



DEPUTAT ÎN PARLAMENTUL REPUBLICII MOLDOVA

MD-2073, Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfint 105

www.parlament.md

15 decembrie 2015

S nr. 18

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA

str. Alexandru Lăpușneanu, 28
Chișinău MD 2004
Republica Moldova

SESIZARE

*prezentată în conformitate cu articolul 25 lit. g) din Legea nr. 317-XIII
din 13 decembrie 1994 cu privire la Curtea Constituțională și
articolele 38 alineat 1 litera g) și 39 din Codul Jurisdicției
constituționale nr. 502-XIII din 16 iunie 1995*

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA		
INTRARE NR. <u>576</u>		
<u>15</u>	<u>12</u>	<u>20 15</u>

I. AUTORII SESIZĂRII:

- 1. Vasile BOLEA**
- 2. Deputat în Parlamentul Republicii Moldova**
3. Adresa pentru corespondență: mun. Chișinău, str. Columna 148/1

- 4. Adrian LEBEDINSCHI**
- 5. Deputat în Parlamentul Republicii Moldova**
6. Adresa pentru corespondență: mun. Chișinău, str. Columna 148/1

II. OBIECTUL SESIZĂRII

Prezenta sesizare are ca obiect de examinare interpretarea unor prevederi din Constituția Republicii Moldova (publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12 august 1994).

III. JUSTIFICAREA SOLICITĂRII DE INTERPRETARE A CONSTITUȚIEI

Generalități

La data de 29 iulie 1994 a fost adoptată Constituția Republicii Moldova, care la art. 4 stabilește:

(1) Dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile omului se interpretează și se aplică în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care Republica Moldova este parte.

(2) Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte și legile ei interne, prioritate au reglementările internaționale.

Iar la art. 23 al. 2 Constituția stabilește:

„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.”

La data de 24 iulie 1997 Republica Moldova a ratificat Convenția Europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, precum și unele protocoale adiționale la aceasta (în continuare – Convenție).

Conform art. 6 din Convenție statele semnatare au obligația de a veghea respectarea principiului certitudinii juridice. Acest concept care este dezvoltat în precedentul Curții Europene pentru Drepturile Omului (în continuare – CEDO) și, printre altele, obligă statele la aplicarea uniformă a normelor naționale de către instanțele de judecată.

Spre regret, acest standard convențional nici până în prezent nu a fost implementat suficient cel puțin la nivel de instanțe de judecată, fapt care afectează grav drepturile constituționale ale cetățeanului.

Și acest fapt se datorează conflictelor de opinii cu privire la rolul precedentului judecătoresc în Republica Moldova.

Primii pași în domeniul respectiv au fost făcuți grație Președintelui Curții Supreme de Justiție, domnul Mihai Poalelungi (fost judecător CEDO), care a putut să convingă Parlamentul Republicii Moldova asupra necesității fixării caracterului obligatoriu al avizelor consultative emise de către Plenul Curții Supreme de Justiție (art. 12² din Codul de procedură civilă).

Un al doilea pas esențial în acest sens a fost făcută de către Înalta Curte, care, la **23 noiembrie 2015** a pronunțat hotărârea pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 54 din 21 februarie 2003 privind contracararea activității extremiste.

Conform hotărârii indicate supra Înalta Curte a invalidat unele prevederi legale pe motive de claritate și previzibilitate, urmare a existenței practicii judecătorești neuniforme cu referire prevederea legală declarată neconstituțională.

Totuși din hotărârea Înaltei Curți indicate supra se constată că, în cadrul speței deduse judecății sale, problema consta nu în practica neuniformă de aplicare a unei legi clare, dar în aceea că, practica neuniformă s-a datorat adoptării de către Parlament a unei legi neclare.

În cadrul prezentei sesizări însă, autorul vrea să cunoască dacă art. 4 și art. 23 din Constituție obligă Republica Moldova și în special instanțele judecătorești ale acestui stat să aplice uniform legislația în vigoare, care sânt criteriile pe care trebuie să se bazeze statul la aplicarea uniformă a legislației, care sânt condițiile de modificare a practicilor de aplicare a legii, este admisibilă devierea de la practica constantă de aplicare a unei legi etc.

Practică CEDO pertinentă referitoare la necesitatea uniformizării practicii judecătorești

Hotărârea Beian v. România din 06 decembrie 2007, cererea nr. 30658/05

„29. Guvernul susține că în timpul litigiului instanțele interne au respectat în întregime garanțiile de independență, imparțialitate, rapiditate, publicitate și păstrare a echilibrului procedural.

30. În opinia Guvernului, faptul că în cauze similare instanțele interne au dat câștig de cauză altor foști recruți, a căror situație era similară cu cea a reclamantului, nu a avut nicio influență asupra echității procedurii. În plus, Guvernul relevă că interpretarea pe care judecătorii interni au dat-o primului articol din Legea nr. 309/2002 era conformă cu jurisprudența Curții constituționale.

31. Reclamantul invocă faptul că interpretarea primului articol din Legea nr. 309/2002 a adus atingere principiului siguranței juridice. El expune faptul că soluția la care instanțele interne au ajuns în cauza sa erau în contradicție cu cele ale altor instanțe și în special ale Înaltei Curți de Casație, în baza cărora s-ar fi așteptat să aibă câștig de cauză.

32. Curtea reafirmă imediat că Convenția nu impune statelor contractante nicio obligație specifică de a repara nedreptățile sau prejudiciile cauzate înainte de a ratifica Convenția (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Kopeccky împotriva Slovaciei* [GC], nr. 44912/98, paragraful 35, CEDO 2004-IX).

