



**Republica Moldova**

**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**

**HOTĂRÂRE**

**PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII**

**articolului 18 alin. (3) din Legea nr.152-XVI din 8 iunie 2006  
privind Institutul Național al Justiției**

*(Sesizarea nr. 21a/2011)*

**CHIȘINĂU**

13 septembrie 2011

În numele Republicii Moldova,  
Curtea Constituțională, statuând în componența:  
DI Dumitru PULBERE, *Președinte*,  
DI Alexandru TĂNASE, *judcător-raportor*,  
DI Victor PUȘCAȘ,  
Dna Elena SAFALERU,  
Dna Valeria ȘTERBEȚ, *judcători*,  
cu participarea dnei Dina Musteață, *grefier*,

Având în vedere sesizarea depusă la 11 iulie 2011, înregistrată la aceeași dată, completată la 22 iulie 2011 și concretizată la 28 iulie 2011,  
Examinând sesizarea menționată la 13 septembrie 2011 în ședință plenară publică,

Având în vedere actele și lucrările dosarului,  
Deliberând la 13 septembrie 2011 în ședință plenară închisă,

Pronunță următoarea hotărâre, adoptată la această dată:

## PROCEDURA

1. La originea cauzei se află sesizarea depusă la Curtea Constituțională la 11 iulie 2011 în temeiul articolelor 25 alin. (1) lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. g) din Codul Jurisdicției Constituționale de deputatul în Parlament, dl Serghei Sîrbu, privind controlul constituționalității articolului 18 alin. (3) din Legea nr. 152-XVI din 8 iunie 2006 privind Institutul Național al Justiției, potrivit căruia „[...] *Absolvenții care nu au promovat concursul pentru suplinirea funcțiilor de judecător, respectiv de procuror sînt obligați să participe la concurs timp de 3 ani după absolvirea Institutului. La expirarea acestui termen, absolventul nu mai poate participa la concurs în baza mediei generale obținute la examenele de absolvire a Institutului [...]*”.

2. Autorul sesizării a pretins, în special, că restricționarea dreptului absolvenților Institutului Național al Justiției de a participa la concursul pentru suplinirea funcțiilor de judecător, respectiv de procuror, la o perioadă de 3 ani, care începe a curge din momentul absolvirii acestei instituții, încalcă dreptul de proprietate, dreptul la instruire și dreptul de a accede la o funcție publică, fiind incompatibilă cu prevederile articolelor 16, 35 alin.(1), 39 alin. (2), 46 și 54 din Constituție.

3. La 22 iulie 2011 sesizarea a fost completată cu argumente adiționale.

4. Prin decizia Curții Constituționale din 26 iulie 2011 sesizarea a fost declarată admisibilă, fără a prejudicia fondul cauzei.

5. La 28 iulie 2011 autorul sesizării a concretizat obiectul acesteia, solicitând Curții Constituționale să supună controlului constituționalității întreg cuprinsul alineatului (3) al articolului 18 din Legea privind Institutul Național al Justiției.

6. În procesul examinării sesizării, Curtea Constituțională a solicitat opiniile Parlamentului și Guvernului.

7. În ședința plenară publică a Curții, autorul sesizării a fost reprezentat de dl Gheorghe Mîțu. Parlamentul a fost reprezentat de dnii Ion Creangă, șef al Direcției juridice a Secretariatului Parlamentului și Sergiu Chirică, consultant principal în cadrul aceleiași direcții. Guvernul a fost reprezentat de dl Vladimir Grosu, viceministru al justiției.

## LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

8. Prevederile relevante ale Constituției sunt următoarele:

### Articolul 4

#### Drepturile și libertățile omului

„(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.”

### Articolul 16

#### Egalitatea

„(1) Respectarea și ocrotirea persoanei constituie o îndatorire primordială a statului.

(2) Toți cetățenii Republicii Moldova sînt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială.”

### Articolul 35

#### Dreptul la învățătură

„(1) Dreptul la învățătură este asigurat prin învățământul general obligatoriu, prin învățământul liceal și prin cel profesional, prin învățământul superior, precum și prin alte forme de instruire și de perfecționare. [...]”

### Articolul 39

#### Dreptul la administrare

„[...]”

(2) Oricărui cetățean i se asigură, potrivit legii, accesul la o funcție publică.”

#### Articolul 46

##### Dreptul la proprietate privată și protecția acesteia

„(1) Dreptul la proprietate privată, precum și creanțele asupra statului sînt garantate.

(2) Nimeni nu poate fi expropriat decât pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreaptă și prealabilă despăgubire. [...]”

#### Articolul 54

##### Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți

„[...]”

(2) Exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sînt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției.[...]”

9. Prevederile relevante ale Legii nr.152-XVI din 8 iunie 2006 privind Institutul Național al Justiției (M.O. nr.102-105/484, 2006) sunt următoarele:

#### Articolul 1

##### Scopul legii

„Scopul prezentei legi este constituirea Institutului Național al Justiției și determinarea statutului lui juridic, stabilirea principiilor de organizare și funcționare a acestuia, a modului de formare inițială a viitorilor judecători și procurori și de formare profesională continuă a judecătorilor și procurorilor în funcție, a altor persoane care contribuie la înfăptuirea justiției.”

#### Articolul 18

##### Numirea în funcție

„(1) Absolvenții Institutului sînt obligați să participe la concursul pentru suplinirea funcției de judecător, respectiv de procuror, în modul prevăzut de Legea cu privire la statutul judecătorului, respectiv de Legea cu privire la Procuratură.

