

NATURA JURIDICĂ A SANCTIUNILOR PREVĂZUTE DE LEGISLAȚIA REFERITOARE LA INTEGRITATE

LEGAL NATURE OF SANCTIONS PROVIDED BY INTEGRITY LEGISLATION

Gheorghe RENIȚĂ, ORCID: 0000-0003-2722-009X
Universitatea de Stat din Moldova,
Chișinău, Republica Moldova

CZU: 343.352:343.241:343.35(478)

e-mail: gheorghe.renita@usm.md

Legislation related to integrity provides for several sanctions likely to be applied to a public agent in the case that he holds unjustified wealth. Namely, it is about: 1) release from the position held or termination of the mandate; 2) prohibition to exercise a public office and/or a position of public dignity for a period of three years; 3) confiscation of unjustified wealth. At the same time, the Criminal Code provides for liability for illicit enrichment. Under these conditions, the question of the parallelism between the non-criminal procedure and the criminal procedure was raised. In order to elucidate this aspect, it is indispensable, first of all, to clarify the legal nature of the sanctions provided by the integrity legislation. In this sense, the starting point is the Engel test.

Keywords: *unjustified wealth, substantial difference, public agent, integrity, sanctions.*

INTRODUCERE

În scopul cultivării integrității în sectorul public și formării climatului de toleranță zero la corupție în cadrul entităților publice din Republica Moldova, Parlamentul a adoptat mai multe acte normative, e.g., Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale, Legea integrității nr. 82/2017 etc.

În cazul în care se constată că un agent public, subiect al declarării, deține o avere nejustificată (i.e., care depășește 20 de salarii medii lunare pe economie dintre averea dobândită și veniturile obținute de către subiectul declarării împreună cu membrii familiei, concubinul/concubina pe parcursul exercitării mandatelor sau a funcțiilor publice ori de demnitate publică în aceeași perioadă), sunt aplicate următoarele sancțiuni și remedii, pe baza Legilor cu privire la Autoritatea Națională de Integritate și cu privire la declararea averii și a intereselor personale: (i) eliberarea din funcția deținută sau încetarea mandatului; (ii) interdicția de a exercita o funcție publică și/sau o funcție de demnitate publică pe o perioadă de trei ani; (iii) confiscarea averii nejustificate.

REZULTATE ȘI DISCUȚII

Care este natura juridică a acestor sancțiuni? Acest aspect a fost elucidat de Curtea Constituțională în Decizia nr. 41/2023 în contextul examinării unei excepții de

neconstituționalitate. În fața Curții Constituționale s-a invocat că se atestă o suprapunere a procedurii non-penale/administrative de control al averii și intereselor personale, reglementată de legislația integrității, cu procedura penală de cercetare a infracțiunii de îmbogățire ilicită (art. 330/2 din Codul penal), fapt care ar contravine Constituției.

De altfel, Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR au remarcat, în Opinia *amicus curiae* prezentată Curții Constituționale, că:

„39. O problemă care apare (...) este posibila suprapunere între Legea Republicii Moldova cu privire la Autoritatea Națională de Integritate (...) și Codul penal. Pentru a stabili dacă urmărirea penală a îmbogățirii ilicite urmărește un scop legitim și întrunește cerințele legalității, trebuie stabilită o distincție clară între procedura penală și cea non-penală privind elementele constitutive și aplicarea lor: quantumul diferenței substanțiale dintre valoarea bunurilor/proprietății și veniturile legitime, caracteristicile persoanelor supuse procedurii etc. În caz contrar, dacă se stabilește că procedurile au același efect și același câmp de aplicare din punct de vedere material și personal, pot apărea probleme privind caracterul previzibil, în mod rezonabil, al ingerințelor în respectarea principiilor legalității și *ne bis in idem*.

40. Prin urmare, este important să se clarifice dacă obiectivul articolului 330/2 din Codul penal se suprapune cu Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, care urmărește stabilirea diferenței substanțiale dintre mijloacele dobândite și valoarea bunurilor obținute, precum și confiscarea bunurilor dobândite dincolo de veniturile legitime” [1].

