



CURTEA DE APEL CENTRU



Republica Moldova, mun. Chișinău, str. Teilor 4
e-mail: cac@justice.md, Tel.: /373 22/ 409 209
www.instante.justice.md

4-35/5-1432

02.07.26

Dosarul Nr. 3a-4/24

Către Președintele Curții Constituționale a Republicii Moldova,
Domnica Manole
mun. Chișinău, str. Al. Lăpușneanu, nr. 28

Curtea de Apel Centru, Vă expediază cererea de ridicare a excepției de neconstituționalitate, ridicată de către reprezentantul apelantului Bogatu Leonid, avocatul Ciobanu Vadim, în cauza în ordine de apel declarat de Bogatu Leonid prin intermediul avocatului Ciobanu Vadim împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 27 septembrie 2023.

Se sesizează Curtea Constituțională a Republicii Moldova în vederea controlului constituționalității a prevederii **art. 7 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 325/2013 privind evaluarea integrității instituționale.**

Anexe:

- Cererea privind ridicarea excepției de neconstituționalitate și sesizarea înaintată de către reprezentantul apelantului Bogatu Leonid, avocatul Ciobanu Vadim.
- Copia încheierii Curții de Apel Centru nr. 3a-4/24 din 3 iunie 2026.

Președintele interimar al
Curții de Apel Centru

Mîra Ghenadie





SESIZARE
privind excepția de neconstituționalitate
(prezentată în conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. g) din Constituție)

A – Autorul sesizării
Avocat Vadim Ciobanu,

B. Informații pertinente despre cazul dedus judecării instanței de drept comun

1. La 19.07.2022 Bogatu Leonid s-a adresat cu cerere de chemare în judecată împotriva Centrului Național Anticorupție, persoană terță Inspectoratul General al Poliției, solicitând anularea raportului Centrului Național Anticorupție privind rezultatele testării integrității profesionale în cadrul INSP și subdiviziunile din subordine (nr. înreg. 9512 din 05.07.2022), în partea în care îl vizează pe Bogatu Leonid.

În motivarea acțiunii, s-a invocat că reclamantul Bogatu Leonid nu a încălcat prevederile art. 7 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 325/2013 privind evaluarea integrității instituționale, potrivit căreia, agenții publici au obligația să nu admită manifestări de corupție.

2. Prin hotărârea Judecătorei Chișinău (sediul Rîșcani) din 27 septembrie 2023, acțiunea de contencios administrativ, înaintată de către Bogatu Leonid împotriva Centrului Național Anticorupție, Inspectoratul General al Poliției, cu privire la anularea parțială a Raportului privind rezultatele testării integrității profesionale în cadrul Inspectoratului Național de Securitate Publică și subdiviziunilor subordonate nr.9512 din 05.07.2022, s-a respins ca fiind neîntemeiată.

3. Nefiind de acord cu hotărârea Judecătorei Chișinău (sediul Rîșcani) din 27 septembrie 2023, Bogatu Leonid a declarat apel, solicitând casarea integrală a hotărârii Judecătorei Chișinău (sediul Rîșcani) din 27 septembrie 2023, cu emiterea unei noi decizii prin care să se dispună admiterea integrală a acțiunii înaintate de Bogatu Leonid.

4. La moment cauza se află pe rolul Curții de Apel Centru.

C – Obiectul sesizării

Prezenta sesizare are ca obiect verificarea constituționalității art. 7 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 325/2013 privind evaluarea integrității instituționale, care stipulează că, agenții publici au obligația să nu admită manifestări de corupție, care, în opinia autorului sesizării, contravine art. 1 alin. (3), art. 23, art. 26 și art. 54 din Constituția Republicii Moldova.

D. Argumentarea incidenței unui drept sau a mai multor drepturi din Constituție

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

Articolul 1
Statul Republica Moldova

„[...]”

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

Articolul 23

Dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle

„[...]”

(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 26

Dreptul la apărare

„(1) Dreptul la apărare este garantat.

(2) Fiecare om are dreptul să reacționeze independent, prin mijloace legitime, la încălcarea drepturilor și libertăților sale.

(3) În tot cursul procesului, părțile au dreptul să fie asistate de un avocat, ales sau numit din oficiu.

(4) Amestecul în activitatea persoanelor care exercită apărarea în limitele prevăzute se pedepsește prin lege.”

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.”

Prevederile relevante ale Legii 325 din 23.12.2013 privind evaluarea integrității instituționale sunt următoarele:

Articolul 4

Noțiuni

„În sensul prezentei legi, următoarele noțiuni semnifică:

evaluarea integrității instituționale – proces de identificare a riscurilor de corupție în cadrul entității publice cu ajutorul metodelor analitice și practice (testarea integrității profesionale), de descriere a factorilor care determină riscurile identificate și consecințele acestora, precum și de oferire a recomandărilor pentru diminuarea lor, desfășurat în conformitate cu prevederile prezentei legi;

test de integritate profesională – creare și aplicare de către testor a unor situații virtuale, simulate, similare celor din activitatea de serviciu, materializate prin operațiuni disimulate, condiționate de activitatea și comportamentul agentului public testat, în vederea urmăririi pasive și stabilirii reacției și a conduitei acestuia, determinînd astfel gradul de afectare a climatului de integritate instituțională și riscurile de corupție în cadrul entității publice în procesul evaluării integrității instituționale;

testarea integrității profesionale – totalitate a proceselor aferente desfășurării testului de integritate profesională, etapă a evaluării integrității instituționale;

testor – angajat al Centrului Național Anticorupție sau al Serviciului de Informații și Securitate abilitat, în temeiul prezentei legi sau al legii speciale, cu atribuții și competențe de aplicare a testelor de integritate profesională;

incident de integritate – manifestare de corupție produsă în împrejurări reale, altă manifestare similară manifestării de corupție, produsă în cadrul unui test de integritate profesională;

plan de integritate – planul intern adoptat în condițiile prezentei legi de conducătorul entității publice și/sau de organul de autoadministrare ca urmare a evaluării integrității instituționale, prin care climatul de integritate instituțională poate fi dezvoltat și/sau consolidat în perioada de implementare;

