



Parlamentul
Republicii Moldova

VB1 nr. 19

16 octombrie 2023

**Deputat în Parlamentul
Republicii Moldova**

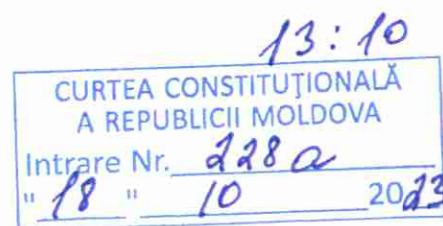
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA

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.(l) lit. g) și 39 din Codul Jurisdicției Constituționale nr. 502-XIII din 16 iunie 1995

pentru controlul constituționalității Articolului VI al Legii nr. 356 din 29 decembrie 2022 privind modificarea unor acte normative



I – AUTORUL SESIZĂRII

Vlad Batrîncea

Grigore Novac

Deputați în Parlamentul Republicii Moldova

Bulevardul Ștefan cel Mare și Sfînt 105,

Chișinău 2073

II – OBIECTUL SESIZĂRII

Prezenta sesizare are drept obiect examinarea constituționalității Articolului VI al Legii nr. 356 din 29 decembrie 2022 privind modificarea unor acte normative.

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

La 29 decembrie 2022, Parlamentul a adoptat Legea nr.356 privind modificarea unor acte normative, acțiune prin care a provocat necesitatea deferirii acestui subiect justiției constituționale, dat fiind încălcarea plenară a unui șir de prevederi și principii din Constituția Republicii Moldova, precum și a jurisprudenței constante a Curții Constituționale și a recomandărilor Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept, în condițiile argumentelor după cum urmează.

Prin esența reglementărilor, Articolul supus criticilor de neconstituționalitate prevede că:

Art. VI. – Legea nr. 93/1998 cu privire la patenta de întreprinzător (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1998, nr. 72–73, art. 485), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:

1. La articolul 3:

alineatele (6¹) și (6²) se abrogă;

la alineatul (7) litera a), textul „, iar pentru desfășurarea activității indicate la compartimentul 1 din anexă, să aibă documentele primare de proveniență a mărfii, după caz, factura de expediție, chitanța de percepere a taxei vamale sau actul de achiziție a mărfurilor” se exclude.

2. La articolul 4:

alineatele (1¹)–(1³) se abrogă;

articolul se completează cu alineatul (1⁴) cu următorul cuprins:

„(14) Desfășurarea activităților menționate la pozițiile 1.1 și 1.2 din anexa la prezenta lege se permite până în data de 1 iulie 2023 numai pentru titularii de patentă care, la data de 31 decembrie 2022, dețin patente pentru activitățile respective.”

3. La articolul 18, alineatele (2), (4), (5) și (6) se abrogă.

4. În anexă, pozițiile 1, 1.1 și 1.2 se exclud.

În acest sens, impactul normelor de reglementare se rezumă la faptul că a fost anulat dreptul activării în baza patentei de întreprinzător pentru genurile de activitate:

- *Comerțul cu amănuntul la tarabe, tejghele, tonete, în chioșcuri (gherete), pavilioane și din autovehicule;*

- *Comerțul cu produse alimentare și mărfuri ușor alterabile autohtone, cu condiția respectării cerințelor sanitar-epidemiologice privind depozitarea, păstrarea și comercializarea lor.*

În condițiile respective, la data intrării în vigoare a legii cca. 400 de cetățeni ai Republicii Moldova, deținători ai patentei de întreprinzător au devenit nevoiți să înceteze activitatea economică și să renunțe la genul respectiv de activitate, fie să se conformeze noii metode de funcționare a comerțului cu amănuntul.

În esență, reglementările supuse criticilor de constituționalitate vin să lobeze interesele marilor jucători din domeniul comerțului, dat fiind că pentru micii comercianți condițiile legislative sunt contrare principiilor economiei de piață – așa cum este ea fundamentată în Constituția Republicii Moldova.

