresia „în condițiile prevăzute de lege”, referitoare la orice ingerință în dreptul la respectarea „bunurilor”, trebuie interpretată în același mod precum expresia „prevăzută de lege” de la art. 8 în ceea ce privește ingerința în drepturile protejate de această dispoziție sau „prevăzute de lege”, în legătură cu ingerințele în drepturile protejate în temeiul art. 9, 10 și 11 din Convenție.

Existența unui temei legal în dreptul intern nu este suficientă, în sine, pentru a îndeplini principiul legalității. În plus, temeiul legal trebuie să aibă o anumită calitate, și anume să fie compatibil cu statul de drept și să ofere garanții împotriva arbitrariului. În această privință, trebuie subliniat că, atunci când este vorba despre „lege”, art. 1 din Protocolul nr. 1 face trimitere la același concept precum cel la care face trimitere Convenția la alte dispoziții atunci când utilizează acest termen, concept care cuprinde dreptul comun și jurisprudența [*Špaček, s.r.o., împotriva Republicii Cehe, pct. 54; Vistiņš și Perepjolkins împotriva Letoniei (MC), pct. 96*].

Cerința de „legalitate” în sensul Convenției impune, de asemenea, compatibilitatea cu statul de drept, care include lipsa caracterului arbitrar (East West Alliance Limited împotriva Ucrainei, pct. 167; Ünsped Paket Servisi SaN. Ve Tic. A.Ş. împotriva Bulgariei, pct. 37). Divergențele din jurisprudență pot crea o incertitudine juridică incompatibilă cu cerințele statului de drept [Molla Sali împotriva Greciei (MC), pct. 153].

Complementar, procedurile interne în ceea ce privește ingerințele în dreptul de proprietate sau cu privire la protecția acestuia ridică adesea probleme în temeiul art. 6 § 1. Într-adevăr, dreptul de proprietate este în mod evident un drept cu caracter material, iar deciziile luate de stat privind exproprierea sau reglementarea folosinței bunurilor private sau care afectează în alt fel dreptul de proprietate sau alte drepturi patrimoniale au fost considerate ca făcând obiectul dreptului la un proces echitabil (British-American Tobacco Company Ltd împotriva Țărilor de Jos, pct. 67 – cerere de brevet; Raimondo împotriva Italiei, pct. 43 – confiscare). În plus, executarea hotărârilor constituie o parte integrantă a „procesului” în sensul art. 6 (a se vedea supra, subcapitolul Procedura de executare silită).

Cu referire la *incidența articolului 126 din Constituție*, statul este obligat să-și onoreze, prin intermediul instituțiilor, instrumentelor și pârghiilor legale, funcțiile stipulate clar în alin. (2) al art. 126 din Constituție.

Printre misiunile statului, în vederea atingerii scopului unei economii durabile sunt: optimizarea mecanismelor reglementării de stat a activităților antreprenoriale; elaborarea cadrului economico-financiar și juridic favorabil pentru eficientizarea activității agenților economici; asigurarea condițiilor pentru finanțarea mediului de afaceri la un cost rezonabil; stimularea dezvoltării pieței de capital;

De altfel, statul trebuie să asigure reglementarea activității economice și administrarea proprietății publice ce-i aparține în condițiile legii, precum și protejarea intereselor naționale în activitatea economică, financiară și valutară (art.126 alin.(2) din Constituție).

Principiul protejării interesului public, național în activitatea economică, financiară și valutară este un principiu primar și prevalează asupra interesului particular sau al unei categorii de beneficiari. Favorizarea subiectivă a intereselor de grup duce la violarea principiului priorității interesului social și național.

Or, per a contrario prin reglementările criticate, legiuitorul reduce din oportunitățile economice oferite anterior antreprenorilor, fapt care vine în contradicție atât cu documentele de politici publice, cât și cu programul de activitate al Guvernului.

Cu referire la *incidența articolului 23 din Constituție*, subliniem faptul că potrivit art.1 alin.(3) din Constituție, Republica Moldova este un stat de drept și democratic, iar în jurisprudența sa constantă Curtea Constituțională reiterează importanța principiului statului de drept pentru o societate democratică.