33. Cu toate acestea, dacă statele decid mai întâi să adopte legi pentru a despăgubi victimele nedreptăților comise în trecut, acestea trebuie să fie puse în practică cu o claritate și o coerență rezonabilă pentru a evita pe cât posibil insecuritatea juridică și incertitudinea pentru subiecții de drept interesați. În această privință trebuie subliniat că incertitudinea, indiferent dacă este legislativă, administrativă sau jurisdicțională, este un factor important care trebuie luat în calcul pentru a aprecia conduita statului (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Broniowski împotriva Poloniei* [GC], nr. 31443/96, paragraful 151, CEDO 2004-V și *Păduraru împotriva României*, nr. 63252/00, paragraful 92, CEDO 2005-... (extrase)).

34. În cazul în speță, Curtea constată că, în temeiul Legii nr. 309/2002, nu puteau beneficia de măsurile reparatorii decât recruții care au prestat muncă forțată în unități aparținând D.G.M. Bazându-se pe principiul nediscriminării, pornind de la decizia pronunțată la 2 decembrie 2003, Înalta Curte de Casație, într-o serie de decizii, a extins însemnătatea acestei legi la toți recruții care au prestat o muncă forțată în timpul serviciului lor militar, fără a ține cont de subordonarea ierarhică a unităților militare din care au făcut parte.

35. Cu toate acestea, într-o altă serie de decizii pronunțate în cursul aceleiași perioade, Înalta Curte de Casație a desfășurat o jurisprudență contrară, din moment ce a respins, ca în cazul reclamantului, acțiunile recruților care au prestat muncă forțată în afara D.G.M.

36. În lipsa unui mecanism capabil să asigure coerența practicii chiar în cadrul celei mai înalte instanțe interne, aceasta din urmă a ajuns să pronunțe, uneori în aceeași zi, decizii diametral opuse în privința domeniului de aplicare a Legii nr. 309/2002 (a se vedea, de exemplu, deciziile din 11 ianuarie, 1 și 28 martie 2005).

37. Desigur, divergențele de jurisprudență constituie, prin natură, consecința inerentă a oricărui sistem judiciar care se bazează pe un ansamblu de instanțe de fond având autoritate asupra competenței lor teritoriale. Cu toate acestea, rolul unei instanțe supreme este tocmai acela de a reglementa aceste contradicții ale jurisprudenței (*Zielinski și Pradal și Gonzales și alții împotriva Franței* [GC], nr. 24846/94 și 34165/96 la 34173/96, paragraful 59, CEDO 1999-VII).

38. În cazul în speță, trebuie constatat că Înalta Curte de Casație se afla la originea acestor divergențe profunde și persistente în timp.

39. Această practică, ce s-a dezvoltat în cadrul celei mai înalte autorități judiciare din țară, este în sine contrară principiului siguranței publice, care este implicită în ansamblul articolelor Convenției și care constituie unul din elementele fundamentale ale statului de drept (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Baranowski împotriva Poloniei*, nr. 28358/95, paragraful 56, CEDO 2000-III). În loc să-și îndeplinească rolul său stabilind o interpretare de urmat, Înalta Curte de Casație a devenit ea însăși sursa nesiguranței juridice, micșorând astfel încrederea publicului în sistemul judiciar (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Sovtransavto Holding împotriva Ucrainei*, nr.

48553/99, paragraful 97, CEDO 2002-VII și *Păduraru* citat anterior, paragraful 98, și, *a contrario*, *Pérez Arias împotriva Spaniei*, nr. 32978/03, paragraful 70, 28 iunie 2007).

40. Curtea concluzionează deci că această incertitudine jurisprudențială a avut drept efect privarea reclamantului de orice posibilitate de a obține beneficiul drepturilor prevăzute de Legea nr. 309/2002, în condițiile în care altor persoane care au prestat o muncă forțată în afara D.G.M. li s-a recunoscut dreptul de a beneficia de dispozițiile acestei legi.”

Practică CEDO pertinentă referitoare la condițiile de schimbare a practicii judecătorești

„2. Cu privire la oportunitatea unei evoluții a jurisprudenței

50. Hotărârea *Pellegrin*, ultimul element important din lanțul care constituie evoluția jurisprudenței, trebuia să furnizeze un concept operațional pe baza căruia să se verifice, după caz, dacă, ținând seama de natura funcțiilor și responsabilităților pe care le implică, munca unui reclamant implica o participare directă sau indirectă la exercitarea puterii publice și la funcțiile care urmăresc apărarea intereselor generale ale statului sau ale altor colectivități publice. În continuare, trebuia stabilit dacă reclamantul, în cadrul uneia dintre aceste categorii de posturi, ocupa funcții care pot fi considerate care ținând de exercitarea puterii publice, adică dacă poziția persoanei în cauză în ierarhia statului era suficient de importantă sau de înaltă pentru a putea spune că participa la exercitarea autorității de stat