Este de menționat că, la elaborarea actului normativ, în special pentru că ultimul vine să reglementeze raporturi juridice pe dimensiunea economică și afectează drepturile deținătorilor de patente, legiuitorul a omis aplicarea principiilor tehnicii legislative, reglementate expres de Legea nr.100/2017.

Or, la baza tehnicii legislative se află asemenea principii precum:

Un element esențial îl constituie **stabilitatea legislativă**, proporțională dinamicii acesteia este evoluția cadrului normativ într-un tempou coerent și stratificat temporal. Acest fenomen urmează a fi realizat prin prisma strategiilor și politicilor publice ale statului în domeniile de dezvoltare.

Tendința de ajustare a legislației merită a fi bazat pe conștientizarea proceselor social-economice, tehnologice, culturale, etc. Potrivit doctrinei, cea mai potrivită tactică legislativă în sensul respectiv, este cea a intervențiilor „ușoare” de corecție, cu aplicarea unor metode moderne de administrare care să asigure un efect de lungă durată și în corespundere cu normele constituționale.

Specificul Republicii Moldova, datorat dezvoltării lente a tuturor domeniilor, atrage după sine ingerințe secționare în cadrul normativ, adoptate deseori spontan și în lumina unor conjuncturi. Or, acest fenomen este propulsat în prim plan de faptul că relațiile sociale, economice, culturale se află într-o permanentă stare de tranziție.

Caracterul legal al creației legislative presupune conștientizarea amplă, complexă și multidimensională a intereselor, factorilor și a necesităților societății, aceștia fiind factorii determinați ai dezvoltării sociale.

Prin urmare, **eficacitatea creației legislative** este determinată în primul rând de corespunderea normelor cu relizările științifice ale științelor de orice natură, dar în special a celor juridice.

Fundamentarea științifică a procesului creației legislative presupune „contabilizarea” minuțioasă și complexă a factorilor sociali, economici, politici, istorici, naționali precum și a altor factori de dezvoltare din domenii determinate ale societății.

La elaborarea proiectelor actelor normative este indubitabilă necesitatea plasării la baza conceptelor normative a concluziilor științifice, or, acest factor implică necesitatea studierii domeniilor vaste reflectate în literatura științifică din diverse domenii.

Principiul transparenței reprezintă garantul democrației și al familiarizării publicului cu norma de drept în devenire. Or, doar în cadrul unui proces de elaborare transparent, bazat pe consultări publice, societate dispune de posibilitatea contribuției pozitive asupra proiectului de act normativ.

În această ordine de idei, transparența decizională implică informarea societății despre toate epatele creației legislative. Or, simpla transparentizare a procedurii parlamentare este insuficientă. Fiind astfel necesară implicarea societății în mod prioritar la elaborarea actului prin metoda consultărilor publice.

Acest exercițiu va permite cetățenilor să perceapă conceptul legislativ propus, ba mai mult ca atât să intervină cu propuneri de perfecționare și recomandări de concept, care într-un final vor determina identificarea unei soluții prompte pentru problema legislativă examinată.

Subsidiar, transparența decizională în cadrul procedurii legislative permite cetățeanului în calitate de deținător al suveranității naționale de a contribui nemijlocit la elaborarea actului normativ.

Astfel, prin ignorarea acestor principii ale tehnicii legislative, legiuitorul a adoptat un act normativ care este în contradicție cu prevederile Constituției, în condițiile argumentelor după cum urmează.

Coresponderea art.46 din Constituție.

A priori, art. 9 din Constituție stabilește anumite limite vizând proprietatea și exercitarea acesteia. Astfel, legiuitorul a prevăzut că proprietatea nu poate fi folosită în detrimentul drepturilor, libertăților și demnității omului. Prevederea constituțională menționată rezultă din principiul egalității cetățenilor (art. 16 din Constituție), conform căruia ocrotirea și respectarea persoanei sunt îndatoririle primordiale ale statului, care nu poate accepta ideea deosebiri între persoane pe motive de avere.