înregistrare audio/video – fișier digital pe suport informațional care conține sunete și/sau imagini ce fixează comportamentul agentului public în cadrul unui test de integritate profesională, obținut prin utilizarea mijloacelor tehnice speciale ale instituției care evaluează integritatea instituțională în legătură cu realizarea unui test planificat în condițiile prezentei legi sau prin utilizarea mijloacelor tehnice speciale ale altor entități care utilizează în mod obișnuit asemenea mijloace în locul în care s-a desfășurat testul respectiv, fără a avea legătură directă cu realizarea lui;

înregistrare audio/video primară – înregistrare audio/video efectuată în cadrul testului de integritate profesională, însoțită de confirmarea tehnică a integrității sale;

înregistrare audio/video prelucrată – partea utilă a înregistrării audio/video efectuate în cadrul testului de integritate profesională, în care este surprins integral comportamentul agentului public testat, este inclusă, după caz, subtitrarea comunicării agentului public în cadrul testului de integritate profesională, precum și sînt efectuate modificările prevăzute la art.19 alin.(8).”

Articolul 7

Drepturile și obligațiile agenților publici

„(1) Agenții publici au dreptul:

a) de a fi informați despre cerințele specifice de integritate profesională pentru activitatea agenților publici în cadrul entității publice, precum și despre sancțiunile disciplinare care pot fi aplicate pentru nerespectarea lor, în conformitate cu prevederile art.5;

b) de a fi informați cu privire la planul de integritate, adoptat în urma anunțării rezultatelor evaluării integrității instituționale;

c) de a fi informați cu privire la rezultatele testelor de integritate profesională realizate în privința lor;

d) de a contesta, în ordinea contenciosului administrativ, în instanța de judecată rezultatele testelor de integritate profesională realizate în privința lor.

(2) Agenții publici au obligația:

a) să nu admită manifestări de corupție;

b) să denunțe imediat organelor competente orice tentativă de a fi implicați în acțiunile prevăzute la lit.a);

c) să declare cadourile și conflictul de interese în conformitate cu legislația, să respingă expres influența necorespunzătoare, iar în cazul imposibilității de a respinge în mod expres influența necorespunzătoare și al afectării activității sale profesionale, să depună un denunț scris către organele competente;

d) să cunoască și să respecte obligațiile ce le revin conform politicilor anticorupție naționale și sectoriale prevăzute la art.5;

e) să respecte cerințele specifice de integritate profesională pentru activitatea agenților publici în cadrul entității publice, care i-au fost aduse la cunoștință;

f) să îndeplinească măsurile incluse în planul de integritate adoptat în urma evaluării integrității instituționale.”

În Hotărârea nr. 28 din 23 noiembrie 2015, Curtea Constituțională a Republicii Moldova a statuat:

„[...]”

60. Condiția *preciziei suficiente* sau a *previzibilității* presupune existența unor norme de drept detaliate în privința subiectului tratat (*Kruslin v. Franța*, hotărârea din 24 aprilie 1990, § 27). Ea impune o analiză mai riguroasă a normei de drept. Curtea Europeană a statuat că nivelul de precizie al legislației interne „depinde într-o măsură considerabilă de *conținutul actului normativ* avut în vedere, *domeniul pe care este menit să-l acopere, numărul și statutul celor cărora le este adresat*” (*Chorherr v. Austria*, hotărârea din 25 august 1993, § 25). *Testul preciziei legii impune ca în situațiile în care legea conferă o anumită marjă de discreție, ea să indice cu suficientă claritate limitele acesteia* (*Silver și alții v. Regatul Unit* (§ 80)).

61. **O putere discreționară care nu este delimitată, chiar dacă face obiectul controlului judiciar din punct de vedere formal, nu trece de testul previzibilității** (*Ostrovar v. Moldova*, hotărârea din 13 septembrie 2005, § 98 și §§ 105-108). Aceeași concluzie este valabilă și pentru puterea discreționară nelimitată a instanțelor judecătorești.

65. Curtea subliniază că **în materie penală legislatorul trebuie să fie deosebit de precis, clar și corect**, așa cum o impune principiul *nulla poena sine lege*, consacrat de articolul 7 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

66. Persoanele vizate de norma de drept penal trebuie să fie capabile să stabilească caracteristicile esențiale ale actului prohibit doar în baza prevederilor care îl specifică, adică prin aplicarea simplă a regulilor de interpretare lingvistică.

[...]”

Iar în Hotărârea nr. 2 din 23 ianuarie 2020, Curtea Constituțională a Republicii Moldova a statuat:

„[...]”

42. Curtea reține că exigențele preeminenței dreptului presupun, inter alia, asigurarea legalității și a certitudinii juridice (Raportul privind preeminența dreptului, adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 86 sesiune plenară, 2011, § 41). În acest sens, articolul 23 alin. (2) din Constituție impune adoptarea de către legislator a unor legi accesibile și previzibile.

