

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA

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

SESIZARE

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

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA			
Intrare Nr.	61a		
"24"	"04"	2020	

Prezenta sesizare este un document juridic și poate afecta drepturile și obligațiile dumneavoastră.

I – AUTORUL SESIZĂRII

(Informații cu privire la autorul sesizării și eventualul său reprezentant)

1. Nume: **ȚÎCU** 2. Prenume: **OCTAVIAN**
3. Funcția: **Deputat în Parlamentul Republicii Moldova**

* Dacă autorul sesizării este reprezentat/ă, a se anexa o procură semnată de autorul sesizării

II – OBIECTUL SESIZĂRII

(A se vedea Partea a II-a a Notiței Explicative)

12.1 Prezenta sesizare are ca obiect exercitarea controlului constituționalității asupra art. 76¹, alin. (1) Cod contravențional care prevede că *nerespectarea măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere a bolilor epidemice, dacă aceasta a pus în pericol sănătatea publică, se sancționează cu amendă de la 450 la 500 de unități convenționale aplicată persoanei fizice, cu amendă de la 1000 la 1500 de unități convenționale aplicată persoanei juridice.*

Sușținem această normă contravențională contravine următoarelor prevederi ale Constituției Republicii Moldova:

Art. 1, alin. (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.”*

Art. 22. *„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.”*

Art. 23, alin. (1) și (2) *„Fiecare om are dreptul să i se recunoască personalitatea juridică. 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.”*

12.2 Această normă contravine și următoarelor norme din Convenția pentru Apărarea Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale:

Art. 6, paragraful 1. *„Orice persoană are dreptul la judecarea cauzei sale în mod echitabil, în mod public și în termen rezonabil, de către o instanță independentă și imparțială, instituită de lege, care va hotărî fie asupra încălcării drepturilor și obligațiilor sale cu caracter civil, fie asupra temeiniciei oricărei acuzații în materie penală îndreptate împotriva sa. Hotărârea trebuie să fie pronunțată în mod public, dar accesul în sala de*

ședință poate fi interzis presei și publicului pe întreaga durată a procesului sau a unei părți a acestuia, în interesul moralității, al ordinii publice ori al securității naționale într-o societate democratică, atunci când interesele minorilor sau protecția vieții private a părților la proces o impun, sau în măsura considerată absolut necesară de către instanță când, în împrejurări speciale, publicitatea ar fi de natură să aducă atingere intereselor justiției.”

Art. 7, paragraf 1. *„Nimeni nu poate fi condamnat pentru o acțiune sau o omisiune care, în momentul săvârșirii, nu constituia o infracțiune potrivit dreptului național sau internațional. De asemenea, nu se poate aplica o pedeapsă mai severă decât aceea aplicabilă în momentul săvârșirii infracțiunii.”*

12.3 Prezenta sesizare se impune mai ales din considerentul că legea nu stabilește care sunt măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere a bolilor epidemice, cine instituie aceste măsuri și ce acte urmează să fie adoptate. În acest context, semnificația este stabilită în practică, printr-o interpretare subiectivă și discreționară a agenților constatați și a instanței de judecată.

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

(A se vedea Partea a III-a a Notiței Explicative)

13.1 Prin Legea pentru modificarea unor acte normative nr. 52 din 12.03.2020 (în vigoare 14.03.2020) a fost modificat Codul contravențional. Potrivit art. II din această lege, Codul contravențional al Republicii Moldova nr. 218/2008 (republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2017, nr.78–84, art.100), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:

1. Se completează cu articolul 76¹ cu următorul cuprins:

“Articolul 76¹. Nerespectarea măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere a bolilor epidemice

(1) Nerespectarea măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere a bolilor epidemice, dacă aceasta a pus în pericol sănătatea publică, se sancționează cu amendă de la 450 la 500 de unități convenționale aplicată persoanei fizice, cu amendă de la 1000 la 1500 de unități convenționale aplicată persoanei juridice.

(2) Prezentarea intenționată a unor date false sau incomplete ori refuzul de a prezenta datele necesare pentru completarea fișei epidemiologice se sancționează cu amendă de la 450 la 500 de unități convenționale aplicată persoanei fizice.”

13.2 În acest context, susținem că aliniatul 1 din art. 76¹ Cod contravențional este neconstituțional și contravine art. 1, alin. (3), art. 22 și art. 23, alin. (1) și (2) din Constituția Republicii Moldova, precum și art. 6, paragraful 1 și art. 7, paragraf 1 din Convenția pentru Apărarea Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale, după cum urmează:

13.3 Semnele ce caracterizează latura obiectivă a unei contravenției sunt fapta prejudiciabilă (acțiunea/inacțiunea), urmarea prejudiciabilă, legătura cauzală dintre faptă și urmarea prejudiciabilă, mijlocul și instrumentul de săvârșire a contravenției, metoda comiterii contravenției, timpul, locul, ambianța, circumstanțele (împrejurările) faptei, consimțământul victimei sau lipsa acestuia.

