



H O T Ă R Ă R E

**privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi
ale articolului 328 alin.(1) din Codul penal
(excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu)
(sesizările nr.113g/2016 și nr.8g/2017)**

nr. 22 din 27.06.2017

Monitorul Oficial nr.352-355/92 din 29.09.2017

* * *

În numele Republicii Moldova,
Curtea Constituțională, statuând în componența:
DI Tudor PANȚÎRU, *președinte*,
DI Aurel BĂIEȘU,
DI Igor DOLEA,
Dna Victoria IFTODI,
DI Victor POPA,
DI Veaceslav ZAPOROJAN, *judcători*,
cu participarea dlui Dumitru Avornic, *grefier*,
Având în vedere sesizările depuse la 23 septembrie 2016
și 17 ianuarie 2017
și înregistrate la aceleași date,
Examinând sesizările menționate în ședință plenară publică,
Având în vedere actele și lucrările dosarelor,
Deliberând în camera de consiliu,
Pronunță următoarea hotărâre:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află excepția de neconstituționalitate:

- a textului „*dacă aceasta a cauzat daune în proporții considerabile intereselor publice sau drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice sau juridice*” din alineatul (1) al articolului 328 din [Codul penal al Republicii Moldova nr.985-XV din 18 aprilie 2002](#), ridicată de avocatul Alexandru Bot în dosarul nr.1rh-4/2016, pendinte la Judecătoria Chișinău, sediul Ciocana;

- a textului „*daune în proporții considerabile intereselor publice*” din alineatul (1) al articolului 328 din [Codul penal al Republicii Moldova nr.985-XV din 18 aprilie 2002](#), ridicată de avocatul Dorin Popescu în dosarul nr.1a-521/2016, pendinte la Curtea de Apel Chișinău.

2. Sesizările au fost depuse la Curtea Constituțională la 23 septembrie 2016 de către judecătorul Igor Mânăscurtă din cadrul Judecătoriei Chișinău, sediul Ciocana, și la 17 ianuarie 2017 de către completul de judecată din cadrul Curții de Apel Chișinău (Xenofon Ulianovschi, Svetlana Balmuș, Ion Secrieru), în temeiul articolului 135 alin.(1) lit.a) și g) din [Constituție](#), astfel cum a fost interpretat prin [Hotărârea Curții Constituționale nr.2 din 9 februarie 2016](#), precum și al Regulamentului privind procedura de examinare a sesizărilor depuse la Curtea Constituțională.

3. Autorii excepției de neconstituționalitate au pretins în esență că urmările prejudiciabile ale infracțiunii – excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu – prevăzute de articolul 328 alin.(1) din Codul penal nu corespund rigorilor de legalitate a incriminării și de calitate a legii, garantate de prevederile articolelor 1 alin.(3), 22 și 23 din [Constituție](#).

4. Prin decizia Curții Constituționale din 19 ianuarie 2017 excepția de neconstituționalitate a fost declarată admisibilă, fără a prejudeca fondul cauzelor.

5. Având în vedere identitatea de obiect, în temeiul articolului 43 din [Codul juridiciei constituționale](#), Curtea a decis conexarea sesizărilor într-un singur dosar.

6. În procesul examinării excepției de neconstituționalitate, Curtea Constituțională a solicitat opinia Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului și Procuraturii Generale.

7. În ședința plenară publică a Curții, excepția de neconstituționalitate a fost susținută de avocații Alexandru Bot și Dorin Popescu. Parlamentul a fost reprezentat de către dl Valeriu Kuciuk. Guvernul a fost reprezentat de către dl Eduard Serbenco, viceministru al justiției.

CIRCUMSTANȚELE LITIGIILOR PRINCIPALE

1. Circumstanțele cauzei penale nr.1rh-4/2016

8. La 27 decembrie 2013, prin sentința Judecătorei Chișinău, sediul Ciocana, a fost încetat procesul penal intentat în privința lui A.V., S.C. și I.C. pentru săvârșirea infracțiunii – exces de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu – prevăzute de art.328 din Codul penal, din motiv că fapta constituie o contravenție.

9. Prin decizia Colegiului penal al Curții de Apel Chișinău din 13 mai 2014 a fost admis apelul procurorului și pronunțată o nouă hotărâre prin care A.V., S.C. și I.C. au fost condamnați, în temeiul art.328 alin.(2) lit.a) și c) din [Codul penal](#), la 2 ani de închisoare, cu privarea de dreptul de a activa în organele Ministerului Afacerilor Interne pe un termen de 4 ani. În motivarea deciziei sale, Colegiul penal al Curții de Apel Chișinău a reținut că, în urma acțiunilor ilegale ale inculpaților, au fost cauzate daune intereselor publice, prin faptul că a fost prejudiciată imaginea poliției ca organ de drept, precum și drepturilor și intereselor persoanei fizice, însoțite de aplicarea violenței și de acțiuni care înjosesc demnitatea.

10. Prin decizia Colegiului penal al Curții Supreme de Justiție, recursul declarat împotriva deciziei Curții de Apel a fost declarat inadmisibil.

11. La data de 10 iunie 2016, avocatul Alexandru Bot a depus la Judecătoria Chișinău, sediul Ciocana, o cerere prin care a solicitat revizuirea hotărârii judecătorești și ridicarea excepției de neconstituționalitate a sintagmei „*dacă aceasta a cauzat daune în proporții considerabile intereselor publice sau drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice sau juridice*” din alin.(1) al art.328 din [Codul penal](#).

12. Prin încheierea din 5 septembrie 2016, instanța a dispus ridicarea excepției de neconstituționalitate și transmiterea sesizării în adresa Curții Constituționale pentru soluționare.