Or, normele contestate conțin prevederi contrare tehnicii legislative, contrare condițiilor de calitate a legii, motiv pentru care contravin art.23 din Constituție.

Curtea a reamintit că preeminența dreptului presupune, *inter alia*, asigurarea legalității și a certitudinii juridice (Raportul privind preeminența dreptului, adoptat de către Comisia de la Veneția la cea de-a 86 sesiune plenară, 2011, § 41).

Curtea Europeană a subliniat în jurisprudența sa că expresia „prevăzută de lege” presupune, între altele, ca legea să întrunească standardul calității, i.e. ca aceasta să fie accesibilă și previzibilă (*Rohlena v. Cehia [MC]*, 27 ianuarie 2015, § 50; *Vasiliauskas v. Lituania [MC]*, 20 octombrie 2015, § 154; *Koprivnikar v. Slovenia*, 24 ianuarie 2017, § 48). De altfel, Curtea notează că și articolul 23 alin.(2) din Constituție implică adoptarea de către legislator a unor legi accesibile și previzibile.

Curtea Europeană a menționat că, deși certitudinea este dezirabilă, aceasta ar putea antrena o rigiditate excesivă (*Del Rio Prada v. Spania [MC]*, 21 octombrie 2013, §§ 92, 93). Nevoia de a evita rigiditatea excesivă și de a ține pasul cu circumstanțele în schimbare presupune exprimarea unor legi în termeni care sunt, într-o mai mare sau mai mică măsură, vagi, iar interpretarea și aplicarea unor asemenea reglementări depinde de practică (*Kokkinakis v. Grecia*, 25 mai 1993, § 40). Pe de altă parte, utilizarea unor concepte și a unor criterii prea vagi în interpretarea unei prevederi legislative conduce la incompatibilitatea acesteia cu exigențele clarității și previzibilității, în privința efectelor sale (*Liivik v. Estonia*, 25 iunie 2009, §§ 96–104).

De asemenea, pentru ca legea să îndeplinească cerința previzibilității, ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit (*Sissanis v. România*, 25 ianuarie 2007, § 66). O putere discreționară care nu este

delimitată, chiar dacă face obiectul controlului judiciar din punct de vedere formal, nu trece de testul previzibilității. Aceeași concluzie este valabilă și pentru puterea discreționară nelimitată a instanțelor judecătorești (*HCC nr.28 din 23 noiembrie 2015, § 61*).

Curtea Constituțională a reținut constant că principiul legalității și al certitudinii juridice este esențial pentru garantarea încrederii în statul de drept și constituie protecție împotriva arbitrarului. Or, asigurarea respectivelor principii obligă statul să legifereze într-o manieră clară și previzibilă normele de drept adoptate.

Așa dar, adoptarea de către legiuitor a actelor legislative accesibile, previzibile și clare se impune prin pisma art.23 alin. (2) din Legea supremă.

În Hotărârea Curții Constituționale nr. 26 din 23 noiembrie 2010, a fost statuat că pentru a corespunde celor trei criterii de calitate – accesibilitate, previzibilitate și claritate – norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite. În caz contrar, cu toate că legea conține o normă de drept care aparent descrie conduita persoanei în situația dată, persoana poate pretinde că nu-și cunoaște drepturile și obligațiile. Într-o astfel de interpretare, norma ce nu corespunde criteriilor clarității este contrară art.23 din Constituție, care statuează obligația statului de a garanta fiecărui om dreptul de a-și cunoaște drepturile.

Necesitatea examinării calității legii de către autoritățile publice ale Republicii Moldova a fost evidențiată și în jurisprudența CtEDO pe mai multe cauze (*Busuioc v. Moldova, Guțu v. Moldova*).

Astfel, în cauza *Guțu v. Moldova*, (*Guțu v. Moldova nr.20289/02, 7 iunie 2007*): “...expresia “prevăzută de lege” nu presupune doar corespunderea cu legislația națională, dar, de asemenea, se referă la calitatea acelei legislații (*a se vedea Halford v. the United Kingdom, Reports 1997-III, p.1017, §49*).