(2) Absolvenții care participă la concurs aleg, în ordinea descrescătoare a mediei generale obținute la examenele de absolvire, posturile de judecător, respectiv de procuror scoase la concurs.

**(3) Absolvenții care nu au promovat concursul pentru suplinirea funcțiilor de judecător, respectiv de procuror sînt obligați să participe la concurs timp de 3 ani după absolvirea Institutului. La expirarea acestui termen, absolventul nu mai poate participa la concurs în baza mediei generale obținute la examenele de absolvire a Institutului.**

(4) În cazul în care absolventul, din motive neîntemeiate, nu participă la concursul pentru suplinirea funcțiilor de judecător, respectiv de procuror, Consiliul poate solicita restituirea în contul Institutului a bursei primite pe perioada formării inițiale.”

10. Prevederile relevante ale Legii nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public (M.O. nr.230-232/840, 2008) sunt următoarele:

Articolul 2  
Noțiuni de bază

„[...]”  
*funcție publică* – ansamblul atribuțiilor și obligațiilor stabilite în temeiul legii în scopul realizării prerogativelor de putere publică; [...]  
*funcție de demnitate publică* – funcție publică ce se ocupă prin mandat obținut direct în urma alegerilor organizate sau, indirect, prin numire în condițiile legii;”

11. Prevederile relevante ale Legii nr. 199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică (M.O. nr.194-196/637, 2010) sunt următoarele:

Articolul 3  
Sfera de aplicare a prezentei legi

„(1) Prevederile prezentei legi se aplică persoanelor cu funcții de demnitate publică specificate în anexa la prezenta lege. [...]”

Articolul 6  
Ocuparea funcției de demnitate publică

„(1) Ocuparea funcției de demnitate publică are loc prin alegeri sau prin numire, în condițiile legii. [...]  
(4) Pentru ocuparea unor funcții de demnitate publică prin numire se organizează concurs în condițiile legii. [...]”

12. Prevederile relevante ale Legii nr. 544-XIII din 20 iulie 1995 cu privire la statutul judecătorului (M.O. nr. 59-60/664, 1995; republicată M.O. nr. 117-119/946, 2002) sunt următoarele:

Articolul 6  
Condițiile pentru a candida la funcția de judecător

„(1) La funcția de judecător poate candida persoana care deține cetățenia Republicii Moldova, are domiciliul în țară și întrunește următoarele condiții:  
a) are capacitate de exercițiu;  
b) este licențiată în drept;  
c) a absolvit Institutul Național al Justiției;  
d) nu are antecedente penale și se bucură de o bună reputație;  
e) cunoaște limba de stat;  
f) este aptă din punct de vedere medical să exercite funcția, conform atestatului medical de sănătate eliberat de comisia specializată a Ministerului Sănătății și Protecției Sociale.”

13. Prevederile relevante ale Legii nr. 294-XVI din 25 decembrie 2008 cu privire la Procuratură (M.O. nr. 126-128/418, 2010) sunt următoarele:

Articolul 36  
Condițiile de numire în funcția de procuror

„(1) Poate fi numită în funcția de procuror persoana care întrunește următoarele condiții:

- a) deține cetățenia Republicii Moldova și este domiciliată pe teritoriul ei;
- b) are capacitate de exercițiu deplină;
- c) este licențiată în drept;
- d) are vechimea în muncă necesară pentru a fi numită în funcția respectivă și se bucură de o bună reputație sau a absolvit cursurile de formare inițială a procurorilor la Institutul Național al Justiției;
- e) nu are antecedente penale;
- f) cunoaște limba de stat;
- g) este aptă din punct de vedere medical pentru exercitarea atribuțiilor.”

14. Prevederile relevante ale Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, amendată prin protocoalele adiționale la această convenție (încheiată la Roma la 4 noiembrie 1950 și ratificată de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 1298-XIII din 24 iulie 1997, M.O. nr.54-55/502, 1997), în continuare – “*Convenția Europeană*”, sunt următoarele:

Articolul 1 din Protocolul adițional  
Protecția proprietății

„Orice persoană fizică sau juridică are dreptul la respectarea bunurilor sale. Nimeni nu poate fi lipsit de proprietatea sa decât pentru cauză de utilitate publică și în condițiile prevăzute de lege și de principiile generale ale dreptului internațional.

Dispozițiile precedente nu aduc atingere dreptului Statelor de a adopta legile pe care le consideră necesare reglementării folosirii bunurilor conform interesului general sau pentru a asigura plata impozitelor ori a altor contribuții, sau a amenzilor.”

Articolul 2 din Protocolul adițional  
Dreptul la instruire

„Nimănui nu i se poate refuza dreptul la instruire. Statul, în exercitarea funcțiilor pe care și le va asuma în domeniul educației și învățământului, va respecta dreptul părinților de a asigura această educație și acest învățământ conform convingerilor lor religioase și filozofice.”

## ÎN DREPT

15. La 8 iunie 2006 Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea nr.152-XVI privind Institutul Național al Justiției.

16. La 31 martie 2009, odată cu absolvirea primei promoții a Institutului Național al Justiției, a intrat în vigoare cerința absolvirii acestei instituții pentru a candida la funcția de judecător/procuror.