Totodată, textul în cauză exprimă și un alt principiu fundamental al unui stat de drept, și anume – interzicerea exploatarei omului și interzicerea impunerii considerentelor economice, astfel încât să se creeze situații și condiții ce le-ar dezavantaja unele categorii de persoane și ar avantaja pe altele, pornind de la posibilitățile patrimoniale de care dispun și care le creează astfel de situații și posibilitățile diferite de realizare a drepturilor și libertăților fundamentale.

La rândul său, aricolul 46 din Constituție garantează dreptul de proprietate privată și protecția acesteia. Prin conținutul său el exclude posibilitatea îngrădirii, prin utilizarea pîrghiilor economice și sociale, a dreptului la proprietatea privată. Consacrîndu-l ca **instituție juridică** și ca unul din drepturile fundamentale ale

persoanei, dispozițiile acestui articol obligă statul și ceilalți titulari ai puterii publice să respecte proprietatea și să se abțină de la orice acțiune ce ar aduce atingere acestui drept.

În Hotărîrea nr.40/2001 Curtea Constituțională a menționat că lipsirea proprietății, prin intermediul unei legi, de unul dintre atributele dreptului de proprietate certifică îngărderea dreptului său deplin de proprietate.

Cu referire la noțiunea de „bun”, subliniem că Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CtEDO), a statuat cu valoare de principiu că noțiunea de „bunuri” din art.1 al Protocolului nr. 1 la Convenția Europeană a Drepturilor Omului are o semnificație autonomă și nu se limitează numai la proprietatea asupra unor bunuri corporale, astfel încît pot fi considerate parte a dreptului de proprietate și alte drepturi și interese materializate prin active.

Deosebit de important, în sensul Convenției, noțiunea de bunuri cuprinde bunuri mobile, bunuri imobile, alte drepturi reale, dar și speranța legitimă de a obține un avantaj patrimonial. Principiu constatat de Înalta Curte în Hotărîrea nr.5/2006.

Curtea Europeană a stabilit că noțiunea de „proprietate” poate fi o „proprietate existentă”, sau active, inclusiv creanțe, cu privire la care solicitantul pretinde că are cel puțin o „speranță legitimă” de a obține satisfacerea efectivă a dreptului său.

Per a contrario, speranța recunoașterii unui drept de proprietate, care nu a fost posibil de exercitat în mod efectiv, nu poate fi considerată drept „proprietate” în sensul art.1 al Protocolului nr.1 (a se vedea *Kopecky c. Slovaciei*). Astfel, veniturile viitoare nu pot fi considerate „bunuri”, cu excepția cazului în care dreptul a fost deja câștigat și este sigur că va fi plătit (*Koivusaari și alții c. Finlandei*, nr. 20690/06, decizie din 23 februarie 2010).

În Hotărîrea nr.8/2015, Înalta Curte a subliniat că, noțiunea de „speranță legitimă” urmează a fi raportată la un temei concret, cum ar fi o dispoziție legală sau o decizie judecătorească. Nu poate apărea nici o speranță atunci când există o dispută cu privire la interpretarea și aplicarea corectă a dreptului intern al unui stat (cauza *Kopecky c Slovaciei*).

Deosebit de important speței, noțiunea de salariu în accepțiunea CtEDO constituie un „bun”, iar drepturile de natură salarială intră în sfera dreptului de proprietate, reglementat de art.1 din Protocolul nr.1 la Convenție. Or, porivit celeiași baze legale, orice drept la prestații sociale se asimilează unui drept de proprietate.

În acest sens, prin normel indiferent de categoria lor, care instituie obligații contrare, fie suprasarcini asupra capacităților financiare ale cetățenilor se aduce ingerință în exercitarea dreptului de proprietate. Or, speranța legitimă rezultă din faptul că persoanele interesate se întemeiau în mod rezonabil și justificat pe un act juridic avînd o bază juridică solidă.