În Hotărârea Curții Constituționale nr. 26 din 27 septembrie 2016, a fost statuat cu titlu de principiu că la elaborarea unui act normativ legiuitorul trebuie să respecte normele de tehnică legislativă pentru ca acesta să corespundă exigențelor de calitate. Astfel, pentru a exclude orice echivoc, textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure.

De asemenea, textul legislativ trebuie să corespundă principiului unității materiei legislative sau corelației între textele regulatorii, pentru ca persoanele să-și poată adapta comportamentul la reglementările existente, ce exclud interpretările contradictorii sau concurența între normele de drept aplicabile.

Respectiva velenie juridică s-a realizat prin fentarea Constituției pe dimensiunea egalității în drepturi și a calității legii, precum și cu ignorarea regulilor tehnicii legislative, fapt care afectează principiul legalității.

Noțiunea de „lege” poate cuprinde surse de drept ca legislația primară ori delegată a unui stat, precum și hotărârile judecătorești (*Kafkaris v. Cipru, hotărârea Marii Camere din 12 februarie 2008, §§ 118-121*). Ea nu include „practicile statale” neconforme cu dreptul scris al statelor ori cu hotărârile judecătorești și cu obligațiile internaționale ale statelor în materie de drepturi ale omului (*Streletz, Kessler și Krenz v. Germania, hotărârea Marii Camere din 22 martie 2001, § 91*).

Pentru a se stabili caracterul de „lege” în înțelesul Convenției și al Constituției, al unei norme de drept, trebuie efectuat un test al „suficienței” acesteia pentru a se verifica

dacă norma de drept este accesibilă, clară, previzibilă și dacă oferă garanții împotriva abuzurilor.

Condiția accesibilității impune ca textele de lege să poată fi accesate de către reclamant (*Silver și alții v. Regatul Unit, hotărârea din 25 martie 1983, §§ 87-88*). Dacă se invocă texte sau reguli care suplimentează limbajul vast al unei norme primare și publice, atunci și acestea trebuie să poată fi accesate de către reclamant.

Condiția preciziei suficiente sau a previzibilității presupune existența unor norme de drept detaliate în privința subiectului tratat (*Kruslin v. Franța, hotărârea din 24 aprilie 1990, § 27*). Ea impune o analiză mai riguroasă a normei de drept. Curtea Europeană a statuat că nivelul de precizie al legislației interne „depinde într-o măsură considerabilă de conținutul actului normativ avut în vedere, domeniul pe care este menit să-l acopere, numărul și statutul celor cărora le este adresat” (*Chorherr v. Austria, hotărârea din 25 august 1993, § 25*).

Testul preciziei legii impune ca în situațiile în care legea conferă o anumită marjă de discreție, ea să indice cu suficientă claritate limitele acesteia (*Silver și alții v. Regatul Unit (§ 80)*). În *Al-Nashif v. Bulgaria (hotărârea din 20 iunie 2002, §§ 119-123)* – un caz care a vizat expulzarea unei persoane din motive de securitate națională –, Curtea Europeană a statuat că „legea trebuie să indice cu suficientă claritate marja de discreție care este conferită autorităților competente și maniera exercitării acesteia, având în vedere scopul legitim al măsurii în cauză, pentru a acorda persoanelor protecția adecvată împotriva ingerințelor arbitrare”.

Urmare analizei prevederilor legii criticate, se conturează și afectarea principiului securității juridice, potrivit căruia cetățenii urmează a fi protejați „contra unui pericol care vine chiar din partea dreptului, contra unei insecurități pe care a creat-o dreptul sau pe care acesta riscă s-o creeze”.

Totodată, CtEDO a subliniat în jurisprudența sa, cauza *Marcks împotriva Belgiei, 1979* importanța respectării principiului securității juridice, considerat ca fiind în mod necesar inerent atât dreptului Convenției, cât și dreptului comunitar.

Literalmente, Curtea Constituțională în Hotărârea nr. 22 din 27 iunie 2017 a conturat odată în plus că, cerințele de calitate a legii necesită a fi îndeplinite în ceea ce privește atât definiția unei infracțiuni, cât și pedeapsa prevăzută pentru acea infracțiune. Or, calitatea legii constituie o condiție vitală pentru menținerea securității raporturilor juridice și ordonarea eficientă a relațiilor sociale.

