



Parlamentul
Republicii Moldova

GN nr. 35

23 aprilie 2021

Deputat în Parlamentul Republicii Moldova

Biroului Permanent al Parlamentului Republicii Moldova

În conformitate cu art.73 din Constituția Republicii Moldova și art. 47 din Regulamentul Parlamentului, se înaintează cu titlu de inițiativă legislativă, Proiectul de hotărâre privind anularea prin retragere parțială a Hotărârii Parlamentului nr. 121 din 16 august 2019 privind numirea unui judecător al Curții Constituționale

Anexe:

1. Proiectul de Hotărâre;
2. Nota informativă.

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr. 133		
"23"	04	2021
Ors		

Deputați în Parlament:

Gugauz F.
Dolintă A.
Lebedinschi A.
Lozovan Y.
S. Smirnov
A. Pilipetcaia
D. Lipskii
Golnari A.
Pascaru Nicolae
Evtodiev Vitalii

Femeșelă C.
Grigore Novac
R. Munteanu
I. Kolesol
Radvan M.
Ivanovici R.
Burdaja
Boles Vasile
Ilsatzi A.
Nizorenco V.
Neterovschi I.2.
Turcan N.
Marian Mihail

VARRAN 6. *[Signature]*
DARDANARIA *[Signature]*
Oduoraleo U *[Signature]*

[Faint, illegible handwritten text]

HOTĂRÎRE

privind anularea prin retragere parțială a Hotărârii Parlamentului nr. 121 din 16 august 2019 privind numirea unui judecător al Curții Constituționale

Descriere succintă a procedurii administrative care a stat la baza emiterii actului

Comisia juridică, numiri și imunități prin decizia din 01 iulie 2019 a inițiat concurs pentru selectarea candidaților la funcția de judecător al Curții Constituționale din partea Parlamentului. Termenul limită pentru depunerea dosarului de participare la concurs a fost stabilit, cu începere de la 02 iulie 2019 pînă la 12 iulie 2019.

La data de 22 iulie 2019 a fost anunțată lista celor admiși la concurs și stabilită ziua concursului, 24 iulie 2019, pentru 2 poziții de judecător al Curții Constituționale din partea Parlamentului.

Prin Decizia din 01 iulie 2019 a fost aprobat Regulamentul cu privire la organizarea și desfășurarea concursului pentru selectarea candidaților la funcția de judecător al Curții Constituționale din partea Parlamentului.

Regulamentul cu privire la organizarea și desfășurarea concursului pentru selectarea candidaților la funcția de judecător al Curții Constituționale din partea Parlamentului constituie **un act administrativ normativ obligatoriu**.

Potrivit art. 12 din Codul administrativ, **un act administrativ normativ este actul juridic subordonat legii** adoptat, aprobat sau emis de o autoritate publică **în baza prevederilor constituționale sau legale, care nu se supune controlului constituționalității** și stabilește **reguli de aplicare obligatorii** pentru un număr nedeterminat de situații identice.

Conform art. 5 din Codul administrativ actul administrativ **este o formă a activității administrative** realizată de autoritățile publice **în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii și se aplică nemijlocit legea**.

La data de 24 iulie 2019 a fost desfășurat concursul, învingători ai concursului conform pct. 26 din Regulamentul cu privire la organizarea și desfășurarea concursului pentru selectarea candidaților la funcția de judecător al Curții Constituționale din partea Parlamentului au fost, domnul Grosu Vladimir și domnul Eșanu Nicolae.

Prin Hotărârea Parlamentului nr. 121 din 16.08.2019 în calitate de judecător al Curții Constituționale din partea Parlamentului a fost numit doamna Domnica Manole și domnul Vladimir Țurcan.

Conform art. 10 alin. (1) din Codul administrativ, actul administrativ individual este orice dispoziție, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

Astfel, în conformitate cu prevederile art. art. 10 alin. (1) și 11 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ, Hotărârea Parlamentului nr. 121 din 16.08.2019 reprezintă **un act administrativ individual ilegal favorabil**.

Numirea judecătorilor Curții Constituționale din partea Parlamentului, Consiliului Superior al Magistraturii și Guvernului se realizează prin acte juridice, care după natura juridică constituie acte administrative individuale și pot fi supuse controlului judecătoresc.

