



Parlamentul
Republicii Moldova

LG nr. 36

29 decembrie 2020

Deputat în Parlamentul Republicii Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
A REPUBLICII MOLDOVA
Intrare Nr. 227a
"31" decembrie 2020

10:00

Curtea Constituțională a Republicii Moldova
str. Alexandru Lăpușneanu, nr. 28, MD-2004,
mun. Chișinău, Republica Moldova

SESIZARE

PRIVIND EXERCITAREA CONTROLULUI CONSTITUȚIONALITĂȚII
*depusă în conformitate cu prevederile art. 135 alin. (1) lit. a) din Constituția Republicii
Moldova, art. 25 lit. g.) din Legea nr. 317-XIII din 13 decembrie 1994 cu privire la
Curtea Constituțională și art. 38 alin. (1) lit. g) și art. 39 din Codul
Jurisdicției Constituționale nr. 502-XIII din 16 iunie 1995*

Deputați în Parlament,


Ludmila GUZUN


Igor VREMEA


Doina GHERMAN


Petru FRUNZE

I. AUTORUL SESIZĂRII

1. **Nume, prenume/denumire:** Ludmila Guzun, Igor Vreimea, Doina Gherman și Petru Frunze
2. **Funcția:** deputați în Parlamentul Republicii Moldova
3. **Adresa:** mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 105
4. **Tel./fax, e-mail:**

II. OBIECTUL SESIZĂRII

Prezenta sesizare are drept obiect de examinare verificarea constituționalității, prin prisma art. 1 alin. (3), art. 16, 22 și 54 alin. (2) și (4) din Constituția Republicii Moldova, a normei de la art. 24 alin. (12) din Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale - *(12) Situațiile de conflict de interese nesoluționate pînă la intrarea în vigoare a prezentei legi, precum și cele apărute după intrarea ei în vigoare, se declară și se soluționează conform prevederilor prezentei legi.*

III. CADRUL NORMATIV PERTINENT

1. Prevederi relevante din **Constituția Republicii Moldova adoptată la 29 iulie 1994:**

Articolul 4

Drepturile și libertățile omului

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

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

Articolul 16

Egalitatea

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

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

Articolul 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 decât cea care era aplicabilă în momentul comiterii actului delictuos.

Articolul 54
Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți

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

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

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

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

2. Prevederi relevante din Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale (în continuare „Legea nr. 133/2016”):

a. 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 hotărârea 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), nedeținerea 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.

b. Articolul 24. Dispoziții tranzitorii

(1) Prezenta lege intră în vigoare de la 1 august 2016, cu excepția prevederilor art. 7, care vor intra în vigoare începând cu 1 ianuarie 2018.

(...)

(12) Situațiile de conflict de interese nesoluționate pînă la intrarea în vigoare a prezentei legi, precum și cele apărute după intrarea ei în vigoare, se declară și se soluționează conform prevederilor prezentei legi.

3. Prevederi relevante din Legea nr. 16/2008 cu privire la conflictul de interese (în continuare „Legea nr. 16/2008”):

Articolul 25¹. Răspunderea pentru încălcarea prevederilor prezentei legi

(1) Încălcarea prevederilor prezentei legi se sancționează în conformitate cu prevederile Codului contravențional sau ale Codului penal.

(2) Încălcarea modului de evaluare, evidență, păstrare, utilizare sau răscumpărare a cadourilor atrage răspunderea disciplinară.

4. Prevederi relevante din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (în continuare „Convenția”), ratificată de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 1298/1997:

Articolul 7

Nici o pedeapsă fără lege

1. Nimeni nu poate fi condamnat pentru o acțiune sau o omisiune care, în momentul în care a fost săvârșită, nu fără lege constituie o infracțiune, potrivit dreptului național sau internațional. De asemenea, nu se poate aplica o pedeapsă mai severă decât aceea care era aplicabilă în momentul săvârșirii infracțiunii.

2. Prezentul articol nu va aduce atingere judecării și pedepsirii unei persoane vinovate de o acțiune sau de o omisiune care, în momentul săvârșirii sale, era considerată infracțiune potrivit principiilor generale de drept recunoscute de națiunile civilizate.

