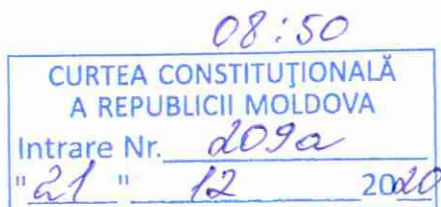




**Deputat în Parlamentul
Republicii Moldova**

Curtea Constituțională a Republicii Moldova,
mun. Chișinău, str. Al. Lăpușneanu, 28,



S E S I Z A R E

**privind exercitarea controlului constituționalității a priori asupra
Legii nr.244/2020 pentru modificarea unor acte normative
(proiectul nr.495 din 4 decembrie 2020) adoptată în prima și a doua lectură
la 16 decembrie 2020**

I. AUTORUL SESIZĂRII

Sergiu Litvinenco – deputat în Parlamentul Republicii Moldova, mun. Chișinău,
bd. Ștefan cel Mare și Sfânt

II. OBIECTUL SESIZĂRII

Prezenta sesizare are ca obiect controlul de constituționalitate a priori a Legii nr.244/2020 pentru modificarea unor acte normative (proiectul nr.495 din 4 decembrie 2020) adoptată în prima și a doua lectură la 16 decembrie 2020.

III. CADRUL NORMATIV PERTINENT

1. Prevederile relevante ale Constituției Republicii Moldova sunt următoarele:

Articolul 1

Statul Republica Moldova

(1) Republica Moldova este un stat suveran și independent, unitar și indivizibil.

(2) Forma de guvernământ a statului este republica.

(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 4

Drepturile și libertățile omului

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

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

Articolul 6

Separarea și colaborarea puterilor

În Republica Moldova puterea legislativă, executivă și judecătorească sînt separate și colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin, potrivit prevederilor Constituției.

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 8

Respectarea dreptului internațional și a tratatelor internaționale

(1) Republica Moldova se obligă să respecte Carta Organizației Națiunilor Unite și tratatele la care este parte, să-și bazeze relațiile cu alte state pe principiile și normele unanim recunoscute ale dreptului internațional.

(2) Intrarea în vigoare a unui tratat internațional conținând dispoziții contrare Constituției va trebui precedată de o revizuire a acesteia.

Articolul 21

Prezumția nevinovăției

Orice persoană acuzată de un delict este prezumată nevinovată pînă cînd 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 22

Neretroactivitatea legii

Nimeni nu va fi condamnat pentru acțiuni sau omisiuni care, în momentul comiterii, nu constituiau un act delictuos. De asemenea, nu se va aplica nici o pedeapsă mai aspră decît cea care era aplicabilă în momentul comiterii actului delictuos.

Articolul 23

Dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle

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

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

Articolul 124

Procuratura

(1) Procuratura este o instituție publică autonomă în cadrul autorității judecătorești, ce contribuie la înlăptuirea justiției, apărarea drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale persoanei, societății și statului prin intermediul procedurilor penale și al altor proceduri prevăzute de lege.

(2) Atribuțiile Procuraturii sînt exercitate de procurori.

(3) Competențele, modul de organizare și funcționare a Procuraturii se stabilesc prin lege.

Articolul 125

Procurorul

(1) Procurorul General este numit în funcție de către Președintele Republicii Moldova, la propunerea Consiliului Superior al Procurorilor, pentru un mandat de 7 ani, care nu poate fi reînnoit.

(2) Procurorul General este demis din funcție de către Președintele Republicii Moldova, la propunerea Consiliului Superior al Procurorilor, în condițiile legii, pentru motive obiective și în temeiul unei proceduri transparente.

(3) Numirea, transferarea, promovarea și demiterea procurorilor ierarhic inferiori se efectuează de către Procurorul General, la propunerea Consiliului Superior al Procurorilor."

Articolul 125/1

Consiliul Superior al Procurorilor

(1) Consiliul Superior al Procurorilor este garantul independenței și imparțialității procurorilor.

(2) Consiliul Superior al Procurorilor este constituit, în condițiile legii, din procurori aleși din cadrul procuraturilor de toate nivelurile și din reprezentanți ai altor autorități, instituții publice sau ai societății civile. Procurorii în cadrul Consiliului Superior al Procurorilor constituie o parte importantă.

(3) Consiliul Superior al Procurorilor asigură numirea, transferarea, promovarea în funcție și aplicarea măsurilor disciplinare față de procurori.

(4) Modul de organizare și funcționare a Consiliului Superior al Procurorilor se stabilește prin lege.

2. Prevederile relevante ale Legii nr.132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate sunt următoarele:

Articolul 26

Conținutul controlului averii și intereselor personale

Controlul averii și al intereselor personale constă în verificarea declarațiilor de avere și interese personale, a datelor și a informațiilor privind averea existentă, precum și a modificărilor patrimoniale intervenite pe durata exercitării mandatelor, a funcțiilor publice și de demnitate publică.

Articolul 32

Procedura de control al averii și al intereselor personale

(1) În procesul de control al averii și al intereselor personale, inspectorul de integritate verifică datele și informațiile privind averea existentă a persoanei supuse controlului, precum și modificările patrimoniale intervenite pe durata exercitării mandatelor, a funcțiilor publice sau de demnitate publică. Controlul poate fi efectuat pe durata exercitării mandatelor, a funcțiilor publice sau de demnitate publică și în decursul a 3 ani după încetarea acesteia.

(2) Dacă persoana supusă controlului este căsătorită ori se află în concubinaj sau dacă are persoane la întreținere și/sau copii minori, verificarea se va extinde și asupra averii membrilor de familie sau concubinului/concubinei acesteia.

(3) În procesul de control al averii și intereselor personale, inspectorul de integritate are dreptul să solicite oricăror persoane fizice sau persoane juridice de drept public ori privat, inclusiv instituțiilor financiare, documentele și informațiile necesare pentru realizarea controlului.

(4) La solicitarea inspectorului de integritate, subiecții menționați la alin.(3) sînt obligați să prezinte Autorității, în termen de 15 zile de la recepționarea solicitării, pe suport de hîrtie sau în format electronic, datele, informațiile, înscrisurile și documentele justificative solicitate.

(5) Inspectorul de integritate poate solicita informațiile necesare pentru desfășurarea activității sale și de la organizațiile și asociațiile internaționale în conformitate cu tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte.

(6) În cazul în care se constată că persoana supusă controlului deține și alte bunuri decît cele înscrise în declarația de avere și interese personale ori se constată diferențe substanțiale între veniturile declarate și averea deținută, inspectorul de integritate îi solicită informații și dovezi privind justificarea acestei diferențe și are obligația de a o invita pentru a prezenta un punct de vedere. Invitarea se face prin scrisoare recomandată și cu aviz de primire sau prin orice alt mijloc ce confirmă informarea (telegramă, fax, e-

mail etc.). Punctul de vedere urmează a fi prezentat în termen de 15 zile de la recepționarea invitației.

(7) Pentru clarificarea tuturor neconcordanțelor dintre valoarea declarată și valoarea reală a bunurilor menționate în declarație, inspectorul de integritate poate dispune efectuarea unei expertize, potrivit legii. Această expertiză se efectuează din contul Autorității.

(8) Persoana supusă controlului are dreptul să efectueze expertize pe cont propriu.

(9) Expertul poartă răspundere conform legislației pentru nerespectarea confidențialității informațiilor obținute în timpul efectuării expertizei și pentru prezentarea unor concluzii false.

Articolul 36

Contestarea actului de constatare

(1) Persoana care a fost supusă controlului poate contesta actul de constatare în termen de 15 zile de la primirea acestuia, în instanța de contencios administrativ.

(2) Dacă actul de constatare nu a fost contestat în termenul prevăzut la alin.(1), actul de constatare rămâne definitiv, iar inspectorul de integritate îl expediază, în termen de 15 zile, organelor competente în vederea executării actului de constatare și luării altor măsuri legale care se impun.

(3) Conducătorul organizației publice, sesizat în temeiul alin.(2), este obligat să informeze Autoritatea despre măsurile întreprinse în termen de o lună de la data recepționării sesizării.

Articolul 39

Efectele constatării încălcării regimului juridic al conflictelor de interes

(1) În cazul în care se constată nedeclararea sau nesoluționarea unui conflict de interes, inspectorul de integritate încheie un proces-verbal cu privire la contravenție și îl trimite instanței judecătorești spre examinare conform procedurii stabilite de Codul contravențional al Republicii Moldova.

(2) Din momentul în care actul de constatare a încălcării regimului juridic al conflictului de interes rămâne definitiv, Autoritatea sesizează, în termen de cel mult 5

zile, conducerea organizației publice sau a autorității responsabile de numirea în funcție a subiectului declarării în vederea declanșării procedurii disciplinare sau, după caz, în vederea încetării mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu ale persoanei care a emis/adoptat actul administrativ sau a încheiat, direct ori prin persoane terțe, actul juridic, sau a luat ori a participat la luarea unei decizii cu încălcarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese.

(3) Prin derogare de la dispozițiile legilor speciale care reglementează răspunderea disciplinară, sancțiunea disciplinară este aplicată în termen de 6 luni de la data la care rămîne definitiv actul de constatare sau de la data la care expiră termenul de contestare, în cazul în care actul de constatare al inspectorului de integritate nu a fost contestat.

(4) Din moment ce actul de constatare a încălcării regimului juridic al conflictelor de interese rămîne definitiv, Autoritatea, în termen de 3 luni, adresează instanței de judecată o cerere de chemare în judecată privind declararea nulității absolute a actului administrativ emis/adoptat sau a actului juridic încheiat direct ori prin persoane terțe, sau a deciziei luate cu încălcarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese, cu excepția cazurilor în care anularea actelor menționate ar aduce daune interesului public.

(5) Cererea de chemare în judecată se depune de către Autoritate din oficiu sau la cererea persoanei care consideră că i s-a lezat un drept, libertatea ori un interes legitim ca urmare a unui conflict de interese.

(6) Cererea de chemare în judecată se depune în instanță și în cazul în care persoana care a emis/a adoptat un act administrativ sau a încheiat un act juridic direct ori prin intermediul unei persoane terțe, sau a luat o decizie cu încălcarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese nu mai deține funcția respectivă.

(7) Instanța de judecată poate dispune motivat, suplimentar față de constatarea nulității absolute a actului administrativ emis/adoptat, a actului juridic încheiat direct sau prin intermediul unei persoane terțe ori a deciziei luate cu încălcarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese, și repunerea părților în situația anterioară.