Potrivit Curții Constituționale, aparent, ambele proceduri au ca obiect de control/cercetare averea/bunurile unui agent public. Totuși, Curtea a notat că scopul, metodele și sancțiunile aplicate în baza fiecărei proceduri au o natură juridică diferită [2].

În acest sens, Curtea Constituțională a subliniat că Legea privind declararea averii și a intereselor personale are drept scop instituirea măsurilor de prevenire și de combatere a îmbogățirii nejustificate, a conflictelor de interese, a stărilor de incompatibilitate, precum și a încălcării regimului juridic al restricțiilor și limitărilor în entitățile publice (articolul 1 alin. (2)), iar Autoritatea Națională de Integritate are misiunea de a asigura integritatea în exercitarea funcției publice sau a funcției de demnitate publică și prevenirea corupției prin efectuarea controlului averii și al intereselor personale și prin respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor (articolul 5 din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate). Nici Autoritatea Națională de Integritate, nici inspectorul de integritate nu au la îndemână mijloace și metode de cercetare a infracțiunii, *i.e.* de îmbogățire ilicită, iar dacă în procesul verificării declarațiilor de avere și interese personale, precum și în procesul de control al averilor și intereselor personale se constată existența unei bănuieli rezonabile privind săvârșirea unei infracțiuni sau privind încălcarea legislației fiscale, la orice etapă a controlului, inspectorul de integritate sesizează organul de urmărire penală sau, după caz, Serviciul Fiscal de Stat și informează președintele Autorității (articolele 27 alin. (12) și 33 alin. (12) din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate) [3].

După această clarificare, Curtea a trecut la analiza naturii juridice a sancțiunilor și remediilor stabilite în legislația referitoare la integritate. Ea a notat că acestea nu sunt catalogate de legislator ca având un caracter „penal”. Ele fac parte dintr-un ansamblu de măsuri menite să realizeze scopul legislației în discuție, adică să asigure integritatea în sectorul public și să-i determine pe agenții publici/angajații entităților publice să-și desfășoare activitatea profesională în strictă conformitate cu interesul public. Procedura de aplicare a acestor sancțiuni și remedii este una administrativă. Legislatorul califică sancțiunile prevăzute la articolul 34 alineatele (3) și (5) din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate ca având un caracter disciplinar, menite să asigure integritatea în sectorul public (articolul 46 alin. (3) din Legea integrității), fiind aplicabile subiecților declarării averii și intereselor personale care îndeplinesc funcții publice sau funcții de demnitate publică și care sunt remunerați din banii publici [4].

Potrivit Curții Constituționale, eliberarea din funcția deținută sau încetarea mandatului și interdicția de a mai exercita o funcție publică și/sau o funcție de demnitate publică pe o perioadă de trei ani sunt caracteristice sancțiunilor aplicate, de obicei, în cadrul răspunderii disciplinare și urmăresc scopul să asigure respectarea de către persoanele vizate a normelor care reglementează relația lor de serviciu cu angajatorul. Pentru a-și consolida constatarea, Curtea Constituțională a făcut apel la jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, în care s-a reținut că asemenea remedii nu intră în domeniul de aplicare al unei acuzații în materie penală (*Müller-Hartburg v. Austria*, 19 februarie 2013, § 42-49) [5].

Mai apoi, Curtea Constituțională a notat că lipsa caracterului penal al sancțiunilor prevăzute de legislația integrității poate fi dedus și din faptul că acestea se aplică doar unui grup restrâns de destinatari, la modul concret, persoanelor fizice, agenți publici care exercită o activitate într-o entitate publică și au obligația de a depune declarații de avere și interese personale. De exemplu, în cauza *Cătănciu v. România* (dec.), 6 decembrie 2018, § 39, Curtea Europeană a analizat dacă sancționarea pentru încălcarea regimului conflictelor de interese intra în sfera penală. Ea a reținut că măsurile analizate erau aplicabile doar persoanelor care exercită funcții publice. Astfel, Curtea Europeană a conchis că dispozițiile legale erau aplicabile numai unui grup cu statut special, fapt care a dat naștere unor îndoieli serioase cu privire la caracterul penal al acuzațiilor [6].