2. Circumstanțele cauzei penale nr.1a-521/2016

13. La 16 mai 2013, prin sentința Judecătorei Chișinău, sediul Râșcani, I.B. a fost recunoscut vinovat de săvârșirea infracțiunii prevăzute de art.328 alin.(1) din [Codul penal](#), fiindu-i aplicată pedeapsa sub formă de amendă.

14. Avocatul și procurorul au contestat sentința Judecătorei Chișinău, sediul Râșcani, cu apel. În cererea sa de apel, avocatul a menționat, *inter alia*, că învinuirea înaintată lui I.B. nu cuprinde consecințele infracțiunii și instanța de fond nu a constatat în ce constau daunele în proporții considerabile cauzate intereselor publice și nu a indicat care anume interes public.

15. Prin decizia Colegiului penal al Curții de Apel Chișinău din 18 decembrie 2013, apelurile declarate au fost respinse.

16. La 20 mai 2014, prin decizia Colegiului penal al Curții Supreme de Justiție, au fost admise recursurile depuse de avocatul lui I.B și de procuror, fiind casată decizia instanței de apel, cu remiterea cauzei la rejudecare la Curtea de Apel, în alt complet de judecată.

17. La 2 octombrie 2015, Curtea de Apel Chișinău a pronunțat decizia prin care I.B. a fost recunoscut vinovat și condamnat în baza art.328 alin.(1) din [Codul penal](#), fiindu-i aplicată pedeapsa cu amendă în mărime de 300 unități convenționale, cu privarea de dreptul de a ocupa funcții publice în organele de stat pe un termen de doi ani. În motivarea deciziei sale, Curtea de Apel Chișinău a reținut că inculpatul, prin acțiunile sale, a cauzat daune intereselor publice.

18. La 16 februarie 2016, prin decizia Colegiului penal al Curții Supreme de Justiție, a fost admis recursul depus de avocatul lui I.B., fiind casată decizia instanței de apel din 2 octombrie 2015 și remisă cauza la judecare în aceeași instanță, în alt complet de judecată.

19. La 13 decembrie 2016, în cadrul ședinței de judecată a instanței de apel, avocatul Dorin Popescu a ridicat excepția de neconstituționalitate a sintagmei „*daune în proporții considerabile intereselor publice*” din alineatul (1) al articolului 328 din [Codul penal](#) [excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu].

20. Prin încheierea din aceeași dată, instanța de judecată a dispus ridicarea excepției de neconstituționalitate și transmiterea sesizării la adresa Curții Constituționale pentru soluționare.

LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

21. 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 22 Neretroactivitatea legii

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

Articolul 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.”

22. Prevederile relevante ale [Codului penal al Republicii Moldova nr.985 din 18 aprilie 2002](#) (republicat în M.O., 2009, nr.72-74, art.195) sunt următoarele:

Articolul 126 Proporții deosebit de mari, proporții mari, daune considerabile și daune esențiale

„(1) Se consideră proporții mari valoarea bunurilor sustrase, dobândite, primite, fabricate, distruse, utilizate, transportate, păstrate, comercializate, trecute peste frontiera vamală, valoarea pagubei pricinuite de o persoană sau de un grup de persoane, care depășește 20 de salarii medii lunare pe economie prognozate, stabilite prin hotărârea de Guvern în vigoare la momentul săvârșirii faptei.

(1¹) Se consideră proporții deosebit de mari valoarea bunurilor sustrase, dobândite, primite, fabricate, distruse, utilizate, transportate, păstrate, comercializate, trecute peste frontiera vamală, valoarea pagubei pricinuite de o persoană sau de un grup de persoane, care depășește 40 de salarii medii lunare pe economie prognozate, stabilite prin hotărârea de Guvern în vigoare la momentul săvârșirii faptei.

(2) Caracterul considerabil sau esențial al daunei cauzate se stabilește luându-se în considerare valoarea, cantitatea și însemnătatea bunurilor pentru victimă, starea materială și venitul acesteia, existența persoanelor întreținute, alte circumstanțe care influențează esențial asupra stării materiale a victimei, iar în cazul prejudicierii drepturilor și intereselor ocrotite de lege – gradul lezării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.”

Articolul 328 Excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu

„(1) Săvârșirea de către o persoană publică a unor acțiuni care depășesc în mod vădit limitele drepturilor și atribuțiilor acordate prin lege, **dacă aceasta a cauzat daune în proporții considerabile intereselor publice sau drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice sau juridice,**

se pedepsește cu amendă în mărime de la 650 la 1150 unități convenționale sau cu închisoare de până la 3 ani, în ambele cazuri cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 2 la 5 ani.

[...]”

23. Prevederile relevante ale [Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale](#) (încheiată la Roma la 4 noiembrie 1950 și ratificată de Republica Moldova prin [Hotărârea Parlamentului nr.1298-XIII din 24 iulie 1997](#)) sunt următoarele:

Articolul 7

Nici o pedeapsă fără lege

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

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

ÎN DREPT

24. Din conținutul excepției de neconstituționalitate, Curtea observă că aceasta vizează în esență evaluarea urmărilor prejudiciabile ale infracțiunii de exces de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu.

25. Astfel, excepția de neconstituționalitate se referă la elemente și principii cu valoare constituțională precum legalitatea incriminării și calitatea legii penale.

A. ADMISIBILITATEA

26. Prin decizia sa din 19 ianuarie 2017, Curtea a verificat întrunirea următoarelor condiții de admisibilitate:

(1) *Obiectul excepției intră în categoria actelor cuprinse la articolul 135 alin.(1) lit.a) din [Constituție](#).*

27. În conformitate cu articolul 135 alin.(1) lit.a) din [Constituție](#), controlul constituționalității legilor, în speță a Codului penal, ține de competența Curții Constituționale.