17. Autorul sesizării consideră că restricționarea dreptului absolvenților Institutului Național al Justiției de a participa la concursul pentru suplinirea funcțiilor de judecător, respectiv de procuror, la o perioadă de 3 ani, care începe a curge din momentul absolvirii acestei instituții, contravine prevederilor articolelor 16, 35 alin. (1), 39 alin. (2), 46 și 54 din Constituție, precum și articolelor 1 și 2 din Protocolul adițional la Convenția Europeană.

18. Curtea reține că prerogativa care i-a fost acordată prin articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție presupune stabilirea corelației dintre normele legislative și textul Constituției, ținând cont de principiul supremației acesteia.

19. În același timp, Curtea notează că, prin decizia din 26 iulie 2011 cu privire la admisibilitatea sesizării, a abordat problema de constituționalitate atât prin prisma principiilor consacrate în Constituție și în dreptul intern, cât și a celor statuate în dreptul internațional și în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (în continuare “*Curtea Europeană*”).

20. În acest sens, Curtea a reținut că articolul 4 din Constituție dispune că:

„[...] dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile omului se interpretează și se aplică în concordanță [...] cu pactele și cu celelalte tratate la care Republica Moldova este parte. [...]”

21. În ceea ce privește aplicarea articolului 4 din Constituție, prin Hotărârea nr. 55 din 14 octombrie 1999 privind interpretarea unor prevederi ale articolului 4 din Constituția Republicii Moldova (M.O. nr.118-119/64,1999), Curtea Constituțională a statuat că:

„[...] această prevedere comportă consecințe juridice, presupunând, mai întâi, că organele de drept, inclusiv Curtea Constituțională [...], sînt în drept să aplice în procesul examinării unor cauze concrete normele dreptului internațional [...], acordând, în caz de neconcordanță, prioritate prevederilor internaționale. [...]”

22. În aceeași ordine de idei, în Hotărârea nr. 10 din 16 aprilie 2010 pentru revizuirea Hotărârii nr. 16 din 28 mai 1998 „Cu privire la interpretarea art. 20 din Constituția Republicii Moldova” în redacția Hotărârii nr. 39 din 9 iulie 2001 (M.O. nr. 58-60/9, 2010), Curtea Constituțională a menționat că:

„[...] **practica jurisdicțională internațională** [...] **este obligatorie** pentru Republica Moldova, ca stat care a aderat la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. [...]”

23. În ceea ce privește aprecierea juridică a problemelor de compatibilitate cu prevederile Constituției și ale Convenției Europene, Curtea Constituțională consideră relevante Hotărârile nr. 9 din 20 mai 2008 (M.O. nr.99-101/7, 2008), nr. 26 din 23 noiembrie 2010 (M.O. nr.235-240/27, 2010) și nr. 30 din 23 decembrie 2010 (M.O. nr.1-4/2, 2011).

24. Astfel, prin Hotărârea nr. 9 din 20 mai 2008 asupra excepției de neconstituționalitate a prevederii pct. 3) alin. (1) art. 401 din Codul de Procedură Penală al Republicii Moldova, Curtea Constituțională a analizat accesul părții vătămate la justiția penală prin prisma drepturilor procedurale garantate de articolele 2 și 3 din Convenția Europeană:

„[...] Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale admite stabilirea prin legislația internă a limitărilor dreptului de acces la o instanță judiciară cu condiția ca **limitările să nu afecteze dreptul în substanța sa, să urmărească un scop legitim, să existe un raport de proporționalitate între măsurile restrictive și scopul urmărit.**

Curtea reține că această condiție nu este respectată prin prevederea pct.3) alin.(1) art.401 CPP și subliniază că este responsabilitatea statului ca prin legislația sa să instituie toate garanțiile necesare pentru ca persoana să se simtă protejată, oferindu-i șansa sigură de a-și revendica în justiție un drept constituțional lezat, indiferent de faptul dacă este inculpat sau parte vătămată, dacă procesul a fost declanșat la inițiativa sa sau a altei persoane. [...]

25. Prin Hotărârea nr. 26 din 23 noiembrie 2010 asupra excepției de neconstituționalitate a prevederilor alin. (6) al articolului 63 din Codul de Procedură Penală, Curtea Constituțională a examinat în mod prioritar constituționalitatea normei în cauză prin prisma compatibilității cu drepturile garantate de Convenția Europeană și cu jurisprudența Curții Europene în domeniu. Astfel, Curtea a notat că:

„[...] Potrivit alin.(1) art.4 din Constituție, Curtea Constituțională are obligația de a interpreta și aplica dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile omului în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care Republica Moldova este parte. Norma constituțională nu obligă Curtea să acorde prioritate prevederilor tratatelor internaționale, la care Republica Moldova este parte, ci o **obligă să țină cont de ele în procesul interpretării normelor constituționale.**

În baza acestui raționament, Curtea Constituțională va analiza textul contestat din lege, raportat la circumstanțele concrete ale cauzei penale, prin prisma normelor constituționale invocate de autorul sesizării, luând în considerare prevederile Convenției și jurisprudența în domeniu a Curții Europene a Drepturilor Omului. [...]

26. De asemenea, prin Hotărârea nr. 30 din 23 decembrie 2010 pentru controlul constituționalității art. 16 alin.(1) lit.g) din Legea nr. 1453-XV din 8 noiembrie 2002 cu privire la notariat, cu modificările și completările ulterioare, Curtea a reconfirmat același principiu de aplicabilitate directă a

Convenției Europene și a jurisprudenței Curții Europene în materia interpretărilor și soluțiilor constituționale:

„[...] Curtea Europeană a Drepturilor Omului, în jurisprudența sa, a decis că este admisibil un tratament diferențiat bazat pe o caracteristică legată de vârstă atunci când, având în vedere natura unei activități profesionale sau condițiile de exercitare a acesteia, caracteristica în cauză constituie o cerință profesională esențială și determinantă.