44. La rândul ei, condiția previzibilității este îndeplinită atunci când persoana poate – în caz de necesitate, cu o asistență juridică adecvată – să prevadă, într-o măsură rezonabilă în circumstanțele cauzei, consecințele pe care le poate avea o anumită conduită (*Gestur Jónsson și Ragnar Halldór Hall v. Islanda*, 30 octombrie 2018, § 88; *Berardi și Mularoni v. San Marino*, 10 ianuarie 2019, § 40).

45. Totodată, **pentru ca legea să îndeplinească exigența previzibilității, ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii discreționare a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit, pentru a-i oferi persoanei o protecție adecvată împotriva arbitrarului** (*Sissanis v. România*, 25 ianuarie 2007, §66; *Seychell v. Malta*, 28 august 2018, § 50-52).

E. Argumentarea pretensei încălcări a unuia sau a mai multor drepturi garantate de Constituție

Critica de neconstituționalitate formulată nu vizează modul de aplicare a normei în cauza concretă, ci **calitatea normei legale ca atare**, sub aspectul clarității, preciziei și previzibilității acesteia.

Autorul sesizării nu contestă faptul că statul poate institui obligații anticorupție în sarcina agenților publici și nici legitimitatea obiectivului de prevenire și combatere a corupției. Critica vizează exclusiv lipsa unor criterii normative suficiente care să permită identificarea cu un grad rezonabil de certitudine a conduitei interzise și a limitelor puterii discreționare a autorităților chemate să aplice dispoziția contestată.

Autorul prezentei sesizări, consideră că art. 7 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 325/2013 privind evaluarea integrității instituționale, care stipulează că, agenții publici au obligația să nu admită manifestări de corupție, denotă lipsa clarității și a preciziei normative, aceasta fiind **lipsită de previzibilitate**.

Or, lipsa definirii noțiunii de „manifestare de corupție” conferă autorităților competente o marjă de apreciere insuficient delimitată prin lege, astfel încălcând dreptul la apărare al agentului public, ori agentul public nu poate anticipa în mod rezonabil care fapte ar putea fi definite drept manifestări de corupție.

Mai mult decât atât, norma contestată utilizează o formulare extrem de generală – „să nu admită manifestări de corupție” – fără ca legiuitorul să fi definit în mod expres conținutul noțiunii de „manifestare de corupție”, criteriile de delimitare ale acesteia, elementele constitutive ori conduita concretă interzisă.

Problema de constituționalitate nu rezidă în simplul fapt că legiuitorul a utilizat o noțiune generală, ci în împrejurarea că această noțiune reprezintă chiar elementul central al obligației juridice instituite de norma contestată. Cu cât o noțiune constituie fundamentul unei obligații susceptibile să genereze consecințe juridice importante pentru persoană, cu atât exigențele de claritate și previzibilitate trebuie să fie mai ridicate. În cazul de față, obligația legală este construită integral în jurul noțiunii de „manifestare de corupție”, fără ca aceasta să fie definită sau delimitată prin criterii legale suficiente.

În aceste condiții, destinatarul normei juridice – agentul public – este pus în imposibilitatea obiectivă de a cunoaște cu suficientă exactitate care conduită poate atrage concluzia existenței unei „manifestări de corupție”, ceea ce contravine exigențelor de calitate a legii desprinse din articolele 1 alin. (3) și 23 din Constituție.

Or, Curtea Constituțională a statuat constant că o normă juridică trebuie redactată cu suficientă precizie pentru a permite persoanei să își adapteze conduita și să prevadă consecințele juridice ale faptelor sale. În lipsa unor criterii clare și obiective, aplicarea normei depinde exclusiv de aprecierea subiectivă a autorității competente, ceea ce creează premise evidente pentru arbitrarul.

Deși Legea nr. 325/2013 conține anumite definiții generale privind „incidentul de integritate”, „testarea integrității profesionale” sau „testul de integritate profesională”, aceasta nu definește însă noțiunea esențială utilizată de art. 7 alin. (2) lit. a), și anume „manifestare de corupție”.

Caracterul neclar al normei este confirmat chiar de definițiile utilizate în Legea nr. 325/2013. Astfel, art. 4 definește „incidentul de integritate” prin raportare la noțiunea de „manifestare de corupție”, însă această noțiune fundamentală nu este definită nicăieri în lege. Prin urmare, legiuitorul utilizează o definiție circulară, care nu explică sensul noțiunii esențiale și nu contribuie la clarificarea obligației prevăzute de art. 7 alin. (2) lit. a).

Prin urmare, legea utilizează noțiunea de „manifestare de corupție” atât ca element definitoriu al obligației prevăzute de art. 7 alin. (2) lit. a), cât și ca element definitoriu al noțiunii de „incident de integritate”, fără a explica sensul juridic al acesteia. O asemenea tehnică legislativă nu oferă destinatarului normei posibilitatea de a identifica în mod autonom conduita interzisă.

Mai mult decât atât, legiuitorul nu a realizat nici o trimitere expresă către alte acte normative care ar putea clarifica noțiunea de „manifestare de corupție”, cum ar fi Legea integrității nr. 82/2017, Codul penal sau Legea nr. 90/2008 privind prevenirea și combaterea corupției.

Or, într-un stat de drept, destinatarul normei nu poate fi obligat să reconstruiască prin interpretări sistemice conținutul unei obligații juridice fundamentale. Dacă legiuitorul a intenționat ca noțiunea de „manifestare de corupție” să preia sensul utilizat în alte acte normative, acesta avea obligația să prevadă expres o asemenea trimitere.

În mod particular, legiuitorul nu a indicat dacă noțiunea de „manifestare de corupție” urmează a fi interpretată prin raportare la infracțiunile de corupție prevăzute de Codul penal, la incidentele de integritate reglementate de Legea integrității nr. 82/2017, la conflictele de interese ori la alte încălcări ale obligațiilor de serviciu.