13.3 În conformitate cu art.76¹, alin. (1) Cod Contravențional este pasibilă răspunderii contravenționale fapta exprimată prin nerespectarea măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere a bolilor epidemice, dacă aceasta a pus în pericol sănătatea publică.

13.4 Chiar în nota explicativă a Proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative nr. 52 din 12.03.2020 autorul inițiativei a menționat că pericolul de contaminare/transmitere a bolilor epidemice trebuie să fie unul real și nu imaginar, iar la

calificare nu are importanță metoda de punere a altor persoane în pericol de contaminare cu o boală epidemică.

13.5 Astfel, din cauza lipsei de claritate, multe persoane au fost sancționate contravențional chiar dacă se plimbau singure în parcuri, or, în această situație, nu putem vorbi despre un pericol real de contaminare/transmitere a bolilor epidemice (*Decizia Curții de Apel Chișinău nr. 4r-747/20 din 21 aprilie 2020 și Decizia Curții de Apel Chișinău nr. 4r-752/20 din 21 aprilie 2020*).

13.6 Susținem că norma prevăzută de art. 76¹, alin. (1) Cod contravențional este o normă de blanchetă. Aceasta, fără a descrie semnele concrete ale contravenției, face trimitere la alte acte normative (cu caracter necontravențional) pentru aflarea conținutului acesteia. Subiectul activ al acestei contravenții nu poate determina care dintre instituții și autorități determină cu exactitate care sunt măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere a bolilor epidemice. (*Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova, Comisia națională extraordinară de sănătate publică, Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, Comisiile pentru Situații Excepționale locale ș.a.*).

13.7 Un alt aspect îl reprezintă metoda de publicare și intrarea în vigoare a Dispozițiilor emise de către Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova, deoarece aceste acte nu sunt publicate în Monitorul Oficial.

13.8 Având în vedere multitudinea semnificațiilor sintagmei nerespectarea măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere a bolilor epidemice, destinatarul normei contravenționale nu poate cunoaște care este acțiunea/inacțiunea prohibită astfel, încât să-și adapteze conduita în mod corespunzător. În practică, stabilirea acestora nu poate fi făcută de către cei competenți să aplice legea contravențională, decât în baza unor criterii lipsite de suport legal. Chiar dacă se face apel la consultanța de specialitate, destinatarul normei ar putea fi privat de posibilitatea conformării cu prevederile legale.

13.9 Aceste aspecte de confuzie sunt întâlnite și în jurisprudență. Astfel, instanțele au reținut chiar că aflarea în spații publice fără a deține un act de identitate este echivalent cu nerespectarea măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere a bolilor epidemice, care a pus în pericol sănătatea publică (*Hotărârea Judecătorei Chișinău (sediul Ciocana) nr. 5r-1361/2020 din 10 aprilie 2020, Hotărârea Judecătorei Chișinău (sediul Ciocana) nr. 5r-1363/2020 din 10 aprilie 2020*).

13.10 Totodată, invocăm și faptul că quantumul amenzilor este disproporțional de mare raportat la salariu mediu pe economie. Pentru încălcarea alin. (1) din art. 76¹ Cod Contravențional, persoana fizică este sancționată cu o amendă de la 22 500 lei până la 25 000 lei.

13.11 Potrivit Hotărârii nr. 678 din 27.12.2019, quantumul salariului mediu lunar pe economie prognozat pentru anul 2020 este de 7953 lei. Astfel, minimul amenzii prevăzute de art. 76¹, alin. (1) Cod contravențional este de 2, 8 ori mai mare decât salariului mediu lunar pe economie prognozat pentru anul 2020.

13.12 Cu titlu de drept comparat, menționăm care este quantumul amenzilor în alte state pentru încălcarea unor prevederi asemănătoare:

- În România amenda pornește de la 2.000 de lei (aproape 415 Euro) și poate ajunge până la 20.000 de lei (4150 de Euro) pentru persoanele fizice. Salariu mediu net pe economie în România este de cca. 670 Euro;

- În Spania amenda pornesc de la 100 de Euro pentru nerespectarea regulilor de bază împotriva coronavirusului. Însă acestea pot ajunge la 600 de Euro și pot fi mărite până la 2.000 de euro, dacă făptașul are o atitudine nepotrivită față de poliție. Salariul mediu net în Spania este de 1.800 de Euro;

- În Italia amenda pornește de la 400 de Euro până la 3.000 de Euro sau pedeapsă cu închisoarea până la trei luni. Salariul mediu net în Italia este de aproape 1.900 de Euro;