51. Cu toate acestea, cazul din speță arată că aplicarea criteriului funcțional poate conduce, în sine, la anomalii. În perioada în cauză, reclamantii aparțineau de Ministerul de Interne. Cinci dintre aceștia erau polițiști, funcție care ilustrează în mod perfect activitățile specifice ale administrației publice astfel cum sunt definite mai sus. Munca acestora implica o participare directă la exercitarea puterii publice și a funcțiilor care urmăreau apărarea intereselor generale ale statului. În ceea ce privește funcțiile de asistent, acestea erau pur administrative, lipsite de competență decizională sau de exercitarea directă sau indirectă a puterii publice; prin urmare, acestea nu puteau fi diferențiate de cele ale oricărui alt asistent administrativ care lucrează în sectorul public sau în sectorul privat. După cum a fost arătat mai sus, hotărârea *Pellegrin* menționa în mod expres poliția ca exemplu evident de activități care țin de exercitarea puterii publice și sustrăgea astfel o întreagă categorie de persoane din domeniul de aplicare al art. 6. Dintr-o aplicare strictă a „abordării *Pellegrin*” ar rezulta că, în prezenta cauză, asistentul administrativ beneficiază de garanțiile art. 6 § 1 în timp ce acest lucru nu este valabil pentru reclamantii polițiști, chiar dacă litigiul este identic pentru toate persoanele în cauză.

52. În plus, examinarea cauzelor soluționate după hotărârea *Pellegrin* arată că nu este ușor să se stabilească care sunt natura și statutul funcțiilor unui reclamant; de asemenea, categoria din care face parte acesta în cadrul funcției publice nu este întotdeauna ușor de stabilit pe baza rolului său efectiv. În anumite cazuri, gradul de apartenență la un anumit sector al funcției publice, care este suficient pentru a exclude aplicabilitatea art. 6 independent de natura responsabilităților persoanei în cauză, nu reiese în mod clar.

Astfel, în cauza *Kejka împotriva Poloniei* [(dec.), nr. 31439/96 și 35123/97, CEDO 2000-IX), Curtea a considerat că, deși reclamantul, declarat în incapacitate de a participa la lupta împotriva incendiilor, și-a desfășurat întreaga activitate ca profesor în corpul de pompieri, trebuie considerat că funcțiile sale, care implicau cercetări și acces la informații sensibile, țineau de domeniul apărării naționale – în care statul își exercită autoritatea suverană – și implicau o participare, chiar și indirectă, la executarea unei misiuni care urmărea apărarea intereselor generale ale statului (a se vedea, *a contrario*, *Frydlender împotriva Franței*, citată anterior, pct. 39). Prin urmare, art. 6 nu este aplicabil. Alt exemplu: în cauza *Kanaiev împotriva Rusiei* (nr.43726/02, pct. 18, 27 iulie 2006), în care reclamantul era un ofițer activ în marina rusă, un căpitan de rangul trei care, în acest temei, „(deținea) o parte din suveranitatea statului”, Curtea a hotărât că art. 6 § 1 nu se aplica, chiar dacă litigiul se referea la neexecutarea unei hotărâri pronunțate în favoarea persoanei în cauză cu privire la cheltuielile de deplasare contestate. În decizia *Verešová împotriva Slovaciei* (citată anterior), Curtea a exclus aplicarea art. 6 § 1 în ceea ce privește un jurist care lucra pentru poliție, din cauza naturii funcțiilor și

responsabilităților întregului serviciu de poliție, aparent fără să țină seama de rolul individual al reclamantului în cadrul organizației.

53. De altminteri, este în mod special frapant de constatat că, luată literal, „abordarea funcțională” implică excluderea aplicării art. 6 în litigii în care situația unui reclamant funcționar este asemănătoare cu cea a oricărui alt reclamant, adică în care conflictul care opune salariatul și angajatorul nu are legătură în mod special cu „legătura specială de încredere și loialitate”.

54. Cu toate acestea, caracterul determinant pentru funcția reclamantului, dar nu pentru natura litigiului, a fost confirmat în cauza *Martinie împotriva Franței* [(GC), nr. 58675/00, pct. 30, 12 aprilie 2006] în care Marea Cameră a hotărât că art. 6 § 1 era aplicabil, astfel cum a stabilit camera (decizia privind admisibilitatea din 13 ianuarie 2004) dar pentru un motiv diferit. În timp ce camera s-a bazat în principal pe natura litigiului dintre reclamant și stat – și anume obligația pentru persoanele în cauză de a rambursa plăți neautorizate – pentru a trage concluzia că obligațiile în litigiu aveau un caracter „civil” în sensul art. 6 § 1, cu aspectele de drept privat predominând în cauză, Marea Cameră a ținut seama de faptul că reclamantul era un funcționar care era contabil într-un liceu și nu participa la exercitarea puterii publice.

55. Curtea trebuie să concluzioneze că, astfel cum este aplicat în practică, criteriul funcțional nu a simplificat examinarea problemei privind aplicabilitatea art. 6 la procedurile în care un funcționar este parte și că, contrar celor intenționate, nu a adus mai multă certitudine în domeniu [a se vedea, *mutatis mutandis*, *Perez împotriva Franței* (GC), nr. 47287/99, pct. 55, CEDO 2004-I].

56. În acest context și pentru aceste motive, Curtea consideră că trebuie dezvoltat în continuare criteriul funcțional adoptat în cauza *Pellegrin*. Cu siguranță, este în interesul securității juridice, al previzibilității și al egalității în fața legii ca, în speță, Curtea să nu se îndepărteze fără un motiv întemeiat de precedentele sale; cu toate acestea, dacă aceasta nu reușește să mențină o abordare dinamică și evolutivă, o astfel de atitudine riscă să împiedice orice reformă sau îmbunătățire [a se vedea, *mutatis mutandis*, *Mamatkoulov și Askarov împotriva Turciei* (GC), nr. 46827/99 și 46951/99, pct. 121, CEDO 2005-I].