Motivarea retragerii actului administrativ individual.

Art. 21 alin. (1) – (2) din Codul administrativ **stipulează principiul legalității activității administrative**, astfel, autoritățile publice competente **trebuie să acționeze în conformitate cu legea și alte acte normative**. Exercițarea atribuțiilor legale **nu poate fi contrară scopului** pentru care acestea au fost reglementate.

Conform art. 139 alin. (3) din Codul administrativ, **un act administrativ individual rămîne valabil atîta timp cît nu este retras**, revocat sau anulat într-un alt mod ori nu s-a consumat prin expirarea timpului sau într-un alt mod.

Retragerea unui act administrativ individual ilegal favorabil constituie o **modalitate de anulare și încetare a valabilității acestuia**, dacă actul nu corespunde principiului legalității în întreaga sa dimensiune.

Aprecierea legalității sau ilegalității unui act administrativ individual **se face în funcție de situația la momentul emiterii lui**, prin raportarea acestuia la actele normative ce reglementează temeiul, competența și procedura de emitere a lui.

La emiterea actului administrativ individual de numire a doamnei Domnica Manole au fost încălcate mai multe norme de drept, care au ca obiect de reglementare condițiile de numire în funcția de judecător al Curții Constituționale, inclusiv normele privind organizarea și desfășurarea concursului.

Domnica Manole a fost numită în funcția de judecător al Curții Constituționale cu încălcarea criteriului juridic de **înalță competență profesională**. În general competența constă în capacitate a cuiva de a se pronunța asupra unui lucru, pe temeiul unei cunoașteri adânci a problemei în discuție. Scopul acestei condiții subiective rezidă în aceea de a numi în funcția de judecător constituțional, doar pe acel care în virtutea **înaltei competențe profesionale este capabil să asigure independența și imparțialitatea jurisdicției constituționale**.

Sub aspectul verificării condițiilor legale pe care persoana numită în funcția de judecător constituțional trebuie să le întrunească, Parlamentul reține că, în privința pregătirii juridice superioare și vechimea de cel puțin 15 ani în activitatea juridică sau în învățământul juridic superior, verificarea are la bază date concrete și obiective (criteriul formal sau obiectiv), susceptibile a fi supuse unui control judecătoresc.

În ceea ce privește condiția **înaltei competențe profesionale**, aceasta implică evaluarea și **decizia exclusivă a autorităților abilitate** de Constituție și lege să facă numirea, **în temeiul unor aprecieri proprii**.

Prin urmare, **marja de apreciere a Parlamentului** în exercitarea atribuției de a numi judecătorii constituționali nu este limitată la verificarea aspectelor de legalitate pe care le presupune îndeplinirea condițiilor obiective, cuantificabile (actul normativ stabilind în ceea ce privește rangul studiilor și al vechimii juridice nivelul minimal al condițiilor pe care persoana numită trebuie să le respecte), **ci vizează și aspecte de discreție**, având libertate absolută, în acest caz, de a alege o anumită persoană apreciată a întruni condiția înaltei competențe profesionale.

Potrivit poziției preeminente a Parlamentului în sistemul autorităților publice ale Republicii Moldova, el exercită prerogative de cea mai mare însemnătate pentru activitatea de stat, fiind, în întregul său, expresia suveranității naționale rezultată din alegerile parlamentare. Între aceste prerogative, alături de cea privitoare la adoptarea legilor, este și activitatea de numire în funcțiile de demnitate publică.

Parlamentul nu poate desfășura, în plenul său, o atare activitate fără a beneficia de suportul informațional necesar pentru a-și formula o opinie corectă asupra persoanelor care urmează a fi desemnate pentru exercitarea atribuțiilor pe care funcția de demnitate publică o implică.

Rolul Comisiei juridice, numiri și imunități în procedura de numire a judecătorilor constituționali este tocmai acela de a culege și a oferi acele informații necesare plenului Parlamentului spre a-și fonda, în mod optim și legal emiterea actului administrativ individual.

Astfel, Comisia întocmește un raport prin care prezintă plenului Camerei toate informațiile cu privire la profilul candidatului: cariera profesională, **probitatea morală**, experiența în domeniul juridic sau calitățile individuale, elemente ce se circumscriu noțiunii de „**înaltă competență profesională**”.