(8) Sînt exceptate de la prevederile alin.(4)–(7) actele normative și actele judiciare.

Articolul 40

Efectele constatării încălcării regimului juridic al incompatibilităților

(1) Din momentul în care actul de constatare a încălcării regimului juridic al incompatibilităților rămîne definitiv, Autoritatea sesizează, în termen de 15 zile, conducerea organizației publice sau a autorității responsabile de numirea în funcție a subiectului declarării în vederea încetării mandatului acestuia, a raporturilor de muncă sau de serviciu ale acestuia.

(2) Prin derogare de la dispozițiile legilor speciale care reglementează răspunderea disciplinară, sancțiunea disciplinară poate fi aplicată într-un termen de 6 luni de la data la care rămîne definitiv actul de constatare sau de la data la care expiră termenul de contestare în cazul în care actul de constatare al inspectorului de integritate nu a fost contestat.

(3) La solicitarea Autorității, persoana în privința căreia s-a constatat încălcarea regimului juridic al incompatibilităților este suspendată din funcție pînă în momentul în care actul de constatare rămîne definitiv. Suspendarea se solicitată doar în cazul în care dispozitivul actului de constatare prevede încetarea mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu ale persoanei vizate de actul de constatare.

Articolul 41

Efectele constatării încălcării regimului juridic al restricțiilor și limitărilor

(1) În cazul în care se constată încălcarea regimului juridic al restricțiilor și limitărilor, inspectorul de integritate aplică o sancțiune contravențională conform Codului contravențional al Republicii Moldova.

(2) Din momentul în care actul de constatare a încălcării regimului juridic al restricțiilor și limitărilor rămîne definitiv, Autoritatea, în termen de 15 zile, sesizează organele competente în vederea încetării mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu ale persoanei supuse controlului.

3. Prevederile relevante ale Legii nr.133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale sunt următoarele:

Articolul 23

Răspunderea pentru încălcarea prevederilor prezentei legi

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

(2) Încălcarea prevederilor art.7 alin.(4) constituie abatere disciplinară și se sancționează în conformitate cu legislația.

(3) Fapta subiectului declarării în privința căruia s-a constatat starea de incompatibilitate nesoluționată constituie temei pentru încetarea mandatului, a raporturilor de muncă ori de serviciu ale acestuia. În acest caz, prin derogare de la prevederile legilor speciale care reglementează răspunderea disciplinară, sancțiunile disciplinare ce pot fi aplicate pentru săvârșirea abaterii disciplinare nu pot consta în avertisment, mustrare sau mustrare aspră.

(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.

(5) Persoana a cărei avere a fost constatată, în totalitate sau în parte, ca fiind nejustificată, printr-o hotărâre judecătorească definitivă, va fi destituită sau revocată, după caz, din funcția pe care o deține.

(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.

(7) În cazul în care persoana nu mai ocupă o funcție publică sau de demnitate publică la data constatării averii nejustificate, a stării de incompatibilitate ori a

conflictului de interese, interdicția de 3 ani se aplică potrivit legii, de la data la care a rămas definitiv actul de constatare sau, respectiv, a rămas definitivă și irevocabilă hotărîrea judecătorească prin care se confirmă existența averii nejustificate, a stării de incompatibilitate ori a conflictului de interese.

(8) Autoritatea Națională de Integritate ține Registrul de stat al persoanelor care au interdicție de a ocupa o funcție publică sau de demnitate publică, care este publicat pe pagina web oficială a Autorității.

(9) Nerespectarea prevederilor art.14 alin.(9), nedepunerea declarației de avere și interese personale în termenul și în modul stabilite de prezenta lege, după notificarea inspectorului de integritate conform art.27 alin.(7) din Legea nr.132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, precum și refuzul subiectului declarării de a depune declarația constituie temeiuri pentru încetarea mandatului său, a raporturilor sale de muncă ori de serviciu.

4. Prevederile relevante ale Codului de procedură penală al Republicii Moldova nr. 122/2003 sunt următoarele:

Articolul 273

Organele de constatare, competența și acțiunile acestora

(1) Organele de constatare sînt:

a) poliția – pentru infracțiuni ce nu sînt date prin lege în competența altor organe de constatare;

a¹) Poliția de Frontieră – pentru infracțiuni atribuite prin lege în competența sa;

b) Centrul Național Anticorupție – pentru infracțiuni date prin lege în competența sa;

c) Serviciul Vamal – pentru infracțiuni date prin lege în competența sa;

d) Serviciul de Informații și Securitate – pentru infracțiuni ale căror prevenire și contracarare îi sînt atribuite prin lege;

d¹) Serviciul Fiscal de Stat – pentru infracțiunile prevăzute la art.241–242, 244, 244¹, 250–253 și 335¹ din Codul penal;

e) comandanții unităților și formațiunilor militare, șefii instituțiilor militare – pentru infracțiuni săvârșite de militarii din subordine, precum și de persoanele supuse serviciului militar în timpul cantonamentelor; pentru infracțiuni săvârșite de muncitorii și angajații civili ai Forțelor Armate ale Republicii Moldova, legate de îndeplinirea îndatoririlor lor de serviciu, sau săvârșite la locul de dislocare a unității, formațiunii, instituției;

f) funcționarii publici cu statut special din sistemul administrației penitenciare – pentru infracțiuni comise în locurile de detenție, în timpul escortării sau în legătură cu punerea în executare a sentințelor de condamnare; de asemenea șefii instituțiilor curative de specialitate – în cazurile referitoare la persoane cărora le sînt aplicate măsuri de constrîngere cu caracter medical;

g) comandanții de nave și aeronave – pentru infracțiuni săvârșite pe acestea în timp ce navele și aeronavele pe care le comandă se află în afara porturilor și aeroporturilor;

h) instanțele de judecată sau, după caz, judecătorii de instrucție – pentru infracțiuni de audiență.

(2) Organele menționate la alin.(1) au dreptul, în condițiile prezentului cod, să rețină făptuitorul, să ridice corpurile delictive, să solicite informațiile și documentele necesare pentru constatarea infracțiunii, să citeze persoane și să obțină de la ele declarații, să dispună efectuarea constatărilor tehnico-științifice și medico-legale, să procedeze la evaluarea pagubei și să efectueze orice alte acțiuni care nu suferă amîinare, cu întocmirea proceselor-verbale, în condițiile prevăzute de art.260–261 din prezentul cod, în care se vor consemna acțiunile efectuate și circumstanțele constatate. Actele de constatare întocmite de aceste organe constituie mijloace de probă.

(3) Actele de constatare întocmite conform prevederilor alin.(2), împreună cu mijloacele materiale de probă, se predau, în termen de 24 ore, de către organele de constatare din cadrul poliției, Poliției de Frontieră, Centrului Național Anticorupție și Serviciului Vamal – organelor de urmărire penală corespunzătoare constituite

conform legii în cadrul Ministerului Afacerilor Interne, Centrului Național Anticorupție, Serviciului Vamal, iar de către celelalte organe de constatare – procurorului, pentru începerea urmăririi penale.

(4) În cazul reținerii persoanei de către organele de constatare specificate la alin.(1), cu excepția organelor specificate la lit.g), actele de constatare, mijloacele materiale de probă și persoana reținută se predau organului de urmărire penală sau procurorului imediat, dar nu mai târziu de 3 ore de la momentul reținerii de facto a acesteia.

(5) Comandanții de nave și aeronave transmit procurorului procesele-verbale privind acțiunile efectuate, mijloacele materiale de probă și, după caz, persoana reținută imediat după ancorarea navei ori aterizarea aeronavei pe teritoriul Republicii Moldova. În cazul în care escortarea în Republica Moldova a persoanei reținute prezintă pericol pentru securitatea navei, aeronavei, echipajului sau pasagerilor acestora, comandanții lor sînt în drept, în conformitate cu tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte, să predea această persoană autorităților competente ale statului pe al căror teritoriu nava a ancorat sau aeronava a aterizat.

(6) Procesul-verbal cu privire la constatarea infracțiunii constituie act de sesizare a organelor de urmărire penală conform art.262 din prezentul cod și nu poate fi supus controlului pe calea contenciosului administrativ.

Articolul 276¹

Pornirea urmăririi penale în cazul unor categorii de infracțiuni

(1) În cazul în care în sesizarea depusă la organul de urmărire penală sînt semne clare care justifică bănuirea rezonabilă de săvîrșirea unei infracțiuni prevăzute la art.223, art.224 alin.(1), art.227 alin.(1), art.228 lit.a) și b), art.241, 242, 244, 244¹, 246, 246¹, 250, 257, 258, 262, 263, inclusiv în cazul autosesizării organului de urmărire penală sau a procurorului în privința infracțiunilor menționate, organul competent să exercite urmărirea penală solicită opinia organului competent de control de stat asupra activității de întreprinzător sau a altui organ competent în controlul

respectării prevederilor legislației din domeniul în care a fost săvârșită fapta, în vederea expunerii, în limita competențelor sale, asupra existenței sau nu a încălcării legislației din domeniu și prejudiciului cauzat prin încălcare. Solicitarea organului de urmărire penală trebuie să conțină exact faptele și informațiile cu privire la care se solicită opinia organului de control. Organul de urmărire penală nu are dreptul să dispună sau să solicite organului de control inițierea unui control în sensul Legii nr.131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător.

(2) Solicitarea organului de urmărire penală adresată în conformitate cu prevederile alin.(1) se examinează de organul de control competent în conformitate cu prevederile Legii nr.131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător.

(3) În situațiile prevăzute la alin.(1), în cazul când solicitarea excede competența organului de control, acesta, în termen de 5 zile de la recepționare, restituie organului de urmărire penală solicitarea și materialele anexate la aceasta în partea care excede competența organului de control.

(4) În cazul infracțiunilor prevăzute la alin.(1), procurorul poate decide asupra pornirii urmăririi penale doar după recepționarea sesizării organului de control de stat, expediată în conformitate cu prevederile art.29 alin.(11) din Legea nr.131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător sau cu ale art.251 din Codul fiscal.

(5) În cazul în care sesizarea care indică semne clare care justifică bănuirea rezonabilă de săvârșirea uneia din infracțiunile prevăzute la alin.(1) este depusă de organul de control de stat al activității de întreprinzător, prevederile alin.(1), (3) și (4) nu se aplică.