În lipsa unei asemenea corelări legislative, destinatarul normei este obligat să deducă prin interpretări extensive și aproximative conținutul obligației instituite de art. 7 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 325/2013, fapt incompatibil cu exigențele constituționale ale clarității și previzibilității legii.

Un argument suplimentar de neconstituționalitate rezultă din caracterul de veritabilă „normă în alb” al dispoziției contestate.

Astfel, art. 7 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 325/2013 instituie în sarcina agenților publici obligația de a nu admite „manifestări de corupție”, însă nu definește conținutul acestei noțiuni și nici nu indică în mod expres actul normativ care ar urma să completeze conținutul obligației respective.

În mod obișnuit, utilizarea unei norme de trimitere sau a unei norme în alb poate fi compatibilă cu exigențele constituționale, cu condiția ca legiuitorul să identifice în mod clar normele care completează conținutul obligației juridice și să permită destinatarului normei să determine cu suficientă certitudine conduita impusă de lege.

Or, în cazul dispoziției contestate, legiuitorul nu a indicat dacă noțiunea de „manifestare de corupție” trebuie interpretată prin raportare la infracțiunile de corupție prevăzute de Codul penal, la incidentele de integritate reglementate de Legea

integrității nr. 82/2017, la conflictele de interese, la influența necorespunzătoare ori la alte încălcări ale obligațiilor de serviciu.

În consecință, conținutul efectiv al obligației instituite de art. 7 alin. (2) lit. a) nu poate fi determinat direct din textul legii și nici prin raportare la o normă de completare expres indicată de legiuitor. Conținutul obligației ajunge să fie stabilit, de la caz la caz, prin aprecierea autorității care efectuează testarea integrității profesionale sau prin interpretarea instanțelor de judecată.

În realitate, norma contestată nu stabilește limitele puterii de apreciere a autorității care efectuează testarea integrității profesionale. Astfel, calificarea unei conduite drept „manifestare de corupție” nu rezultă din criteriile legale prestabilite, ci din aprecierea ulterioară a autorității competente. Or, potrivit Hotărârii Curții Constituționale nr. 28 din 23 noiembrie 2015, o putere discreționară care nu este delimitată prin criterii clare nu satisface exigențele previzibilității legii.

Această concluzie este confirmată și de împrejurarea că legea nu stabilește nici criteriile de evaluare, nici indicatori obiectivi și nici elemente constitutive minime care să permită determinarea existenței unei „manifestări de corupție”. În lipsa unor asemenea repere normative, delimitarea conduitei interzise depinde inevitabil de aprecierea autorității competente, ceea ce amplifică riscul arbitrariului.

O asemenea tehnică legislativă este incompatibilă cu principiul securității juridice, deoarece transferă în mod excesiv autorităților administrative competența de a defini însăși conduita interzisă.

Mai mult, lipsa unor repere normative clare face imposibilă delimitarea obiectivă între manifestarea de corupție, abaterea disciplinară, incidentul de integritate, conflictul de interese sau alte încălcări ale obligațiilor de serviciu. Astfel, aceeași conduită poate primi calificări juridice diferite în funcție de aprecierea subiectivă a autorității competente, ceea ce creează premise evidente pentru aplicări neuniforme și arbitrare ale legii.

În jurisprudența sa constantă, Curtea Constituțională a reținut că exigențele statului de drept și ale art. 23 alin. (2) din Constituție impun ca persoana să poată identifica, într-o manieră rezonabilă, drepturile și obligațiile care îi revin. Or, atunci când obligația juridică nu poate fi desprinsă nici din textul normei și nici dintr-o trimitere legislativă expresă, ci trebuie reconstruită prin interpretări succesive ale autorităților, norma nu mai satisface exigențele constituționale ale clarității și previzibilității legii.

Curtea Constituțională a statuat constant că art. 23 alin. (2) din Constituție impune legiuitorului obligația pozitivă de a adopta norme suficient de clare pentru ca persoana să își poată regla conduita. Or, atunci când conținutul obligației juridice poate fi identificat doar prin interpretări succesive, coroborări multiple și construcții jurisprudențiale, obligația constituțională derivată din art. 23 alin. (2) nu poate fi considerată îndeplinită.

Or, Curtea Constituțională a reținut constant că normele juridice trebuie formulate într-o manieră coerentă și inteligibilă, astfel încât persoana să poată determina, fără arbitrar, conduita cerută de lege.

În consecință, norma contestată permite extinderea excesivă și insuficient delimitată a sferei faptelor considerate incompatibile cu obligația legală instituită, fără existența unor limite normative clare. Astfel, aceeași conduită poate fi apreciată diferit de la un caz la altul, în funcție de interpretarea subiectivă a organului care efectuează testarea integrității sau a instanței de judecată.

Norma contestată nu stabilește criterii suficiente de delimitare între manifestarea de corupție, abaterea disciplinară, incidentul de integritate, conflictul de interese ori alte încălcări ale obligațiilor de serviciu.

În lipsa unor asemenea criterii, autoritatea competentă poate asimila unor manifestări de corupție conduite care, în realitate, nu întrunesc elementele specifice unui act de corupție, ceea ce creează premise reale pentru aplicări neuniforme și arbitrare ale legii.

O asemenea marjă discreționară excesivă este incompatibilă cu principiul securității raporturilor juridice și cu standardele constituționale privind previzibilitatea legii. În Hotărârea nr. 28 din 23 noiembrie 2015, Curtea Constituțională a reținut expres că o putere discreționară care nu este delimitată prin criterii clare nu trece testul previzibilității, chiar dacă aceasta este supusă formal controlului judiciar.