În acest sens, în Hotărârea nr. 22 din 01 octombrie 2018, Curtea Constituțională reține că, potrivit CtEDO, deși certitudinea este dezirabilă, aceasta ar putea antrena o rigiditate excesivă *Del Rio Prada v. Spania, 2013*. Nevoia de a evita rigiditatea excesivă și de a ține pasul cu circumstanțele schimbătoare presupune exprimarea unor legi în termeni care sunt, într-o mai mare sau mai mică măsură, vagi, iar interpretarea și aplicarea unor asemenea reglementări depinde de practică *Kokkinakis v. Greece, 25 mai 1993*. Pe de altă parte, utilizarea unor concepte și a unor criterii prea vagi în interpretarea unei prevederi legislative conduce la incompatibilitatea acesteia cu cerințele clarității și previzibilității, în privința efectelor sale *Liivik v. Estonia, 25 iunie 2009*.

De asemenea, pentru ca legea să îndeplinească cerința de previzibilitate, ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit *Sissanis v. România, 25 ianuarie 2007*.

Analogic speței, referindu-se la marja de interpretare a unor sintagme, în Hotărârea citată *supra*, Curtea a remarcat că, există riscul ca „gravitatea” să fie apreciată în baza unor criterii arbitrare și discreționare de către cei dotați cu competența aplicării legii penale. În acest sens, în lipsa unor repere fixe, inclusiv normative, calificarea urmărilor prejudiciabile ale infracțiunii ca fiind „urmări grave” se face la discreția celor care aplică legea penală, justițiabilul aflându-se într-o stare de insecuritate juridică. Argumente pe care le considerăm valabile și pentru speța examintă, referindu-ne la sintagma „încălări grave”.

În plus, în jurisprudența sa Curtea Europeană a statuat că: „[...] odată ce statul adoptă o soluție, aceasta trebuie să fie pusă în aplicare cu claritate și coerență pentru a evita pe cât este posibil insecuritatea juridică și incertitudinea pentru subiectele de drept vizate de către măsurile de aplicare a acestei soluții [...]” (*Hotărârea CEDO Păduraru versus România*).

În ceea ce privește aspectul potențialului arbitrar prin prisma normei criticate, vom face apel la raționamentele expuse de către Curtea Constituțională în Hotărârea nr.22 din 27 iunie 2017, care pot fi citate în prezenta speță cu titlu de principiu, și anume garanțiile instituite în Constituție impun ca doar legiuitorul să reglementeze conduita incriminată, astfel încât fapta, ca semn al laturii obiective, să fie cert definită, dar nu identificată prin interpretarea extensivă de către cei care aplică legea penală. O astfel de modalitate de aplicare poate genera interpretări abuzive. Cerința interpretării stricte a normei penale, ca și interdicția analogiei în aplicarea legii penale, urmăresc protecția persoanei împotriva arbitrarului.

Subsidiar, cu referire la calitatea actului normativ, în aprecierile sale Curtea Constituțională a reținut că, prin reglementările de tehnică legislativă, legiuitorul impune o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvată ale fiecărui act normativ.

Astfel, respectarea acestor norme concurează la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesară.

Nu în ultimul rând, potrivit *Raportului privind preeminența dreptului*, adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 86 sesiune plenară, 2011, exigențele statului de drept presupun, *inter alia*, asigurarea legalității și a certitudinii juridice. Or, norma criticată generează dubii și în ceea ce privește corespunderea sa cu principiile statuate în actele internaționale în materia drepturilor omului, fapt ce asigură un risc real al condamnării potențiale a Republicii Moldova la Curtea Europeană a Drepturilor Omului.

Cu titlu de remarcă, prevederile criticate în prezenta sesizare, nu cunosc suport în actele internaționale relevante demoniului integrității: Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției adoptată la New York la 31 octombrie 2003; semnată la Merida, Mexic, la 9 decembrie 2003, Consiliul Europei Convenția penală cu privire la corupție Strasbourg, 27.01.1999; Seria Tratatelor Europene, Consiliul Europei Comitetul Miniștrilor Rezoluția (97) 24 având ca obiectiv cele douăzeci de principii directorii pentru lupta împotriva corupției adoptată de către Comitetul Miniștrilor la 6 noiembrie 1997, Consiliul Europei Comitetul de Miniștri Rezoluția (99) 5, fondarea „Grupului de State Contra Corupției-GRECO” adoptată la 1 mai 1999, Consiliul Europei Comitetul Miniștrilor Recomandarea REC (2000) 10 privind codurile de conduită pentru agenții publici.