57. Hotărârea *Pellegrin* trebuie să fie re poziționată în contextul jurisprudenței anterioare a Curții și să fie înțeleasă ca o primă distanțare de vechiul principiu al inaplicabilității art. 6 la funcția publică și un prim pas către aplicabilitatea parțială. Această hotărâre reflectă postulatul de bază conform căruia anumiți agenți publici, din cauza funcțiilor lor, au o legătură specială de încredere și loialitate cu angajatorul acestora. Cu toate acestea, rezultă în mod clar din cauzele soluționate de atunci că, în numeroase state contractante, funcționarilor le este acordat accesul la o instanță, astfel încât aceștia pot prezenta revendicări privind salariul sau indemnizațiile, chiar și concedierea sau angajarea, în același fel ca și salariații din sectorul privat. În aceste condiții, sistemul național nu constată niciun conflict între interesele esențiale ale statului și dreptul individului la protecție. Într-adevăr, dacă nici convenția nici protocoalele acesteia nu garantează dreptul de acces la funcția publică, acest lucru nu înseamnă că, în alte privințe, funcționarii nu intră în domeniul de aplicare al Convenției (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Abdulaziz, Cabales și Balkandali*, hotărârea din 28 mai 1985, seria A, nr. 94, p. 31-32, pct. 60, și *Glaserapp împotriva Germaniei*, hotărârea din 28 august 1986, seria A, nr. 104, p. 26, pct. 49).

58. În plus, art. 1 și 14 din Convenție menționează că „orice persoană aflată sub jurisdicția” statelor membre trebuie să beneficieze, „fără nicio deosebire”, de drepturile și libertățile definite în Titlul I (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Engel și alții împotriva Țărilor de Jos*, hotărârea din 8 iunie 1976, seria A, nr. 22, p. 23, pct. 54). În general, garanțiile Convenției se aplică și funcționarilor (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Schmidt și Dahlström împotriva Suediei*, hotărârea din 6 februarie 1976, seria A, nr. 21, p. 15, pct. 33, *Engel și alții*, citată anterior, p. 23, pct. 54, *Glaserapp*, citată anterior, p. 26, pct. 49, și *Ahmed și alții împotriva Regatului Unit*, hotărârea din 2 septembrie 1998, *Rec.*, 1998-VI, p. 2378, pct. 56).

59. Urmând interpretarea restrictivă a criteriului funcțional preconizată de hotărârea *Pellegrin*, trebuie, prin urmare, să existe motive convingătoare pentru a elimina una sau alta dintre categoriile de reclamanți de sub protecția oferită de art. 6 § 1. În prezenta cauză în care

reclamanții – polițiștii, precum și asistentul administrativ – aveau dreptul, în temeiul legislației naționale, să le fie examinate cererile de indemnizație de către o instanță, nu a fost prezentat niciun motiv legat de funcționarea efectivă a statului și nici de ordinea publică care să fie de natură să necesite eliminarea protecției oferite de Convenție împotriva unei proceduri inechitabile sau excesiv de lungi.

60. Privind în mod global către dreptul european, sursă de indicații importante [*Christine Goodwin împotriva Regatului Unit* (GC), nr. 28957/95, pct. 43-45, 92 și 100, CEDO 2002-VI, *Posti și Rahko împotriva Finlandei*, nr. 27824/95, pct. 54, CEDO 2002-VII, și *Meftah și alții împotriva Franței* (GC), nr. 32911/96, 35237/97 și 34595/97, pct. 45, CEDO 2002-VII), Curtea arată că hotărârea *Pellegrin* se bazează pe categoriile de activități și pe posturile enumerate de Comisia Europeană și de Curtea de Justiție a Comunităților Europene privind derogarea de la principiul liberei circulații (*Pellegrin*, pct. 66). Cu toate acestea, Curtea arată că însăși Curtea de Justiție urmează o abordare mai largă în favoarea controlului jurisdicțional, după cum atestă hotărârea *Marguerite Johnston împotriva Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary* (cauza 222/84, Rec., 1986, p. 1651, pct. 18). În această cauză, inițiată de o femeie polițist care se prevalează de Directiva 76/207 privind egalitatea de tratament între bărbați și femei, Curtea a avut următorul raționament:

„Controlul judecătoresc impus de [art. 6 din Directiva 73/207 a Consiliului] reflectă un principiu general de drept care se află la baza tradițiilor constituționale comune ale statelor membre. Acest principiu a fost, de asemenea, consacrat de articolele 6 și 13 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale din 4 noiembrie 1950. Astfel cum s-a recunoscut prin Declarația comună a Parlamentului European, a Consiliului și a Comisiei din 5 aprilie 1977 [...] și de jurisprudența Curții, în cadrul dreptului comunitar trebuie să se țină seama de principiile pe care se întemeiază această Convenție.”

Acest precedent, precum și altele, în domeniul legate de dreptul comunitar, arată că în dreptul Uniunii Europene întinderea aplicabilității controlului judecătoresc este vastă. Atunci când un individ se poate prevala de un drept material garantat de dreptul comunitar, statutul său de deținător al puterii publice nu are ca efect inaplicabilitatea cerințelor controlului judecătoresc. De altminteri, făcând trimitere la art. 6 și 13 din Convenție, Curtea de Justiție a subliniat domeniul larg de aplicare al unui control judecătoresc efectiv (cauza *Marguerite Johnston*, menționată, și cauza *Panayotova și alții împotriva Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie*, cauza C-327/02, Rec., 2004, p. I-11055, pct. 27), după cum face și Carte drepturilor fundamentale (pct. 29 și 30 *supra*).