Mai mult, Curtea Constituțională a admis că, deși sancțiunile menționate par a fi relativ severe, ele nu pot fi incluse în sfera dreptului penal, deoarece: (i) nu pot fi înlocuite cu o pedeapsă privativă de libertate; și (ii) nu pot fi înscrise în cazierul judiciar (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Minel Florin Prina v. Romania* (dec.), § 58, 60). În același context, examinând măsura interdicției permanente de a ocupa funcții în sectorul justiției, Curtea Europeană a reținut că aceasta nu poate fi calificată ca o pedeapsă penală. Scopul interdicției de reangajare în sectorul justiției nu părea să aibă un caracter punitiv, ci urmărirea, mai curând, scopul de a asigura și păstra încrederea publicului în justiție. Chiar dacă interdicția în sine presupunea consecințe destul de grave, multe măsuri non-penale

cu caracter preventiv pot avea un impact substanțial asupra persoanei vizate (*Xhoxhaj v. Albania*, 9 septembrie 2021, § 245) [7].

Cu privire la măsura confiscării averii nejustificate, Curtea Constituțională a făcut trimitere la constatările Curții Europene din cauza *Gogitidze și alții v. Georgia* din 12 mai 2015. Curtea Europeană a observat că măsura confiscării proprietății dobândite în mod ilicit și a averii nejustificate dobândite în timpul ocupării funcției publice urmărea un scop compensatoriu și unul preventiv. Aspectul compensatoriu consta în obligația de a restabili partea prejudiciată în procedurile civile la statutul anterior îmbogățirii injuste a funcționarului public în discuție, prin întoarcerea proprietății dobândite în mod ilicit fie proprietarului de drept anterior, fie, în absența unei părți prejudiciate, statului. Scopul procedurilor civile *in rem* era să prevină îmbogățirea nejustificată prin corupția ca atare, trimitând un semnal clar oficialilor publici implicați în acte de corupție sau care doreau să se implice în astfel de acte că actele lor ilegale, care, deși au rămas nesancționate de sistemul de justiție penală, nu vor aduce un avantaj pecuniar pentru ei sau pentru familiile lor (§ 101, 102). Curtea Europeană a mai observat că, în lumina jurisprudenței sale bine stabilite, confiscarea bunurilor dispusă ca urmare a unei proceduri civile *in rem*, fără a implica stabilirea unei acuzații penale, nu are un caracter punitiv, ci unul preventiv și/sau compensatoriu și, astfel, nu ține de sfera penală (§ 126) [8].

În aceste condiții, dat fiind faptul că mecanismul reglementat de Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate și Legea privind declararea averii și a intereselor personale nu instituie o răspundere „penală”, ci are mai curând natura unei răspunderi disciplinare, Curtea Constituțională nu a întrevăzut vreo problemă de constituționalitate în aplicarea concomitentă a mecanismului penal și a celui non-penal destinate să combată fenomenul îmbogățirii ilicite [9].

Mai mult, Curtea Constituțională a observat că interdicția de a exercita o funcție publică și/sau o funcție de demnitate publică, reglementată de Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate și Legea privind declararea averii și a intereselor personale, și pedeapsa privării de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate, stabilită de articolul 330/2 din Codul penal, au câmpuri de aplicare diferite. În timp ce interdicția de a exercita o funcție publică și/sau o funcție de demnitate publică reglementată de Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate și Legea privind declararea averii și a intereselor personale nu face nicio deosebire între funcțiile publice și/sau funcțiile de demnitate publică care nu pot fi ocupate în viitor timp de 3 ani de către persoana sancționată, pedeapsa din Codul penal operează cu textele „anumite funcții” sau „o anumită activitate”. În acest sens, articolul 65 alin. (1) din Codul penal stabilește că privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate constă în interzicerea de a ocupa o funcție sau de a exercita o activitate de natura celei de care s-a folosit condamnatul la comiterea infracțiunii. Altfel spus, pedeapsa penală are o sferă mai îngustă de aplicare și vizează funcțiile sau activitățile de care s-a folosit condamnatul la comiterea infracțiunii. Totodată, Curtea a reținut că termenul pedepsei penale (de la 10 până la 15 ani) este mult mai aspru în raport cu sancțiunea disciplinară (3 ani) [10].