Cu privire la notari, medicii licențiați, avocați etc. și alte profesii liberale Curtea Europeană a statuat că aceștia pot pretinde cel puțin anumite drepturi specifice în sensul Convenției și competența acestora este destul de limitată, de strictă interpretare (cauza *O.V.R. v. Rusia*, nr.44319/98). În cauza *X v. Republica Federativă a Germaniei*, nr.8410/78, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a considerat că diferența faptică ce ar exista între situația notarilor și situația altor liber-profesioniști este pe deplin justificată, având în vedere că notarii exercită funcțiile speciale de înfăptuire a justiției și beneficiază de competențe quasi-exclusive de înregistrare a actelor. [...]”

27. Guvernul, în opinia scrisă prezentată Curții și menținută în ședința publică, referindu-se la jurisprudența Curții Constituționale, solicită Curții nu numai să ia în considerare raționamentele Curții Europene, dar și să aplice aceleași principii și să argumenteze în modul potrivit.

28. Curtea acceptă concluzia Guvernului că, apreciind în cumul raționamentele rezultate din jurisprudența Curții Constituționale, urmează a se deduce că jurisprudența Curții Europene și prevederile Convenției Europene nu numai că au o relevanță și orientează una sau o altă soluție a Curții Constituționale, dar în anumite circumstanțe joacă rolul principal și direcționează examinarea litigiului constituțional. În special, acest lucru este valabil atunci când litigiul constituțional privește în substanță problema garantării sau respectării unui drept constituțional consacrat de Constituție și de Convenția Europeană.

29. Prin urmare, Curtea Constituțională va analiza textul contestat din lege prin prisma normelor constituționale invocate de autorul sesizării, luând în considerare prevederile Convenției Europene și jurisprudența în domeniu a Curții Europene.

30. În acest context, Curtea reține faptul că articolele 16 și 54 din Constituție nu au o semnificație autonomă și urmează a fi examinate prin raportare la un drept fundamental garantat de Constituție. Prin urmare, având în vedere argumentele autorului sesizării, Curtea va examina pretinsa încălcare a articolului 46 combinat cu articolul 54 din Constituție, încălcarea articolului 35 din Constituție separat, iar încălcarea articolului 39 combinat cu articolul 16 din Constituție.

## I. PRETINSA ÎNCĂLCARE A ARTICOLULUI 46 COMBINAT CU ARTICOLUL 54 DIN CONSTITUȚIE

31. Autorul sesizării pretinde că norma supusă controlului constituționalității încalcă articolul 46 din Constituție, care prevede următoarele:

„(1) Dreptul la proprietate privată, precum și creanțele asupra statului sînt garantate.

(2) Nimeni nu poate fi expropriat decât pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreptă și prealabilă despăgubire.”

### A. Argumentele autorului sesizării

32. Autorul sesizării consideră că norma articolului 46 din Constituție urmează a fi aplicată în coroborare cu prevederile articolului 1 din Protocolul nr.1 la Convenția Europeană, care garantează dreptul de proprietate, și jurisprudența Curții Europene în domeniu.

33. Potrivit autorului sesizării, în lumina jurisprudenței Curții Europene, atestatul de absolvire a Institutului Național al Justiției dă naștere pentru titularul său la o „speranță legitimă” și rezonabilă cu privire la posibilitatea obținerii venitului ce rezultă din exercițiul activității care-i face obiectul, fiind astfel un „bun” în sensul dreptului protejat de articolul 1 din Protocolul nr.1 la Convenția Europeană.

34. În acest context, autorul sesizării susține că privarea titularilor atestatului de absolvire a Institutului Național al Justiției de dreptul de a participa la concurs după expirarea unei perioade atât de scurte de timp constituie o restrângere a dreptului de proprietate care, deși prevăzută de lege, nu este făcută pentru un interes de utilitate publică și nu este proporțională, nefiind astfel necesară într-o societate democratică.

35. În același timp, autorul sesizării menționează că Legea nr. 544-XIII din 20 iulie 1995 cu privire la statutul judecătorului și Legea nr. 296-XVI din 25 decembrie 2008 cu privire la Procuratură nu restricționează dreptul de a candida la funcția de judecător/procuror cu expirarea unei anumite perioade din momentul absolvirii Institutului Național al Justiției și nu conține nici o referință la Legea privind Institutul Național al Justiției. În opinia autorului sesizării, prevederea supusă controlului constituționalității nu se încadrează în parametrii de tehnică legislativă, deoarece Legea privind Institutul Național al Justiției nu ar trebui să conțină prevederi referitoare la condițiile de participare la concursul pentru suplinirea funcției de judecător/procuror, acestea fiind obiectul de reglementare al altor acte legislative.

36. De asemenea, autorul sesizării susține că această situație este contrară principiului garantării drepturilor deja dobândite, consacrat de teoria generală a dreptului, actele juridice naționale și internaționale.

## **B. Argumentele autorităților**

37. În ședința publică a Curții, reprezentanții Parlamentului și Guvernului au pledat pentru excluderea absolvenților Institutului Național al Justiției din categoria persoanelor care beneficiază de garanțiile articolului 46 din Constituție și articolului 1 din Protocolul nr.1 la Convenția Europeană. În acest sens, aceștia au afirmat că raporturile dintre absolvenții Institutului Național al Justiției și stat țin de exercitarea unor funcții sau atribuții publice și chiar dacă aparent ar putea implica interpretări prin prisma aplicabilității drepturilor omului, nu pot fi *de jure* incluse în sfera de reglementare a articolelor care garantează drepturi și libertăți fundamentale.