Vom reitera faptul că, cu referire la unele taxe plătite în plus, CtEDO, nu a găsit niciun interes public care să justifice ingerința ((S.A. Dangeville împotriva Franței). Un alt exemplu relevant este că CtEDO, a observat că nici comportamentul reclamanților, nici activitatea procedurală inițiată nu puteau justifica taxele judiciare atît de ridicate încât să conducă la lipsa totală a despăgubirilor pentru expropriere. Prin urmare,

reclamantii au fost obligați **să suporte o sarcină excesivă** [Perdigão împotriva Portugaliei (MC), pct. 78; în Musa Tarhan împotriva Turciei, pct. 86, în care reclamantul a fost obligat să suporte cheltuielile de judecată ale părții adverse în cadrul procedurii de expropriere, ceea ce a redus în mod substanțial valoarea compensației, s-a constatat, de asemenea, că **sarcina suportată de reclamant a fost excesivă**].

Anticipînd o potențială opinie a Înaltei Curți, vom sublinia faptul că limitele restrîngerii dreptului de proprietate. Subliniem că Înalta Curte în Hotărîrea nr.10/2006 a menționat că Curtea Europeană a remarcat de asemenea că noțiunea “interes general” este după necesitate amplă. Considerînd firesc că în procesul promovării politicii sociale și economice statelor le aparține dreptul de a stabili propria marjă de apreciere a “interesului general”, Curtea a subliniat că ea va respecta hotărîrea puterii legislative în problema aprecierii “interesului general”, cu excepția cazului în care hotărîrea respectivă **este lipsită de temei rațional**.

În Hotărîrea nr.19/2011, Curtea Constituțională a statuat cu titlu de principiu, faptul că marja de apreciere de care dispun statele presupune faptul că autoritățile naționale sunt mai în măsură să aprecieze unele situații și pot adopta acțiuni prin care s-ar limita drepturile garantate, dar respectînd întotdeauna principiile legalității, proporționalității și legitimității scopului urmărit. În acest context, Curtea consideră că invocarea crizei economice sau a dificultăților financiare pentru restrîngerea drepturilor și libertăților fundamentale **este inadmisibilă**.

În Hotărîrea nr.38/1999, Înalta Curtea a statuat că statul trebuie să se conducă de interesul colectivității, care nu este unica bază a restricției impuse proprietarului, iar, pe de altă parte, limita admisibilă a unei restricții sociale trebuie să fie determinată de asigurarea existenței dreptului la proprietatea privată, prevăzut de art. 46 alin. (1) din Constituție. Astfel, dispozițiile alin. (1) garantează dreptul la proprietate, iar dispozițiile alin. (5) impun o obligație socială, formînd un tot întreg, indisolubil, care determină existența unui echilibru.

În concluzie, pornind de la faptul că la baza statului se află principiul legalității, care rezultă din prevederile art.1 alin.(3) din Constituție, prin care se statuează că Republica Moldova este un stat de drept și democratic, iar temelia organizării și funcționării mecanismului instituțional de stat îl constituie principiul separării puterii de stat, fiind prevăzut expres în art.6 din Constituție. Pe această cale nici o lege și nici un alt act juridic care contravine prevederilor Constituției nu au putere juridică.

În jurisprudența Sa, Curtea Constituțională a statuat că respectarea principiului legalității asigură concomitent respectarea celorlalte principii, deoarece legalitatea este condiția existenței și mijlocul realizării tuturor principiilor constituționale.

Prin urmare, în sensul corcumstanțelor de fapt descrise, impunerea de către autorități, prin adoptarea unor acte administrative contrare Legii Supreme, a unor taxe, disproporționate veniturilor cetățenilor, precum și instituirea acestor taxe cu efect retroactiv, compromite dreptul de proprietate al cetățenilor statuat în Constituție și în Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Or, **„schimbarea regulilor jocului în timpul jocului” a fost în permanență o „regulă” trufașă**, în special din perspectiva constituțională. Iar pe această cale, cetățeanul este lipsit de posibilitatea estimării consumului de resurse energetice, pe care este de fapt nevoit să le ajusteze nu la necesitățile reale, ci la posibilitățile financiare.

Corespunderea art.47 din Constituție.