Totodată, caracterul vag al normei afectează în mod direct dreptul la apărare garantat de art. 26 din Constituție. În lipsa unei definiții legale clare a conduitei interzise, persoana nu poate formula o apărare efectivă și nu poate combate în mod concret acuzațiile formulate împotriva sa.

Or, exercitarea efectivă a dreptului la apărare presupune că persoana cunoaște cu exactitate care faptă îi este imputată; care sunt elementele constitutive ale încălcării; care sunt criteriile juridice de apreciere a conduitei; care este limita dintre conduita permisă și cea interzisă, etc.

În cauza de față, noțiunea utilizată de legiuitor este atât de largă și imprecisă încât permite includerea unor conduite extrem de variate, fără existența unui standard normativ obiectiv și previzibil.

Mai mult, norma contestată capătă valențe quasi-sanționatorii, deoarece concluzia existenței unei „manifestări de corupție” poate produce consecințe grave asupra carierei, reputației profesionale și situației juridice a agentului public, inclusiv declanșarea procedurilor disciplinare, afectarea raporturilor de serviciu ori compromiterea imaginii profesionale.

Constatarea existenței unei „manifestări de corupție” produce nu doar consecințe profesionale, ci și efecte reputaționale grave, fiind susceptibilă să afecteze percepția publică asupra integrității persoanei vizate. În asemenea circumstanțe, exigențele de claritate și previzibilitate trebuie analizate cu un nivel sporit de rigurozitate.

Totodată, caracterul imprecis al normei contestate devine cu atât mai problematic în contextul testării integrității profesionale, care presupune crearea unor situații simulate și disimulate de către autoritatea publică.

Spre deosebire de situațiile obișnuite ale vieții sociale, în cadrul testării integrității profesionale comportamentul persoanei este evaluat într-un context

artificial creat de autoritatea publică. În aceste condiții, exigența previzibilității legii trebuie să fie una sporită, deoarece persoana este supusă unui mecanism instituțional de verificare conceput de stat. Cu cât ingerința statului este mai intensă, cu atât standardul de precizie a normei trebuie să fie mai ridicat.

Astfel, agentul public este plasat într-un context artificial creat de stat, însă fără existența unor criterii legale clare privind conduita exactă care poate fi calificată drept „manifestare de corupție”.

În asemenea circumstanțe, riscul arbitrariului este amplificat, deoarece aprecierea conduitei agentului public depinde într-o măsură excesivă de interpretarea subiectivă a testorului sau a autorității care efectuează evaluarea integrității instituționale.

În asemenea condiții, autoritatea administrativă ajunge, în fapt, să determine ea însăși conținutul normei juridice aplicabile, substituindu-se legiuitorului, ceea ce contravine principiului separației puterilor în stat și exigențelor statului de drept consacrate de art. 1 alin. (3) din Constituție.

În aceste condiții, standardul de claritate și previzibilitate trebuia să fie unul sporit, apropiat de exigențele aplicabile normelor cu caracter represiv sau sancționator, așa cum Curtea Constituțională a reținut în Hotărârea nr. 28 din 23 noiembrie 2015, subliniind că persoana trebuie să poată identifica caracteristicile esențiale ale conduitei prohibite doar în baza normei legale.

Mai mult, caracterul vag al normei contestate poate genera un efect inhibitor asupra exercitării atribuțiilor de serviciu ale agenților publici, care, din teama unor interpretări arbitrare ale conduitei lor, pot adopta un comportament excesiv de defensiv sau pot evita luarea unor decizii legitime în exercitarea funcției publice.

Un asemenea efect este incompatibil cu principiul securității juridice și cu exigențele unui cadru normativ previzibil într-un stat de drept.

Astfel, norma contestată nu întrunește standardele minime de calitate a legii impuse de articolele 1 alin. (3) și 23 din Constituție și generează o ingerință disproporționată în dreptul la apărare garantat de art. 26 din Constituție.

Totodată, norma contestată contravine și exigențelor art. 54 din Constituția Republicii Moldova, care impune ca orice restrângere a exercițiului unor drepturi sau libertăți fundamentale să fie prevăzută de lege, să urmărească un scop legitim și să fie proporțională cu situația care a determinat-o.

Deși prevenirea și combaterea corupției reprezintă un scop legitim de interes public major, ingerințele generate prin mecanismul testării integrității profesionale trebuie să fie reglementate prin norme suficient de clare, precise și previzibile, capabile să ofere persoanei o protecție adecvată împotriva arbitrariului.

Or, în lipsa definirii legale a noțiunii de „manifestare de corupție”, norma contestată permite restrângerea drepturilor persoanei în baza unor criterii neclare și imprevizibile, incompatibile cu cerința proporționalității prevăzută de art. 54 alin. (4) din Constituție.

Mai mult, caracterul vag al normei face imposibilă verificarea existenței unui raport rezonabil de proporționalitate între scopul legitim urmărit și mijloacele utilizate de autoritate, deoarece limitele ingerinței nu sunt determinate prin lege.

În asemenea condiții, dispoziția contestată nu asigură menținerea unui just echilibru între interesul public privind combaterea corupției și protecția drepturilor fundamentale ale agentului public supus testării integrității profesionale.

Prin urmare, autorul sesizării consideră că prevederile art. 7 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 325/2013 privind evaluarea integrității instituționale sunt neconstituționale, întrucât nu definesc conduita interzisă, nu stabilesc criterii clare și obiective de aplicare, permit interpretări arbitrare, acordă autorităților o marjă discreționară excesivă, afectează previzibilitatea și securitatea juridică și împiedică exercitarea efectivă a dreptului la apărare.