- În Austria cei care nu pot justifica motivul pentru care au ieșit din casă plătesc între 200 și 1450 de Euro. Salariul mediu net în Austria este de 2.700 de Euro;

- În Marea Britanie amenzile pornesc de la 60 de Lire sterline (aproape 70 de Euro). Dacă făptașul recidivează, amenzile cresc la 120 de Lire sterline și pot ajunge la 960 de Lire sterline (aproape 1100 de Euro). Salariul mediu net în Marea Britanie este de 2600 de Euro;

- În Franța amenda pentru încălcarea regulilor de combatere a coronavirusului pornește de la 135 de Euro, cu majorare posibilă până la 375 de Euro la prima abatere. Salariul mediu net în Franța este de peste 2.300 de Euro;

- În Belgia amenda pentru încălcarea interdicțiilor legate de prevenirea răspândirii coronavirusului este de 250 de Euro. Dacă cel care a fost amendat o dată recidivează, ajunge în fața judecătorului, care îi poate da o amendă începând de la 750 de Euro sau până la 30 de zile de muncă în folosul comunității. Salariul mediu net în Belgia este de 2.250 de Euro.

13.13 Observăm că jurisprudența în materie nu a dezvoltat pentru sintagma criticată un înțeles exact care să constituie un reper în funcție de care să poată fi apreciat conținutul acesteia și, prin urmare, articolul 76¹, alin. (1) din Codul Contravențional este susceptibil de o interpretare extensivă defavorabilă făptuitorului. În acest sens, Curtea Europeană a reiterat în cauza *Prigală v. Republica Moldova*, 13 februarie 2018, §§ 38-40, că interpretarea extensivă defavorabilă constituie o încălcare a articolului 7 din Convenția Europeană. În acest context, menționăm că norma contestată îi acordă instanței de judecată o marjă largă de discreție, fapt care a generat o practică judiciară neunitară.

13.14 Prin Hotărârea Ziliberberg împotriva Republicii Moldova, Curtea Europeană pentru Drepturile Omului a statuat că contravenția constituie o infracțiune minoră și se bucură de acoperire procesuală a drepturilor fundamentale ale omului, stipulate în Convenția Pentru Drepturile Omului și a Libertăților Fundamentale.

13.15 În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a Republicii Moldova a reținut că garanțiile instituite în Constituție impun ca doar legiuitorul să reglementeze conduita incriminată, astfel încât fapta, ca semn al laturii obiective, să fie cert definită, dar nu identificată prin interpretarea extensivă de către cei care aplică legea penală. O astfel de modalitate de aplicare poate genera interpretări abuzive. Cerința interpretării stricte a normei penale, ca și interdicția analogiei în aplicarea legii penale, urmăresc protecția persoanei împotriva arbitrarului (HCC nr. 21 din 22 iulie 2016).

13.16 În altă hotărâre, Curtea Constituțională a reținut că *persoana trebuie să poată determina fără echivoc comportamentul care poate avea un caracter penal* (HCC nr. 21 din 22 iulie 2016, § 71).

13.17 Principiul respectării obligatorii a legilor îl regăsim consacrat atât dispozițiile Constituției Republicii Moldova, cât și în majoritatea constituțiilor statelor europene. Însă pentru a putea fi respectată de destinatarii săi, legea trebuie să îndeplinească anumite cerințe de precizie, claritate și previzibilitate, astfel încât acești destinatari să își poată adapta în mod corespunzător conduita.

13.18 Cerința previzibilității presupune ca norma juridică să fie enunțată cu suficientă precizie pentru a permite cetățeanului să își controleze conduita, să fie capabil să prevadă, într-o măsură rezonabilă, față de circumstanțele speței, consecințele care ar putea rezulta dintr-o anumită faptă, chiar dacă trebuie să apeleze la consiliere de specialitate în materie.

13.19 Adoptarea de către legiuitor a unor legi accesibile, previzibile și clare se impune și prin articolul 23, alin. (2) din Constituție, care stabilește obligația statului de a asigura dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle sale. În acest sens, norma constituțională stabilește că statul publică și face accesibile toate legile și alte acte normative.

13.20 În Hotărârea nr. 26 din 23 noiembrie 2010, Curtea Constituțională a reținut

că „Pentru a corespunde celor trei criterii de calitate – accesibilitate, previzibilitate și claritate – norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite. În caz contrar, cu toate că legea conține o normă de drept care aparent descrie conduita persoanei în situația dată, persoana poate pretinde că nu-și cunoaște drepturile și obligațiile. Într-o astfel de interpretare, norma ce nu corespunde criteriilor clarității este contrară art. 23 din Constituție [...]”