Perioada contemporană a realităților social-economice din Republica Moldova denotă o sarcină economico-financiară nesustenabilă pentru cetățenii săi. Mai mult ca atât capacitatea reală de debitare a bugetelor fiecărui cetățean deseori este sub costul total al costului efectiv de trai.

Articolul 47 din Constituție, intitulat „Dreptul la asistență și protecție socială”, conferă valoare constituțională unuia dintre principiile de bază ale statului democratic. Acest principiu stabilește că dezvoltarea omului liber **nu este problema lui personală** sau a familiei lui, ci o componentă esențială a politicii de stat. Anume realizările în domeniul protecției și politicii sociale indică nivelul de dezvoltare și prosperitate a statului. Numai dacă există succese în domeniul protecției sociale, se poate spune că statul își realizează obligația constituțională de a apăra drepturile și libertățile omului, de a crea condiții materiale, politice, juridice și de alt gen pentru exercitarea drepturilor și libertăților, pentru implementarea lor în viață.

Asistența și protecția socială într-o societate este un domeniu care reunește interesele vitale ale cetățenilor, relațiile de proprietate, metodele legale și mijloacele de reglementare, politica socială a statului și drepturile social-economice ale cetățeanului.

Caracteristicile asistenței sociale cuprind: motive obiective ce necesită mecanisme specifice de protecție socială a cetățenilor, care vizează menținerea sau asigurarea unui anumit nivel de trai (în caz de boală, bătrânețe, invaliditate, șomaj etc.); fonduri speciale, ca sursă pentru asistența socială; modalități speciale de a oferi mijloace de trai; stipularea în legislație a modalităților de acordare a asistenței sociale.

Pe lângă faptul că reprezintă obiectul continuu al preocupărilor organizațiilor internaționale specializate în rezolvarea problemei foametei, malnutriției și asigurărilor sociale, dreptul enunțat este înscris și în unele acte de importanță universală, printre care menționăm următoarele:

Declarația Universală a Drepturilor Omului, care prevede, în art. 25 alin. (1): Orice persoană are dreptul la un nivel de viață corespunzător asigurării sănătății sale, bunăstării proprii și a familiei, cuprinzând hrana, îmbrăcăminte, locuința, îngrijirea medicală, precum și serviciile sociale necesare, are dreptul la asigurare în caz de șomaj, de boală, de invaliditate, văduvie, bătrânețe sau în alte cazuri de pierdere a mijloacelor de subzistență ca urmare a unor împrejurări independente de voința sa.

Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, care stabilește, în art. 11: Statele părți la prezentul Pact, recunoscând dreptul oricărei persoane la un nivel de trai suficient pentru ea însăși și familia sa, inclusiv hrană, îmbrăcăminte și locuință suficiente, precum și la o îmbunătățire continuă a condițiilor sale de existență, vor lua măsuri potrivite pentru a asigura realizarea acestui drept și recunosc în acest scop importanța esențială a unei cooperări internaționale liber consimțite. Prevederile constituționale din art. 47 urmează a fi interpretate și aplicate prin prisma prevederilor tratatelor internaționale menționate, așa cum prevede art. 4 din Constituție. Inclus relativ recent în categoria drepturilor și libertăților fundamentale, dreptul la asistență și protecție socială este cunoscut și sub alte denumiri:

dreptul la un nivel de trai decent; dreptul la condiții satisfăcătoare de trai; dreptul la un nivel de viață suficient etc.

Noțiunea nivel de trai decent nu este definită clar, textul constituțional stabilește însă că acesta trebuie să asigure fiecărui om sănătatea și bunăstarea, enunțând și principalele elemente ale unui asemenea trai: hrana; îmbrăcăminte; asistența medicală și serviciile sociale necesare. Cu alte cuvinte, prin Constituție, statul este obligat să asigure omului un minim de existență, adică remunerarea într-un quantum ce ar permite procurarea elementelor menționate ale traiului decent. În contextul celor expuse, definirea și asigurarea unui nivel de trai decent ar putea porni de la ideea de asigurare a unui salariu minim ce ar acoperi necesitățile enunțate, adică a unui salariu ce ar acoperi așa-numitul coș minim de consum (existență), stabilit prin calcule economico-statistice.