(2) *Excepția este ridicată de către una din părți sau reprezentantul acesteia, sau de către instanța de judecată din oficiu.*

28. Fiind ridicate de avocatul Alexandru Bot în dosarul nr.1rh-4/2016, aflat pe rolul Judecătorei Chișinău, sediul Ciocana, și de către avocatul Dorin Popescu în dosarul nr.1a-521/2016, aflat pe rolul Curții de Apel Chișinău, sesizările sunt formulate de subiecții abilitați cu acest drept, în temeiul art.135 lit.a) și g) din [Constituție](#), astfel cum a fost interpretat prin [Hotărârea Curții Constituționale nr.2 din 9 februarie 2016](#).

(3) *Prevederile contestate urmează a fi aplicate la soluționarea cauzei*

29. Curtea reține că prerogativa de a soluționa excepțiile de neconstituționalitate, cu care a fost investită prin articolul 135 alin.(1) lit.g) din [Constituție](#), presupune stabilirea corelației dintre normele legislative și textul Constituției, ținând cont de principiul supremației acesteia și de relevanța prevederilor contestate pentru soluționarea litigiului principal în instanțele de judecată.

30. Curtea observă că obiect al excepției de neconstituționalitate îl constituie textul „*dacă aceasta a cauzat daune în proporții considerabile intereselor publice sau drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice sau juridice*” din alineatul (1) al articolului 328 din [Codul penal](#).

31. Curtea acceptă argumentele autorilor excepției de neconstituționalitate, potrivit cărora prevederile contestate urmează a fi aplicate la soluționarea cauzelor, deoarece sub imperiul acestora s-au născut raporturi juridice care continuă să producă efecte și sunt determinante pentru soluționarea

cauzelor.

(4) *Nu există o hotărâre anterioară a Curții având ca obiect prevederile contestate*

32. Curtea reține că prevederile contestate nu au constituit anterior obiect al controlului constituționalității.

33. Prin urmare, Curtea apreciază că sesizările nu pot fi respinse ca inadmisibile și nu există nici un alt temei de sistare a procesului, în conformitate cu prevederile articolului 60 din [Codul jurisdicției constituționale](#).

34. Urmând jurisprudența sa anterioară, Curtea va aborda problema de constituționalitate a prevederilor contestate, raportate la circumstanțele concrete ale litigiilor principale, prin prisma normelor constituționale invocate de autorii excepției, luând în considerare atât principiile consacrate în Constituție și în dreptul intern, cât și cele statuate în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (în continuare – *Curtea Europeană*).

35. În sensul celor menționate, pentru a elucida aspectele abordate în sesizări, Curtea va opera cu prevederile articolului 1 alin.(3) combinat cu cele ale articolelor 22 și 23 din [Constituție](#).

B. FONDUL CAUZEI

Pretinsa încălcare a articolului 1 alin.(3) combinat cu articolele 22 și 23 din [Constituție](#)

36. Autorii excepției de neconstituționalitate susțin că dispozițiile contestate încalcă prevederile articolului 1 alin.(3) din [Constituție](#), potrivit căruia:

„(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.”

37. De asemenea, autorii excepției pretind că dispozițiile contestate contravin articolului 22 din [Constituție](#), care prevede că:

„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.”

38. La fel, autorii excepției consideră că textul supus controlului constituționalității contravine prevederilor articolului 23 din [Constituție](#), potrivit căruia:

„(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.”

1. Argumentele autorilor excepției de neconstituționalitate

39. Autorii excepției de neconstituționalitate susțin, în esență, că urmările prejudiciabile ale infracțiunii prevăzute de art.328 alin.(1) din [Codul penal](#) sunt descrise extrem de vag și nu sunt previzibile pentru subiecții cărora se adresează, în măsura în care aceștia să-și poată adapta comportamentul în vederea respectării legii penale.

40. Astfel, potrivit autorilor excepției, urmările prejudiciabile ale dispozițiilor criticate nu sunt definite de prevederile art.126 din [Codul penal](#), care stabilesc caracterul considerabil sau esențial al daunei cauzate prin săvârșirea infracțiunii doar în raport cu victima, persoană fizică.

41. Totodată, în viziunea autorilor excepției, dispozițiile art.328 alin.(1) din [Codul penal](#) nu sunt clare în partea ce ține de aprecierea daunelor în proporții considerabile în raport cu „*interesul public*” și „*drepturile și interesele ocrotite de lege ale persoanelor fizice sau juridice*”, care pot avea și caracter nepatrimonial, creând astfel dificultăți și la delimitarea infracțiunii de contravenția prevăzută de art.313 din [Codul contravențional](#). În același timp, autorii excepției susțin că legiuitorul nu a delimitat daunele considerabile de cele esențiale, or, noțiunile definesc aceleași circumstanțe într-o formulare extrem de vagă. Prin urmare, clarificarea și atribuirea de conținut noțiunii de daune considerabile rămâne la liberul arbitru al acuzării de stat și al instanței de judecată, apreciere care rămâne a fi exclusiv subiectivă.

42. Astfel, autorii excepției menționează că din cauza modului în care sunt formulate, dispozițiile contestate pot fi aplicate în mod arbitrar.

43. În acest sens, potrivit autorilor excepției, dispozițiile art.328 alin.(1) din [Codul penal](#) contravin prevederilor articolelor 1 alin.(3), 22 și 23 din [Constituție](#).

2. Argumentele autorităților

44. În opinia sa scrisă, Parlamentul a susținut că urmările prejudiciabile sub forma de „*daune în proporții considerabile intereselor publice*” prevăzute de dispozițiile contestate reprezintă o noțiune estimativă și se exprimă prin știrbirea imaginii și subminarea autorității organului public reprezentat de către subiectul infracțiunii.

