

**NORMELE DE INCRIMINARE ÎN ALB:  
PROBLEME DE ACCESIBILITATE**

*Mihaela BOTNARENCO*

**CZU: 343.01**

[mihaelabotnarenco@gmail.com](mailto:mihaelabotnarenco@gmail.com)

Accesibilitatea legii penale constituie una dintre exigențele principiului legalității incriminării și pedepsei, ce reclamă aducerea la cunoștința publică a normelor penale și intrarea lor în vigoare. Astfel, potrivit alin.(2) art.23 din Constituția Republicii Moldova „*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*”.

Așa cum se desprinde din conținutul art.76 al Constituției în coroborare cu art.56 alin.(1), (4), (5) din Legea nr.100 cu privire la actele normative din 22.12.2017, o lege întrunește condiția accesibilității, dacă este publicată în „Monitorul Oficial” și dacă este în vigoare. Publicarea legilor în Registrul de Stat al actelor juridice trebuie privită ca o condiție suplimentară ori complementară prevăzută de Legea nr.100 din 22.12.2017, care nu substituie obligația de a publica legile în „Monitorul Oficial”. Cu atât mai mult, publicarea legilor pe paginile web oficiale ale autorităților publice sau prin afișarea lor în locuri autorizate constituie numai un mecanism complementar (și discreționar) de distribuire a lor și nicidecum unul alternativ.

În context, reiterăm că accesibilitatea legii nu se reduce numai la condiția de publicare, ci vizează și intrarea acesteia în vigoare. Concluzia se desprinde *inter alia* din constatările Curții Constituționale: accesibilitatea legii are în vedere aducerea la cunoștința publică a actelor normative și intrarea în vigoare a acestora, care se realizează în baza articolului 76 din Constituție, legea fiind publicată în „Monitorul Oficial” (*a se vedea*: Hotărârea Curții Constituționale nr.2 din 23.01.2020).

Acestea fiind spuse, am fi înclinați să credem că prin raportare la legea penală cerința accesibilității nu generează controverse. Or, legalitatea incriminării și pedepsei este un principiu fundamental, prevăzut atât în Codul penal (art.3), cât și în Constituție (art.22). În plus,

potrivit art.72 alin.(3) lit. n) din Legea fundamentală „prin lege organică se reglementează infracțiunile, pedepsele și regimul executării acestora”.

Într-adevăr, normele penale unitare, precum și cele divizate (incomplete) care fac trimitere internă (la o normă prevăzută în legea penală) ori externă (la o normă prevăzută de altă lege), nu ridică, în principiu, o problemă de accesibilitate. Accesibilitatea la legea penală se poate realiza mai dificil în cazul normelor penale incomplete care, pentru a-și întregi conținutul, fac trimitere externă la prevederile unui act normativ inferior legii (cum ar fi cazul normelor de incriminare *in alb*, altfel denumite – dispoziții/norme de blanchetă). În astfel de cazuri, deși, din punct de vedere formal, norma penală și cea la care se face trimitere (norma completatoare) rămân a fi autonome, din punct de vedere material, ele alcătuiesc o construcție juridică integră, definind în procesul de aplicare o unică prevedere legală.

*In concreto*, în ipoteza normelor de incriminare *in alb*, problematica de accesibilitate este în corelație cu norma completatoare. Or, după cum se afirmă în doctrină: „Deseori, se dovedește a fi mai importantă obligația de a cunoaște totalitatea actelor normative de referință și conținutul acestora, decât obligația de a cunoaște conținutul legii penale. În timp ce dispoziția normei penale este stabilă, conținutul actului normativ de referință poate suferi modificări în repetate rânduri” [1, p.41]. În plus, dificultățile de accesibilitate se amplifică în funcție de cantitatea și calitatea textelor de referință.