Totodată, în sistemele juridice ale statelor care au înființat autorități de integritate, nu conțin asemenea obligații pentru subiecții declarării.

În concluzie: Neconstituționalitatea normelor criticate este marcată nu doar de caracterul contrar al acestor norme cu prevederile constituției, ci și de numeroase vicii de procedură în adoptarea lor. Complementar, prin obligațiile impuse, normele vin să afecteze ireversibil climatul investițional în special în domeniul piscicol, iar ingerința în dreptul de proprietate și sarcinire pecuniară disproporționate, conturează riscul adresării subiecților vizați la Curtea Europeană a Drepturilor Omului, fapt care se poate solda cu condamnări ale Republicii Moldova pentru nerespectarea Convenției, motiv pentru care apreciem că normele criticate merită a fi declarate neconstituționale, iar ulterior supuse unei reconceptualizării într-un format de transparență, dialo și avizare cu toți factorii interesați.

Cadrul constituțional pertinent

Constituția Republicii Moldova

Articolul 1

Statul Republica Moldova

(3) Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sînt garantate.

Articolul 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 9

Principiile fundamentale privind proprietatea

(1) Proprietatea este publică și privată. Ea se constituie din bunuri materiale și intelectuale.

(2) Proprietatea nu poate fi folosită în detrimentul drepturilor, libertăților și demnității omului.

(3) Piața, libera inițiativă economică, concurența loială sînt factorii de bază ai economiei.

Articolul 46

Dreptul la proprietate privată și protecția acesteia

(1) Dreptul la proprietate privată, precum și creanțele asupra statului sînt garantate.

(2) Nimeni nu poate fi expropriat decît pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreptă și prealabilă despăgubire.

(3) Averea dobîndită licit nu poate fi confiscată. Caracterul licit al dobîndirii se prezumă.

(4) Bunurile destinate, folosite sau rezultate din infracțiuni ori contravenții pot fi confiscate numai în condițiile legii.

(5) Dreptul de proprietate privată obligă la respectarea sarcinilor privind protecția mediului înconjurător și asigurarea bunei vecinătăți, precum și la respectarea celorlalte sarcini care, potrivit legii, revin proprietarului.

(6) Dreptul la moștenire a proprietății private este garantat.

Articolul 126

Economia

(1) Economia Republicii Moldova este economie de piață, de orientare socială, bazată pe proprietatea privată și pe proprietatea publică, antrenate în concurență liberă.

Articolul 127

Proprietatea

(1) Statul ocrotește proprietatea.

(2) Statul garantează realizarea dreptului de proprietate în formele solicitate de titular, dacă acestea nu vin în contradicție cu interesele societății.

IV – CERINȚELE AUTORULUI SESIZĂRII

Urmare celor expuse, în conformitate cu prevederile art.1, 7, 9, 46, 126 și 127 din Constituția Republicii Moldova, art. art.4 și 25 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art. art. 4, 38, 39 din Codul Jurisdicției Constituționale.

Solicit Înaltei Curți:

1. Admiterea spre examinare și declararea admisibilă a prezentei sesizări;
2. Exercițarea controlului constituționalității și declararea drept neconstituționale a prevederilor art.28 alin. (7) din Legea nr.149 din 8 iunie 2006 privind fondul piscicol, pescuitul și piscicultura, și a articolului VI din Legea nr.318 din 17 noiembrie 2022 pentru modificarea unor acte normative.

V – DATE SUPLIMENTARE REFERITOARE LA OBIECTUL SESIZĂRII

VI - LISTA DOCUMENTELOR

VII - DECLARAȚIA ȘI SEMNĂTURA

Declar pe onoare ca informațiile ce figurează în prezentul formular de sesizare sunt exacte.

Cu respect,

Alla DAROVANNAIA,

Deputat

Alla PILIPEȚCAIA,

Deputat