61. Curtea recunoaște interesul pe care îl are statul de a limita accesul la o instanță pentru anumite categorii de salariați. De altminteri, este sarcina statelor contractante – în special a parlamentului național în cauză – și nu a Curții să identifice în mod expres sectoarele funcției publice care implică exercitarea de prerogative discreționare inerente suveranității statului și în care interesele individului trebuie să cedeze. Curtea își exercită controlul respectând principiul subsidiarității [*Z și alții împotriva Regatului Unit* (GC), nr. 29392/95, pct. 103, CEDO 2001-V]. Atunci când ordinea internă împiedică accesul la o instanță, Curtea verifică faptul ca litigiul să justifice o derogare de la garanțiile art. 6. Dacă nu este cazul, nu se ridică nicio problemă și art. 6 § 1 este aplicabil.

Cu toate acestea, trebuie subliniat că prezenta situație este diferită de cele în cauză în alte cauze care, datorită revendicărilor formulate, sunt considerate ca fiind în afara aspectelor civil și penal ale art. 6 § 1 din Convenție [privind calcularea valorii impozitului, a se vedea în special *Ferrazzini împotriva Italiei* (GC), nr. 44759/98, CEDO 2001-VII]; în ceea ce privește azilul, naționalitatea și șederea într-o țară, a se vedea *Maaouia împotriva Franței* [(GC), nr. 39652/98, CEDO 2000-X]; pentru soluționarea diferendelor electorale privind deputați, a se vedea *Pierre-Bloch*, citată anterior). Prin urmare, în speță raționamentul se limitează la situația funcționarilor.

62. În rezumat, pentru ca statul pârât să poată invoca în fața Curții statutul de funcționar al unui reclamant pentru a-l exclude de sub protecția oferită de art. 6, trebuie să fie îndeplinite

două condiții. În primul rând, accesul la o instanță pentru postul sau categoria de salariați în cauză a fost exclus în mod expres de dreptul intern al statului în cauză. În al doilea rând, această derogare trebuie să se bazeze pe motive obiective legate de interesul statului. Faptul că persoana în cauză ține de un sector sau un serviciu care participă la exercitarea puterii publice nu este determinant în sine. Pentru ca excluderea să fie justificată, nu este suficient ca statul să demonstreze că funcționarul în cauză participă la exercitarea puterii publice sau că există – pentru a relua termenii folosiți de Curte în hotărârea Pellegrin – o „legătură specială de încredere și de loialitate” între persoana în cauză și statul angajator. De asemenea, trebuie ca statul să arate că obiectul litigiului este legat de exercitarea autorității de stat sau să pună la îndoială legătura specială menționată. Astfel, nimic nu justifică, în principiu eliminarea de la garanțiile art. 6 a conflictelor obișnuite de muncă – precum cele privind salariul, o indemnizație sau alte drepturi de acest fel – din cauza caracterului special al relației dintre funcționarul în cauză și statul respectiv. Într-adevăr, ar exista presupunerea că art. 6 se aplică și ar fi obligația statului pârât să demonstreze, în primul rând, că, conform dreptului național, un reclamant care este funcționar nu are dreptul de acces la o instanță și, în al doilea rând, că excluderea drepturilor garantate la art. 6 este întemeiată în ceea ce privește acest funcționar.

63. În speță, este clar că reclamantii aveau toți acces la instanță în temeiul dreptului național. Prin urmare, art. 6 § 1 este aplicabil.

64. Curtea observă că, prin concluzia sa privind aplicabilitatea art. 6, nu se aduce atingere răspunsului la problema privind cum diferitele garanții legate de acest articol (de exemplu, întinderea controlului cerut instanțelor naționale; a se vedea *Zumtobel împotriva Austriei*, hotărârea din 21 septembrie 1993, seria A, nr. 268 A, p. 14, pct. 32) trebuie să se aplice litigiilor privind funcționarii. În speță, Curtea are nevoie să examineze doar două dintre aceste garanții: cea referitoare la durata procedurii și cea legată de ținerea unei ședințe de judecată.”

Doctrină pertinentă

Manulalul judecătorului pentru cauze civile ediția II (Mihai Poalelungi, precedentul judiciar, pag. 100 – 112)

„Avantajele și dezavantajele precedentului judiciar: Examinând un anumit caz, judecătorii, sunt obligați să umple golurile și să rezolve contradicțiile din legislația în vigoare. Interpretarea corectă a legilor și a incidentelor juridice de generalizare este prerogativa cea mai importantă a sistemului judiciar, care va crește rolul său în dezvoltarea și îmbunătățirea legii. Apariția și consolidarea precedentului judiciar în RM ca o sursă de drept este justificată. În mod ideal, pentru că precedentul să poată prinde rădăcini trainice, este necesar de a legifera procedura de consolidare rapidă a deciziilor judiciare ca un precedent și a stabili un corp-filtru, care ar fi admis anularea precedentelor care nu îndeplinesc (sau au încetat să îndeplinească) realitățile vieții curente.

Urgența de a stabili practica judiciară ca sursă de drept în cadrul sistemului juridic național se datorează schimbărilor politice cu valențe democratice, adică schimbarea ideologiei oficiale a autorităților publice și anume că principala sarcină a statului este recunoașterea, respectarea și protecția drepturilor omului. Recunoașterea precedentului judiciar ca sursă de drept va respecta tendințele actuale de dezvoltare democratică a societății și va contribui la asigurarea efectivă a exercițiului drepturilor omului.