Constituția prevede *expressis verbis* obligația de publicare în „Monitorul Oficial” a legilor, decretelor Președintelui, hotărârilor și ordonanțelor adoptate de Guvern. Totodată, din prevederile alin.(1), (4), (5) art.56 din Legea nr.100 din 22.12.2017 nu se desprinde explicit dacă, în raport cu unele acte normative de rang inferior legii (altele decât cele pentru care este stabilită prin lege, cu titlu special, obligația de publicare în „Monitorul Oficial”), prevederea de la alin.(5) art.56 propune o ipoteză alternativă de publicare ori una complementară (și discreționară) regulii specificate la alin.(5) din cadrul aceluiași articol. În alți termeni, se pune întrebarea: oare anumite categorii de acte normative de rang inferior legii pot satisface

cerința accesibilității numai prin publicarea lor pe paginile web oficiale ale autorităților publice sau prin afișarea lor în locuri autorizate, indiferent dacă au fost sau nu publicate în „Monitorul Oficial”?

Din aprecierile Curții Constituționale consemnate în Decizia nr.44 din 14 mai 2018 se desprind constatări controversate. *In concreto*, instanța de contencios constituțional a menționat că: „*Sub aspectul accesibilității regulilor și metodelor de acordare a asistenței medicale (la care face trimitere art.213 CP RM – n.a.), Ministerul Sănătății a publicat protocoalele instituționale, ghidurile și standarde medicale pe pagina web a instituției. Chiar dacă nu au un caracter de lege, Curtea consideră că aceste acte corespund cerințelor de accesibilitate (a se vedea Osmanoglu și Kocabaş v. Elveția, 10 ianuarie 2017, §53)*”. Dilematic este că instanța de contencios nu numai că recunoaște că „regulile și metodele de acordare a asistenței medicale” nu au caracter de lege (soluție de tehnică legislativă general admisă în jurisprudență și doctrină), dar mai și susține că nu este obligatoriu ca prevederile respective să aibă caracter normativ [*a se vedea argumentele Curții expuse în pct.21-25*] – ipoteză care, în viziunea noastră, este incompatibilă cu principiul legalității. Cu privire la caracterul prevederilor la care face trimitere art.213 CP RM, în doctrină se regăsește o notă de clarificare: „Regulamentele, instrucțiunile, regulile, protocoale instituționale, ghiduri, standarde de calitate a serviciilor medicale și alte acte de acest tip, trebuie să fie aprobate prin hotărâre sau ordin care se semnează de către conducătorii autorității emitente – Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, fac parte din categoria actelor normative și trebuie să fie publicate în Monitorul Oficial al Republicii Moldova sau pe pagina web a Ministerului Sănătății (subl. ne aparține)” [2, p107]. Din opinia reflectată mai sus, se deduce că publicarea unor acte normative de rang inferior legii pe pagina web ale autorităților publice poate constitui, în raport cu publicarea în „Monitorul Oficial”, un mecanism alternativ de asigurare a accesibilității prevederilor normative. În orice caz, prin prisma exigenței de accesibilitate a legii, apreciem a fi destul de fragile trimiterile pe care le fac normele penale la prevederi din acte normative publicate doar pe paginile web, cu atât mai mult că adesea este dificil de identificat durata de acțiune a acestor acte.

Bunăoară, în Decizia nr. 44 din 14.05.2018, Curtea Constituțională s-a pronunțat pozitiv asupra accesibilității prevederilor completatoare a art.213 CP RM prin prisma publicării lor pe pagina web a Ministerului Sănătății, însă a omis să se expună pe marginea posibilităților de identificare a limitelor temporare de aplicare a acestor norme, în condițiile în care unele dintre acele acte conțineau numai informația cu privire la data adoptării/aprobării/emiterii respectivelor acte, nu și data intrării în vigoare/ieșirii din vigoare a acestora și nici data publicării lor [3, p.83]. Or, tocmai intrarea în vigoare a actului normativ marchează momentul în care acesta începe să producă efecte juridice pentru toate subiectele de drept cărora li se adresează, după cum ieșirea din vigoare a actului normativ semnifică încetarea acțiunii acestora. În context, iterăm că procedul de trimitere a normei penale la un text specificat într-un act fără forță juridică este incompatibil cu principiul legalității incriminării și pedepsei. În legătură cu acest subiect, în literatura de specialitate s-a arătat că: „[...] Actul extrapenal potențial aplicabil trebuie să aibă forță juridică, adică să fie publicat în „Monitorul Oficial”. Nu este exclus ca sistemul de referință al normei de drept penal să fie un act extrapenal fără forță juridică. În aceste condiții, este greșită calificarea unei fapte prejudiciabile potrivit legii penale prin efectuarea alegației către o normă dintr-un act normativ ce nu poate produce efecte juridice” [1, p.42]. În consonanță cu această opinie este și poziția doctrinară conform căreia calificarea faptei prin completarea normei incriminatorii cu o normă prevăzută într-un act normativ fără forță juridică (care nu este publicat în „Monitorul Oficial”) presupune efectuarea calificării în baza unei norme incomplete, lucru care este inadmisibil [4, p. 325].