Ori, Curtea Europeană a reținut în cauza *Domenichini v. Italy*, Reports 1996-V, p. 1800, §33, că legislația națională trebuie să indice cu o claritate rezonabilă scopul și modalitatea de exercitare a discreției relevante acordate autorităților publice, pentru a asigura persoanelor nivelul minim de protecție la care cetățenii au dreptul în virtutea principiului preeminenței dreptului într-o societate democratică.

În subsidiar, urmează de reținut că formularea normei contestate nu oferă garanții suficiente împotriva aplicării arbitrare din partea autorității abilitate cu evaluarea integrității instituționale.

Existența unui control judiciar ulterior nu poate remedia lipsa de claritate a normei contestate, deoarece arbitrariul se produce chiar la etapa interpretării și aplicării inițiale a noțiunii de „manifestare de corupție”.

În jurisprudența sa constantă, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a reținut că existența controlului judiciar ulterior nu poate substitui obligația statului de a adopta norme suficient de clare și previzibile. Cerința calității legii trebuie să fie îndeplinită chiar la momentul reglementării conduitei, iar nu suplinită ulterior prin interpretări administrative sau judiciare.

Or, atunci când legea nu stabilește criterii clare și previzibile de apreciere a conduitei interzise, controlul judiciar ulterior riscă să devină unul formal, limitat la validarea unor interpretări administrative lipsite de repere normative obiective.

Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni, în Avizul nr. 11 (2008) *privind calitatea hotărârilor judecătorești* fundamentează că *hotărârile judecătorești se bazează în primul rând pe legile adoptate de Parlament, care, ca surse ale dreptului, stabilesc nu numai drepturile de care dispun justițiabilii și acțiunile pedepsite de legea penală, ci definesc, de asemenea, cadrul procedural în care se iau hotărârile judecătorești. Calitatea hotărârilor judecătorești poate fi afectată de schimbările prea dese ale legislației, de o redactare prea puțin satisfăcătoare sau de un conținut neclar al legilor* (s.n.; pct. 11). *Legiuitorul trebuie să acționeze în așa fel, încât legislația să fie clară și simplă de folosit și să fie conformă cu CEDO. Pentru a facilita interpretarea, lucrările pregătitoare ale legilor trebuie să fie accesibile într-un limbaj inteligibil* (pct. 12).

În limitele dezideratului constituțional, prevăzut de art. 1 alin. (3), art. 23 și art. 26 din Constituția Republicii Moldova, considerăm că art. 7 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 325/2013 privind evaluarea integrității instituționale, care stipulează că, agenții publici au obligația să nu admită manifestări de corupție, nu corespunde criteriilor de calitate a normei de drept astfel cum acestea au fost dezvoltate în jurisprudența Curții Constituționale și a Curții Europene a Drepturilor Omului sub conceptul de „calitate a legii”.

Ori, în calitate de subiect al unei proceduri judiciare, prin care se decide asupra limitării unor drepturi fundamentale ale omului, agentul public supus testării integrității profesionale trebuie să beneficieze de toate garanțiile dreptului la apărare.

În esență, norma contestată permite desfășurarea procedurii de testare a integrității profesionale în absența unor repere legale clare privind conduita interzisă, ceea ce afectează garanțiile constituționale ale securității juridice, previzibilității legii și dreptului la apărare.

Într-un stat de drept, combaterea corupției, indiferent de importanța obiectivului urmărit, nu poate fi realizată prin norme juridice vagi, generale și lipsite de previzibilitate.

Exigențele constituționale ale securității juridice și ale protecției împotriva arbitrariului obligă legiuitorul să definească în mod clar conduita interzisă, mai ales atunci când norma respectivă poate genera consecințe grave asupra statutului profesional și juridic al persoanei vizate.

Or, în forma actuală, art. 7 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 325/2013 transferă în mod excesiv autorităților administrative competența de a defini, de la caz la caz, conținutul noțiunii de „manifestare de corupție”, ceea ce este incompatibil cu principiile constituționale ale statului de drept.

În realitate, norma contestată operează ca o veritabilă „normă în alb”, conținutul său concret fiind lăsat în mod excesiv la discreția autorităților administrative și a instanțelor de judecată.

Mai mult, obligația prevăzută de art. 7 alin. (2) lit. a) constituie chiar premisa aplicării obligației prevăzute la lit. b), potrivit căreia agentul public trebuie să denunțe tentativele de implicare în acțiunile prevăzute la lit. a). În lipsa definirii noțiunii de „manifestare de corupție”, nici sfera obligației de denunțare nu poate fi determinată cu suficientă claritate, ceea ce confirmă faptul că neclaritatea noțiunii de „manifestare de corupție” nu afectează doar obligația prevăzută la lit. a), ci compromite previzibilitatea întregului mecanism normativ instituit de art. 7 alin. (2) din Legea nr. 325/2013.

Or, într-un stat de drept, obligațiile juridice susceptibile să producă consecințe negative asupra statutului profesional și juridic al persoanei trebuie definite direct și clar de legiuitor, iar nu completate ulterior prin interpretări administrative sau jurisprudențiale.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a reținut constant că o normă nu poate fi calificată drept „lege” decât dacă este formulată cu suficientă precizie pentru a permite persoanei să își regleze conduita și să prevadă consecințele care pot rezulta

dintr-o anumită faptă (*Sunday Times v. Regatul Unit*, 26 aprilie 1979; *Rekvényi v. Ungaria*, 20 mai 1999). Aceste exigențe sunt aplicabile cu atât mai mult atunci când norma analizată constituie temei pentru adoptarea unor măsuri susceptibile să afecteze statutul profesional al persoanei.