Mai mult ca atât, într-o accepție largă, sintagma trai decent ar însemna posibilitatea omului de a deține și de a beneficia de bunurile și realizările civilizației: asigurare medicală, tehnică modernă, mijloace de transport, hrană rațională și calorică, servicii ale întreprinderilor din sfera de deservire, acumularea de bogății culturale etc. Traiul decent este imposibil fără dezvoltarea liberă a personalității, fără beneficierea de realizările științei, culturii, fără posedarea unei profesii.

Or, traiul decent se realizează prioritar prin munca cetățeanului și a familiei sale, iar statul, la rândul său, trebuie să contribuie decisiv la ameliorarea condițiilor de viață pentru a asigura un standard civilizat de trai cetățenilor. De aceea, Constituția obligă statul să ia măsuri pentru dezvoltarea economică a societății și protecția socială corespunzătoare.

În Hotărârea nr.58 din 09 noiembrie 1999, Înalta Curte a statuat că prin obligația statului de a lua măsuri pentru ca orice om să aibă un nivel de trai decent, legiuitorul constituant a consfințit dreptul cetățeanului la condiții normale de viață. Acest drept prevede ameliorarea continuă a condițiilor de existență, inclusiv asigurarea dreptului la hrană, îmbrăcăminte și locuință satisfăcătoare. Totodată, traiul decent se realizează prioritar prin munca cetățeanului și a familiei sale, iar statul, la rândul său, trebuie să contribuie efectiv la ameliorarea condițiilor de viață ale cetățenilor pentru a se alia standardelor general recunoscute.

În mod evident, statul, urmărind asigurarea unui nivel de trai decent pentru diferitele categorii ale populației, reiese din condițiile economice existente și stabilește mecanismele care să asigure măsuri de protecție socială reală.

Este cert faptul că, în societatea modernă însă, nu toți sunt în stare să-și asigure bunăstarea materială și traiul decent prin muncă sau prin alt mijloc legal. De aceea statul ia măsuri speciale de îmbunătățire a situației materiale a poporului în genere, precum și a unor anumite categorii sociale în special. Or, politica socială a statului trebuie să fie orientată spre mai multe grupuri sociale și să cuprindă: lupta cu șomajul; reglementarea salariului minim.

Subliniem faptul că, dreptul la un nivel de trai decent are un conținut complex și nedeterminat explicit de legiuitorul constituant, astfel, pentru a fi protejat în fiecare caz în parte, trebuie interpretat în contextul situațiilor avute în vedere de legiuitor. Însă,

baza normativă prin care a fost dezvoltat articolul 47 din Legea supremă este lacunară în contextul realităților contemporane din Republica Moldova.

Astfel, apreciem că respectivul drept, în special mijloacele de realizare a nivelului de trai decent urmează a fi stabilite de legiuitor corespunzător unui nivel determinat de dezvoltare a societății și prin prisma indicatorilor economici reali, ba chiar prin obiectivul politicilor publice urmărite de către guvernare.

O statuare similară o regăsim și în Decizia nr.765 din 2011 a Curții Constituționale a României, „Caracteristic tuturor acestor drepturi ale cetățenilor și obligații corelative ale statului este faptul că, în măsura în care nu sunt nominalizate expres de Constituție, legiuitorul este liber să aleagă, în funcție de politica statului, de resursele financiare, de prioritatea obiectivelor urmărite și de necesitatea îndeplinirii și a altor obligații ale statului consacrate deopotrivă la nivel constituțional, care sunt măsurile prin care va asigura cetățenilor un nivel de trai decent și să stabilească condițiile și limitele acordării lor. De asemenea, va putea dispune modificarea sau chiar încetarea acordării măsurilor de protecție socială luate, fără a fi necesar să se supună condițiilor art. 53 din Constituție, întrucât acest text constituțional privește numai drepturile consacrate de Legea fundamentală, iar nu și cele stabilite prin legi.”