45. De asemenea, Parlamentul a menționat că beneficiarul și destinatarul legii penale poate să anticipeze consecințele care vor decurge din depășirea vădită a drepturilor și atribuțiilor acordate prin lege. Prin urmare, făptuitorul nu se poate prevala de principiul generalității textului de lege, atât timp cât din circumstanțele concrete ale cauzei devine clar că acțiunile comise sunt de natură să angajeze răspunderea penală.

46. În opinia Președintelui Republicii Moldova, neclaritatea dispozițiilor contestate de autorii excepției este remediată prin norma de trimitere, prevăzută de art.126 din [Codul penal](#), care stabilește criterii estimative de evaluare a urmărilor prejudiciabile ale infracțiunii de exces de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu. Astfel, determinarea și evaluarea daunelor considerabile urmează a fi făcută de către instanța de judecată în fiecare caz în parte, ținându-se cont de toate circumstanțele săvârșirii infracțiunii.

47. Totodată, Președintele Republicii Moldova consideră că noțiunea de „*interes public*” nu se regăsește în mod expres în cadrul legal național, însă poate fi găsită în doctrina și jurisprudența altor state sub noțiunea de acel interes care implică garantarea și respectarea de către instituțiile și autoritățile publice a drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale cetățenilor, recunoscute de Constituție, legislația internă și internațională.

48. În opinia prezentată de Guvern se menționează că efectul retroactiv al legii penale nu a fost aplicat la soluționarea cauzei și, prin urmare, prevederile art.22 din [Constituție](#) nu au incidență asupra dispozițiilor contestate. În același timp, Guvernul susține că urmările prejudiciabile ale excesului de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu, reglementate atât de legea penală, cât și de cea contravențională, pot fi distinse anume prin gradul prejudiciabil al faptelor săvârșite care poate fi apreciat în baza art.126 din [Codul penal](#). Totodată, Guvernul menționează că gradul considerabil al daunelor aduse intereselor publice nu poate fi determinat prin anumite criterii exhaustive sau cuantificat într-un anumit mod, acesta urmând a fi apreciat în funcție de circumstanțele fiecărei cauze.

49. În același timp, Procuratura Generală consideră că dispozițiile criticate sunt suficient de clare și previzibile, atât timp cât legiuitorul la art.126 alin.(2) din [Codul penal](#) a stabilit un instrument în baza căruia urmările prejudiciabile menționate pot fi evaluate. De asemenea, Procuratura Generală a menționat că schimbarea criteriilor de evaluare a urmărilor prejudiciabile revine exclusiv legiuitorului, iar existența unor neclarități care pot crea deficiențe de aplicare a textului dispozițiilor criticate nu ridică o problemă de constituționalitate.

3. Aprecierea Curții

3.1. Principii generale

50. Curtea menționează că principiul constituțional al preeminenței dreptului și al legalității constituie valori fundamentale ale statului de drept.

51. În [Hotărârea nr.21 din 22 iulie 2016](#), Curtea a statuat că:

„52. [...] preeminența dreptului se asigură prin întreg sistemul de drept inclusiv prin normele penale, acestea caracterizându-se prin anumite trăsături proprii, distinctive în raport cu alte categorii de norme, ce se diferențiază între ele prin caracterul și structura lor, prin sfera de incidență.”

52. De asemenea, în [Hotărârea nr.25 din 13 octombrie 2015](#), Curtea a statuat că:

„33. [...] preeminența dreptului generează, în materie penală, principiul legalității delictelor și pedepselor și principiul inadmisibilității aplicării extensive a legii penale, în detrimentul persoanei, în special prin analogie.”

53. Curtea reține că garanțiile constituționale prevăzute de art.22 din [Constituție](#), de rând cu

prevederile art.7 din Convenția Europeană, consacră principiul legalității incriminării și pedepsei penale.

54. Astfel, pe lângă interzicerea, în mod special, a extinderii conținutului infracțiunilor existente asupra unor fapte care anterior nu constituiau infracțiuni (*nulla poena sine lege*), principiul legalității incriminării prevede și cerința conform căreia **legea penală nu trebuie interpretată și aplicată extensiv în defavoarea acuzatului prin analogie** (*nullum crimen sine lege*).

55. În *cauza Dragotoniu și Militaru-Pidhorni v. România* (hotărâre din 24 mai 2007) Curtea Europeană a statuat:

„Ca o consecință a principiului legalității condamnărilor, **dispozițiile de drept penal sunt supuse principiului de strictă interpretare.**”

56. În jurisprudența sa, Curtea 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 ([Hotărârea Curții Constituționale nr.21 din 22 iulie 2016](#)).

57. Curtea Europeană în jurisprudența sa a statuat că: „noțiunea de „lege”, prevăzută de art.7 din [Convenția Europeană](#), implică respectarea cerințelor calitative, îndeosebi cele privind **accesibilitatea și previzibilitatea**” (cauza *Del Río Prada v. Spania*, cererea nr.42750/09, hotărâre din 21 octombrie 2013, § 91).

58. Curtea Europeană a menționat că legea trebuie să definească în mod clar infracțiunile și pedepsele aplicabile, această cerință fiind îndeplinită atunci când un justițiabil are posibilitatea de a cunoaște, din însuși textul normei juridice pertinente, la nevoie cu ajutorul interpretării acesteia de către instanțe și în urma obținerii unei asistențe judiciare adecvate, **care sunt actele și omisiunile ce pot angaja răspunderea sa penală și care este pedeapsa pe care o riscă în virtutea acestora.** Rolul decizional conferit instanțelor urmărește tocmai **înlăturarea dubiilor** ce persistă cu ocazia interpretării normelor (cauza *Cantoni v. Franța*, nr.17862/91, hotărâre din 15 octombrie 1996, §29,32, și cauza *Kafkaris v. Cipru*, hotărâre din 12 februarie 2008, §140-141).