Pentru toate considerentele expuse, autorul sesizării consideră că dispozițiile art. 7 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 325/2013 privind evaluarea integrității instituționale nu întrunesc exigențele constituționale privind calitatea legii, previzibilitatea normei juridice și protecția împotriva arbitrariului, fiind incompatibile cu art. 1 alin. (3), art. 23, art. 26 și art. 54 din Constituția Republicii Moldova.

F. Lista documentelor

Conform practicii existente, la sesizarea privind excepția de neconstituționalitate urmează a fi anexate materialele cauzei și transmise Curții Constituționale.

G. Declarația și semnătura

Declar pe onoare că informațiile ce figurează în prezentul formular de sesizare sunt veridice.

02 iunie 2026

Digitally signed by Ciobanu Vadim
Date: 2026.06.02 22:00:11 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova

MOLDOVA EUROPEANĂ



Avocat Vadim CIOBANU

*Instanța de fond: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani (jud. Igor Barbacaru)
Dosarul nr. 3a-4/24 (2-22103869-02-3a-02012024)*

ÎNCHEIERE

3 iunie 2026

mun. Chișinău

Colegiul Civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru

Completul de Contencios Administrativ în componența:
Președintele completului, judecătorul Sîrbu Victoria
Judecătorii Bagrin Lucia și Cașcaval Andrei
Grefier Stratulat Maria

examinând în ședința de judecată, solicitarea ridicării excepției de neconstituționalitate înaintată de către reprezentantul apelantului Bogatu Leonid, avocatul Ciobanu Vadim, în ordine de apel a cauzei de contencios administrativ intentată la acțiunea înaintată de Leonid Bogatu împotriva Centrului Național Anticorupție, Inspectoratului General al Poliției cu privire la anularea parțială a Raportului privind rezultatele testării integrității profesionale în cadrul Inspectoratului Național de Securitate Publică și subdiviziunilor subordonate nr. 9512 din 5 iulie 2022,

a c o n s t a t a t :

La 19 iulie 2022, avocatul Vadim Ciobanu în interesele lui Leonid Bogatu, a înaintat acțiune împotriva Centrului Național Anticorupție, persoană terță Inspectoratul General al Poliției, solicitând :

- anularea Raportului Centrului Național Anticorupție privind rezultatele testării integrității profesionale în cadrul Inspectoratului Național de Securitate Publică și subdiviziunile din subordine (nr. înregistrare 9512 din 5 iulie 2022) în partea în care este vizat Bogatu Leonid, ca fiind neîntemeiat.

Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 27 septembrie 2023, acțiunea de contencios administrativ, înaintată de către Leonid Bogatu împotriva Centrului Național Anticorupție, Inspectoratul General al Poliției, cu privire la anularea parțială a Raportului privind rezultatele testării integrității profesionale în cadrul Inspectoratului Național de Securitate Publică și subdiviziunilor subordonate nr. 9512 din 5 iulie 2022, s-a respins ca fiind neîntemeiată.

Nefiind de acord cu soluția primei instanțe, la 29 septembrie 2023, Leonid Bogatu, prin intermediul avocatului Ciobanu Vadim a declarat apel asupra hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 27 septembrie 2023, prin care a solicitat admiterea apelului, casarea hotărârii instanței de fond, cu emiterea unei noi decizii prin care acțiunea înaintată să fie admisă integral.

La 2 ianuarie 2024, potrivit fișei de repartizare a dosarului, cauza a fost repartizată în mod aleatoriu prin intermediul Programului Integrat de Gestionare a Dosarelor, judecătorului Sîrbu Victoria.

La 2 iunie 2026, avocatul Ciobanu Vadim în interesele lui Bogatu Leonid, a depus cerere privind ridicarea excepției de neconstituționalitate, în privința prevederilor art. 7 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 325/2013 privind evaluarea integrității instituționale, invocând faptul că norma precitată și anume că agenții publici au obligația să nu admită manifestări de corupție, denotă lipsa clarității și preciziei normative, aceasta fiind lipsită de previzibilitate.

În ședința de judecată, părțile la proces nu s-au prezentat, iar în temeiul dispozițiilor art. 239 alin. (2) din Codul administrativ, instanța a dispus examinarea cauzei în lipsa acestora, având în vedere faptul că procedura de citare legală a fost respectată.

Studiind și analizând materialele cauzei, instanța de apel conchide că, există temei de admitere a cererii privind ridicarea excepției de neconstituționalitate a dispoziției art. 7 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 325/2013 privind evaluarea integrității instituționale.

Conform art. 195 din Codul administrativ, procedura acțiunii în contenciosul administrativ se desfășoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedura civilă, cu excepția art. 169–171.