Domnica Manole a menționat că, meritele ei de a deveni judecător al Curții Constituționale constă în faptul că, în ultimii trei ani, ar fi fost pe baricade. Totodată, Domnica Manole, a picat concursul la Guvern, Consiliul Superior al Magistraturii și Parlament, fapt ce denotă o lipsă totală a profesionalismului în materia dreptului constituțional, organizarea, funcționarea și realizarea puterii de stat, în condițiile statului de drept, democratic, constituțional și formei de guvernământ al Republicii parlamentare.

Domnica Manole **nu a întrunit criteriului de integritate (reputație ireproșabilă)**. Din acest considerent dînsa nu a fost admisă la concursul organizat de Guvernul Republicii Moldova, în persoana Prim-ministrului doamna Maia Sandu. Faptul respectiv a fost anunțat de către ministrul justiției, Stamate Olesea (actualul consilier pe justiție a Președintelui Maia Sandu) și doamna Domnica Manole, care a declarat că a primit o scrisoare de refuz în admiterea la concursul organizat.

Prin urmare, refuzul de admitere la concursul organizat de Guvernul Republicii Moldova constituie un act administrativ individual defavorabil obligatoriu pentru Domnica Manole conform art. 10 alin. (1) și 11 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ.

Conform art. 139 alin. (4) din Codul administrativ **actele administrative individuale se respectă de către autoritatea publică emitentă, alte autorități publice, destinatarii acestora și persoanele terțe**.

Actul administrativ individual nominalizat n-a fost contestat de către Domnica Manole, el obținând și puterea lucrului decis conform art. 140 din Codul administrativ.

În aceste circumstanțe, Comisia juridică, numiri și imunități și Parlamentul Republicii Moldova nu doar că **avea obligația să nu o accepte pe Domnica Manole la concurs**, dar mai mult să nu o numească în funcția de judecător al Curții Constituționale.

Totodată, conform pct. 3 lit. d) – h) din Regulamentul cu privire la organizarea și desfășurarea concursului pentru selectarea candidaților la funcția de judecător al Curții Constituționale din partea Parlamentului, candidatul la funcția de judecător al Curții Constituționale trebuie să dea dovadă de înaltă competență profesională și de reputație ireproșabilă. Potrivit pct. 11 din Regulamentul cu privire la organizarea și desfășurarea concursului pentru selectarea candidaților la funcția de judecător al Curții Constituționale din partea Parlamentului, neîntrunirea condițiilor de eligibilitate sau lipsa reputației ireproșabile reprezintă temei de neadmitere la concurs.

Astfel, lipsa **criteriului de integritate (principiul general al reputației ireproșabile)**, ca un element al înaltei competențe profesionale și lipsa înaltei competențe profesionale au viciat *ab initio* actul administrativ individual de numire a doamnei Manole Dominica în funcția de judecător al Curții Constituționale, din perspectiva respectării de către ea a jurământului, exercitării atribuțiilor cu imparțialitate și în respectul Constituției.

Totodată, Parlamentul Republicii Moldova constată că, **măsura de retragere** a actului administrativ de numire a doamnei Domnica Manole în funcția de judecător al Curții Constituționale este prevăzută de lege, iar ultima nu poate beneficia de protecția încrederii legitime și principiul securității juridice.

Doamna Domnica Manole a cunoscut despre circumstanțele nominalizate la momentul emiterii actului administrativ individual ilegal favorabil, pe când protecția încrederii este legată de buna-credință, care constă în faptul că, destinatarul actului administrativ nu cunoștea la momentul comunicării actului administrativ despre ilegalitatea lui sau nu cunoștea acest fapt din neglijență gravă.