38. Reprezentanții Parlamentului și Guvernului au contestat, de asemenea, că absolvenții Institutului Național al Justiției ar avea un „bun” în sensul articolului 46 din Constituție și articolului 1 din Protocolul nr.1 la Convenția Europeană, afirmând că atestatul de absolvire a Institutului Național al Justiției ar fi un act administrativ și că nu ar da naștere unor „speranțe legitime” pentru titularii săi de a obține o funcție publică. În opinia acestora, doar certitudinea obținerii unui post public dă naștere unei „speranțe legitime”.

39. În același sens, Parlamentul și Guvernul consideră că, atunci când o persoană aplică pentru studii la Institutul Național al Justiției, ea cunoaște și acceptă condițiile impuse prin lege. Odată acceptate aceste condiții, ea nu mai poate pretinde anumite „speranțe legitime”, din moment ce îi este clar din lege că studiile la Institut nu îi oferă în fapt „accesul nelimitat” la o funcție publică, ci o plasează în condiții mai favorabile la desfășurarea concursului. În opinia acestora, prin instituirea unui termen de aplicare și participare la concurs, norma contestată a echilibrat situația cu accesul altor persoane (neabsolvenți ai Institutului) la funcția de judecător/procuror și a înlăturat un posibil monopol al absolvenților Institutului în această sferă.

## **C. Aprecierea Curții**

### *1. Principii generale*

40. În viziunea Curții, este de netăgăduit că dreptul de proprietate, garantat de articolul 46 din Constituție, reprezintă, în substanță, dreptul persoanei la respectarea bunurilor sale, mobile și imobile.

41. Ținând cont de constatările de la §§ 27-29 *supra* și urmând practica sa anterioară (a se vedea §§ 19-26), Curtea va aplica raționamentele degajate din jurisprudența Curții Europene în acest domeniu.

42. În acest context, Curtea ține să reamintească principiile generale menționate de Curtea Europeană în Hotărârea *Balan v. Moldova* (cererea nr.19247/03, hotărârea din 29 ianuarie 2008):

„[...] 29. Curtea reiterează că articolul 1 al Protocolului nr. 1 la Convenție nu garantează dreptul de a dobândi proprietăți (a se vedea *Kopecky v. Slovacia* [GC], nr. 44912/98, §35, ECHR 2004-IX, și *Van der Mussele v. Belgia*, hotărâre din 23 noiembrie 1983, Seria A nr. 70, p. 23, §48). Mai mult, „un reclamant poate pretinde o violare a articolului 1 al Protocolului nr. 1 la Convenție doar dacă și în măsura în care deciziile contestate se referă la „bunurile” sale în sensul acestei prevederi. „Bunurile” pot fi fie „bunuri existente”, fie bunuri, inclusiv pretenții, în privința cărora reclamantul poate susține că are cel puțin o „speranță legitimă” că va obține dobândirea efectivă a unui drept de proprietate. *Per a contrario*, speranța că va fi recunoscut un drept de proprietate care nu a putut fi exercitat în mod efectiv nu poate fi considerată un „bun” în sensul articolului 1 al Protocolului nr. 1, la fel ca și în cazul unei pretenții condiționate care poate dispărea ca rezultat al neîndeplinirii unei condiții” (a se vedea *Kopecky*, citată mai sus, §35; *Prince Hans-Adam II of Liechtenstein v. Germania* [GC], nr. 42527/98, §§ 82-83, ECHR 2001-VIII; și *Gratzinger și Gratzingerova v. Republica Cehă* (dec.) [GC], nr. 39794/98, §69, ECHR 2002-VII).

30. Conceptul de „bun”, la care se face referire în prima parte a articolului 1 al Protocolului nr. 1 la Convenție, are un sens autonom care nu se limitează la proprietatea asupra unor bunuri materiale și este independent de clasificarea formală din dreptul național: unele drepturi și interese care constituie patrimoniu pot fi, de asemenea, privite ca „drepturi de proprietate” și, astfel, ca „bunuri” în sensul acestei prevederi. Chestiunea care trebuie examinată în fiecare cauză este dacă circumstanțele cauzei, examinate în ansamblu, ofereau reclamantului un drept asupra unui interes material protejat de articolul 1 al Protocolului nr. 1 (a se vedea *Iatridis v. Grecia*, [GC], nr. 31107/96; *Beyeler v. Italia* [GC], nr. 33202/96, §100, ECHR 2000-I; *Broniowski v. Polonia* [GC], nr. 31443/96, §129, ECHR 2004-V; și *Anheuser-Busch Inc. v. Portugalia* [GC], nr. 73049/01, §63, ECHR 2007-...).

31. În anumite circumstanțe, o „speranță legitimă” de a obține un „bun” poate, de asemenea, să se bucure de protecția articolului 1 al Protocolului nr. 1 la Convenție. Astfel, acolo unde interesul cu privire la proprietate face parte din natura pretenției, persoana care o invocă poate fi privită ca având o „speranță legitimă” dacă există o bază suficientă pentru acest interes în dreptul național, spre exemplu când există o jurisprudență stabilită a instanțelor judecătorești care s-o confirme (a se vedea *Kopecky*, citată mai sus, §52). Totuși, nu există o speranță legitimă acolo unde există o dispută privind interpretarea și aplicarea corectă a legislației naționale și unde pretențiile reclamantului sunt ulterior respinse de către instanțele judecătorești naționale (a se vedea *Kopecky*, citată mai sus, §50). [...]”