59. De asemenea, Curtea reamintește că în jurisprudența sa a reținut că **persoana trebuie să poată determina fără echivoc comportamentul care poate avea un caracter penal** ([Hotărârea Curții Constituționale nr.21 din 22 iulie 2016](#), §71).

60. Astfel, 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 penale constituie o condiție vitală pentru menținerea **securității raporturilor juridice** și ordonarea eficientă a relațiilor sociale.

61. În același timp, Curtea notează că Parlamentul este liber să decidă cu privire la politica penală a statului, în virtutea prevederilor art.72 alin.(3) lit.n) din [Constituție](#), în calitate de unică autoritate legiuitoare a țării.

62. Astfel, în [Hotărârea nr.6 din 16 aprilie 2015](#), Curtea a statuat că:

„Legiuitorul are dreptul de apreciere a situațiilor ce necesită a fi reglementate prin norme legale. Acest drept semnifică posibilitatea de a decide asupra oportunității la adoptarea actului legislativ în conformitate cu politica penală promovată în interesul general. Totodată, orice reglementare urmează a fi în limitele principiilor statuate în sistemul de drept în vigoare și să se subscrie principiului preeminenței dreptului.”

63. În acest sens, Curtea reține că, deși legiferarea măsurilor ce țin de politica penală a statului ține de competența exclusivă a Parlamentului, totuși această competență **nu exclude exercitarea controlului de constituționalitate asupra măsurilor adoptate.**

64. Astfel, Curtea notează că incriminarea/dezincriminarea unor fapte ori reconfigurarea elementelor constitutive ale unei infracțiuni, precum și utilizarea unor noțiuni mai largi în cadrul normelor penale țin de marja de apreciere a legiuitorului, marjă care nu este absolută, ea fiind limitată de prevederile constituționale.

3.2. *Aplicarea principiilor enunțate în prezenta cauză*

- *Considerații generale privind incriminarea „excesului de putere sau a depășirii atribuțiilor de*

serviciu”

65. Curtea reține că art.328 din [Codul penal](#) sancționează fapta de exces de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu. Prin alineatul (1) al acestui articol, legiuitorul a incriminat această faptă ca fiind: *„Săvârșirea de către o persoană publică a unor acțiuni care depășesc în mod vădit limitele drepturilor și atribuțiilor acordate prin lege, dacă aceasta a cauzat daune în proporții considerabile intereselor publice sau drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice sau juridice.”*

66. Curtea reține că infracțiunea de exces de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu face parte din categoria infracțiunilor contra bunei desfășurări a activității în sfera publică, prin urmare fiind săvârșită de un subiect special, și anume de persoana publică.

67. Curtea menționează că persoana publică, în calitate de subiect special al infracțiunii exces de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu, este investită cu exercitarea atribuțiilor specifice serviciului public.

68. Curtea observă că excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu este o infracțiune de rezultat (materială), astfel încât consumarea ei este legată, în mod obligatoriu, de producerea unor consecințe prejudiciabile, și anume: *„cauzarea daunelor în proporții considerabile intereselor publice sau drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice sau juridice”*.

69. Curtea reține că, în timp ce *caracterul prejudiciabil* al infracțiunii este determinat de obiectul juridic protejat, constituind *semnul calitativ* al infracțiunii, *gradul prejudiciabil* depinde de gravitatea faptei săvârșite (valoarea daunei, forma vinovăției, motivul, scopul etc.), fiind un *semn cantitativ*.

70. Astfel, Curtea constată că rezultatul produs prin săvârșirea infracțiunii prevăzute de art.328 alin.(1) din [Codul penal](#), în forma în care este reglementată, determină întrunirea cumulativă a următoarelor semne: (1) *natura considerabilă a daunei* și (2) *sfera de incidență, fie interesul public, fie drepturile și interesele ocrotite de lege ale persoanelor fizice sau juridice*.

71. Curtea constată că în *Raportul asupra relației dintre responsabilitatea ministerială politică și cea penală*, adoptat la cea de-a 94-a ședință plenară (8-9 martie 2013), Comisia de la Veneția a constatat că prevederi penale care interzic „abuzul în serviciu”, „folosirea inadecvată a puterilor” și „abuzul de putere” sau infracțiunile similare se găsesc în numeroase sisteme juridice europene. Comisia de la Veneția a menționat că poate exista necesitatea în asemenea clauze generale. În același timp, Comisia a subliniat că asemenea prevederi penale generale sunt foarte problematice, atât cu privire la cerințele calitative ale art.7 al [Convenției Europene](#), cât și la alte cerințe fundamentale conform principiului statului de drept, precum previzibilitatea și securitatea juridică, și relevă, de asemenea, că acestea sunt în mod special vulnerabile la manevre politice abuzive.

72. Comisia de la Veneția a recomandat ca prevederile penale naționale cu privire la „abuzul în serviciu”, „abuz de putere” și expresii similare să fie interpretate în sens restrâns și aplicate cu un grad înalt de prudență, astfel încât să poată fi invocate numai în cazuri în care fapta este de natură gravă, cum ar fi, spre exemplu, infracțiuni grave împotriva proceselor democratice naționale, încălcarea drepturilor fundamentale, subminarea imparțialității administrației publice ș.a.m.d.

73. În același timp, invocând jurisprudența Curții Europene în cauza *Liivik v Estonia* (hotărâre din 25 iunie 2009), Comisia de la Veneția a menționat că dispozițiile care incriminează abuzul în serviciu, precum și interpretarea acestora, sunt moștenite din fostul sistem legal sovietic, iar autoritățile naționale se confruntă cu sarcina dificilă a aplicării acestor norme legale în noul context al economiei de piață.