(6) În cazul în care din sesizarea depusă la organul de urmărire penală sau la procuror nu reies semne clare care să justifice bănuirea rezonabilă de săvârșirea unei infracțiuni, se informează organul de control competent, care va continua examinarea conform competențelor, aplicând corespunzător prevederile art.274 alin.(4)–(7). Informarea organului de urmărire penală, de către organul de control, cu privire la

rezultatele examinării sesizării organului de control nu este obligatorie, decât în cazurile expres prevăzute de lege.

5. Prevederile relevante ale Codului penal al Republicii Moldova sunt următoarele:

Articolul 326¹

Exercitarea atribuțiilor în sectorul public în situație de conflict de interese

(1) Fapta persoanei publice care, în exercitarea atribuțiilor de serviciu, a soluționat cereri, demersuri sau plângeri, 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 în vederea obținerii, directe sau indirecte, a unui avantaj patrimonial a cărui valoare depășește 10000 de unități convenționale, pentru sine sau pentru o persoană apropiată în sensul Legii nr.133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale, dacă conflictul de interese nu a fost declarat și soluționat în conformitate cu legislația privind declararea și controlul averii și a intereselor personale,

se pedepsește cu amendă în mărime de la 10000 la 15000 de unități convenționale sau cu închisoare de pînă la 3 ani, în ambele cazuri cu privarea de dreptul de a ocupa funcții publice pe un termen de la 5 la 7 ani.

(2) Fapta prevăzută la alin.(1):

- a) săvîrșită de către o persoană cu funcție de demnitate publică;
- b) săvîrșită în legătură cu negocierea, gestionarea sau executarea mijloacelor financiare din fonduri publice sau din fonduri externe,

se pedepsește cu amendă în mărime de la 15000 la 20000 de unități convenționale sau cu închisoare de la 2 la 6 ani, în ambele cazuri cu privarea de dreptul de a ocupa funcții publice pe un termen de la 5 la 10 ani.

(3) Dispozițiile prezentului articol nu se aplică în cazul emiterii, aprobării sau adoptării unor acte normative.

Articolul 330²

Îmbogățirea ilicită

(1) Deținerea de către o persoană cu funcție de răspundere sau de către o persoană publică, personal sau prin intermediul unor terți, a bunurilor în cazul în care valoarea acestora depășește substanțial mijloacele dobândite și s-a constatat, în baza probelor, că acestea nu aveau cum să fie obținute licit

se pedepsește cu amendă în mărime de la 6000 la 8000 unități convenționale sau cu închisoare de la 3 la 7 ani, în ambele cazuri cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 10 la 15 ani.

(2) Aceleași acțiuni săvârșite de o persoană cu funcție de demnitate publică

se pedepsesc cu amendă în mărime de la 8000 la 10000 unități convenționale sau cu închisoare de la 7 la 15 ani, în ambele cazuri cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 10 la 15 ani.

Articolul 352¹

Falsul în declarații

(2) Includerea intenționată a unor date incomplete sau false, neincluderea intenționată a unor date în declarația de avere și interese personale

se pedepsesc cu amendă în mărime de la 400 la 600 unități convenționale sau cu închisoare de pînă la 1 an, în ambele cazuri cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 2 la 5 ani.

IV. EXPUNEREA ARGUMENTELOR ÎN SPRIJINUL SESIZĂRII

La 16 decembrie 2020 Parlamentul Republicii Moldova a adoptat în prima și în a doua lectură (finală) Legea nr.244/2020 pentru modificarea unor acte normative – proiectul nr.495 din 4 decembrie 2020.

Conținutul acesteia este următorul:

”Art. I. – Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2016, nr. 245–246, art. 511), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:

1. La articolul 26, textul „mandatelor, a funcțiilor publice și de demnitate publică.” se substituie cu textul „mandatului, a funcției publice și de demnitate publică.”

2. La articolul 32 alineatul (1):

- textul „și în decursul a 3 ani după încetarea acesteia” se substituie cu textul „ , precum și în decurs de un an după încetarea exercitării acestora”;

- în ambele propoziții, textul „mandatelor, a funcțiilor publice sau de demnitate publică” se substituie cu textul „mandatului, a funcției publice și de demnitate publică.”

3. La articolul 36, alineatul (1) va avea următorul cuprins:

„(1) Persoana care a fost supusă controlului poate contesta actul de constatare nemijlocit în instanța judecătorească competentă pentru examinarea acțiunii în contencios administrativ.”

4. Articolul 39:

alineatul (3) va avea următorul cuprins:

„(3) Sancțiunea disciplinară poate fi aplicată după rămânerea definitivă a actului de constatare, în condițiile legilor speciale care reglementează răspunderea disciplinară.”

articolul se completează cu alineatul (3¹) cu următorul cuprins:

„(3¹) Prescripția privind aplicarea prevederilor alin. (2) se calculează în condițiile termenului general de prescripție a răspunderii contravenționale.”

5. Articolul 40:

alineatul (2) va avea următorul cuprins:

„(2) Sancțiunea disciplinară poate fi aplicată după rămânerea definitivă a actului de constatare, în condițiile legilor speciale care reglementează răspunderea disciplinară.”

articolul se completează cu alineatul (4) cu următorul cuprins:

„(4) Prescripția privind aplicarea prevederilor alin. (1) se calculează în condițiile termenului general de prescripție a răspunderii contravenționale.”

6. Articolul 41 se completează cu alineatul (3) cu următorul cuprins:

„(3) Prescripția privind aplicarea prevederilor alin. (2) se calculează în condițiile termenului general de prescripție a răspunderii contravenționale.”

7. Legea se completează cu articolul 41¹, în următoarea redacție:

„**Articolul 41¹.** Prescripția aplicării sancțiunilor pentru încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor.

Sancțiunea încetării mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu pentru încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor, poate fi aplicată în termen de un an de la data la care a fost admisă încălcarea.”

Art. II. – Articolul 23 din Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2016, nr. 245–246, art. 513), cu modificările ulterioare, se completează cu alineatul (5¹) cu următorul cuprins:

„(5¹) Prescripția privind aplicarea sancțiunilor disciplinare de încetare a mandatului, a raporturilor de muncă ori de serviciu, prevăzute la alin. (3)–(5), se calculează în condițiile termenului general de prescripție a răspunderii contravenționale.”

Art. III. – Codul de procedură penală al Republicii Moldova nr. 122/2003 (republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2013, nr. 248–251, art. 699), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:

1. La articolul 273, alineatul (1) se completează cu litera d²) cu următorul cuprins:

„d²) Autoritatea Națională de Integritate – pentru infracțiunile prevăzute la art. 326¹, 330² și art. 352¹ alin. (2) din Codul penal;”.

2. Articolul 276¹ se completează cu alineatul (7) cu următorul cuprins:

„(7) În cazul infracțiunilor prevăzute la art. 326¹, 330² și art. 352¹ alin. (2) din Codul penal, urmărirea penală poate fi pornită doar după constatarea de către Autoritatea Națională de Integritate a încălcării regimului juridic al conflictelor de interese, celui al declarării averii și intereselor personale ori, după caz, a diferențelor substanțiale între veniturile declarate și averea deținută, cu stabilirea existenței averii nejustificate sau a părții nejustificate din avere.”

Art. IV. – (1) Prezenta lege intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

(2) Controalele privind averea, conflictele de interese, incompatibilitățile, restricțiile și limitările, începute de Autoritatea Națională de Integritate până la data intrării în vigoare a prezentei legi, continuă potrivit prevederilor prezentei legi.”

În esență, prin legea respectivă se operează următoarele schimbări.

– **Prin modificarea conținută la pct.1 al art.I [a art.26 din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate] și pct.2 liniuța a doua din art.I [a art.32 alin.(1) din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate] și substituirea pluralului „mandatelor, a funcțiilor publice și de demnitate publică” cu singularul „mandatului, a funcției publice și de demnitate publică”, controlul averii și al intereselor personale se va putea realiza doar în ceea ce privește averea declarată/obținută în ultimul mandat, ultima funcție publică sau de demnitate publică a subiectului declarării. Adică nu se va mai putea efectua controlul averii și al intereselor personale pentru perioada exercitării mandatului, funcției publice sau de demnitate publică deținută anterior actualului mandat, funcție publică sau de demnitate publică, decât cu excepția perioadei de un an în urmă de la încetarea acestora conform noii redacții a art.32 alin.(1) din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate.**

– **Prin modificarea conținută la pct.2 liniuța întâia din art.I [a art.32 alin.(1) din Legea nr.132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate], controlul averii și al intereselor personale subiecților declarării va putea viza doar averea și interesele personale de la un an de la încetarea mandatului, funcției publice**

sau de demnitate publică, spre deosebire de 3 ani cum este în prezent de la încetarea ultimului mandat, funcție publică sau de demnitate publică deținut de acesta.

– **Prin modificarea conținută la pct.4 din art.I [a art.39 alin.(3) și (3¹) din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate]**, spre deosebire de prevederea legală actuală conform căreia sancțiunea disciplinară pentru încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese este aplicată în termen de 6 luni de la data la care rămâne definitiv actul de constatare sau de la data la care expiră termenul de contestare, în cazul în care actul de constatare al inspectorului de integritate nu a fost contestat, s-a aprobat ipoteza conform căreia, pe de o parte, sancțiunea disciplinară pentru încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese va putea fi aplicată după rămânerea definitivă a actului de constatare, în condițiile legilor speciale care reglementează răspunderea disciplinară, iar, pe de altă parte, prescripția privind declanșarea procedurii disciplinare sau, după caz, în vederea încetării mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu ale persoanei care a emis/adoptat actul administrativ sau a încheiat, direct ori prin persoane terțe, actul juridic, sau a luat ori a participat la luarea unei decizii cu încălcarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese, fapt constatat prin act de constatare definitiv, se calculează în condițiile termenului general de prescripție a răspunderii contravenționale. Potrivit art. 30 din Codul contravențional, termenul de prescripție, care este de 1 an, curge de la data săvârșirii contravenției și până la data rămânerii definitive a hotărârii cu privire la cauza contravențională.