Protecția încrederii în dreptul public este un element al securității juridice. Conform art. 30 din Codul administrativ, autoritățile publice nu pot întreprinde măsuri cu efect retroactiv, cu excepția cazurilor prevăzute de lege. Autoritățile publice nu pot întreprinde măsuri care să afecteze situațiile juridice definitive sau drepturile dobândite, **decît în situații în care, în condițiile stabilite de lege, acest lucru este absolut necesar pentru interesul public.**

Or, conform art. 19 din Codul administrativ, **interesul public vizează ordinea de drept, democrația, garantarea drepturilor și a libertăților persoanelor, precum și obligațiile acestora, satisfacerea necesităților sociale, realizarea competențelor autorităților publice, funcționarea lor legală și în bune condiții.**

În temeiul, art. art. 6, 21, 53-54, 69, alin.1 și alin.3 144 alin. (1) din Codul administrativ,

PARLAMENTUL ADOPTĂ PREZENTA HOTĂRÎRE.

Art. 1. – Anulează prin retragere în parte cu efect pentru viitor actul administrativ individual ilegal favorabil și anume Hotărîrea Parlamentului nr. 121 din 16 august 2019 privind numirea doamnei Domnica MANOLE în funcția de judecător al Curții Constituționale.

Art. 2. - Prezenta hotărîre intră în vigoare și este executorie la data adoptării.

Art. 3. - Prezenta hotărîre poate fi contestată, în termen de 30 zile, cu cerere prealabilă adresată Parlamentului Republicii Moldova.

PREȘEDINTELE PARLAMENTULUI

Notă informativă

la proiectul de hotărâre privind anularea prin retragere parțială a Hotărârii Parlamentului nr. 121 din 16 august 2019 privind numirea unui judecător al Curții Constituționale

Autorul proiectului de hotărâre este un grup de deputați ai Parlamentului Republicii Moldova.

Condițiile care au impus elaborarea proiectului de act normativ și finalitățile urmărite:

Cu referire la independența judecătorului constituțional, obligativitatea respectării jurământului și a obligațiilor funcției.

Independența Curții Constituționale ca instituție în ansamblu și independența fiecărui judecător în parte este stipulată în art. 134, alin. (2), art. 137, art. 139 din Constituție, precum și în Legea cu privire la Curtea Constituțională și în Codul jurisdicției constituționale, potrivit cărora Curtea Constituțională este independentă de orice altă autoritate publică și se supune numai Constituției, iar independența judecătorească este asigurată prin imunitate, inamovibilitate și incompatibilitate.

De altfel, gradul de pregătire a și calitățile profesionale și de integritate constituie factorul cheie în asigurarea principiilor independenței, legalității și egalității la realizarea justiției constituționale. Iar în aceste condiții personajul-cheie într-o autoritate de jurisdicție constituțională este **judecătorul**.

Statutul judecătorului Curții Constituționale, care cumulează drepturile și obligațiile acestuia, inclusiv garanțiile și incompatibilitățile funcției au fost consfințite constituțional exclusiv pentru a asigura gradul necesare de independență. Or, în acest context utilizarea acestor garanții pentru suprimarea Constituției și adoptarea unor decizii contrare Legii supreme, înseamnă utilizarea unui drept pentru atingerea scopurilor personale, sau altfel spus ignorarea jurământului depus într-o atingerea unui scop determinat. Elemente care denotă printre altele un conflict de interese dintre potențialele intenții ale autorului sesizării și judecătorului constituțional.

Astfel, deși Legea cu privire la Curtea Constituțională stabilește un șir de garanții pentru ca judecătorii să-și poată îndeplini atribuțiile, principalele fiind independența, inamovibilitatea, imunitatea, este cert că **acestea nu pot fi utilizate în alte scopuri decât realizarea justiției constituționale**.

În ceea ce privește efectul principiului inamovibilității în raport cu prezenta hotărâre, apreciem că rolul și aplicabilitatea acestui principiu urmează a fi examinat exclusiv prin prisma valorii sale constituționale și a

sensului pentru care a fost consacrat. Or, după cum bine se cunoaște, utilizarea unei norme într-un alt scop decât a fost respectiva concepută presupune nimic altceva decât rea credință, iar pe cale de consecință, **acest fapt îi devine imputabil judecătorului constituțional.**

Or, toate facilitățile și drepturile specifice îi sunt oferite judecătorului Curții pentru a nu accepta acte de corupție și pentru a rezista tuturor tentativelor de influențare. În aceste condiții subliniem că, Potrivit articolului 6 din Protocolului al Patrulea la Acordul general privind privilegiile și imunitățile Consiliului Europei din 1960, imunitatea se garantează judecătorilor Curții Europene a Drepturilor Omului după cum urmează: *„Privilegiile și imunitățile sunt acordate judecătorilor nu în beneficiul personal, ci pentru a le garanta exercitarea funcțiilor în mod independent”*.