Potrivit art. 12¹ din Codul de procedură civilă, legiuitorul prevede expres ridicarea excepției de neconstituționalitate, în cazul existenței incertitudinii privind constituționalitatea legilor, a hotărârilor Parlamentului, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului ce urmează a fi aplicate la soluționarea unei cauze, instanța de judecată, din oficiu sau la cererea unui participant la proces, sesizează Curtea Constituțională. La ridicarea excepției de neconstituționalitate și sesizarea Curții Constituționale, instanța nu este în drept să se pronunțe asupra temeiniciei sesizării sau asupra conformității cu Constituția a normelor contestate, limitându-se exclusiv la verificarea întrunirii următoarelor condiții: a) obiectul excepției intră în categoria actelor prevăzute la art. 135 alin.(1) lit. a) din Constituție; b) excepția este ridicată de către una din părți sau reprezentantul acesteia ori este ridicată de către instanța de judecată din oficiu; c) prevederile contestate urmează a fi aplicate la soluționarea cauzei; d) nu există o hotărâre anterioară a Curții Constituționale având ca obiect prevederile contestate. Ridicarea excepției de neconstituționalitate se dispune printr-o încheiere care nu se supune niciunei căi de atac și care nu afectează examinarea în continuare a cauzei, însă până la pronunțarea Curții Constituționale asupra excepției de neconstituționalitate se amână pledoariile. Dacă nu sânt întrunite cumulativ condițiile specificate la alin.(2), instanța refuză ridicarea excepției de neconstituționalitate printr-o încheiere care poate fi atacată odată cu fondul cauzei. Instanța de judecată poate ridica excepția de neconstituționalitate doar dacă cererea de chemare în judecată sau cererea de apel a fost acceptată în modul prevăzut de lege ori dacă cererea de recurs împotriva hotărârii sau deciziei curții de apel a fost declarată admisibilă conform legii.

Excepția de neconstituționalitate constituie mijlocul procedural pentru realizarea accesului persoanei, în calitate de titular al drepturilor și libertăților fundamentale, la controlul constituționalității actelor normative.

Potrivit art. 134 din Constituție, Curtea Constituțională este unica autoritate de jurisdicție constituțională în Republica Moldova. Curtea Constituțională este independentă de orice altă autoritate publică și se supune numai Constituției. Curtea Constituțională garantează supremația Constituției, asigură realizarea principiului separării puterii de stat în putere legislativă, putere executivă și putere judecătorească și garantează responsabilitatea statului față de cetățean și a cetățeanului față de stat.

Totodată, în acord cu art. 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, Curtea Constituțională exercită, la sesizare, controlul constituționalității legilor și hotărârilor Parlamentului, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului, precum și a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte.

Prin hotărârea nr. 2 din 9 februarie 2016, Curtea Constituțională a relatat că, judecătorul ordinar, nu se va pronunța asupra temeiniciei sesizării sau asupra conformității cu Constituția a normelor contestate, ci se va limita exclusiv la verificarea întrunirii următoarelor condiții: (1) obiectul excepției intră în categoria actelor cuprinse la art. 135 alin. (1) lit. a) din Constituție; (2) excepția este ridicată de către una din părți sau de reprezentantul acestuia, sau indică că este ridicată de către instanța de judecată din oficiu; (3) prevederile contestate urmează a fi aplicate la soluționarea cauzei; (4) nu există o hotărâre anterioară a Curții, având ca obiect prevederile contestate și a reținut că verificarea constituționalității normelor contestate, constituie competența exclusivă a Curții Constituționale.

Astfel, judecătorii ordinari nu sunt în drept să refuze părților sesizarea Curții Constituționale, decât doar în condițiile menționate de Curte în prezenta Hotărâre.

Completul observă că, obiectul excepției de neconstituționalitate, așa cum a fost formulat de reprezentantul apelantului Bogatu Leonid, avocatul Ciobanu Vadim, constituie următoarea dispoziție:

Articolul 7 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 325/2013 privind evaluarea integrității instituționale, care statuează că, *agenții publici au obligația: să nu admită manifestări de corupție.*

Completul reține că, în temeiul art. 135 alin. (1) lit. g) din Constituție, art. 4 alin. (1), lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, rezolvarea excepțiilor de neconstituționalitate a actelor normative, ține de competența Curții Constituționale.

Respectiv, sub aspectul întrunirii condițiilor stabilite de Curtea Constituțională, prin Hotărârea nr. 2 din 9 februarie 2016, instanța de apel menționează că norma vizată de către apelantul Bogatu Leonid, constituie obiect a controlului de constituționalitate, fiind întrunite condițiile indicate în hotărârea Curții Constituționale pentru interpretarea art. 135 alin. (1) lit. a) și g) din Constituție.

Colegiul civil remarcă că, ridicarea excepției de neconstituționalitate a fost solicitată de către parte în proces, apelantul/reclamant Bogatu Leonid, iar norma vizată nu a mai făcut obiectul controlului de constituționalitate.

Din aceste considerente, ținând cont de faptul că norma solicitată a fi supusă controlului de constituționalitate urmează a fi aplicată la soluționarea cauzei deduse judecății, și având în vedere că Colegiul nu este în drept să se pronunțe

asupra temeiniciei sesizării sau asupra conformității cu Constituția, astfel, Completul specializat, examinând condițiile menționate supra, necesare pentru ridicarea excepției de neconstituționalitate, ajunge la concluzia că, acestea sunt întrunite, din care considerente cererea înaintată de reprezentantul apelantului Bogatu Leonid, avocatul Ciobanu Vadim, urmează a fi admisă.

În conformitate cu prevederile articolelor 195, 230 din Codul administrativ și articolelor 12¹, 269-270 din Codul de procedură civilă, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru,

d i s p u n e:

Se admite cererea de ridicare a excepției de neconstituționalitate, ridicată de către reprezentantul apelantului Bogatu Leonid, avocatul Ciobanu Vadim, în cauza în ordine de apel declarat de Bogatu Leonid prin intermediul avocatului Ceban Vadim împotriva hotărârii Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani din 27 septembrie 2023.

Se sesizează Curtea Constituțională a Republicii Moldova în vederea controlului constituționalității a prevederii art. 7 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 325/2013 privind evaluarea integrității instituționale.

Încheierea nu se supune nici unei căi de atac. *∩*

Președintele completului,
Judecătorul

Sîrbu Victoria

Judecătorii

Bagrin Lucia

Cașcaval Andrei

*Copia corespunde originalului
Judecător:*

Sîrbu Victoria