Precedentul judiciar determină capacitatea de a fi mai obiectiv, a identifica lacunele, conflictele de legi aplicabile. Anume judecătorii sunt în mijlocul unor probleme de viață și pot rapid și eficient să ia decizia necesară, să restabilească justiția. Prin urmare, oferind instanțelor funcția de urmare a precedentului judiciar, li se atribuie un mecanism ferm de autoreglare și identificare a defectelor justiției. În comparație cu sistemul legislativ, sistemul judiciar este mult mai mobil și rapid în identificarea realității spre o schimbare juridică necesară. Un judecător este obligat în virtutea funcției sale să soluționeze corect cazul, chiar dacă el evocă situații noi; legiuitorul nu reușește în permanență să modifice legea, având în vedere viteza de dezvoltare a raporturilor din societate.

O practică bine stabilită judiciară ar trebui să constituie o sursă de drept în RM. Cu toate acestea, nu ar trebui să obținem o certitudine juridică deplină, deoarece o astfel de determinare ar împiedica crearea legilor. Într-adevăr, există o tensiune dialectică între securitatea juridică și dezvoltarea legii. De fapt, este nevoie de un grad rezonabil de certitudine juridică.

Avantajele precedentului judiciar includ: certitudine, coerență, precizie și economisire a timpului. Precedentul judiciar facilitează în mare măsură activitatea judecătorilor. Motivația generală privind necesitatea recunoașterii precedentului judiciar ca izvor de drept, este că acesta asigură certitudinea și consecvența în aplicarea legii. Incontestabil, certitudinea juridică, este un principiu fundamental al oricărui sistem juridic, aplicarea legii la o situație specifică trebuie să fie previzibilă în multe situații.

Precedentul judiciar mai este calificat drept furnizor de predictibilitate, stabilitate, echitate, eficiență și coerență; invocarea precedentului oferind previzibilitatea legii și consolidând încrederea cetățeanului în justiție. Scopul precedentului judiciar este atingerea unui grad cât mai înalt de armonizare a dreptului, în vederea eliminării efectelor negative ale diferitor hotărâri judecătorești contradictorii și uniformizării practicii judiciare.

Or, o aderență oarbă la un precedent poate conduce la o nedreptate, întrucât aplicarea unei decizii cu titlu de precedent a unei instanțe superioare demult depășite care a rezistat mulți ani doar din motivul că nimeni nu a contestat-o, poate constitui o injustiție. Așadar, dezavantajele includ: rigiditate, complexitate, raționamentul illogic.

Concluzii pe marginea semnificației precedentului judiciar și unificării practicii judiciare: Precedentul are un rol important în formarea și perfecționarea normelor juridice care, în principal se realizează prin contribuția la găsirea unor soluții ce să ajute la preluarea unor acte normative vechi care nu mai corespund condițiilor economico-sociale noi, găsirea unor soluții pentru concretizarea reglementarilor cu caracter general, contribuția la perfecționarea tehnicoredacțională a legislației.

Aplicarea adecvată a precedentului judiciar ca și izvor de drept intern constituie una din soluțiile fundamentale pentru reformarea sistemului de drept și judiciar național, alături de crearea unui sistem legislativ clar, neechivoc, nelacunar, coerent, consecvent și necontradictoriu; și trasarea unor direcții spre standardizarea și ierarhizarea principiilor juridice de interpretare. Astfel există mari șanse ca sistemul juridic să se amelioreze considerabil, conducând la o paletă de beneficii, precum uniformizarea și unificarea practicii judiciare, posibilitatea de a prevedea soluțiile, eliminarea contradictorialității dintre soluțiile propuse în aceeași cauză de instanțe cu grade de jurisdicție diferite, reducerea complexității cauzelor, accelerarea soluționării lor, creșterea încrederii justițiabililor în actul intern al justiției.

Reformele specifice ale sistemului judecătoresc național necesare pentru a asigura un progres în racordarea legislației naționale standardelor relevante ale Consiliului Europei urmează să fie direcționate spre: elaborarea unei politici de promovare a responsabilității și integrității în sistemul judiciar, prin practici disciplinare convingătoare și jurisprudență, cu repere clare pentru implementare; dezvoltarea unei abordări cuprinzătoare pentru a pune în aplicare structurile, procedurile și practicile necesare pentru accelerarea unificării practicii judiciare; consacrarea unificării practicii judiciare precum un element important în cadrul sistemului de evaluare și promovare a judecătorilor; publicarea on-line și actualizarea continuă a motivărilor deciziilor judecătorești; reforma în continuare a Curții Supreme de Justiție pentru a permite o concentrare mai puternică pe unificarea practicii judiciare.

Unificarea practicii judiciare ar trebui să constituie o tematică inclusă în cadrul instruirii judecătorilor și urmează a fi privită ca imperativă în cadrul programului de formare continuă, cu asigurarea unui cadru necesar de dezbateri și analiză care să permită o mai bună cunoaștere a practicii instanțelor în probleme care au primit o soluționare diferită și identificarea argumentelor și metodelor de interpretare și aplicare a actelor normative, apte să conducă la unificarea practicii judiciare în materie.

Un punct de plecare spre un sistem de justiție coerent, eficient și adaptat cerințelor europene vizează următoarele: adoptarea de legi clare, neechivoce, necontradictorii, nelacunare, coerente și consecvente; crearea Registrului de stat unificat a hotărârilor judecătorești; publicarea și implementarea avizelor consultative ale CSJ, care oferă explicații instanțelor și impun respectarea principiului practicii unitare.