74. Curtea menționează că în cauza *Liivik v. Estonia* (hotărâre din 25 iunie 2009) Curtea Europeană a analizat corespunderea cu art.7 din Convenție, sub aspectul clarității și previzibilității, a infracțiunii de abuz în serviciu, urmările prejudiciabile ale căreia presupuneau „cauzarea daunelor considerabile intereselor protejate de lege ale persoanei, întreprinderii, organizației, fie intereselor naționale”.

75. Curtea constată că deficiențele prevederilor art.328 alin.(1) din [Codul penal](#), invocate de autorii excepției de neconstituționalitate, sunt similare cu cele abordate de Curtea Europeană în cauza *Liivik v. Estonia*.

76. Prin urmare, considerentele Curții Europene în cauza *Liivik v. Estonia* sunt valabile și urmează a fi aplicate *mutatis mutandis* și în prezenta cauză.

- *Cu privire la claritatea prevederilor „intereselor publice” și „drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice și juridice”*

77. Examinând prevederile art.328 alin.(1) din [Codul penal](#), Curtea constată că una din urmările prejudiciabile ale infracțiunii de exces de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu o constituie cauzarea unor daune considerabile „*intereselor publice*”.

78. Curtea observă că art.328 alin.(1) din [Codul penal](#) prevede o infracțiune materială și include interesul public în urmările prejudiciabile ale acesteia, însă norma de trimitere (art.126 alin.(2) din același cod), în temeiul căreia se evaluează *in concreto* prejudiciul cauzat în fiecare caz, nu stabilește *expressis verbis* „interesul public” ca valoare socială care poate fi determinată.

79. În cauza *Liivik v. Estonia*, Curtea Europeană a reținut că criteriile utilizate de instanțele naționale pentru a stabili că reclamantul a cauzat un prejudiciu „considerabil intereselor statului” în calitate de funcționar public de rang înalt și că acțiunile sale au fost incompatibile cu „interesul general al justiției” erau prea vagi. Curtea Europeană nu a fost convinsă că persoana ar fi putut să prevadă în mod rezonabil riscul de a fi acuzat și condamnat pentru faptul că prin acțiunile sale a *provocat daune semnificative intereselor statului*, **din motiv că norma penală implica utilizarea unor noțiuni largi și criteriile de natură vagă, încât dispoziția penală nu corespundea calității legii cerute în sensul Convenției, în ceea ce privește efectele sale de claritate și previzibilitate (§§ 100-101).**

80. În speță, Curtea subliniază că lipsa unor prevederi pentru evaluarea caracterului considerabil al urmărilor prejudiciabile cauzate *intereselor publice* deschide un teren larg arbitrarului, existând riscul ca acțiunile persoanei publice care depășesc limitele drepturilor și atribuțiilor acordate prin lege, **indiferent de gravitatea faptei săvârșite, să cadă sub incidența normei penale.**

81. În acest sens, Curtea reține că prin generalitatea formulării urmărilor prejudiciabile, menționate *supra*, există riscul ca organele judiciare să aplice art.328 alin.(1) din [Codul penal](#) nu în calitate de infracțiune *materială*, ci ca una *formală*, adică doar în baza constatării acțiunilor incriminate, făcând abstracție de evaluarea urmărilor prejudiciabile. Or, din perspectiva principiului *ultima ratio* în materie de legiferare penală, nu este suficient să se constate că faptele incriminate aduc atingere valorii sociale ocrotite, **ci această atingere trebuie să prezinte un anumit grad de intensitate și gravitate, care să justifice sancțiunea penală.**

82. Curtea reține că lipsa unor criterii clare, previzibile și accesibile pentru aprecierea urmărilor prejudiciabile ale infracțiunii prevăzute de art.328 alin.(1) din [Codul penal](#) determină organele judiciare de a aprecia impactul *concret* al acțiunilor persoanelor publice asupra unei valori *abstracte* protejate de legea penală precum este „interesul public”.

83. În acest sens, și Comisia de la Veneția, în Raportul menționat *supra* (CDL-AD(2013)001), a subliniat că:

„95. [...] Articolul 7 (din Convenție) nu impune o previzibilitate absolută, iar interpretarea judiciară este uneori inevitabilă. Însă un anumit nivel de claritate juridică este necesară, **încât dispozițiile penale care folosesc astfel de formulări, precum, de exemplu, „încălcarea statului de drept” sau „încălcarea democrației”, cu ușurință pot fi considerate ca încălcând Convenția.**”

84. Curtea menționează că **organele de drept nu se pot substitui legiuitorului în concretizarea laturii obiective a infracțiunii, realizând astfel competențe specifice puterii legiuitoare.** În [Hotărârea nr.21 din 22 iulie 2016](#), făcând referire la jurisprudența Curții Europene, Curtea a statuat că: „Atunci când un act este privit ca infracțiune, **judcătorul poate să precizeze elementele constitutive ale infracțiunii, dar nu să le modifice, în detrimentul acuzatului**, iar modul în care el va defini aceste elemente constitutive trebuie să fie previzibil pentru orice persoană consultată de un specialist (§ 63).”

85. Curtea constată că instanța de judecată la individualizarea răspunderii penale și pedepsei penale este obligată să stabilească *cu certitudine* urmările prejudiciabile ale infracțiunii incriminate inculpatului, or, potrivit art.7 alin.(1) din [Codul penal](#), la aplicarea legii penale se ține cont de **caracterul și gradul prejudiciabil al infracțiunii săvârșite**, de persoana celui vinovat și de circumstanțele cauzei care atenuează ori agravează răspunderea penală. De altfel, atribuirea unor fapte infracționale concrete ca prejudiciind „*interesul public*”, *in abstracto*, nu poate satisface cerința de claritate și previzibilitate și totodată constituie o interpretare a legii penale extensivă și defavorabilă persoanei, contrar prevederilor

art.3 alin.(2) din [Codul penal](#).