– **Prin modificarea conținută la pct.5 din art.I [a art.40 alin.(2) și (4) din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate]**, spre deosebire de prevederea legală actuală conform căreia sancțiunea disciplinară pentru încălcarea regimului juridic al incompatibilităților este aplicată în termen de 6 luni de la data la care rămâne definitiv actul de constatare sau de la data la care expiră termenul de contestare, în cazul în care actul de constatare al inspectorului de integritate nu a fost contestat, s-a aprobat ipoteza conform căreia, pe de o parte, sancțiunea disciplinară pentru încălcarea regimului juridic al incompatibilităților va

putea fi aplicată după rămânerea definitivă a actului de constatare, în condițiile legilor speciale care reglementează răspunderea disciplinară, iar, pe de altă parte, prescripția privind încetarea mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu ale subiectului declarării față de care există un act de constatare rămas definitiv precum că acesta a încălcat regimul juridic al incompatibilităților se calculează în condițiile termenului general de prescripție a răspunderii contravenționale. Potrivit art. 30 din Codul contravențional, termenul de prescripție, care este de 1 an, curge de la data săvârșirii contravenției și până la data rămânerii definitive a hotărârii cu privire la cauza contravențională.

– Prin modificarea conținută la pct.7 din art.I [art.41¹ din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate] se stabilește că sancțiunea încetării mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu pentru încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor, poate fi aplicată în termen de un an de la data la care a fost admisă încălcarea.

– Prin modificarea conținută la art.II [art.23 alin.(5¹) din Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale] se stabilește că prescripția privind aplicarea sancțiunilor disciplinare de încetare a mandatului, a raporturilor de muncă ori de serviciu, prevăzute la alin. (3)–(5) din art.23 al Legii nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale [pentru constatarea stării de incompatibilitate nesoluționată; pentru constatarea soluționării cererii/ demersului precum că subiectul declarării 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; pentru constatarea averii nejustificate], se calculează în condițiile termenului general de prescripție a răspunderii contravenționale.

– Prin modificarea conținută la art.III [art. 273 alin.(3) lit. d²) și art.276¹ alin.(7) din Codul de procedură penală al Republicii Moldova nr. 122/2003], pe de o parte, Autoritatea Națională de Integritate devine organ de constatare în materie

de infracțiuni prevăzute la art. 326¹, 330² și art. 352¹ alin. (2) din Codul penal, iar, pe de altă parte, în cazul infracțiunilor menționate mai sus, urmărirea penală poate fi pornită doar după constatarea de către Autoritatea Națională de Integritate a încălcării regimului juridic al conflictelor de interese, celui al declarării averii și intereselor personale ori, după caz, a diferențelor substanțiale între veniturile declarate și averea deținută, cu stabilirea existenței averii nejustificate sau a părții nejustificate din avere.

– **Prin art.IV din legea contestată**, se specifică, pe de o parte, că aceasta intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, iar, pe de altă parte, controalele privind averea, conflictele de interese, incompatibilitățile, restricțiile și limitările, începute de Autoritatea Națională de Integritate până la data intrării în vigoare a prezentei legi, urmează să continue potrivit prevederilor prezentei legi – a Legii nr.244/2020 pentru modificarea unor acte normative.

Consider că Legea supusă controlului este neconstituțională atât sub aspect intrinsec, cât și sub aspect extrinsec, iar considerentele în susținerea neconstituționalității vor fi dezvoltate în cele ce urmează.

Admisibilitatea

Legea contestată a fost adoptată în două lecturi în ședința Parlamentului din 16 decembrie a.c. Aceasta are numărul 244/2020. Nu cunosc dacă aceasta a fost promulgată. Totodată, la momentul depunerii sesizării – dimineața zilei de 21 decembrie a.c. –, aceasta nu este publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Cu privire la acest aspect, menționăm că, potrivit Hotărârii Curții Constituționale nr.9/2014 „Cu privire la controlul a priori al constituționalității legilor, „[...] oricare dintre subiecții cu drept de sesizare poate contesta la Curtea Constituțională o lege nepublicată în Monitorul Oficial, în condițiile legii, la fel ca și în cazul contestării unei legi publicate în Monitorul Oficial [...], astfel încât ”[...] [i]n sensul articolului 135 alin.(1) lit.a) din Constituție, controlul constituționalității

legilor cuprinde legile adoptate de Parlament, atât după, cât și înainte de publicarea în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, la sesizarea Președintelui Republicii Moldova și a celorlalți subiecți cu drept de sesizare”.

Așa fiind, prin raportare la considerentele citate din Hotărârea Curții Constituționale nr.9/2014, rezultă că legea contestată este admisibilă sub aspectul controlului de constituționalitate.

Critici de neconstituționalitate intrinseci

A) Punctele 4 din art. I [referitor la modificarea art.39 alin.(3) și (3¹) din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate], pct.5 din art. I [referitor la modificarea art.40 alin.(2) și (4) din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate], pct.7 din art. I [referitor la art.41¹ din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate], art.II [referitor la art.23 alin.(5¹) din Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale], art.III [referitor la art. 273 alin.(3) lit. d²) și art.276¹ alin.(7) din Codul de procedură penală al Republicii Moldova nr. 122/2003] și art.IV ale Legii nr.244/2020 încalcă prevederile art.1 alin.(3) din Constituție coroborat cu art.23 din Legea Supremă cu referire la cerința de calitate a legii.

În jurisprudența sa constantă [Hotărârile Curții Constituționale nr.26 din 23 noiembrie 2010, nr.11 din 30 octombrie 2012, nr.17 din 19 mai 2016, nr.19/2018, nr.2 din 23 ianuarie 2020, nr.17/2020], Curtea Constituțională a remarcat că dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle, prevăzut de articolul 23 din Constituție, implică adoptarea de către legislator a unor reguli procedurale clare, în care să se prescrie cu precizie condițiile și termenele în care justițiabilii își pot exercita drepturile. Pentru a corespunde celor trei criterii de calitate (accesibilitatea, previzibilitatea și claritatea), 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 într-o anumită situație, persoana poate pretinde în mod justificat că nu-și cunoaște drepturile și obligațiile. Într-o asemenea interpretare, norma care nu corespunde criteriilor clarității este contrară articolului 23 din Constituție, care statuează obligația statului de a garanta fiecărui om dreptul de a-și cunoaște drepturile.

Conținutul actului normativ trebuie să-i permită persoanei interesate să prevadă în mod rezonabil conduita pe care trebuie să o adopte, claritatea și previzibilitatea fiind elemente *sine qua non* ale constituționalității unei norme, conducând astfel la caracterul de *lex certa* al normei.

Contrar acestor considerente, mai multe prevederi din legea criticată contravin principiului de claritate.

Astfel, în primul rând, ne referim la dispozițiile conținute la pct.4, pct.5, pct.7 din art.I și cele de la art.II din legea contestată, care, în accepțiunea noastră, nu întunesc condițiile de calitate a legii. Or, acestea sunt în contradicție cu art.59 alin.(2) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. În vreme ce potrivit prevederilor menționate din legea contestată aplicarea sancțiunilor disciplinare pentru încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese și al incompatibilităților după rămânerea definitivă a actului de constatare se face în condițiile legilor speciale care reglementează răspunderea disciplinară și, totodată, prescripția privind încetarea mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu a subiectului declarării față de care există un act de constatare rămas definitiv precum că acesta a încălcat regimul juridic al conflictului de interese sau al incompatibilităților se calculează în condițiile termenului general de prescripție a răspunderii contravenționale – un an de zile –, conform legii speciale în materie de funcționari publici această sancțiune se aplică în termen de cel mult 6 luni de la data săvârșirii abaterii, cu excepția sancțiunii disciplinare pentru încălcarea legislației cu privire la declararea averii și intereselor personale, la soluționarea conflictelor de interese și la regimul juridic al incompatibilităților și restricțiilor, care se aplică în

termen de cel mult 6 luni de la data rămânerii definitive a actului prin care se constată săvârșirea abaterii disciplinare. Astfel, doar în cadrul acestui exemplu apare o confuzie totală cu privire la momentul când se aplică totuși o sancțiune disciplinară față de un funcționar public: (i) în termen de maxim 6 luni de la săvârșirea abaterii așa cum prevede norma din legea-cadru în materie de funcționari publici fără a lua în calcul excepția expresă prevăzută în aceeași normă; (ii) în termen de un an de la săvârșirea abaterii așa cum prescrie norma introdusă prin legea contestată care echivalează termenul de aplicare a sancțiunii disciplinare cu cel al răspunderii contravenționale; (iii) 6 luni de la momentul devenirii ca fiind definitiv a actului de constatare emis de ANI așa cum prevede excepția de la norma din legea în materie de funcționari publici.

O contradicție de reglementări se poate desprinde chiar dacă facem abstracție de excepția conținută în legea-cadru în materie de funcționari publici și aplicăm exclusiv prevederea din legea contestată. Astfel, cu referire la aceiași funcționari publici de exemplu, este neclar în cât timp se aplică totuși sancțiunea disciplinară pentru aceștia: (i) în maximum 6 luni așa cum prescrie prima parte a normei contestate în coroborare cu prevederea din legea specială care face expres trimitere (fără a lua în calcul, precum am menționat, excepția conținută expres în lege); sau (ii) într-un an așa cum prescrie a doua parte din norma contestată prin prisma echivalării prescripției pentru aplicarea sancțiunii disciplinare cu cea pentru aplicarea sancțiunii contravenționale.

Mai mult decât, referința la faptul că aplicarea sancțiunilor se va face exclusiv „în condițiile legilor speciale care reglementează răspunderea disciplinară”, adică fără ca aceasta să fie o normă complementară, ci una principală, spre deosebire de versiunea precedentă a legii, este de natură să facă imposibilă, în raport cu unii subiecți ai declarării, aplicarea vreunei sancțiuni. Or, nu toate legile speciale în materie de demnitari publici reglementează procedura disciplinară – de exemplu legislația care se referă la deputați nu conține norme privind răspunderea disciplinară

a acestora în sensul clasic al acestui institut –, astfel că, într-o atare ipoteză, este posibil ca prevederea legală introdusă să nu poată produce efecte juridice.