Așadar, unificarea practicii judiciare de către Curtea Supremă de Justiție ar trebui să constituie un indicator de îmbunătățire a calității actului de justiție.

Fiecare sistem de drept are capacitatea de a găsi mijloace prin care să-și acopere lacunele, relevanța aplicării precedentului judiciar de către instanțele naționale urmează să o demonstreze practica de durată, adevărul fiind că inconveniențele practice se reflectă întotdeauna, cu predilecție, în actul final de justiție.”

Raportul Centrului de Resurse juridice cu privire la majorarea retroactivă a plăților vamale¹

„În Republica Moldova, probabil ca și în toate sistemele de drept actuale, societatea funcționează în baza unor reguli scrise de legislativ sau executiv. În mod tradițional, în sistemele de drept continental, rolul puterii judecătorești este perceput ca un arbitru în disputele indivizilor cu statul, care să stea de partea celor slabi și să facă dreptate. Prin deciziile sale, în mod tradițional, judecătorii din acele sisteme au sarcina de a asigura respectarea legii, însă nu și instituirea unor noi reguli în baza cărora să trăiască societatea.

Istoria confirmă în mod constant că procesul legislativ rămâne în urma evoluției societății. Relațiile sociale devin tot mai complexe și diverse, iar normele juridice, care sunt generale prin natura lucrurilor, nu oferă mereu răspunsuri la toate situațiile apărute în practică. Pe de altă parte, o reglementare legală prea minuțioasă sau urmarea oarbă a buchiei legii, poate afecta serios eficiența instituțiilor statului și determina nemulțumiri sociale. Mai mult, în unele țări, legile adoptate de executiv sau legislativ urmăresc scopul de a submina drepturile omului, iar uneori acestea limitează considerabil posibilitățile judecătorilor de a face dreptate. Anume din aceste motive, judecătorii nu pot refuza să facă dreptate chiar dacă legea nu oferă o soluție sau este strâmbă. Astfel, în cazul Republicii Moldova, când o lege încălcă drepturile omului, judecătorii pot sesiza Curtea Constituțională, desconsidera prevederile actelor normative inferioare legii sau chiar aplica direct prevederile tratatului internațional în domeniul drepturilor omului în detrimentul legislației naționale. În același timp, în cazul în care legea civilă nu oferă o soluție sau când această soluție nu este clară, legea cere judecătorului să aplice analogia legii sau să se conducă de principiile de drept.

Legile sunt citite de puține persoane și nu toți din cei care o citesc o înțeleg până la sfârșit. Pe de altă parte, justițiabilii nu sunt interesați atât de textul legii, cât de impactul pe care acesta îl produce asupra lor. Anume din aceste considerente, modul de aplicare în practică a legii, și nu textul acesteia, determină percepția despre conținutul exact al legii, dau justițiabilului încrederea în supremația legii și creează percepția că justiția a fost făcută.

Legea nu este adoptată pentru o persoană sau grup predeterminat de persoane. Ea urmează să genereze efecte similare pentru toți cei ce cad sub incidența ei, indiferent de poziția deținută în societate, avere, apartenență politică sau alte aspecte. Anume din acest motiv, art. 16 alin. 2 al Constituției Republicii Moldova prevede că toți sunt egali în fața legii.

Această normă constituțională nu consacră doar recunoașterea prin lege a egalității tuturor, dar și egalitatea în fața autorităților care o aplică. Această egalitate nu poate exista atunci când, aplicând același text de lege unor situații similare, judecătorul ajunge la soluții diametral opuse.

Sistemul de precedent, prin care interpretarea unei reguli date în hotărârile instanțelor judecătorești superioare este, de regulă, obligatorie la soluționarea cauzelor similare de către instanțele ierarhic inferioare, nu a apărut ca o emanare a voinței legiuitorului. Din contra, acesta a fost rezultatul pasivității legiuitorului, când judecătorii erau constrânși să facă dreptate în situații în care legea nu le sugera o soluție. Anume din acest motiv, precedentul nu poate invalida

o normă legală, ci doar clarifica modul în care o prevedere generală se aplică în situația concretă examinată.

Justiția nu poate avea decât o singură înfățișare. Într-un sistem judiciar nu poate exista dezordine sau haos, deoarece în acest caz justițiabilii sunt lăsați într-o stare de insecuritate și incertitudine juridică. Sarcina de a asigura un sistem judecătoresc bine organizat revine, de regulă, instanței judecătorești supreme. Având în vedere independența judecătorilor, instanța judecătorească supremă are puține pârghii pentru a ordona sistemul judecătoresc. Urmează totuși de menționat aici că independența judecătorului reprezintă dreptul ultimului de a face justiție fără a fi influențat cu privire la soluția pe care să o ia într-un caz sau altul. Cu toate acestea, independența nu poate fi interpretată ca oferind dreptul judecătorului să neglijeze prevederile legale sau să interpreteze legea în detrimentul practicii judiciare bine stabilite.

Probabil, principala pârghie pentru ordonarea sistemelor judiciare este uniformizarea modului de interpretare de către judecători a textelor de legi. Reprezintă deja o tradiție consacrată în sistemele judiciare europene de a respecta interpretările date legii de cea mai înaltă instanță judecătorească din stat, indiferent dacă acestea, conform legii, sunt obligatorii sau nu. În ultimul timp, acest principiu pare să fie extins și asupra curților de apel.