Cu referire la integritate judecătorilor constituționali, suspiciunile de corupție asupra persoanelor cu funcții de demnitate publică și statul de drept.

Curtea Constituțională este constituită *intuitu personae*, avînd în vedere persoana judecătorilor constituționali, care sunt chemați să realizeze justiția constituțională, în special Președintele Curții care poartă responsabilitate personală pentru întreaga funcționare a Înaltei Curți.

În acest sens, prin prisma logicii juridice, dar și a unor exigențe de ordin moral, este inacceptabil ca, în cazul în care Parlamentul a atestat caracterul captiv al Curții Constituționale prin prisma acțiunilor unor judecători, ultimii să exercite în continuare funcțiile de magistrați constituționali.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului consideră că principiul statului de drept, menționat în preambulul Convenției, este „un element al patrimoniului spiritual comun al statelor membre ale Consiliului Europei”. Acest principiu al statului de drept a fundamentat, în special, cerința stabilită de Curte de protecție adecvată împotriva ingerințelor arbitrare ale puterii publice (*a se vedea, inter alia, Hotărârile CEDO Engel și alții v. Olanda din 8 iunie 1976, Klass și alții v. Germania 6 septembrie 1978, Malone v. Regatul Unit din 2 august 1984 etc.*).

Astfel, valorile statului de drept sunt consacrate în Preambulul Declarației Universale a Drepturilor Omului. Rezoluția Comisiei ONU pentru Drepturile Omului 32/2005 privind democrația și statul de drept abordează elemente ale separației puterilor, supremației legii și ale egalității tuturor în fața legii. Acest document, *inter alia* prevede că „nici o instituție sau persoană publică sau privată nu este mai presus de lege”.

În Rezoluția Adunării Parlamentare a Consiliului Europei nr. 1594 (2007) privind „principiul statului de drept” se recunoaște că această noțiune este percepută de către statele europene ca fiind o valoare comună și un principiu fundamental pentru o mai mare unitate.

În Decizia Consiliului Ministerial al OSCE nr. 7/08 privind consolidarea statului de drept în spațiul OSCE, statele participante la OSCE sunt invitate să-și onoreze obligațiile privind respectarea statului de

drept, atât la nivel internațional, cât și național, inclusiv în toate aspectele legate de legislația lor, administrație și justiție. De asemenea, în același document, statele sunt încurajate să-și consolideze eforturile în vederea sporirii, *inter alia*, a responsabilității instituțiilor de stat și a persoanelor oficiale, a respectării statului de drept în administrația publică, precum și a **rolului curților constituționale** ca instrument pentru asigurarea respectării în toate instituțiile de stat a principiilor statului de drept, democrației și drepturilor omului.

Exigențele statului de drept presupun asigurarea legalității, securității juridice, interzicerea arbitrariului, accesul la justiție în fața instanțelor judecătorești independente și imparțiale, inclusiv controlul judiciar al actelor administrative, respectarea drepturilor omului, nediscriminarea și egalitatea în fața legii [*Raportul Comisiei de la Veneția privind statul de drept, CDLAD(2011)003rev, Strasbourg, 4 aprilie 2011, § 41*].

În jurisprudența sa constantă Curtea Constituțională a menționat că, „corupția submină democrația și statul de drept, conduce la încălcarea drepturilor omului, subminează economia și erodează calitatea vieții. Prin urmare, lupta împotriva corupției este parte integrantă a asigurării respectării statului de drept.”.

De altfel, în Hotărârea nr.4 din 22 aprilie 2013, Curtea Constituțională a statuată că „În conformitate cu principiul fundamental al statului de drept, persoanele aflate în funcții de conducere trebuie să demonstreze că îndeplinesc **standarde ridicate în materie de integritate**. În plus, în cazul în care se constată neîndeplinirea condiției, ignorarea acestor constatări și numirea/menținerea în funcții de conducere a unor persoane asupra cărora planează **dubii privind integritatea reprezintă o sfidare a statului de drept**.” Or, statul de drept are valoare constituțională, iar această valoare trebuie respectată pe deplin.