86. Curtea reține că interesul public reprezintă o noțiune complexă și dinamică, care, prin natura sa și prin raportare la dimensiunile economice, politice, sociale, juridice etc. ale statului și societății, variază în funcție de schimbările care se produc atât pe plan național, cât și internațional.

87. Curtea menționează că, potrivit art.2 din [Codul penal](#), legea penală apără, împotriva infracțiunilor, persoana, drepturile și libertățile acesteia, proprietatea, mediul înconjurător, orânduirea constituțională, suveranitatea, independența și integritatea teritorială a Republicii Moldova, pacea și securitatea omenirii, precum și întreaga ordine de drept.

88. Prin urmare, Curtea subliniază că **legea penală în ansamblu, prin întregul său conținut, are drept scop protejarea interesului public, care se particularizează prin identificarea unor valori juridice concret determinate.**

89. Curtea constată că, deși activitatea persoanei publice este legată nemijlocit de garantarea interesului public ca obiectiv generic-principal, destinatarul legii, și anume persoana publică, **este privată de posibilitatea de a determina fără echivoc urmările prejudiciabile concrete ale acțiunilor incriminate.**

90. În [Hotărârea nr.14 din 27 mai 2014](#), Curtea a statuat că **formulările generale și abstracte într-un caz concret pot afecta funcționalitatea legii penale, aplicarea ei coerentă și sistemică, ceea ce ar denatura principiul calității legii.**

91. Concluzionând cele menționate, Curtea reține că utilizarea în art.328 alin.(1) din [Codul penal](#) a noțiunii „*intereselor publice*”, care constituie o noțiune generică, ce nu poate fi definită, încalcă articolele 1 alin.(3) și 22 din [Constituție \[principiul legalității incriminării și pedepsei penale\]](#), precum și articolul 23 din [Constituție \[calitatea legii penale\]](#).

92. În partea ce ține de urmările prejudiciabile cauzate „*drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice sau juridice*”, Curtea observă că prevederile art.126 alin.(2) din [Codul penal](#) stabilesc că pentru evaluarea caracterului considerabil al prejudicierii acestora urmează a fi luat în considerare gradul lezării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.

93. Prin urmare, Curtea respinge sesizarea în partea ce ține de cauzarea daunelor *drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice sau juridice*.

- *Cu privire la claritatea noțiunii „daune considerabile”*

94. Curtea observă că noțiunea „daune considerabile” își găsește explicația în art.126 alin.(2) din [Codul penal](#), care prevede următoarele: „*Caracterul considerabil sau esențial al daunei cauzate se stabilește luându-se în considerare valoarea, cantitatea și însemnătatea bunurilor pentru victimă, starea materială și venitul acesteia, existența persoanelor întreținute, alte circumstanțe care influențează esențial asupra stării materiale a victimei, iar în cazul prejudicierii drepturilor și intereselor ocrotite de lege – gradul lezării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.*”

95. Totodată, potrivit art.126 alin.(1) și (1¹) din [Codul penal](#), răspunderea penală pentru daunele cauzate prin săvârșirea infracțiunilor este diferențiată gradual, și anume pentru (1) *daunele cauzate în proporții mari și (2) daunele cauzate în proporții deosebit de mari*. Quantumul proporțiilor mari și deosebit de mari are o reglementare *expressis verbis*. Astfel, la determinarea proporțiilor mari și deosebit de mari legiuitorul a prevăzut drept bază de calcul salariul mediu lunar pe economie prognozat, stabilit prin hotărâre de Guvern, în vigoare la momentul săvârșirii faptei, după cum urmează;

- proporții mari – *mai mult de 20 de salarii;*

- proporții deosebit de mari – *mai mult de 40 de salarii.*

96. Daunele în proporții mici, care determină atragerea la răspundere în temeiul Codului contravențional (art.18), constituie daunele care la momentul săvârșirii contravenției nu depășesc *20% din cuantumul salariului* mediu lunar pe economie prognozat, aprobat de Guvern pentru anul în curs la data săvârșirii faptei.

97. Curtea constată că, potrivit prevederilor legale enunțate, daunele care se înscriu în limitele dintre daunele în proporții mici și daunele în proporții mari urmează a fi încadrate, după caz, ca fiind esențiale sau considerabile.

98. În același timp, Curtea observă că legiuitorul a instituit la art.126 alin.(2) din [Codul penal](#) criterii

subiective de delimitare între daune „considerabile” și daune „esențiale”, care se apreciază doar în funcție de însemnătatea bunurilor pentru victimă și alte circumstanțe care influențează starea sa materială.

99. Curtea constată că o reglementare expresă privind cuantumul daunelor „esențiale” și „considerabile” a existat în redacția inițială a Codului penal, adoptat la 18 aprilie 2002, însă care a fost exclusă prin [Legea nr.211 din 29 martie 2003](#).

100. Curtea subliniază că, în exercitarea competenței de legiferare în materie penală, legiuitorul trebuie să țină seama de principiul potrivit căruia incriminarea unei fapte trebuie să intervină ca ultim resort în protejarea unei valori sociale, ghidându-se după principiul „ultima ratio”. Curtea reține că, din perspectiva principiului „ultima ratio” în materie penală, **nu este suficient să se constate că faptele incriminate aduc atingere valorii sociale ocrotite, ci această atingere trebuie să prezinte un anumit grad de intensitate, de gravitate, care să justifice sancțiunea penală.**

101. Prin urmare, ținând cont de faptul că sarcina de a reglementa gravitatea vătămării rezultate din comiterea unei fapte penale și valoarea pagubei revine legiuitorului, Curtea consideră necesar să emită o Adresă către Parlament în vederea stabilirii în legea penală a unui prag valoric **al daunelor considerabile și esențiale** pentru excluderea estimărilor subiective.