IV. EXPUNEREA PRETINSELOR ÎNCĂLCĂRI ALE CONSTITUȚIEI, PRECUM ȘI A ARGUMENTELOR ADUSE ÎN SPRIJINUL SESIZĂRII

Încălcarea art. 22 din Constituție

1. La 17 iunie 2016, Parlamentul a adoptat Legea nr. 133 privind declararea averii și a intereselor personale, care a intrat în vigoare la 1 august 2016, cu excepția prevederilor art. 7 (cu privire la depunerea declarației de avere și interese personale), care au intra în vigoare începând cu 1 ianuarie 2018.

2. Prevederea de la art. 24 alin. (12) din Legea nr. 133/2016 statuează că; *„Situatiile de conflict de interese nesoluționate pînă la intrarea în vigoare a prezentei legi, precum și cele apărute după intrarea ei în vigoare, se declară și se soluționează conform prevederilor prezentei legi”*. Această normă este afectată de neconstituționalitate din următoarele motive.

3. Conform art. 24 alin. (12) din Legea nr. 133/2016, situațiile de conflict de interese care s-au produs sub auspiciile legislației cu privire la conflictul de interese anterioare Legii nr. 133/2016, adică în perioada de acțiune a Legii nr. 16-XVI din 15 februarie 2008 cu privire la conflictul de interese (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2012, nr. 72–75, art. 231), cu modificările și completările ulterioare, și care nu au fost soluționate pînă la data abrogării acesteia și intrării în vigoare a noii legislații cu privire la conflictul de interese, urmează să fie soluționate conform noii legi – Legii nr. 133/2016.

4. În temeiul art. 24 alin. (12) din Legea nr. 133/2016, consecințele admiterii situațiilor de conflict de interese sunt, de asemenea, cele prevăzute de Legea nr. 133/2016.

5. Legea nr. 133/2016 a venit cu sancțiuni și măsuri mai dure pentru situațiile de conflict de interese decât cele prevăzute de Legea nr. 16/2008. Astfel:

1) răspunderea pentru încălcarea prevederilor Legii nr. 16/2016 era reglementată expres la art. 25¹ din lege dată, conform căruia (în ultima redacție a acestui articol, de până la abrogare legii nr. 16/2008):

„Articolul 25¹. Răspunderea pentru încălcarea prevederilor prezentei legi

(1) Încălcarea prevederilor prezentei legi se sancționează în conformitate cu prevederile Codului contravențional sau ale Codului penal.

(2) Încălcarea modului de evaluare, evidență, păstrare, utilizare sau răscumpărare a cadourilor atrage răspunderea disciplinară.”;

2) răspunderea pentru încălcarea prevederilor Legii nr. 133/2016 este reglementată la art. 23 din respectiva lege și presupune:

„**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 hotărârea 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.”.

6. Primul lucru care se observă este că anumite fapte reglementate de Legea nr. 133/2016 ca fiind temei pentru atragerea la răspundere penală sau contravențională, în legea veche – Legea nr. 16/2008 – nu erau reglementate ca atare.

Legea nr. 133/2016 prevede expres în calitate de încălcări pasibile de răspundere penală sau contravențională emiterea/adoptarea unui act administrativ sau încheierea unui act juridic cu încălcarea dispozițiilor legale, precum și cazul în care persoana a luat o decizie sau a participat la luarea unei decizii cu încălcarea dispozițiilor legale, chiar dacă această decizie nu s-a materializat într-un act administrativ sau juridic. Astfel, teoretic, până și realizarea unei operațiuni administrative (acțiune care nu produce efecte juridice prin natura ei, dar care presupune o decizie) cu încălcarea legislației cu privire la conflictul de interese, de asemenea, este de natură să atragă răspunderea penală sau contravențională. Subsidiar, în oricare dintre aceste cazuri, în temeiul Legii nr. 133/2016 survine interdicția de a deține o funcție publică sau de demnitate publică, despre care vom releva în continuare.