Condiția de calitate a legii nu este întrunită nici de **art.III din legea contestată care se referă la modificarea art. 273 alin.(3) lit. d²) și a art.276¹ alin.(7) din Codul de procedură penală al Republicii Moldova nr. 122/2003**. Or, în vreme ce potrivit normelor noi, pe de o parte, Autoritatea Națională de Integritate devine organ de constatare în materie de infracțiuni prevăzute la art. 326¹, 330² și art. 352¹ alin. (2) din Codul penal, iar, pe de altă parte, în cazul infracțiunilor menționate mai sus, urmărirea penală poate fi pornită doar după constatarea de către Autoritatea Națională de Integritate a încălcării regimului juridic al conflictelor de interese, celui al declarării averii și intereselor personale ori, după caz, a diferențelor substanțiale între veniturile declarate și averea deținută, cu stabilirea existenței averii nejustificate sau a părții nejustificate din avere, în legea de organizare și funcționare a Autorității Naționale de Integritate – Legea nr.133/2016 – acest nou statut nu a fost înserat. Conform art.5 din legea menționată, ANI asigură integritatea în exercitarea funcției publice sau funcției de demnitate publică și prevenirea corupției prin realizarea controlului averii și al intereselor personale și privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor, iar, potrivit art.6, ANI are următoarele funcții: a) exercitarea controlului averii și al intereselor personale; b) exercitarea controlului privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor; c) constatarea și sancționarea încălcărilor regimului juridic al declarării averii și intereselor personale, al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor; d) cooperarea cu alte instituții, atât la nivel național cât și internațional; e) asigurarea bunei organizări a Autorității și administrarea activității de promovare a integrității subiecților declarării; f) alte funcții stabilite prin lege. Astfel, norme care ar face ca statutul de autoritate de constatare în materie penală nu există.

Prin atribuirea statutului de organ de constatare a infracțiunilor, ANI obține dreptul, potrivit art.273 din Codul de procedură penală, să rețină făptuitorul, să ridice

corpurile delictive, să solicite informațiile și documentele necesare pentru constatarea infracțiunii, să citeze persoane și să obțină de la ele declarații, să dispună efectuarea constatărilor tehnico-științifice și medico-legale, să procedeze la evaluarea pagubei și să efectueze orice alte acțiuni care nu suferă amânare, cu întocmirea proceselor-verbale, în condițiile prevăzute de art.260–261 din Cod, în care se vor consemna acțiunile efectuate și circumstanțele constatate, iar toate actele de constatare întocmite constituie mijloace de probă. Pe de altă parte, în legea de organizare și funcționare a ANI instrumente și prevederi legale pentru exercitarea acestor competențe nu sunt prevăzute. De exemplu, este neclar cum va putea fi realizată competența ANI de a „reține” potențiali infractori în lipsa de instrumente legale corespunzătoare pentru aceasta.

Problema calității legii subzistă și în cazul art.IV din legea supusă controlului de constituționalitate, conform căruia controalele privind averea, conflictele de interese, incompatibilitățile, restricțiile și limitările, începute de Autoritatea Națională de Integritate până la data intrării în vigoare a prezentei legi, continuă potrivit prevederilor prezentei legi.

Modul cum este formulat acest text converge spre două aspecte de bază: (i) dacă textul respectă principiul calității legii; și (ii) dacă textul produce per se efecte retroactive, inclusiv dacă, prin modul său de formulare, nu reprezintă o subtilă dezincriminare cu caracter retroactiv a faptelor calificate ca fiind încălcări ale legii înainte de intrarea sa în vigoare.

Chiar dacă textul de lege utilizează formula „continuă potrivit prevederilor prezentei legi”, suntem în prezența unei necorespunderi clare a esenței textului cu modul său de formulare, or „continuarea” controalelor nu poate avea loc dat fiind faptul că termenii de prescripție prevăzuți conform altor prevederi ale Legii nr.244/2020 au expirat.

De asemenea, este încălcat și principiul de neretroactivitate, întrucât situațiile juridice născute în trecut și, implicit, încălcările de lege, sunt practic anulate de prevederile legii noi. Conform principiului de neretroactivitate a legii, orice prevedere

nouă poate fi aplicată numai de la data intrării sale în vigoare, pentru a respecta principiul neretroactivității legii, consacrat de art.22 din Constituție. Și, chiar și în ipoteza în care admitem că legiuitorul ar dori în mod justificat să înlăture sau să atenueze unele situații nedrepte, nu poate realiza acest lucru prin intermediul unei legi care să aibă caracter retroactiv, ci trebuie să caute mijloacele adecvate care să nu vină în contradicție cu acest principiu constituțional.

B) Încălcarea art.1 alin.(3) referitor la „statul de drept” așa cum acesta a fost interpretat în jurisprudența Curții Constituționale cu referire la necesitatea asigurării integrității în funcția publică în cazul dispozițiilor conținute la pct.1 al art.I [referitor la art.26 din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate], pct.2 liniuța a doua din art.I [referitor la art.32 alin.(1) din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate], pct.2 liniuța întâia din art.I [referitor la art.32 alin.(1) din Legea nr.132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate], pct.4 din art.I [referitor la art.39 alin.(3) și (3¹) din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate], pct.5 din art.I [art.40 alin.(2) și (4) din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate], pct.7 din art.I [art.41¹ din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate], art.II [art.23 alin.(5¹) din Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale] și art.III [cu referire la modificarea art. 273 alin.(3) lit. d²) și a art.276¹ alin.(7) din Codul de procedură penală al Republicii Moldova nr. 122/2003]

Republica Moldova este afectată masiv de fenomenul corupției. Acesta se manifestă în special în cadrul serviciului public, iar exponenții acestuia, în cea mai mare parte, sunt subiecți ai declarării averilor și intereselor personale.

Republica Moldova s-a angajat să lupte cu fenomenul corupției și să asigure integritatea în funcția publică. Acest lucru s-a făcut atât ca angajament pe intern, cât și ca angajament luat urmare a ratificării mai multor acte internaționale.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului, bunăoară, consideră că principiul statului de drept, menționat în preambulul Convenției, este „un element al patrimoniului spiritual comun al statelor membre ale Consiliului Europei” și se referă la Convenție în ansamblu. Acest principiu al statului de drept a fundamentat, în special, cerința stabilită de Curte de protecție adecvată împotriva ingerințelor arbitrare ale puterii publice (a se vedea, inter alia, Hotărârile CEDO Engel și alții v. Olanda din 8 iunie 1976, Klass și alții v. Germania 6 septembrie 1978, Malone v. Regatul Unit din 2 august 1984 etc.).

De asemenea, „statul de drept” este consacrat într-o serie de instrumente internaționale cu privire la drepturile omului și în alte documente care stabilesc standarde în materie.

De exemplu, valorile statului de drept sunt consacrate în Preambulul Declarației Universale a Drepturilor Omului. Rezoluția Comisiei ONU pentru Drepturile Omului nr.32/2005 privind democrația și statul de drept abordează elemente ale separației puterilor, supremației legii și egalității tuturor în fața legii. Acest document, *inter alia*: "8. Reamintește că interdependența dintre o democrație funcțională, instituții responsabile și puternice și statul de drept efectiv este esențială pentru un guvern legitim și eficient. [...] 11. Reamintește faptul că democratizarea poate fi un proces fragil și că statul de drept și respectarea drepturilor omului sunt esențiale pentru stabilitatea societăților democratice; [...] 12. Reamintește că statele sunt garanți ai democrației, ai drepturilor omului și ai statului de drept și poartă responsabilitatea pentru punerea lor în aplicare pe deplin; [...] 14. Invită statele membre să facă eforturi continue pentru a consolida statul de drept și promovarea democrației prin: [...] b) garantarea că nici o instituție sau persoană publică sau privată nu este mai presus de lege, asigurându-se că: [...] (iii) toți agenții guvernamentali, indiferent de pozițiile lor, sunt imediat și pe deplin trași la răspundere pentru orice încălcare a legii pe care o comit; [...] (vi) strategiile și măsurile anticorupție cuprinzătoare sunt în mod adecvat dezvoltate și aplicate pentru

a menține independența și imparțialitatea sistemului judiciar, precum și pentru a asigura responsabilizarea membrilor sistemelor judiciar, legislativ și executiv.[...]”.

Conceptul "statului de drept", consacrat împreună cu democrația și drepturile omului în Preambulul Convenției Europene, reprezintă cei trei piloni ai Consiliului Europei, organizație internațională, al cărei membru este și Republica Moldova.

În Rezoluția Adunării Parlamentare a Consiliului Europei nr.1594 (2007) privind "principiul statului de drept" se recunoaște că această noțiune este percepută de către statele europene ca fiind o valoare comună și un principiu fundamental pentru o mai mare unitate.

Uniunea Europeană, Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE) și statele lor membre și-au exprimat, de asemenea, angajamentul față de principiile "statului de drept", democrației și drepturilor omului. Astfel, în Decizia Consiliului Ministerial al OSCE nr.7/08 privind consolidarea statului de drept în spațiul OSCE, statele participante la OSCE sunt invitate să-și onoreze obligațiile privind respectarea statului de drept, atât la nivel internațional, cât și național, inclusiv în toate aspectele legate de legislația lor, administrație și justiție. De asemenea, în același document, statele sunt încurajate să-și consolideze eforturile în vederea sporirii, inter alia, a responsabilității instituțiilor de stat și a persoanelor oficiale, a respectării statului de drept în administrația publică, precum și a rolului curților constituționale ca instrument pentru asigurarea respectării în toate instituțiile de stat a principiilor statului de drept, democrației și drepturilor omului.

În Uniunea Europeană, conceptul statului de drept este consacrat în Preambulul și articolul 2 din Tratatul privind Uniunea Europeană, potrivit căruia: „Uniunea se întemeiază pe valorile respectării demnității umane, libertății, democrației, egalității, statului de drept și respectării drepturilor omului [...]”.

De asemenea, acest principiu apare ca o bază a acțiunii externe a Uniunii Europene, precum și în preambulul Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. Referințe explicite la „statul de drept” pot fi găsite, printre altele, în jurisprudența Curții Europene de Justiție a Uniunii Europene/tratatele Uniunii

Europene, precum și în criteriile de la Copenhaga din 1993 pentru aderarea la Uniunea Europeană.

Deși Republica Moldova nu este membru al Uniunii Europene, integrarea europeană a fost asumată ca prioritate națională și, deci, Republica Moldova urmează să asimileze principiile și valorile fundamentale ale Uniunii Europene.

Exigențele statului de drept presupun asigurarea legalității, securității juridice, interzicerea arbitrarului, accesul la justiție în fața instanțelor judecătorești independente și imparțiale, inclusiv controlul judiciar al actelor administrative, respectarea drepturilor omului, nediscriminarea și egalitatea în fața legii [Raportul Comisiei de la Veneția privind statul de drept, CDL-AD(2011)003rev, Strasbourg, 4 aprilie 2011, § 41].

În Preambulul său, Constituția Republicii Moldova face referință la statul de drept ca valoare supremă.