102. Totodată, până la instituirea de către legiuitor a unui prag valoric al daunelor esențiale și considerabile, mărimea acestora va constitui limitele care se încadrează între daunele în proporții mici și daunele în proporții mari.

Din aceste motive, în temeiul articolelor 135 alin.(1) lit.a) și g) și 140 din [Constituție](#), 26 din [Legea cu privire la Curtea Constituțională](#), 6, 61, 62 lit.a) și e), și 68 din [Codul jurisdicției constituționale](#), Curtea Constituțională

HOTĂRĂȘTE:

1. *Se admite parțial* excepția de neconstituționalitate ridicată de avocatul Alexandru Bot în dosarul nr.1rh-4/2016, pendinte la Judecătoria Chișinău, sediul Ciocana, și de către avocatul Dorin Popescu în dosarul nr.1a-521/2016, pendinte la Curtea de Apel Chișinău.

2. *Se declară neconstituțional* textul „*intereselor publice sau*” din alineatul (1) al articolului 328 din [Codul penal al Republicii Moldova nr.985-XV din 18 aprilie 2002](#).

3. *Se recunoaște constituțional* textul „*dacă aceasta a cauzat daune în proporții considerabile [...] drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice sau juridice*” din alineatul (1) al articolului 328 din [Codul penal al Republicii Moldova nr.985-XV din 18 aprilie 2002](#).

4. Prezenta hotărâre este definitivă, nu poate fi supusă nici unei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE Tudor PANȚÎRU

Nr.22. Chișinău, 27 iunie 2017.

PCC-01/113g/8g – 22

Chișinău, 27 iunie 2017
Parlamentul Republicii Moldova

ADRESĂ

La 27 iunie 2017 Curtea Constituțională a pronunțat Hotărârea nr.22 privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi ale articolului 328 alineatul (1) din [Codul penal al Republicii Moldova nr.985-XV din 18 aprilie 2002](#).

Prin această Hotărâre, Curtea a declarat neconstituțional textul „*intereselor publice sau*” din alineatul (1) al articolului 328 din [Codul penal](#) și a recunoscut constituțional textul „*dacă aceasta a cauzat daune în proporții considerabile [...] drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice sau*

juridice".

Curtea a observat că art.328 alin.(1) din [Codul penal](#), prevăzând o infracțiune materială, include „*interesul public*” în urmările prejudiciabile ale acesteia, însă norma de trimitere (art.126 alin.(2) din același cod), în temeiul căreia se evaluează *in concreto* prejudiciul cauzat în fiecare caz, nu stabilește *expressis verbis* interesul public ca valoare socială care poate fi determinată și nici nu indică criteriile de evaluare a acesteia. Astfel, Curtea a menționat că atribuirea unor fapte infracționale concrete ca prejudiciind „*interesul public*”, *in abstracto*, nu poate satisface cerința de claritate și previzibilitate și totodată constituie o interpretare a legii penale extensivă și defavorabilă persoanei.

Cu referire la mărimea prejudiciului cauzat, Curtea a menționat că art.126 alin.(1) și (1¹) din [Codul penal](#) cuantifică (1) *daunele cauzate în proporții mari și (2) daunele cauzate în proporții deosebit de mari*. Astfel, la determinarea proporțiilor mari și deosebit de mari legiuitorul a prevăzut drept bază de calcul salariul mediu lunar pe economie prognozat, stabilit prin hotărâre de Guvern, în vigoare la momentul săvârșirii faptei, după cum urmează:

- proporții mari – *mai mult de 20 de salarii*;
- proporții deosebit de mari – *mai mult de 40 de salarii*.

Daunele în proporții mici, care determină atragerea la răspundere în temeiul Codului contravențional (art.18), constituie daunele care la momentul săvârșirii contravenției nu depășesc *20% din cuantumul salariului* mediu lunar pe economie prognozat, aprobat de Guvern pentru anul în curs la data săvârșirii faptei.

Astfel, Curtea a constatat că, potrivit prevederilor legale enunțate, daunele care se înscriu în limitele dintre daunele în proporții mici și daunele în proporții mari **urmează a fi încadrate, după caz, ca fiind esențiale sau considerabile**.

În același timp, Curtea a observat că legiuitorul a instituit la art.126 alin.(2) din [Codul penal](#) criteriile subiective de delimitare între daune „*considerabile*” și daune „*esențiale*”, care se apreciază doar în funcție de însemnătatea bunurilor pentru victimă și alte circumstanțe care influențează starea sa materială.

Curtea a constatat că o reglementare expresă privind cuantumul daunelor „esențiale” și „considerabile” a existat în redacția inițială a Codului penal, adoptat la 18 aprilie 2002, care însă a fost exclusă prin [Legea nr.211 din 29 martie 2003](#).

Prin urmare, ținând cont de sarcina care revine legiuitorului de a reglementa gravitatea vătămării rezultate din comiterea unei fapte penale și valoarea pagubei, Curtea subliniază necesitatea stabilirii de către Parlament în legea penală a unui prag valoric **al daunei considerabile și esențiale** pentru excluderea estimărilor subiective.

De asemenea, având în vedere faptul că noțiunea „*interes public*” se regăsește în mai multe componente de infracțiuni și contravenții, și în acest sens urmează a fi efectuate modificările de rigoare, cu luarea în considerare a raționamentelor expuse în hotărârea Curții.

În conformitate cu prevederile articolului 28¹ din [Legea cu privire la Curtea Constituțională](#), Curtea solicită Parlamentului să examineze prezenta adresă și să-i fie comunicate rezultatele examinării acesteia în termenele prevăzute de lege.

PREȘEDINTE Tudor PANȚIRU