7. Întru implementarea reglementărilor Legii nr. 133/2016, a fost modificată corespunzător și legislația penală și contravențională, care califică aceste încălcări ale legislației cu privire la conflicte de interese ca fiind infracțiuni sau, respectiv, contravenții. Anterior, însă, în perioada de acțiune a Legii nr. 16/2008 – aceste fapte nu erau reglementate de legislația penală și contravențională, respectiv nu survenea nici răspunderea penală sau contravențională pentru ele. În pofida acestui fapt, în temeiul art. 24 alin. (12) din Legea nr. 133/2012, situațiile de conflict de interese produse până la intrarea în vigoare a Legii nr. 133/2016 (adică sub auspiciile Legii nr. 16/2008 și legislației penale și contravenționale de la acel moment), urmează să fie soluționate conform Legii nr. 133/2016, ceea ce în consecință reprezintă încălcarea principiului neretroactivității legii, reglementat de art. 22 din Constituția Republicii Moldova care statuează că *„Nimeni nu va fi condamnat pentru acțiuni sau omisiuni care, în momentul comiterii, nu constituiau un act delictuos.”.*

8. Aceeași încălcare a art. 22 din Constituție are loc și prin instituirea, în temeiul art. 24 alin. (12) din Legea nr. 133/2016, a obligației de aplicare a normelor privind interdicția de deținere unei funcții publice sau de demnitate publică pentru fapte săvârșite până la 1 august 2016. **Or, Legea nr. 16/2008, în vigoare până la momentul intrării în vigoare a Legii nr. 133/2016, nu a reglementat o astfel de interdicție.** Prin urmare, prin norma imperativă de la art. 24 alin. (12) din Legea nr. 133/2016 are loc agravarea situației anumitor categorii de subiecți. Acest fapt este contrar art. 22 din Constituția Republicii Moldova, care reglementează direct și imperativ că *„nu se va aplica nici o pedeapsă mai aspră decât cea care era aplicabilă în momentul comiterii actului delictuos”.*

9. Așa, spre exemplu, este situația persoanelor care, în exercițiul unei funcții eligibile, au săvârșit în perioada de acțiune a Legii nr. 16/2008 faptele prevăzute la art. 23 alin. (4) din Legea nr. 133/2016. Astfel, acestora, în temeiul art. 24 alin. (12) din Legea nr. 133/2016, pe lângă pedeapsa penală sau, respectiv, contravențională, urmează să li se aplice și interdicția de a deține

o funcție publică, o funcție de demnitate publică sau aceeași funcție electivă pentru o perioadă de 3 ani. Or, așa cum relevam supra, o asemenea interdicție nu era reglementată de Legea nr. 16/2016.

10. În context remarcăm că, reieșind din reglementările art. 23 din Legea nr. 133/2016, interdicția de a deține o funcție publică, funcție de demnitate publică sau aceeași funcție eligibilă nu survine exclusiv în cazul aplicării unei pedepse penale, pentru intervenirea ei fiind suficientă constatarea săvârșirii situației de conflict de interese care poate să atragă răspunderea penală sau contravențională. Or, norma de la art. 23 alin. (4) din Legea nr. 133/2016 statuează că „(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.*”, iar norma de la art. 23 alin. (6) din aceeași lege prevede că „(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.*”. Deci este suficient a constata săvârșirea de către persoana vizată a faptei penale sau contravenționale pentru ca să survină încetarea mandatului și, respectiv, aplicarea interdicției, chiar dacă o pedeapsă penală sau, respectiv, contravențională nu ar fi aplicată, de exemplu, din considerentul expirării prescripției tragerii la răspundere. Deci, aplicarea interdicției reiese din **constatarea culpabilității persoanei pentru săvârșirea unei fapte penale sau, respectiv contravenționale**, putînd fi aplicată chiar dacă făptuitorului nu i se stabilește o pedeapsă penală sau, respectiv, contravențională.