13.21 Curtea Europeană a Drepturilor Omului a menționat că nu poate fi considerată „lege” decât o normă enunțată cu suficientă precizie, pentru a permite individului să-și corecteze conduita. În special, o normă este previzibilă atunci când oferă o anume garanție contra atingerilor arbitrare ale puterii publice (*cauza Amann v. Elveția, hotărârea din 16 februarie 2000, §56*). Testul preciziei legii impune ca legea, în situațiile în care oferă o anumită marjă de discreție, **să indice cu suficientă claritate limitele acesteia** (*cauza Silver și alții v. Regatul Unit, hotărârea din 25 martie 1983, §80*).

13.22 În Hotărârea nr. 26 din 27 septembrie 2016, Curtea Constituțională a Republicii Moldova a reținut că la elaborarea unui act normativ legiuitorul trebuie să respecte normele de tehnică legislativă pentru ca acesta să corespundă exigențelor de calitate. De asemenea, textul legislativ trebuie să corespundă principiului unității materiei legislative sau corelației între textele regulatorii, pentru ca persoanele să-și poată adapta comportamentul la reglementările existente, ce exclud interpretările contradictorii sau concurența între normele de drept aplicabile.

13.23 Articolul 54, alin. (1), lit. a) din Legea cu privire la actele normative nr. 100 din 22.12.2017 stabilește că textul proiectului actului normativ se elaborează în limba română, cu respectarea următoarelor reguli: conținutul proiectului se expune într-un limbaj simplu, *clar și concis*, pentru a se exclude orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale, de ortografie și de punctuație.

13.24 În ceea ce privește materia penală care este asimilată și domeniului contravențional, Curtea Constituțională a Republicii Moldova a menționat în Hotărârea nr. 22 din 01.10.2018 că „dispozițiile articolului 22 din Constituție, împreună cu prevederile articolului 7 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, garantează principiul legalității incriminării și al pedepsei penale (*nullum crimen, nulla poena sine lege*).

13.25 În Hotărârea nr. 21 din 22 iulie 2016, Curtea Constituțională a menționat că, în materie penală, principiile „*nullum crimen sine lege*” și „*nulla poena sine lege*”, stabilite ca valori constituționale în art. 22 din Constituție, impun ca **doar legiuitorul să reglementeze conduita incriminată**, astfel încât fapta, ca semn al laturii obiective, să fie cert definită, **dar nu identificată prin interpretarea extensivă de către cei care aplică legea penală**. O astfel de modalitate de aplicare poate genera interpretări abuzive. Cerința interpretării stricte a normei penale, ca și interdicția analogiei în aplicarea legii penale urmăresc protecția persoanei împotriva arbitrarului.

IV – CERINȚELE AUTORULUI SESIZĂRII

(A se vedea capitolul IV al Notiței Explicative)

14. 1 Prin prezenta sesizare, solicităm Curții Constituționale a Republicii Moldova să declare ca fiind neconstituțională art. 76¹, alin. (1) Cod contravențional care prevede că *nerespectarea măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere a bolilor epidemice, dacă aceasta a pus în pericol sănătatea publică, se sancționează cu amendă de la 450 la 500 de unități convenționale aplicată persoanei fizice, cu amendă de la 1000 la 1500 de unități convenționale aplicată persoanei juridice*.

Sușinem această normă contravențională contravine următoarelor prevederi ale Constituției Republicii Moldova:

Art. 1, alin. (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.*”

Art. 22. „*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.*”

Art. 23, alin. (1) și (2) „*Fiecare om are dreptul să i se recunoască personalitatea juridică. 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.*”

V – DATE SUPLIMENTARE REFERITOARE LA OBIECTUL SESIZĂRII

(A se vedea capitolul V din Notița Explicativă)

15.1 Menționăm că prevederile aplicabile contestate nu au făcut anterior obiect al controlului de constituționalitate.

VI - LISTA DOCUMENTELOR

(A se vedea capitolul VI al Notiței Explicative)

16. 1 Decizia Curții de Apel Chișinău nr. 4r-747/20 din 21 aprilie 2020;

16. 2 Decizia Curții de Apel Chișinău nr. 4r-752/20 din 21 aprilie 2020;

16. 3 Hotărârea Judecătoriei Chișinău (sediul Ciocana) nr. 5r-1361/2020 din 10 aprilie 2020;

16. 4 Hotărârea Judecătoriei Chișinău (sediul Ciocana) nr.5r-1363/2020 din 10 aprilie 2020.

VII - DECLARAȚIA ȘI SEMNATURA

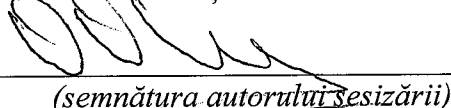
(A se vedea capitolul VII al Notiței Explicative)

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

Locul: *mun. Chișinău, Republica Moldova*

Data: *27 aprilie 2020*

Octavian ȚÎCU


(semnătura autorului sesizării)