Relevant cazului, articolul 56 din Constituție prevede că: „[...] Cetățenii cărora le sînt încredințate funcții publice [...] răspund de îndeplinirea cu credință a obligațiilor ce le revin [...]” Pe această cale, responsabilitatea reprezintă o valoare consacrată de Constituție.

Tot în practica sa, Curtea Constituțională a reținut, cu valoare de principiu, că statul de drept **nu este o ficțiune**, care are doar natură declarativă. Funcționarea statului de drept trebuie să se manifeste prin acțiuni practice.

În sensul celor sus spuse, reamintim că în iulie 2019, **doamna Domnica Manole a participat la concursului pentru selectarea candidaților la funcția de judecător al Curții Constituționale din partea Guvernului**. Pentru acel concurs, Executivul a adoptat Hotărârea nr.299 din 1 iulie 2019 prin care a aprobat Regulamentul desfășurării concursului. **Este un fapt de notorietate publică neadmiterea doamnei Manole la respectivul concurs. Motivul pentru care comisia de concurs a respins candidatura doamnei Manole a fost necorespunderea ei punctului 3 lit. h) a Hotărîrii**

299/2019, care impune necesitatea deținerii unei reputații ireproșabile.

În perioada de referință, Ministrul Justiției Olesia Stamate, (membru al CSM), a transmis o scrisoare „notă de poziție”, Consiliului în cadrul căreia recomanda „analizarea, cu mare atenție, a dosarelor unor candidați asupra cărora au fost ridicate semne de întrebare vizavi de integritatea sau profesionalismul lor, alții fiind excluși din competiție la Parlament sau Guvern pe motiv că nu au întrunit criteriile înaintate”, printre care se regăsea și numele Domnicăi Manole.

Totodată, în perioada exercitării funcției de judecător al Curții Supreme de Justiție, **doamnei Manole i-a fost aplicată sancțiunea disciplinară sub formă de avertisment** de către Consiliul Superior al Magistraturii, motivul sancționării fiind că în pofida Codului de etică și conduită a judecătorului, **doamna Manole a oferit consultații în biroul său** ex-președintelui Consiliului Municipal Chișinău, Eduard Mușuc, cu privire la un proces în care acesta era participant.

Subsidiar, **doamna Manole figurează printre judecătorii** care au luat decizii în două cauze penale pierdute de Republica Moldova la Curtea Europeană pentru Drepturile Omului în cauza *Avram și alții contra Moldovei* și *HydePark și alții contra Moldovei*, urmare a condamnării Republicii Moldova pe aceste cauze Executivul a fost obligat să achite reclamanților despăgubiri consistente care au afectat bugetul de stat.

Pentru argumentele enunțate, Parlamentul consideră că judecătorul constituțional Domnica Manole, **admițând o eroare cu intenție clară** a încălcat jurământul depus la 16 august 2019, precum și dat fiind viciile de integritate care planează asupra, fapte care impun adoptarea prezentei hotărâri. Or, dacă se face abuz sau se utilizează greșit puterea judiciară, aceasta nu poate servi scopului pe care îl urmărește.

Or, Comisia de la Veneția a reținut, într-o opinie anterioară (CDL-AD(2019)012), *paragraful 56*), că într-un stat guvernat de preeminența dreptului este esențial ca **organele constituționale să adopte decizii în perimetru limitelor autorității și responsabilității lor legale**. Dacă nu se întâmplă așa, aceasta **poate submina grav puterea instituțiilor de stat a țării potrivit Constituției**, și poate compromite în mod ireparabil funcționarea democratică a acestora. Prin urmare, este esențial ca Curtea Constituțională să decidă în limitele autorității și responsabilității sale legale. Așadar, o Curte Constituțională ar trebui să respecte normele adecvate de procedură, să garanteze drepturile fundamentale ale omului și să respecte separația puterilor, democrația și preeminența dreptului. Limitele competențelor și responsabilitățile unei Curți Constituționale sunt stabilite în chiar Constituție.

Grigore Novac
Vorile Bolea 