11. Referitor la caracterul de pedeapsă penală a unei măsuri tratate prin prisma art. 7 din Convenție, încă fosta Comisie (Comisia Europeană a Drepturilor Omului) a examinat acest aspect prin prisma culpabilității persoanei căreia i se aplică respectiva măsură. În speță, Comisia s-a referit la măsura confiscării, despre care a decis că dispozițiile art. 7 § 1 nu sunt aplicabile confiscării unui bun ce aparținea unei persoane bănuite ca făcînd parte dintr-o asociație de tip mafiot, măsură decisă în aplicarea prevederilor unor norme speciale, adoptate în cadrul luptei împotriva acestei organizații, deoarece dispunerea confiscării contestate nu a presupus constatarea culpabilității celui în cauză, urmare a unei acuzații penale formulate împotriva sa, ceea ce înseamnă că ea nu a reprezentat o „pedeapsă” în sensul Convenției¹.

În cazul normei de la art. 23 alin. (6) din Legea nr. 133/2016, interdicția deținerii funcției publice sau de demnitate publică este determinată de constatarea culpabilității persoanei căreia i se aplică interdicția în săvârșirea unei infracțiuni sau contravenții, corespunzător art. 23 alin. (4)

¹ Comis. EDH, 15 aprilie 1991, nr. 12386/1986, X c. Italiei, DR nr. 70, p. 59.

din Legea nr. 133/2016. Prin urmare, natura interdicției în cazul prevăzut de norme coroborate de la art. 23 alin. (4) și (6) din Legea nr. 133/2016 are o natură de pedeapsă penală.

12. Respectiv, aplicarea acestei interdicții după 1 august 2016 pentru fapte penale sau contravenționale săvârșite în perioada de acțiune a Legii nr. 16/2008, adică pînă la 1 august 2016, reprezintă o agravare a situației persoanelor vizate. Punem în evidență că, în această situație, interdicția deținerii funcției este plasată „într-un context penal” deoarece survine ca urmare a săvîrșirii unor fapte care se califică ca infracțiuni sau contravenții, atrăgînd răspunderea penală sau, corespunzător – contravențională. Prin urmare, chiar dacă, *strico sensu*, această interdicție nu este *per se* o pedeapsă prevăzută de Codul penal al Republicii Moldova, aplicarea acestei interdicții într-o situație reieșită dintr-un context penal trebuie să respecte rigorile art. 22 din Constituție, care reglementează că „*nu se va aplica nici o pedeapsă mai aspră decît cea care era aplicabilă în momentul comiterii actului delictuos*”.

13. Urmare a celor relevate supra, se constată clar că, obligarea, prin art. 24 alin. (12) din Legea nr. 133/2016, a soluționării situațiilor de conflict de interese produse sub auspiciile Legii nr. 16/2016 conform prevederilor Legii nr. 133/2016 reprezintă o încălcare a principiului constituțional privind neretroactivitatea legii, reglementat de art. 22 din Constituția Republicii Moldova.

14. Neretroactivitatea legii este reglementată și protejată inclusiv de art. 7 „Nici o pedeapsă fără lege” din Convenție, care statuează la § 1:

„1. Nimeni nu poate fi condamnat pentru o acțiune sau o omisiune care, în momentul în care a fost săvîrșită, nu fără lege constituie o infracțiune, potrivit dreptului național sau internațional. De asemenea, nu se poate aplica o pedeapsă mai severă decît aceea care era aplicabilă în momentul săvîrșirii infracțiunii.”

15. Unul dintre principiile consacrate prin normele art. 7 din Convenție este principiul legalității incriminării - *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*. Astfel, conform normelor art. 7 §1 se dispune că nimeni nu poate fi condamnat pentru o acțiune sau o omisiune care, la momentul cînd ea a fost comisă sau s-a produs, nu constituia o infracțiune, potrivit normelor de drept național ori internațional; de asemenea, nimeni nu poate fi pedepsit cu o pedeapsă mai mare decît cea care era prevăzută, pentru fapta săvîrșită, la momentul cînd a fost comisă acea infracțiune. Curtea Europeană a Drepturilor Omului, în Hotărîrea Varvara c. Italiei din 29 octombrie 2013 (definitivă), potrivit art. 44 §2 din Convenție, cu referire la mai multe hotărîri anterior adoptate de Curte², a evidențiat că garanțiile consacrate de art. 7 §1 reprezintă un element esențial al preeminenței dreptului și ocupă un loc primordial în sistemul de protecție a drepturilor omului instituit de Convenție, așa cum o atestă faptul că art. 15 nu autorizează nici o posibilitate de derogare pentru statele contractante de la aceste garanții, în timp de război sau în caz de existență a vreunui pericol public. După cum rezultă din obiectul și din scopul său, **textul are a**