43. Aceleași principii au fost reiterate de Curtea Europeană în Hotărârea *Cazacu v. Moldova* (cererea nr. 40117/02, hotărârea din 23 octombrie 2007, a se vedea §§ 37-38).

## 2. Aplicarea acestor principii în prezenta cauză

### a) Dacă absolvenții Institutului Național al Justiției au un „bun”, în sensul articolului 46 din Constituție și articolului 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană

44. Parlamentul și Guvernul au contestat faptul că atestatul de absolvire a Institutului Național al Justiției și speranța titularilor acestora de a obține o funcție publică constituie un „bun” în sensul articolului 46 din Constituție și articolului 1 din Protocolul nr.1 la Convenția Europeană.

45. Curtea Constituțională reiterează că, în jurisprudența sa, Curtea Europeană a statuat, cu valoare de principiu, că noțiunea de „bunuri” din articolul 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană are o semnificație autonomă, fiind independentă de clasificarea formală din dreptul național și că aceasta nu se limitează numai la proprietatea asupra unor bunuri corporale. Astfel, chestiunea care trebuie examinată în fiecare cauză este dacă circumstanțele cauzei, examinate în ansamblu, oferă persoanelor vizate un drept asupra unui interes material protejat de articolul 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană.

46. Curtea notează că, potrivit jurisprudenței Curții Europene, licența de a desfășura o anumită activitate a fost în mod constant considerată un „bun” în sensul articolului 1 din Protocolul nr.1 la Convenția Europeană, în măsura în care oferă persoanelor vizate un drept asupra unui interes material și aceasta indiferent de faptul dacă actul este de natură administrativă (a se vedea *Bimer S.A. v. Moldova*, nr. 15084/03, §49, 10 iulie 2007 și *Megadat.com SRL v. Moldova*, nr. 21151/04, §§ 62-63, 8 aprilie 2008).

47. În același sens, Curtea Europeană a considerat că licența unui avocat sau cea a unui expert contabil este un „bun” garantat de articolul 1 din Protocolul nr.1 la Convenția Europeană, ținând cont de faptul că implică elemente patrimoniale ce permit obținerea unor venituri (a se vedea *H v. Belgia*, hotărâre din 30 noiembrie 1987, Seria A nr. 127-B, § 47, și *van Marle și alții v. Olanda* din 26 iunie 1986, Seria A nr. 101, p. 13, § 41).

48. Raționând *mutatis mutandis*, Curtea Constituțională consideră că dreptul pe care îl implică deținerea atestatului de absolvire a Institutului Național al Justiției poate fi asimilat dreptului de proprietate consacrat de articolul 46 din Constituție și articolul 1 din Protocolul nr.1 la Convenția Europeană deoarece, grație activității la care îi permite să accedă, titularul acestuia are posibilitatea de a obține venituri, implicând astfel un interes material în sensul dreptului garantat de Constituție și Convenția Europeană.

49. Curtea observă că alineatul (2) al articolului 18 din Legea privind Institutul Național al Justiției dispune că „*absolvenții care participă la concurs alog, în ordinea descrescătoare a mediei generale obținute la examenele de absolvire, posturile de judecător, respectiv de procuror*

scoase la concurs”. În acest context, este evident că procedura în fața Consiliului Superior al Magistraturii/Consiliului Superior al Procurorilor nu este un concurs pentru a accede la funcția de judecător/procuror, ci o procedură de repartizare a absolvenților Institutului Național al Justiției în instanțele de judecată/procuraturile din diferite localități în baza criteriului mediei generale obținute la absolvire, după cum a recunoscut și reprezentantul Guvernului în ședința publică a Curții.

50. Prin urmare, așteptările absolvenților Institutului Național al Justiției (de a accede la funcția de judecător/procuror, având interesul material de a primi salariul, ca sursă principală de subzistență) se bazează pe prevederi ale legislației, care le oferă dreptul să obțină, în baza mediei generale de la examenele de absolvire a Institutului, o funcție salariată. Curtea observă că aplicarea acestui articol este supusă nu unei condiții de acces, cum ar fi studiile de specialitate, ci unui criteriu de departajare, atribuirea funcției fiind quasi-automată. Prin urmare, această situație poate fi asimilată pentru absolvenții Institutului Național al Justiției cu certitudinea ocupării unei funcții, ceea ce constituie, precum recunoaște și Guvernul, o „speranță legitimă” (a se compara cu soluția contrară din cauza *Kopecky*, citată mai sus).

51. În lumina acestor constatări, Curtea consideră că absolvenții Institutului au o „speranță legitimă” să accedă la funcția salariată de judecător/procuror, deoarece legea prevede clar un astfel de drept, că această „speranță legitimă” implică un interes material, fiind astfel un „bun” în sensul drepturilor protejate de articolul 1 din Protocolul nr.1 la Convenția Europeană și, prin urmare, garantat de articolul 46 din Constituție.

52. Având în vedere constatările de mai sus, Curtea nu consideră necesar să examineze pretențiile autorului sesizării sub aspectul principiului garantării drepturilor deja dobândite.