Curtea consideră însă că, deși legiuitorul dispune de libertatea alegerii mijloacelor prin care să realizeze protecția socială a cetățenilor, respectarea obligației de a asigura un nivel de trai decent trebuie avută în vedere în mod independent, urmărindu-se în ultimă instanță nu numai modalitatea prin care statul realizează această obligație, ci și modul în care cetățenii reușesc să își satisfacă nevoile de trai într-un anumit moment, în funcție de resursele de care dispun.

În acest context, se impune observația că stabilirea acelui standard al nivelului de trai care poate fi considerat ca fiind decent trebuie apreciată de la caz la caz, în funcție de o serie de factori conjuncturali. Situația economică a țării, resursele de care dispune statul în vederea atingerii acestui obiectiv, dar și nivelul de dezvoltare al societății, gradul de cultură și civilizație la un anumit moment și modul de organizare a societății reprezintă deopotrivă coordonate care trebuie luate în considerare atunci când se evaluează nivelul „decent” al vieții.

În concluzie, aprecierea modului și a măsurii în care statul reușește să ducă la îndeplinire obligația de a asigura un nivel de trai decent trebuie să fie raportată la acești factori, nefiind posibilă stabilirea unui standard fix, imuabil. Or, doar așa poate fi asigurat principiul protecției așteptărilor legitime a cetățenilor cu privire la un anumit nivel al protecției și securității.

Literalmente, în Decizia Curții Constituționale a României nr. 30 din 6 aprilie 1994, se menționează că, conceptul de „nivel de trai decent” nu este definit de Constituție. Mai mult, nici mijloacele de realizare a acestui obiectiv nu sunt prevăzute de Constituție, **legiuitorul fiind chemat**, în spiritul acestui text constituțional, **să instituie un ansamblu de măsuri prin care statul să asigure protejarea și îmbunătățirea calității vieții cetățenilor** atât prin reglementarea unor drepturi fundamentale, precum dreptul la securitate socială, dreptul la muncă - condiție principală pentru un trai decent -, dreptul la o salarizare echitabilă, dreptul la protecția

sănătății și altele asemenea, dar și prin drepturi care nu au o consacrare constituțională și care tind către același obiectiv.

Mai mult, caracterul infim (neadaptat realităților economice) al pensiilor este de natură să aducă atingere principiului protecției așteptărilor legitime a cetățenilor cu privire la un anumit nivel al protecției și securității sociale.

În baza acestui principiu - indisolubil legat de statul de drept - organelor statului le revine obligația de a acționa în conformitate cu prevederile legale în vigoare, astfel încât cetățenii să aibă posibilitatea de a conta pe previzibilitatea normelor legale adoptate, fiind în măsură să-și planifice viitorul în contextul drepturilor conferite prin aceste dispoziții.

Coresponderea art.126 din Constituție.

Statul este obligat să-și onoreze, prin intermediul instituțiilor, instrumentelor și pârgurilor legale, funcțiile stipulate clar în alin. (2) al art. 126 din Constituție.

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

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

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

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

Coresponderea art.23 din Constituție, prin prisma criteriului calității legii.

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

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

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

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

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

De asemenea, pentru ca legea să îndeplinească cerința previzibilității, ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit (*Sissanis v. România*, 25 ianuarie 2007, § 66). O putere discreționară care nu este delimitată, chiar dacă face obiectul controlului judiciar din punct de vedere formal, nu trece de testul previzibilității. Aceeași concluzie este valabilă și pentru puterea discreționară nelimitată a instanțelor judecătorești (*HCC nr.28 din 23 noiembrie 2015*, § 61).

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

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

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

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

Astfel, în cauza *Guțu v. Moldova*, (*Guțu v. Moldova nr.20289/02*, 7 iunie 2007): „...expresia „prevăzută de lege” nu presupune doar corespunderea cu legislația

națională, dar, de asemenea, se referă la calitatea acelei legislații (*a se vedea Halford v. the United Kingdom, Reports 1997-III, p.1017, §49*).