² CEDO, 22 noiembrie 1995, *C.R. c. Regatului Unit*, Seria A nr. 335-C, § 32; 22 noiembrie 1995, *S. W. c. Regatului Unit*, Seria A nr. 335-B, § 34.

fi interpretat și aplicat în așa fel încât să se asigure o protecție efectivă împotriva urmărilor și condamnărilor penale arbitrare.

16. Curtea Europeană a subliniat că noțiunile evocate în art. 7 au un înțeles autonom, propriu Convenției. Într-o decizie de speță, ea a statuat, cu valoare de principiu, că noțiunea de „pedeapsă” din art. 7, ca și cele de „drepturi și obligații cu caracter civil” și „acuzafie în materie penală” din art. 6 §1, are un sens distinct. Pentru a face efectivă protecția instituită de acest text, Curtea trebuie să rămână liberă în a le determina înțelesul și conținutul dincolo de aparențe și de a aprecia ea însăși dacă o anumită măsură adoptată cu privire la o persoană care a comis o faptă penală poate fi analizată, pe fondul ei, ca fiind o pedeapsă.³ Redactarea celei de a doua fraze a art. 7 indică faptul că punctul de plecare în orice apreciere cu privire la existența unei pedepse constă în a determina dacă măsura în discuție este impusă urmare a condamnării pentru săvârșirea unei „infracțiuni”. De asemenea, alte elemente pot apărea ca pertinente în cadrul acestei operațiuni: natura și scopul măsurii în cauză, calificarea ei în dreptul intern, procedurile asociate adoptării și executării ei, precum și gravitatea acestei măsuri.⁴

17. După cum a decis fosta Comisie, dispozițiile art. 7 §1 confirmă principiul potrivit cu care dispozițiile legale ce afectează drepturi individuale trebuie să fie suficient de accesibile și formulate cu destulă precizie pentru a permite reglarea conduitei celor interesați. Este interzisă, în special, extinderea domeniului de aplicație al infracțiunilor existente în legislația penală la fapte care anterior nu constituiau infracțiuni.⁵

18. Principiul neretroactivității legii a constituit obiect de examinare inclusiv al Curții Constituționale, care, în Hotărârea nr. 26/2002, a stabilit că acesta are un caracter universal, ține de stabilirea ordinii de drept, urmărește protejarea libertăților, contribuie la adâncirea securității juridice și a certitudinii raporturilor interumane.

19. În Hotărârea Curții Constituționale nr. 3/2012, Instanța a clarificat foarte clar că legea acționează din momentul intrării în vigoare și pînă este abrogată. Legea nu se aplică faptelor săvârșite înainte de intrarea ei în vigoare (*lex ad praeterim non valet*). În principiu, legea dispune numai pentru prezent și viitor, nu și pentru trecut, astfel încât este firesc să acționeze numai după intrarea în vigoare.

20. Curtea Constituțională, în Hotărârea nr. 26/2002, a relevat că art. 22 din Constituție prevede retroactivitatea normelor juridice penale mai favorabile. Respectiv nu orice normă poate retroactiva. Curtea a menționat că, potrivit art. 22 din Constituție, nimeni nu va fi condamnat pentru acțiuni sau omisiuni care, în momentul omiterii, 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. Acest principiu derivă din cel al legalității, care reprezintă o caracteristică a statutului de drept. În acest context, în materie penală se aplică principiul *lex*

³ CEDH, 9 februarie 1995, *Welch c. Regatului Unit*, Seria A nr. 307-A, § 27; în același sens, CEDH, 24 iunie 1982, *Van Drogenbroeck c. Belgiei*, Seria A nr. 50, § 38; 22 mai 1984, *DuinhofetDuijf c. Olandei*, Seria A nr. 79, § 34.