Respectarea interpretării legii date de instanța ierarhic superioară reprezintă un semn de respect față de aceste instanțe, dar și o pârghie care asigură încrederea în sistemul judecătoresc. Pe de altă parte, soluția dată de judecător care contravine practicii instanței ierarhic superioare va fi inevitabil casată. Aceasta însă nu înseamnă că un judecător dintr-o instanță ierarhic inferioară nu poate constata că practica bine stabilită este depășită de realitățile sociale sau că situația juridică pe care o examinează este diferită. Cu toate acestea, în acest caz, judecătorul ar trebui să fie deosebit de convingător, iar abordarea sa nu poate varia de la un caz la altul. Respectarea interpretării legii date de instanța judecătorească supremă poate avea loc doar dacă însăși practica instanței supreme este uniformă, iar soluțiile date sunt pe înțelesul judecătorilor și bine argumentate. Pe de altă parte, este normal ca practica judiciară să evolueze, iar atunci când își schimbă practica, instanța supremă trebuie să menționeze suficient de explicit acest fapt. Aceste cerințe au devenit și mai arzătoare în era internetului, când toate hotărârile instanței judecătorești supreme sunt publicate și fiecare poate avea acces la acestea din orice colț al lumii. Anume din aceste considerente, Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CtEDO) a notat că nu există un proces echitabil atunci când instanța judecătorească supremă dezvoltă o practică contradictorie, fie nu contribuie la uniformizarea practicii contradictorii existente.

Posibilitatea unor hotărâri judecătorești neunitare reprezintă o caracteristică inerentă a oricărui sistem juridic cu mai multe nivele de jurisdicție sau cu instanțe care au competențe distincte. Astfel de divergențe pot apărea și în cadrul aceleiași instanțe, mai ales în cazul sistemelor în care practica judecătorească nu a fost bine codificată anterior. În sine, aceste divergențe pot fi tolerate la o anumită etapă, or uniformizarea practicii judecătorești reprezintă un proces de durată. Contează totuși dacă:

- a) divergențele sunt „profunde și persistente”;
- b) dacă legislația internă prevede mecanisme pentru remedierea inconsecvențelor; și
- c) dacă mecanismul este aplicat și, în caz că a fost aplicat, cu ce efecte. După cum a fost menționat mai sus, uniformitatea practicii judiciare determină mai multe beneficii, atât pentru justițiabili, cât și pentru sistemul judecătoresc. Cu toate acestea, procesul de uniformizare trebuie să rămână suficient de flexibil pentru a permite evoluția jurisprudenței. CtEDO nu acceptă în sistemul judecătoresc național divergențe „profunde și persistente” care se persiste o perioadă prea lungă de timp.

Legislația Republicii Moldova prevede mai multe pârghii care să asigure uniformizarea practicii judecătorești. Printre acestea pot fi enumerate:

- a) avizele consultative ale CSJ în cauzele civile (art. 122 CPC);
- b) obligativitatea jurisprudenței CtEDO în cauzele penale (art. 7 alin. 8 și art. 427 alin. 1 p. 16 CPP);
- c) recursul în interesul legii în cauzele penale (art. 7 alin. 9 și art. 4651 CPP);

d) casarea în recurs a sentințelor penale contrare practicii anterioare a CSJ (art. 427 alin. 1 p. 16 CPP);

e) hotărârile Plenului CSJ; sau

f) sancționarea disciplinară a judecătorului pentru nerespectarea practicii judiciare uniforme (art. 4 alin. 1 lit. b) al Legii nr. 178/2014 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor).

Contează totuși în ce măsură aceste pârghii sunt folosite și care este cu adevărat impactul eforturilor de uniformizare a practicii judecătorești.”

Constatări

Remarcăm că, Constituția nu explică ce presupune principiul accesibilității legi, prevăzut la art. 23 din Constituție și care este aria lui de aplicare.

În opinia autorului sesizării art. 23, fiind luat în coroborare cu art. 4 din Constituție, se referă nu doar la actele normative, dar și la practica aplicării lor, ca un element extrem de important al principiului accesibilității actului normativ.

În același timp, în cazul în care se acceptă că, art. 23 din Constituție, ca element al accesibilității actelor normative obligă statele să dezvolte practici, inclusiv judiciare uniforme, atunci remarcăm că, Constituția nu explică nici ce presupune noțiunea de practică judiciară uniformă și nici condițiile de schimbare a practicii judiciare.

IV CERINȚELE AUTORULUI SESIZĂRII

Urmare a celor menționate supra și conform articolului 135 lit. b) din Constituția Republicii Moldova

solicit:

a admite prezenta sesizare privind interpretarea unor prevederi din Constituția Republicii Moldova spre examinare în fond

a răspunde la următoarele chestiuni:

în sensul art. 4 în coroborare cu art. 23 din Constituție este sau nu obligatorie dezvoltarea practicii judecătorești uniforme în cadrul Curții Supreme de Justiție ca element al principiului accesibilității legii

în caz afirmativ: a) care sânt criteriile de formare a practicii judecătorești uniforme de aplicare a normelor juridice; b) care sânt condițiile de schimbare a practicii judecătorești de aplicare a normelor juridice; c) este în drept un colegiu al Curții Supreme de Justiție să modifice practica uniformă a instanței supreme sau aceasta urmează să o facă Plenul Curții Supreme de Justiție.

V. DECALTRAȚIA ȘI SEMNĂTURA

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

Data:

15 decembrie 2015

Locul:

mun. Chișinău

Cu respect

Vasile BOLEA



Adrian LEBEDINSCHI

ⁱ <http://crjm.org/wp-content/uploads/2015/11/CRJM-DA-Plati-vamale-2015-11-12.pdf>