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

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

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

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

Pentru a se stabili caracterul de „lege” în înțelesul Convenției și al Constituției, al unei norme de drept, trebuie efectuat un test al „suficienței” acesteia pentru a se verifica dacă norma de drept este accesibilă, clară, previzibilă și dacă oferă garanții împotriva abuzurilor.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

normei penale, ca și interdicția analogiei în aplicarea legii penale, urmăresc protecția persoanei împotriva arbitrarului.

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

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

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

Concluzii de neconstituționalitate: Pornind de la practica Curții Europene a Drepturilor Omului, potrivit căreia în sensul articolului 1 al Protocolului nr. 1 la Convenție. Curtea reamintește că, potrivit jurisprudenței sale, încetarea valabilității unei licențe pentru desfășurarea unei afaceri constituie o ingerință în dreptul la respectarea bunurilor, garantat de articolul 1 al Protocolului nr. 1 la Convenție (*Tre Traktörer Aktiebolag v. Sweden*, hotărâre din 7 iulie 1989, Seria A nr. 159, § 55 și *Rosenzweig and Bonded Warehouses Ltd. v. Poland*, nr. 51728/99, § 48, 28 iulie 2005). Inclusiv prin prisma paralelei cu cauza *Bimer S.A. vs Republica Moldova*, în care Curtea menționează că „...Chiar dacă este adevărat că decizia nu a împiedicat reclamantul să desfășoare alte activități permise de documentele sale de constituire, cum ar fi desfășurarea comerțului cu amănuntul obișnuit și că, în principiu, întreprinderea putea să solicite eliberarea unei noi licențe pentru înființarea unui magazin duty-free în incinta unui aeroport, este incontestabil faptul că decizia a avut efect imediat și urmarea scopul de a împiedica reclamantul să continue desfășurarea afacerii...” observăm ingerința statului în activitatea economică a deținătorilor de patente.

Pentru ca o măsură de reglementare a folosirii bunurilor să fie justificată, aceasta trebuie să fie legală (a se vedea *Katsaros v. Grecia*, nr. 51473/99, § 43, 6 iunie 2002) și să servească „interesului general” sau să fie destinată „asigurării plății impozitelor ori altor contribuții, sau a amenzilor”. De asemenea, măsura trebuie să fie proporțională scopului urmărit; totuși, este necesar de a examina proporționalitatea doar a unei ingerințe legale. Or, în speță deținătorii patentelor de întreprinzător aveau reglementat un regim fiscal și nu se aflau în afara cîmpului legal.

Astfel, pentru motivele descrise considerăm că prevederile contestate contravin unui șir de reglementări constituționale, motiv pentru care merită deferite justiției constituționale.

Cadrul constituțional

Constituția Republicii Moldova

Articolul 1

Statul Republica Moldova

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

Articolul 7

Constituția, Lege Supremă

Constituția Republicii Moldova este Legea ei Supremă. Nici o lege și nici un alt act juridic care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică.

Articolul 9

Principiile fundamentale privind proprietatea

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

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

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

Articolul 23

Dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle

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

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

Articolul 46

Dreptul la proprietate privată și protecția acesteia

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

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

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

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

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

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

Articolul 126

Economia

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

Articolul 127

Proprietatea

(1) Statul ocrotește proprietatea.

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

IV – CERINȚELE AUTORULUI SESIZĂRII

Urmare celor expuse, în conformitate cu prevederile art.1, 7, 9, 23, 46, 126 și 127 din Constituția Republicii Moldova, art. art.4 și 25 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art. art. 4,38,39 din Codul Jurisdicției Constituționale.

Solicităm Înaltei Curți:

1. Declararea admisibilă a prezentei sesizări;
2. Exercitarea controlului constituționalității și declararea drept neconstituțională a Articolului VI al Legii nr. 356 din 29 decembrie 2022 privind modificarea unor acte normative.

V – DATE SUPLIMENTARE REFERITOARE LA OBIECTUL SESIZĂRII

VI - LISTA DOCUMENTELOR

VII - DECLARAȚIA ȘI SEMNATURA

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



Vlad BATRÎNCEA

Grigore NOVAC