În jurisprudența sa (Hotărârea nr.4/2013), Curtea Constituțională a statuat că principiul statului de drept, fiind consacrat în preambulul Constituției, vizează Constituția în integralitatea sa. Acest principiu fundamentează exigența unei protecții adecvate împotriva arbitrarului din partea puterii publice. Derivând din textul Preambulului Constituției, principiul statului de drept este reluat în articolul 1 alin.(3) din Constituție.

În aceeași hotărâre, Curtea Constituțională a statuat că corupția subminează democrația și statul de drept, conduce la încălcarea drepturilor omului, subminează economia și erodează calitatea vieții. Prin urmare, lupta împotriva corupției este parte integrantă a asigurării respectării statului de drept.

Încrederea în instituții, în general, în personalități politice și publice semnifică așteptările cetățenilor ca acele persoane sau instituții să acționeze în beneficiul lor. Încrederea în instituții este parte a „capitalului social” alături de încrederea generalizată (în semenii) și rețelele asociative în care sunt implicați indivizii. Liantul numit „încredere în instituțiile statului” îi face pe cetățeni să se implice mai mult în sfera vieții publice. De asemenea, nivelul de încredere a publicului în instituții are

efecte asupra dezvoltării economice a societății. Deși are un grad foarte mare de relativitate, încrederea în unele instituții este semnificativ influențată de reprezentanții acestora. Consolidarea încrederii în Parlament, Președinte și Guvern, ca instituții fundamentale ale statului ce simbolizează democrația, este în conexiune directă cu respectarea efectivă a principiului statului de drept.

Conform par.68-72 din Hotărârea Curții Constituționale nr.4/2013, în conformitate cu principiul fundamental al statului de drept, persoanele aflate în funcții de conducere trebuie să demonstreze că îndeplinesc standarde ridicate în materie de integritate. În plus, în cazul în care se constată neîndeplinirea condiției, ignorarea acestor constatări și numirea/mentinerea în funcții de conducere a unor persoane asupra cărora planează dubii privind integritatea reprezintă o sfidare a statului de drept. Or, statul de drept are valoare constituțională, iar această valoare trebuie respectată pe deplin.

Sigur că nu se poate pune în discuție dreptul legiuitorului de a avea o marjă de apreciere potrivit principiului oportunității în partea ce ține de stabilirea și detalierea unor situații de conflicte de interese și incompatibilități suplimentare celor prevăzute de textul constituțional pentru funcțiile și demnitățile prevăzute expres de Constituție sau de legile infraconstituționale sau, dimpotrivă, de a renunța la unele deja stabilite pe cale infraconstituțională ori de a opta pentru o adaptare a standardului de integritate, în funcție de anumite circumstanțe. Însă acest lucru nu se poate face prin golirea de conținut a competențelor instituției ce trebuie să asigure realizarea integrității în funcția publică. Normele puse în discuție, însă, împieteză asupra activității ANI de a mai evalua și sancționa nerespectarea regimului juridic al incompatibilităților și al conflictelor de interese, în raport cu scopul inițial urmărit de către legiuitor.

Astfel, mai multe prevederi din actul normativ contestat sunt de natură să golească de conținut activitatea Autorității Naționale de Integritate și, implicit, să facă iluzorie și imposibilă aplicarea prevederilor legale în materie de asigurare a integrității în funcții și demnități publice. Ca urmare a acestui fapt,

subiecți ai declarării împotriva cărora au fost inițiate dosare cu privire la eventuala incompatibilitate, conflicte de interese sau avere dobândită ilicit, vor fi de facto „amnistiate” de răspunderea pentru faptele comise/admise, păstrându-și în continuare funcțiile deținute. Iar o astfel de stare de lucruri înfrânge principiul statului de drept așa cum acesta a fost interpretat în jurisprudența Curții Constituționale menționată mai sus, aceasta rămânând o simplă ficțiune care are doar natură declarativă.

În primul rând, ne referim la modificarea conținută la pct.1 al art.1 [a art.26 din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate] și pct.2 liniuța a doua din art.1 [a art.32 alin.(1) din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate], prin care are loc substituirea pluralului „mandatelor, a funcțiilor publice și de demnitate publică” cu singularul „mandatului, a funcției publice și de demnitate publică”. Urmare acestui fapt, controlul averii și al intereselor personale se va putea realiza doar în ceea ce privește averea declarată/obținută în ultimul mandat, ultima funcție publică sau de demnitate publică a subiectului declarării. Și nu se va mai putea efectua controlul averii și al intereselor personale pentru perioada exercitării mandatului, funcției publice sau de demnitate publică deținută anterior actualului mandat, funcție publică sau de demnitate publică, decât cu excepția perioadei de un an în urmă de la încetarea acestora conform noii redacții a art.32 alin.(1) din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate. De exemplu, în cazul unui deputat în Parlamentul țării care a fost deputat și anterior (în legislatura 2015-2019), aplicarea legii în redacția actuală presupune că ANI poate verifica averea obținută de respectivul deputat atât pe durata mandatului precedent (adică 2015-2019), cât și în mandatul actual (2019-2020). Plus un an înainte de începerea primului mandat (2014). Dacă însă intră în vigoare modificarea operată, situația se schimbă radical, or, într-o asemenea ipoteză, ANI poate verifica averea obținută de deputatul respectiv doar pe durata mandatului actual (început în 2019), plus un an înainte de intrarea în acest ultim mandat (2018). Potrivit informației din presă și comunicărilor oficiale ale ANI, în cazul mai multor deputați erau

demarate acțiuni de control cu privire la legalitatea averii obținute de aceștia în mandatul precedent – în anii 2015, 2016, 2017 –, existând semne cu privire la caracterul nejustificat al acesteia, astfel încât, dacă caracterul ilicit al averii era demonstrat în mod corespunzător, ANI era îndrituit să inițieze procedura de confiscare a averii. Odată cu intrarea în vigoare a legii, ANI va trebui să înceteze toate controalele și dosarele care nu se circumscriu noii reglementări. Acest lucru este cu atât mai evident dacă coroborăm pct.1 al art.I și pct.2 liniuța a doua din art.I cu prevederile art.IV din legea contestată care prevede că controalele privind averea, conflictele de interese, incompatibilitățile, restricțiile și limitările, începute de Autoritatea Națională de Integritate până la data intrării în vigoare a Legii nr.244/2020 pentru modificarea unor acte normative, urmează să continue potrivit prevederilor Legii nr.244/2020 pentru modificarea unor acte normative. Altfel spus, imediat cu intrarea în vigoare a prezentei legi, devin imediat aplicabile prevederile noii legi și, de exemplu, controalele care sunt derulate conform legii în vigoare la moment și contrar pct.1 al art.I și pct.2 liniuța a doua din art.I, urmează a fi încetate.

Aceeași situație se atestă și în privința modificării **conținute la pct.2 liniuța întâia din art.I – a art.32 alin.(1) din Legea nr.132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate** –, conform căreia controlul averii și al intereselor personale subiecților declarării va putea viza doar averea și interesele personale de la un an de la încetarea mandatului, funcției publice sau de demnitate publică, spre deosebire de 3 ani cum este în prezent de la încetarea ultimului mandat, funcție publică sau de demnitate publică deținut de acesta. Considerentele învederate mai sus sunt aplicabile *mutatis mutandis* și acestui caz.

Prin modificările operate prin **pct.4 din art.I [art.39 alin.(3) și (3¹) din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate], pct.5 din art.I [art.40 alin.(2) și (4) din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate], pct.7 din art.I [art.41¹ din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate] și art.II [art.23 alin.(5¹) din Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale]** activitatea ANI

devine iluzorie și fără șanse să aibă vreo finalitate la modul practic. Or, spre deosebire de redacția actuală, când sancțiunile pentru încălcarea regimului juridic al incompatibilităților, al conflictului de interese și al averilor și intereselor personale se aplică în termen de 6 luni de la data când actul de constatare referitor la starea de incompatibilitate, conflictul de interese sau de constatare a averii nejustificate devine definitiv, conform modificărilor menționate această sancțiune se va aplica „după rămânerea definitivă a actului de constatare, în condițiile legilor speciale care reglementează răspunderea disciplinară”, iar, pe de altă parte, prescripția privind declanșarea procedurii disciplinare sau, după caz, în vederea încetării mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu ale persoanei care a emis/adoptat actul administrativ sau a încheiat, direct ori prin persoane terțe, actul juridic, sau a luat ori a participat la luarea unei decizii cu încălcarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese, fapt constatat prin act de constatare definitiv, urmează să se calculeze în condițiile termenului general de prescripție a răspunderii contravenționale – adică un an de la data săvârșirii abaterii potrivit art. 30 din Codul contravențional. Dincolo de aspectele de neclaritate ale legii, dezvoltate în capitolul precedent, la modul practic obținerea unui act de constatare „definitiv” în termen de un an de la săvârșirea abaterii (dacă interpretăm legea prin prisma celui mai mare termen care rezultă din conținutul său) este practic imposibilă. Or, după demararea controlului și eventuala emitere de către ANI a unui act de constatare, subiectul contestării care nu este de acord este în drept să conteste legalitatea actului administrativ în ordine generală în instanțele de contencios administrativ. Și acest lucru așa și se întâmplă. Practica arată că verificarea jurisdicțională de legalitate a unui act de constatare durează mai mult de un an, astfel încât, în această ipoteză, expirarea termenului de prescripție de un an de la săvârșirea abaterii este iminentă și, prin urmare, controalele ANI nu pot avea de plano vreo finalitate în sensul producerii de efecte juridice și încetării mandatului sau a raporturilor de serviciu/de muncă în cazul celor care au încălcat legislația.