**b) Dacă interdicția de participare la concurs după expirarea termenului de trei ani este susceptibilă să constituie o ingerință în dreptul de proprietate al absolvenților Institutului Național al Justiției și calificarea situației prin prisma articolului 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană**

53. Curtea notează că, potrivit jurisprudenței Curții Europene, sistarea licenței unui avocat, refuzul de a reînregistra un expert contabil sau sistarea licenței de administrare a unei afaceri constituie o ingerință în dreptul la respectarea bunurilor, garantat de articolul 1 al Protocolului nr. 1 la Convenția Europeană (a se vedea *H v. Belgia*, hotărâre din 30 noiembrie 1987, Seria A nr. 127-B, § 47, și *Bimer S.A. v. Moldova*, nr. 15084/03, § 49, 10 iulie 2007).

54. Raționând *mutatis mutandis* și ținând cont de constatările de la §§ 48-51 *supra*, Curtea consideră că încetarea efectelor utile ale atestatului de absolvire a Institutului Național al Justiției constituie o ingerință în dreptul la respectarea bunurilor.

55. Curtea reiterează că, potrivit jurisprudenței Curții Europene, o astfel de ingerință ar constitui o încălcare a articolului 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană, cu excepția cazului când este „prevăzută de lege”, urmărește un scop sau scopuri „legitime” și este „necesară într-o societate democratică” pentru a atinge un astfel de scop sau scopuri.

56. Prin urmare, Curtea trebuie să stabilească dacă măsura aplicabilă absolvenților Institutului Național al Justiției ar putea rezulta într-o restrângere nejustificată a dreptului lor de proprietate, în sensul articolului 54 din Constituție și jurisprudenței Curții Europene.

### c) Dacă ingerința este prevăzută de lege

57. Curtea notează că ingerința are o bază legală, legalitatea nefiind contestată de participanți.

58. În acest context, urmând principiile ce rezultă din jurisprudența Curții Europene, Curtea Constituțională va examina calitatea legii, și anume dacă legea este destul de accesibilă, previzibilă și clară. În opinia sa scrisă, Guvernul susține această abordare, recunoscând în acest sens că aceste condiții de calitate a legii sunt impuse prin Constituție și Convenția Europeană.

59. În acest sens, Curtea Constituțională se referă la principiile degajate din Hotărârea Curții Europene *Busuioc v. Moldova* (cererea nr. 61513/00, hotărârea din 21 decembrie 2004):

„[...] 52. Una din cerințele care rezultă din expresia „prevăzută de lege” este previzibilitatea măsurii la care se referă. O normă nu poate fi considerată „lege” decât dacă ea este formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă comportamentul său: el sau ea trebuie să poată – în caz de necesitate cu consultanță corespunzătoare – să prevadă, în mod rezonabil, în dependență de circumstanțele cauzei, consecințele care pot să rezulte dintr-o acțiune concretă. Nu este necesar ca acele consecințe să fie previzibile cu certitudine absolută: experiența arată că acest lucru este nerealizabil. În timp ce certitudinea în lege este foarte dorită, ea poate duce la o rigiditate excesivă, atunci când legea trebuie să facă față circumstanțelor care se schimbă. Prin urmare, multe legi sunt inevitabil formulate în termeni care, în măsură mai mare sau mai mică, sunt vagi și a căror interpretare și aplicare este pusă în sarcina practicii (a se vedea, spre exemplu, *Rekvenyi v. Ungaria* [GC], nr. 25390/94, § 34, ECHR 1999-III). [...]”

60. În același sens, în Hotărârea *Guțu v. Moldova* (cererea nr. 20289, hotărârea din 7 iunie 2007), Curtea Europeană a statuat că:

„[...] Expresia „prevăzută de lege” nu presupune doar corespunderea cu legislația națională, dar, de asemenea, se referă la calitatea acelei legislații (a se vedea *Halford v. Regatul Unit*, Rapoarte 1997-III, p. 1017, § 49). Curtea reiterează că legislația

națională trebuie să indice cu o claritate rezonabilă scopul și modalitatea de exercitare a discreției relevante acordate autorităților publice, pentru a asigura persoanelor nivelul minim de protecție la care cetățenii au dreptul în virtutea principiului preeminenței dreptului într-o societate democratică (a se vedea *Domenichini v. Italia*, Rapoarte 1996-V, p. 1800, § 33). [...]"

61. În opinia sa scrisă, Guvernul afirmă că legea care prevede restricția este compatibilă cu condițiile de calitate a unei legi, impusă prin Constituție și prin Convenția Europeană, fiind accesibilă, previzibilă și clară, deoarece prevede clar consecințele și rezultatele îndeplinirii/neîndeplinirii acesteia.

62. Pe de altă parte, Curtea observă că articolele 6 din Legea cu privire la statutul judecătorilor și 36 din Legea cu privire la Procuratură prevăd cerința absolvirii Institutului Național al Justiției fără a impune anumite condiții de temporalitate.

63. Curtea observă, de asemenea, că legislația nu prevede un mecanism ce ar institui un echilibru între numărul locurilor vacante de judecător/procuror scoase la concurs și numărul persoanelor instruite în cadrul Institutului Național al Justiției și ar asigura angajarea acestora în funcțiile pentru care au urmat o pregătire de specialitate de durată, finanțată din mijloace publice.

64. Constatările Curții denotă că astfel legislația nu este suficient de previzibilă în aplicarea sa, însă aceasta nu poate reprezenta în sine, în această situație particulară ce face obiectul sesizării, un substrat suficient pentru a ajunge la concluzia că legislația nu corespunde criteriilor de accesibilitate, claritate și previzibilitate.