Din aceste considerente, Curtea Constituțională a repudiat argumentele autorului excepției de neconstituționalitate și a respins excepția ca inadmisibilă.

Această abordare nu a fost susținută de toți judecătorii Curții. Mai exact, au fost formulate două opinii separate. În prima opinie separată se arată că „este mai mult decât îndoielnică existența unei distincții clare între normele contestate care reglementează două proceduri concurente (una penală și alta non-penală). Elementele constitutive ale ambelor delictе, e.g. obiectul (combaterea și prevenirea corupției și a îmbogățirii ilicite), subiectul (persoana publică, persoana cu funcție de răspundere sau de demnitate publică), latura subiectivă (intenția), sunt, practic, identice. Chiar și conținutul laturii obiective este identic – dobândirea (deținerea) bunurilor a căror valoare depășește în mod substanțial veniturile obținute licit” [11]. În cea de-a doua opinie separată s-a menționat că natura juridică a unei sancțiuni nu depinde de calificarea acesteia într-un mod sau altul de legislația națională, dar de esența și gradul de severitate al pedepsei pe care riscă să o suporte persoana în cauză. S-a conchis că legislația nu prevede criterii clare și previzibile de delimitare a procedurii penale și a procedurii non-penale referitoare la îmbogățirea ilicită [12]. Așadar, în ambele opinii separate s-a pledat pentru declararea admisibilă a excepției de neconstituționalitate și, respectiv, examinarea ei în fond.

CONCLUZII

În consecință, dezbaterile referitoare la natura juridică a sancțiunilor prevăzute de legislația referitoare la integritate pot să continue. Totuși, cert este faptul că punctul de plecare îl va constitui testul *Engel* (denumit astfel după cauza eponimă *Engel și alții v. Olanda*, în care a fost inaugurată teoria conceptelor autonome) și circumstanțele particulare ale cazului.

Conform testului *Engel*, aplicat de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului și de către Curtea Constituțională, pentru a determina dacă o anumită acuzație/sancțiune are sau nu un caracter „penal” (în sensul articolelor 6 și 7 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului) trebuie avute în vedere următoarele criterii: (i) calificarea faptei conform dreptului național; (ii) natura juridică a încălcării; precum și (iii) gradul de severitate al sancțiunii de care este pasibilă persoana. Aceste criterii sunt alternative, și nu cumulative, fără a exclude însă o examinare deplină a acestora, atunci când analiza separată a fiecărui criteriu nu permite o concluzie clară cu privire la existența unei acuzații/sancțiuni în materie penală.

Prin prisma acestor criterii, și în funcție de circumstanțele particulare ale fiecărui caz, concluzia poate să varieze și, în cele din urmă, să încline balanța în partea constatării caracterului cvasi-penal al unor sancțiuni aplicabile în baza legislației referitoare la integritate (*i.e.*, interdicția de a exercita o funcție publică și/sau o funcție de demnitate publică pe o perioadă de trei ani, confiscarea averii nejustificate).

Cu privire la sancțiunea eliberării din funcția deținută sau a încetării mandatului, nu există niciun dubiu că ea are o natură pur disciplinară.

În schimb, cu privire la interdicția de a exercita o funcție publică și/sau o funcție de

demnitate publică pe o perioadă de trei ani, aceasta se poate suprapune, ca natură și prin scopul urmărit, cu pedeapsa prevăzută de Codul penal – privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate, care, de altfel, poate fi aplicată și pentru o perioadă mai scurtă decât trei ani. Argumentul precum că interdicția de a exercita o funcție publică și/sau o funcție de demnitate publică pe o perioadă de trei ani se aplică doar unui cerc strict determinat nu-i conferă, în mod automat, o natură civilă a sancțiunii în discuție. În acest context, în opinia concordantă a judecătorului Pinto de Albuquerque la hotărârea Curții Europene pronunțată în cazul *Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugalia*, pe care o susțin, acest argument „[i]gnoră o tradiție îndelungată de calificare ca infracțiune a faptelor care au un domeniu de aplicare personal limitat și care se referă doar la anumite persoane care se disting prin caracteristici personale sau profesionale speciale” [13]. Este vorba de infracțiunile cu subiect special (*delicta propria*) [14, p. 186]. Dar simplul fapt că o încălcare/sancțiune nu se referă decât la o anumită categorie profesională nu îi stabilește natura [15].