În afară de golirea de conținut a activității ANI, aceeași situație poate fi atestată și în raport cu organele procuraturii prin modificarea conținută în **art.III din legea**

contestată cu referire la modificarea art. 273 alin.(3) lit. d²) și a art.276¹ alin.(7) din Codul de procedură penală al Republicii Moldova nr. 122/2003. Astfel, urmare a acestei legi, urmează a fi încetate imediat oricare dosare penale deschise și instrumentate de către procurori pentru infracțiunile prevăzute de art. 326¹, 330² și art. 352¹ alin. (2) din Codul penal. Și asta deoarece urmărirea penală de exemplu în cazul art.330² „Îmbogățirea ilicită” din Codul penal va putea fi pornită doar după ce există un act de constatare definitiv al ANI prin care se dovedește că există diferențe substanțiale între averea obținută și veniturile declarate. La modul practic asta face inaplicabil articolul 330² „Îmbogățirea ilicită” din Codul penal, întrucât, pe de o parte, odată cu micșorarea termenului de prescripție, ANI nu va mai putea să emită acte de constatare pe averi nejustificate, iar, pe de altă parte, procurorii nu vor putea să deschidă un dosar câtă vreme nu există un act de constatare definitiv al ANI. Practic, asistăm la golirea de conținut a art.330/2 din Codul penal. Ca urmare a acestor noi reglementări, și puținele dosare deschise pe „Îmbogățire ilicită” trebuie încetate, iar, pe termen mediu și lung, devine practic imposibil urmărirea penală și confiscarea bunurilor persoanelor care nu își pot justifica averea. Acest lucru, dincolo de încălcarea statului de drept interpretat în sensul necesității de a avea instrumente pentru combaterea corupției și asigurării integrității în funcția publică, poate fi interpretat și ca o încălcare a principiului separației puterilor consacrat la art.6 din legea Supremă prin raportare la art.124, 125 și 125/1 din Constituție, or printr-o modificare intempestivă la nivelul legislației penale și procesual-penale este afectată substanțial activitatea procurorilor care instrumentau dosare penale pe baza art. 326¹, 330² și art. 352¹ alin. (2) din Codul penal.

Critici de neconstituționalitate extrinseci

În afară de neconstituționalitatea pe fond, semnalăm că legea supusă controlului este neconstituțională și sub aspect extrinsec. Or, la adoptarea legii s-au încălcat flagrant atât prevederile Regulamentului Parlamentului, adoptat prin Legea

nr.797/1996, cât și ale Legii nr.100/2017. Acest lucru, prin raportare la art.1 alin.(3) din Constituție, face ca Legea nr.244/2020 să fie neconstituțională în ansamblul său.

La general, proiectul legii a fost înregistrat în Secretariatul Parlamentului la 4 decembrie 2020, a fost examinat în Comisia juridică la 10 decembrie 2020 și a fost adoptat de plen în două lecturi la 16 decembrie 2020.

Contrar prevederilor Legii nr.100/2017, proiectul de lege:

- proiectul de lege nu a fost supus expertizei anticorupție așa cum prevede art.35 alin.(1);

- dat fiind faptul că proiectul în versiunea sa finală a conținut modificări ale Codului penal și de procedură penală, acesta nu a fost avizat de către Procuratura Generală așa cum prevede art.32 alin.(2);

- proiectul nu a fost avizat de Guvernul Republicii Moldova potrivit art.32 alin.(4).

Afară de aceasta, la adoptarea legii s-au încălcat următoarele prevederi ale Regulamentului Parlamentului:

- Art.46 alin.(7), conform căruia proiectul de act legislativ și propunerea legislativă se depun spre dezbateră împreună cu o expunere a obiectivului, scopului, concepției viitorului act, a locului acestuia în legislația în vigoare, precum și a efectelor sale social-economice și de altă natură, anexându-se rezultatele expertizelor și cercetărilor efectuate în cadrul elaborării, precum și rezultatele consultării publice a proiectului;

- Art.49/1 conform căruia comisia permanentă sesizată în fond asigură consultarea publică a proiectelor de acte legislative și a propunerilor legislative cu părțile interesate prin organizarea de dezbateri și audieri publice, prin intermediul altor proceduri de consultare stabilite de legislația cu privire la transparența în procesul decizional;

- Art.53 – încălcarea termenului necesar pentru avizarea proiectului;

- Art.59 – încălcarea dreptului deputatului de a prezenta în 30 de zile propuneri pe conceptul proiectului (pentru prima lectură);

- Art.61 – lipsirea de dreptul de a acorda întrebări și de a avea luare de cuvânt;
- Art.65 – îngrădirea dreptului deputatului de a prezenta amendamente în termen de 10 zile;
- Art.66 – nu a avut loc nici o dezbatere.

Autonomia internă a Parlamentului sau autonomia regulamentară de care beneficiază legislativul, în temeiul dispozițiilor constituționale, îi acordă dreptul de a dispune cu privire la propria organizare și procedurile de desfășurare a lucrărilor parlamentare. Regulamentul Parlamentului, sub aspectul naturii lui juridice, este actul adoptat nu în virtutea calității de autoritate legiuitoare a Parlamentului, ci în calitate de organism autonom, investit cu o putere de organizare și funcționare proprie. Așa fiind, autonomia regulamentară constituie expresia statului de drept, a principiilor democratice și poate opera exclusiv în cadrul limitelor stabilite de Legea fundamentală. Autonomia regulamentară nu poate fi exercitată însă în mod discreționar, abuziv, cu încălcarea atribuțiilor constituționale ale Parlamentului. Între principiul constituțional referitor la autonomia Parlamentului de a-și stabili reguli interne de organizare și funcționare și principiul constituțional referitor la rolul Parlamentului, în ansamblul autorităților publice ale statului, ce exercită, potrivit Constituției, atribuții specifice democrației constituționale (legiferarea, acordarea votului de încredere, în baza căruia este numit Guvernul, retragerea încrederii acordate Guvernului prin adoptarea unei moțiuni de cenzură, declararea stării de război etc.), există un raport ca de la mijloc/instrument la scop/interes. Astfel, Regulamentul Parlamentului se constituie într-un ansamblu de norme juridice, menite să organizeze și să disciplineze activitatea parlamentară cu privire, printre altele, la procedura de legiferare, de numire sau de investitură a celor mai importante instituții sau autorități publice în stat, precum și regulile de organizare și funcționare a Parlamentului. Normele regulamentare reprezintă instrumentele juridice care permit desfășurarea activităților parlamentare în scopul îndeplinirii atribuțiilor constituționale ale Parlamentului, autoritate reprezentativă prin care poporul își exercită suveranitatea națională, în conformitate cu prevederile art.2 alin.(1) din

Constituție. Ca orice act normativ destinat să reglementeze un anumit domeniu de activitate, Regulamentul Parlamentului trebuie să respecte cerințele privind claritatea și previzibilitatea normelor, să fie un element regulator suplu, care, pe de o parte, să permită o libertate de acțiune parlamentarilor sau grupurilor parlamentare în acord cu dispozițiile din Constituție referitoare la caracterul reprezentativ al mandatului parlamentar, iar, pe de altă parte, să garanteze autorității legiuitoare posibilitatea de a-și îndeplini rolul constituțional. Or, instrumentul juridic menit să asigure îndeplinirea atribuțiilor Parlamentului nu poate constitui o piedică în realizarea scopului său. Regulamentul parlamentar trebuie interpretat și aplicat cu bună-credință și în spiritul loialității față de Legea fundamentală.

Pe de altă parte, în domeniul dreptului parlamentar, principala consecință a naturii electivă a mandatului reprezentativ și a pluralismului politic o constituie principiul pe care doctrina l-a consacrat în mod sugestiv majoritatea decide, opoziția se exprimă. Majoritatea decide, întrucât, în virtutea mandatului reprezentativ primit de la popor, opinia majoritară este prezumată că reflectă sau corespunde opiniei majoritare a societății. Opoziția se exprimă ca o consecință a aceluiași mandat reprezentativ care fundamentează dreptul inalienabil al minorității politice de a-și face cunoscute opțiunile politice și de a se opune, în mod constituțional și regulamentar, majorității aflate la putere. Acest principiu presupune ca prin organizarea și funcționarea Parlamentului să se asigure ca majoritatea să decidă numai după ce opoziția s-a exprimat, iar decizia pe care aceasta o adoptă să nu fie obstrucționată în cadrul procedurilor parlamentare. Regula majorității implică, în mod necesar, în cadrul procedurilor parlamentare, evitarea oricăror mijloace care ar conduce la o manifestare abuzivă din partea majorității sau a oricăror mijloace obstrucționiste care ar avea drept scop împiedicarea desfășurării normale a procedurii parlamentare. Or, principiul „majoritatea decide, opoziția se exprimă” implică, în mod necesar, un echilibru între necesitatea de exprimare a poziției minorității politice cu privire la o anumită problemă și evitarea folosirii mijloacelor de obstrucție, în scopul asigurării, pe de o parte, a confruntării politice din Parlament, deci a caracterului contradictoriu

al dezbaterilor, și, pe de altă parte, a îndeplinirii de către acesta a competențelor sale constituționale și legale. Cu alte cuvinte, parlamentarii, fie că provin din rândul majorității, fie că provin din cel al opoziției, trebuie să se abțină de la exercitarea abuzivă a drepturilor procedurale și să respecte o regulă de proporționalitate, de natură să asigure adoptarea deciziilor ca urmare a unei dezbateri publice prealabile. Atât în procesul legislativ, cât și în activitatea de control al Guvernului sau în realizarea celorlalte atribuții constituționale, parlamentarii, în exercitarea mandatului, sunt „în serviciul poporului”. Iar dezbaterile parlamentare a problemelor importante ale națiunii trebuie să asigure respectarea valorilor supreme consacrate de Legea fundamentală, precum statul de drept, pluralismul politic și democrația constituțională.

De aceea, dispozițiile din Regulamentul Parlamentului, inclusiv cele referitoare la termenele aferente procedurii legislative, trebuie aplicate cu bună-credință, astfel încât principiul majoritatea decide, opoziția se exprimă să înlăture orice exercitare abuzivă a drepturilor procedurale parlamentare.

Din analiza dispozițiilor regulamentare, rezultă că parlamentarul are la dispoziție o serie de garanții procedurale pentru a-și exercita mandatul în acord cu prevederile constituționale. Participarea la procedura parlamentară de legiferare presupune luarea la cunoștință a proiectului de lege sau a propunerii legislative și a documentelor aferente, examinarea acestora în vederea formulării de amendamente, participarea activă la dezbateri prin luarea cuvântului și, în final, exprimarea votului cu privire la actul normativ. Așadar, exercitarea mandatului reprezentativ, în serviciul poporului, implică participarea la o serie de activități inerente procedurii de legiferare, documentarea parlamentarului în privința materiei supuse reglementării, formularea unei opinii cu privire la inițiativa legislativă supusă dezbaterii, menită să asigure adoptarea unei decizii în cunoștință de cauză, corespunzătoare interesului general al societății la momentul legiferării. Prin urmare, votul final pe care membrul Parlamentului îl dă asupra actului normativ nu reprezintă altceva decât rezultatul acestei activități prealabile, desfășurate în condiții de deplină independență. Instituirea

termenelor regulamentare privind înștiințarea acestuia cu privire la stadiul procesului legislativ și cu privire la conținutul inițiativei legislative și a documentelor aferente (avize, rapoarte) constituie garanții procedurale menite să asigure tocmai independența votului parlamentarului și, implicit, respectarea prevederilor constituționale referitoare la mandatul reprezentativ.