Ulterior, cu privire o altă sesizare (Sesizarea 62a), în care deopotrivă a fost invocată lipsa de accesibilitate a prevederilor infralegale ce completau o normă prevăzută de lege, prin Hotărârea nr.18 din 30 iunie 2020, Curtea Constituțională a reținut *că procedul de concretizare a măsurilor prevăzute de lege (în speță – legea contravențională) prin prevederi din acte normative infralegale, din perspectiva criteriilor calității legii, de principiu, este admisibilă, dacă este asigurat un control de legalitate eficient asupra acestor acte*

*normative*” [pct.97]. Curtea a reiterat compatibilitatea recurgerii la dispoziții de trimitere în legea penală cu principiul legalității incriminării și pedepsei, făcând referire *inter alia* la aprecierile Curții Europene în materie [pct.90-93]. Interesant este că, în acest caz, instanța de contencios constituțional s-a referit numai cu privire la accesibilitatea incriminării cadru prevăzute de lege (art.76<sup>1</sup> alin.(1) Cod contravențional), apreciind că „normele contestate corespund criteriului examinat, deoarece sunt publicate în Monitorul Oficial al Republicii Moldova [pct.88]. Curtea a refuzat însă să se expună în privința calității normelor completatoare incluse în actele normative subordonate legii apreciind că aceste prevederi „*pot fi analizate prin prisma principiului legalității, de către instanțele de judecată*” [pct.103].

**În concluzii**, apreciem că în cazul normelor de incriminare *în alb*, cerința de accesibilitate se extinde și asupra normei completatoare. O normă completatoare extralegală întrunește exigența accesibilității numai dacă este publicată în condițiile prevăzute de lege și doar dacă este în vigoare. Altfel spus, contravin accesibilității legii penale: trimiterile în cascadă, precum și trimiterile la acte fără forță juridică ori nepublicate corespunzător exigențelor.

**Referințe:**

1. COPEȚCHI, S, HADÎRCA, I. *Calificarea infracțiunilor: Note de curs*. Chișinău: Tipografia Centrală, 2015. 352 p. ISBN 978-9975-53-547-2.
2. POPESCU, D. Opinie privind neconstituționalitatea dispoziției normei prevăzute la art.213 Cod penal. Studiu de caz. În: *Realități și perspective ale învățământului juridic național: culegerea comunicărilor, conferința științifică națională cu participare internațională, 01-02 octombrie 2019*. Chișinău: CEP USM, 2020, vol.II, pp.95-112. ISBN 978-9975-149-88-4
3. STATI, V. Încălcarea din neglijență a regulilor și metodelor de acordare a asistenței medicale, privită prin prisma Deciziei Curții Constituționale nr.44/2018. În: *Studia Universitatis Moldaviae*, 2019, nr. 3 (123), pp.82-93 ISSN 1814-3199.
4. POPENCO, A. Examen teoretico-practic privind fapta prejudiciabilă a infracțiunilor de neglijență în serviciu (art. 329 CP RM). În: *Realități și perspective ale învățământului juridic național: culegerea comunicărilor, conferința științifică națională cu participare internațională, 01-02 octombrie 2019*. Chișinău: CEP USM, 2020, vol. II, pp.318-329. ISBN 978-9975-149-88-4.