⁴ CEDH, 8 februarie 1995, precit., § 28.

⁵ Comis. EDH, 3 decembrie 1993, nr. 18892/1991, *Putz c. Austriei*, DR nr. 76, p. 51.

retro not agit, potrivit căruia legea nu are putere retroactivă, și principiul *mitior lex*, principiu potrivit căruia în cazul situațiilor determinante de succesiune a legilor penale se va aplica legea penală mai favorabilă (Hotărîrea Curții Constituționale nr. 6/2015).

21. Curtea Constituțională a menționat încă în 1998, în Hotărîrea sa nr. 32, că principala valoare a ordinii de drept constă în posibilitatea oferită fiecăruia de a-și conforma comportamentul regulilor dinainte stabilite. Astfel, principiul neretroactivității legii, care are o autoritate incontestabilă, suportă excepții relevate de dreptul penal și dreptul administrativ, potrivit cărora doar legea care înlătură pedeapsa pentru o faptă sau care ușurează pedeapsa are efect retroactiv, adică se extinde și asupra faptelor săvârșite.

22. Aceeași logică a fost menținută de Curte și în hotărîri ulterioare ale sale, printre care Hotărîrea nr. 14/2014, în care a relevat că în materie penală se aplică legea în vigoare la momentul comiterii faptei, și nu legea intrată în vigoare după consumarea infracțiunii, cu excepția legii mai favorabile, care are efect retroactiv.

Încălcarea art. 16 din Constituție

23. Constituția Republicii Moldova prin art. 16 stabilește că toate persoanele sunt egale în fața legii. Această egalitate trebuie înțeleasă și în sensul că toți trebuie să fie responsabili în egală măsură atât juridic, cât și social. În pofida acestei reglementări constituționale, observăm că, urmare a aplicării art. 24 alin. (12) din Legea nr. 133/2016, persoanele situațiile de conflict de interese ale cărora s-au produs pînă la 1 august 2016 și au reușit să fie examinate pînă la această dată au fost tratate conform reglementărilor Legii nr. 16/2008, care le guverna comportamentul și pe care urmau să o respecte. Cele, situația cărora însă nu a fost soluționată pînă la 1 august 2016 din varii motive, urmează să fie tratate conform Legii nr. 133/2016 – lege care nu a existat pînă la 1 august 2016 și care le înrăutățește situația.

24. Astfel, în pofida dezideratului declarat la art. 16 alin. (1) din Constituție - *Respectarea și ocrotirea persoanei constituie o îndatorire primordială a statului* –, statul, discriminează, începînd cu 1 august 2016 și pînă în prezent, persoanele, situațiile de conflict de interese ale cărora sunt soluționate conform Legii nr. 133/2016 sunt discriminate comparativ cu cele situațiile cărora au fost soluționate conform Legii nr. 16/2008, or, Legea nr. 133/2016 agravează atât calificările acordate respectivelor situații de conflict de interese, cât și consecințele acestora. Prin urmare, **prin norma de la art. 24 alin. (12) din Legea nr. 133/2016 are loc încălcarea și a art. 16 din Constituție.**

25. Dreptul la neretroactivitatea legii, cu toate elementele pe care le reprezintă acesta și în calitate sa de drept fundamental urmează să fie asigurat în așa mod, **încît să ofere tuturor șanse juridice egale, ceea ce implică neadmiterea discriminărilor și privilegiilor**⁶.