De asemenea, cu privire la confiscarea averii nejustificate, trebuie de remarcat că ea se dispune în lipsa unei comandări penale. Totuși, și confiscarea prevăzută de Codul penal poate fi dispusă, în unele cazuri, în lipsa unei condamnări. Spre exemplu, potrivit art. 106 alin. (4) din Codul penal, confiscarea specială se poate aplica chiar dacă făptuitorului nu i se stabilește o pedeapsă penală (e.g., a intervenit termenul de prescripție de trageră la răspundere penală, amnistia etc.). În astfel de situații, în lipsa unei cooperări eficiente între instituțiile implicate, este posibil ca aceleași bunuri să fie suspuse confiscării atât în baza Legii cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, cât și în baza Codului penal. Ar putea să apară divergențe de abordare în privința bunurilor supuse confiscării și chiar hotărâri diametral opuse. Și cum se va pune în aplicare/executare confiscarea concomitentă a unor și acelorași bunuri? Un asemenea paralelism va genera incertitudine și insecuritate juridică.

Prin urmare, ar trebui regândită această concepție. Aici ar putea fi util testul măsurilor mai puțin intruzive. În baza acestui test urmează să fie alese măsurile legislative susceptibile să realizeze la fel de eficient scopul legitim urmărit și care să limiteze mai puțin drepturile fundamentale protejate, în comparație cu măsurile existente. Vom vedea ce va decide legislatorul.

Referințe:

1. Opinia Comisiei de la Veneția și a OSCE/ODIHR nr. 1096/2022 despre infracțiunea de îmbogățire ilicită. Disponibil: <https://shorturl.at/dxH68> [Accesat: 01.06.2023]
2. Decizia Curții Constituționale nr. 41 din 4 aprilie 2023 de inadmisibilitate a sesizării nr. 132g/2022 privind excepția de neconstituționalitate a articolului 330/2 alin. (1) din Codul penal, a unor prevederi din articolele 100 alin. (4) și 296 alin. (2) din Codul de procedură penală și a articolului 34 alin. (2) din

Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate. În: *Monitorul oficial al Republicii Moldova* nr. 155-156/72 din 4 mai 2023.

3. *Ibidem*, § 37.
4. *Ibidem*, § 38.
5. *Ibidem*, § 39.
6. *Ibidem*, § 40.
7. *Ibidem*, § 41.
8. *Ibidem*, § 42.
9. *Ibidem*, § 43.
10. *Ibidem*, § 44.
11. Opinia separată a dlui judecător Vladimir Țurcan la Decizia Curții Constituționale nr. 41 din 4 aprilie 2023. În: *Monitorul oficial al Republicii Moldova* nr. 155-156/72 din 4 mai 2023.
12. Opinia separată a dlui judecător Serghei Țurcan la Decizia Curții Constituționale nr. 41 din 4 aprilie 2023. În: *Monitorul oficial al Republicii Moldova* nr. 155-156/72 din 4 mai 2023.
13. Concurring opinion of Judge Pinto de Albuquerque in Case of *Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal* [GC], 6 November 2018, ECHR. Disponibil: <https://bit.ly/2WjgGWx> [Accesat: 01.06.2023]
14. HALLEVY, G. *The Matrix of Derivative Criminal Liability*. Heidelberg, New York, London: Springer, 2012. 308 p. ISBN 9783642281051.
15. Concurring opinion of Judge Pinto de Albuquerque in Case of *Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal* [GC], 6 November 2018, ECHR. Disponibil: <https://bit.ly/2WjgGWx> [Accesat: 01.06.2023]