Cu privire la cele menționate, în Hotărârea Curții Constituționale nr.28/2020 „Pentru interpretarea articolelor 64, 72, 73, 74 și 131 alin. (4) din Constituție (sesizarea nr. 59b/2020)”, s-a statuat că la stabilirea regulilor cu privire la procedurile parlamentare de examinare a proiectelor de legi și a amendamentelor, majoritatea parlamentară trebuie să concilieze principiul autonomiei parlamentare cu principiul supremației Constituției. Prin urmare, regulile cu privire la procedura parlamentară trebuie să respecte prevederile Constituției. Curtea reține că principiul autonomiei parlamentare nu poate fi interpretat în sensul în care i-ar permite Parlamentului să ignore prevederile constituționale care reglementează procedurile parlamentare. În acest sens, Curtea reține că articolul 64 alin.(1) teza I din Constituție permite desfășurarea procedurilor parlamentare doar în baza regulilor stabilite printr-un Regulament, adoptat, în conformitate cu prevederile articolului 72 alin.(3) lit.c) din Constituție, prin lege organică. Astfel, pentru a se asigura o conciliere între principiul autonomiei parlamentare și principiul supremației Constituției, Curtea reține că majoritatea parlamentară poate modifica regulile referitoare la procedura parlamentară de examinare a proiectelor de legi și a amendamentelor doar dacă modifică Regulamentul Parlamentului.

Coroborând cele menționate mai sus, conchidem că la adoptarea Legii nr.244/2020 au fost eludate toate considerentele menționate. Or, un proces legislativ conform Constituției presupune o dezbatere reală asupra inițiativelor legislative, în sensul substanțial al unui schimb de idei cu privire la conținutul normativ al acestora; în absența posibilității de desfășurare a dezbaterilor, participarea membrilor Parlamentului la procesul legislativ este golită de conținut, reducându-se fie la o simplă înțelegere pasivă a propunerilor prezentate și votate, fie la votarea

propunerilor legislative în lipsa oricărei cunoașteri a conținutului acestora, această din urmă situație fiind inacceptabilă.

Mai mult decât atât, obiectul legii contestate ține de modificarea legislației în materie de integritate, dar și a procedurilor penale, astfel încât cu siguranță că s-ar fi impus ca proiectul să fie dezbătut pe larg, iar aspectele modificate în privința diverselor instituții de drept substanțial sunt extrem de sensibile pentru societate și evoluția ei. Astfel, nu este vorba doar de încălcarea unor simple termene procedurale, ci de consecințele pe care le produce sau le poate produce o asemenea încălcare având în vedere importanța problemelor dezbătute. Politica penală, procedural penală și de asigurare a integrității în funcția publică a statului nu poate fi votată în ambele lecturi într-o singură zi, or ea reflectă starea și evoluția societății în contextul fenomenului infracțional, ea implică luarea unei decizii de natură legislativă care are repercusiuni deosebite asupra dezvoltării societății și nu reflectă o necesitate de moment. Ea nu trebuie să fie contradictorie sau să răspundă dorinței unei anumite opțiuni politice, ci trebuie să răspundă cerințelor societății, protejând interesele generale ale acesteia. Pentru aceasta însă deputatul trebuie să aibă asigurată posibilitatea de a lua cunoștință de proiectul/ propunerea legislativă, amendamentele aduse, raportul și avizele comisiilor permanente, dar și de a se informa sau consulta cu alți actori politici sau instituționali. Numai în aceste condiții își poate forma o opinie asupra problemei dezbătute și numai în aceste condiții votul său, eminent politic, poate fi dat în deplină cunoștință de cauză. Prin urmare, se constată că deputații au fost puși în situația de a nu putea participa în mod real la dezbaterile parlamentare, aceasta fiind dusă în derizoriu, căpătând valențele unui simulacru.

În alt context, considerăm relevantă și jurisprudența Curții Supreme a Israelului, potrivit căreia, într-o situație identică, a examinat încălcarea așa-numitului „principiu al participării”, analizat din perspectiva a două criterii: primul vizează refuzul oricărei posibilități practice a membrilor Parlamentului de a cunoaște obiectul votului, iar cel de-al doilea vizează împiedicarea membrilor Parlamentului de a formula opinii (amendamente) cu privire la proiectul de act normativ, constatând

neconstituționalitatea actului normativ adoptat de Knesset (Parlamentul Israelului) cu nerespectarea termenelor procedurale privind aducerea la cunoștința membrilor adunării a actelor normative supuse legiferării (*a se vedea Cauza Quintinsky v. Knesset, HCJ 10042/16, HCJ 10046/16, HCJ 10054/16, HCJ 76/17, HCJ 802/17*).

Având în vedere aceste argumente, apreciem că legea a fost adoptată cu încălcarea dispozițiilor art.1 alin.(3) din Constituție, ceea ce determină neconstituționalitatea legii în ansamblul său.

D. Necesitatea suspendării acțiunii legii contestate până la soluționarea în fond a cauzei

În paralel cu cele indicate, având în vedere că prin actul legislativ contestat se afectează grav principiile fundamentale ale statului de drept, în conformitate cu dispozițiile art. 25¹ din Legea cu privire la Curtea Constituțională nr.317/1994, solicităm Curții suspendarea acțiunii dispozițiilor legale contestate, până la soluționarea în fond a cauzei.

În motivarea respectivei cerințe, menționăm, în primul rând, că, dat fiind incidența legii contestate asupra legislației penale, este imperioasă suspendarea acțiunii legii din motivul riscurilor pe care le comportă intrarea în vigoare măcar și pentru o zi a legii contestate. Potrivit art.10 alin.(1) din Codul penal – prevedere care dă expresie art.22 din Constituție – , legea penală care înlătură caracterul infracțional al faptei, care ușurează pedeapsa ori, *în alt mod, ameliorează situația persoanei ce a comis infracțiunea are efect retroactiv, adică se extinde asupra persoanelor care au săvârșit faptele respective pînă la intrarea în vigoare a acestei legi*, inclusiv asupra persoanelor care execută pedeapsa ori care au executat pedeapsa, dar au antecedente penale. *Prin urmare, dacă legea respectivă intră în vigoare măcar și pentru o zi, ea urmează să producă efecte imediate în sensul încetării urmării penale pentru toți cei pasibili de tragerea la răspundere pentru infracțiunile prevăzute de art. 326¹, 330² și art. 352¹ alin. (2) din Codul penal, întrucât, contrar prevederilor art. 276¹ alin.(7) din Codul de procedură penală, urmărirea penală în aceste dosare nu a fost*

pornită după constatarea de către Autoritatea Națională de Integritate a încălcării regimului juridic al conflictelor de interese, celui al declarării averii și intereselor personale ori, după caz, a diferențelor substanțiale între veniturile declarate și averea deținută, cu stabilirea existenței averii nejustificate sau a părții nejustificate din avere. Și chiar și o eventuală declarare a neconstituționalității legii nu ar mai avea niciun efect. Or, dat fiind faptul că Curtea Constituțională este garantul respectării Constituției, este nevoie ca aceasta să acționeze în sensul înlăturării efective a consecințelor nefaste ale intrării legii în vigoare a legii și nicidecum în mod teoretic și fără un impact real.

De asemenea, dat fiind faptul că, potrivit legii contestate, ANI devine organ de constatare în cazul unor infracțiuni penale, și sancțiunile inițiate de aceasta pot fi asimilate unor măsuri de natură penală. Mai ales că, urmare a constatării decalajului major al averii deținute cu veniturile declarate, ANI poate iniția confiscarea bunurilor obținute nejustificat. De aceea, nu este exclus că, odată intrată în vigoare, legea contestată să aibă efecte imediate asupra tuturor dosarelor aflate în gestiunea ANI, astfel încât acestea, odată încetate pe baza dispozițiilor aferente micșorării termenelor de prescripție, eventuala hotărâre de neconstituționalitate a prevederilor legale să fie fără efect practic.

Dar chiar și dacă nu ar exista similitudini cu legea penală, oricum *există riscul că, odată intrată în vigoare legea contestată, să înceteze imediat toate dosarele aflate în gestiunea ANI având în vedere noile rigori cu privire la termenii de prescripție.* Și chiar dacă ulterior s-ar constata neconstituționalitatea normelor legale contestate, reluarea procedurilor de control deja încetate va fi, pe de o parte, problematică, iar, pe de altă parte, pasibilă contestării în instanțele judecătorești. Iar acest fapt, indiferent de soluția finală a instanțelor, va periclita mersul controalelor având în vedere noile termene de prescripție.

Suspendarea acțiunii actului normativ se impune mai ales în contextul în care *Legea nr.244/2020 a fost deja promulgată și în zilele imediat următoare ar putea fi*

publicată în Monitorul Oficial. Odată cu publicarea, aceasta ar urma să intre în vigoare și, respectiv, să producă efectele juridice nefaste învederate mai sus.

Precizez că actul normativ contestat afectează și se circumscrie domeniilor stabilite la alin.(2) al art. 25¹ din Legea cu privire la Curtea Constituțională, afectând grav suveranitatea și puterea de stat, drepturile și libertățile fundamentale ale omului, democrația și pluralismul politic, separația și colaborarea puterilor.

V. CERINȚELE AUTORULUI SESIZĂRII

Pentru motivele arătate și în conformitate cu art. 135 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova, art. 4 alin. (1) lit. a) și art. 71 din Codul jurisdicției constituționale solicit:

1) Declararea sesizării ca fiind admisibilă.

2) Suspendarea, până la soluționarea în fond a cauzei, a acțiunii Legii nr.244/2020 pentru modificarea unor acte normative (proiectul nr.495 din 4 decembrie 2020) adoptată în prima și a doua lectură la 16 decembrie 2020.

3) Exercițarea controlului constituționalității și declararea neconstituționalității Legii nr.244/2020 pentru modificarea unor acte normative (proiectul nr.495 din 4 decembrie 2020) adoptată în prima și a doua lectură la 16 decembrie 2020.



Litvinenco Sergiu

Deputat în Parlamentul Republicii Moldova