⁶ Extras din Hotărîrea Curții Constituționale nr. 27 din 29.09.1998, <http://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=336&l=ro>

26. Egalitatea – art. 16 din Constituție – este consacrată de Capitolul I, intitulat „Dispoziții generale“, din Titlul II „Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale“, iar plasarea acestui articol în cadrul dispozițiilor generale asigură aplicabilitatea principiului egalității tuturor drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale din acest titlu. În sensul dispozițiilor constituționale, **principiul egalității desemnează drepturi și libertăți egale pentru toți cetățenii**, precum și îndatoriri fundamentale egale, indiferent de faptul unde sunt prevăzute: în Constituție, în legi organice, legi ordinare sau în alte acte normative. Astfel, **principiul egalității vizează și dreptul de a beneficia deplin de principiul neretroactivității legii, de care cetățenii Republicii Moldova urmează să beneficieze în mod egal.**

27. Alin. (2) al art. 16 din Constituție statuează - (2) *„Toți cetățenii Republicii Moldova sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială”*. Textul constituțional stabilește egalitatea tuturor cetățenilor, **fără deosebire**, ceea ce presupune interdicția aplicării unui tratament juridic aparte unei persoane, tratament de natură să o plaseze într-o poziție subordonată sau supraordonată față de ceilalți cetățeni. Aparent, niciunul dintre criteriile indicate de această normă constituțională nu este aplicabil speței, iar lista criteriilor interzise de discriminare în textul art. 16 alin. (2) este una exhaustivă, lipsind sintagma *„sau orice alt criteriu”*. Totuși, în virtutea art. 4 al Constituției, care prevede că dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile omului se interpretează și se aplică în concordanță cu actele internaționale la care Republica Moldova este parte, interdicția discriminării poate fi extinsă la *„alte împrejurări (situații)”*, care vizează atribute ale ființei și personalității umane.

Încălcarea art. 54 alin. (3) din Constituție

28. Articolul 54 din Constituție „Restrângerea exercitării unor drepturi sau al unor libertăți” permite statului, prin alin. (2) să restrângă exercitarea unor drepturi și libertăți ale omului în condițiile unanim recunoscute de dreptul internațional și sunt necesare în interesul securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masa și infracțiunilor, protejării drepturilor lor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției. Această prevedere statuează clar că art. 54 din Constituție nu presupune restrângerea unor drepturi, ci restrângerea exercițiului unor drepturi.


29. Totodată, la alin. (3) al art. 54 din Constituție este statuat expres că prevederile alineatului (2) nu admit restrângerea drepturilor proclamate în articolele 20-24. Neretroactivitatea legii (art. 22 din Constituție) – analizată în prezenta sesizare cu referire la norma contestată întocmai corespunde cerințelor alin. (3) al art. 54 din Constituție. Statul trebuie să dispună de instrumente corespunzătoare pentru combaterea actelor săvârșite cu încălcarea legislației cu privire la conflictul de interese și consolidarea integrității ca principiu de exercitare a unei funcții publice sau de demnitate publică, dar aceste instrumente trebuie să fie proporționale scopului urmărit și să nu încalce drepturile absolute ale omului.


30. Avînd în vedere cele relevate supra, instituirea prevederii de la art. 24 alin. (12), fără a ține cont de reglementările Constituției Republicii Moldova și principiile fundamentale ale sistemului său juridic, face ca norma să fie declarată neconstituțională.

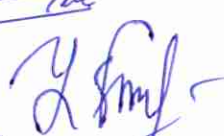
V. EXPUNEREA CERINTELOR AUTORULUI


În contextul celor expuse supra, în temeiul prevederilor art. 135 alin. (1) lit. a) din Constituția Republicii Moldova, art. 25 lit. g.) din Legea nr. 317/1994 cu privire la Curtea Constituțională și art. 38 alin.(1) lit. g) și art. 39 din Codul Jurisdicției Constituționale nr. 502/1995, **SOLICIT:**

- 1) admiterea prezentei sesizări spre examinare;
- 2) exercitarea controlului constituționalității și declararea neconstituțională a întregii norme de la alin. (12) al art. 24 din Legea nr. 133/2016.

Doina Gherman 

Petru Frunte 

Yudmila Buzun 

Armen Ghor 

Locul: mun. Chișinău

Data: 29 decembrie 2020