#### **d) Scopul și proporționalitatea ingerinței**

65. Autorul sesizării consideră că prevederea contestată restrânge exercițiul drepturilor fundamentale, fără a exista un echilibru sau proporționalitate între restrângerea acestor drepturi și scopul urmărit. În opinia acestuia, norma supusă controlului constituționalității instituie o restrângere nejustificată a drepturilor fundamentale și nu corespunde criteriilor prevăzute de articolul 54 din Constituție:

„[...]”

(2) Exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sînt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției. [...]"

66. În ceea ce privește scopul legitim urmărit prin ingerință, Curtea nu poate accepta, în acest caz particular, argumentul Parlamentului și Guvernului că restricțiile impuse absolvenților Institutului Național al Justiției servesc interesului public, în lumina constatărilor de mai jos.

67. Curtea, în această situație particulară, nu consideră pertinent punctul de vedere al Parlamentului și Guvernului că absolvenții Institutului Național al Justiției sunt supuși unei limitări rezonabile în timp deoarece, după expirarea unui termen de 3 ani, ar exista „riscul decăderii [lor] din punct de vedere profesional”.

68. În acest sens, Curtea reține faptul că instruirea la Institutului Național al Justiției durează 18 luni după absolvirea studiilor superioare (cel puțin 4 ani). Pe parcursul acestei instruirii, audienții Institutului Național al Justiției urmează stagii de practică în cadrul instanțelor judecătorești, procuraturilor, organelor de urmărire penală și birourilor de avocați.

69. Fără a încerca să dea o apreciere calitativă instruirii oferite de Institutul Național al Justiției, Curtea relevă că nu are suficiente temeiuri pentru a accepta argumentul Guvernului că aceste competențe și abilități profesionale, dobândite în rezultatul unei instruirii de 18 luni, dispar după alte 36 de luni sau sunt diminuate în așa măsură încât să afecteze interesul public.

70. Curtea observă că alineatul (3) al articolului 18 din Legea privind Institutul Național al Justiției cuprinde două propoziții și că, în afară de limitarea posibilității de a participa la concursul pentru funcția de judecător/procuror după expirarea termenului de 3 ani, dispusă în propoziția a doua, acesta prevede în prima propoziție și obligația absolvenților Institutului Național al Justiției care nu au promovat concursul de a participa pe parcursul a trei ani la concursurile pentru ocuparea funcțiilor de judecător/procuror.

71. În același timp, deși autorul a solicitat Curții să declare neconstituțional **integral** alineatul (3) al articolului 18 din Legea privind Institutul Național al Justiției, Curtea observă că, în conținutul sesizării, completată și concretizată, acesta a argumentat incompatibilitatea normei legale cu Constituția doar sub **aspectul restricționării** dreptului de a candida la funcția de judecător/procuror **după expirarea a trei ani**.

72. În acest context, Curtea nu consideră întemeiată pretenția autorului sesizării că prima propoziție a alineatului (3) al articolului 18 din Legea privind Institutul Național al Justiției, care prevede **obligația** impusă absolvenților de a participa la concurs timp de trei ani după absolvirea instituției, urmează a fi declarată neconstituțională odată cu cea de-a doua propoziție a aceluiași alineat, care prevede restricționarea **dreptului** de a participa la concurs după expirarea acestui termen.

73. Contrar argumentelor autorului sesizării, Curtea consideră că obligația generală impusă absolvenților Institutului Național al Justiției de a participa la concursul pentru suplinirea funcțiilor vacante de judecător/procuror este stabilită la alineatul (1) al articolului 18 din Lege. În acest context, prima propoziție a alineatului (3) al aceluiași articol nu face decât să limiteze în timp această obligație pentru absolvenții care nu au

promovat concursul și nu poate fi considerată incompatibilă cu prevederile constituționale analizate.

74. Mai mult, Curtea observă că această obligație a absolventului este asortată de posibilitatea pentru Consiliul Institutului Național al Justiției, prevăzută de alineatul (4) al aceluiași articol, de a sancționa neonorarea acesteia din motive neîntemeiate prin solicitarea restituirii de către absolvent în contul instituției a bursei primite pe perioada formării inițiale. Prin urmare, statul a prevăzut și alte pârghii pentru a determina absolvenții Institutului Național al Justiției, în instruirea cărora a investit mijloace publice, să participe la concursurile pentru ocuparea funcțiilor pentru care au urmat o pregătire de specialitate de durată.

75. În același timp, Curtea consideră că obligația absolvenților Institutului Național al Justiției, ca și sancțiunea prevăzută de alineatul (4) al articolului 18 din Lege, urmează a fi limitate în timp, astfel încât prima propoziție a alineatului (3) al articolului 18 din Lege are dreptul la existență separată de cea a propoziției a doua din același alineat, după expirarea termenului de trei ani absolvenții Institutului Național al Justiției urmând să dispună doar de dreptul de a participa la concurs, fără a fi obligați să o facă.

76. Pe de altă parte, luând în considerație faptul că legislația nu reglementează un mecanism de verificare a validității competențelor absolvenților Institutului Național al Justiției după expirarea unui anumit termen rezonabil, astfel încât aceștia să poată participa la concursul pentru ocuparea funcției de judecător/procuror în cadrul cotei locurilor vacante ce le sunt rezervate, Curtea Constituțională consideră necesar să adopte o adresă.

77. Din motivele menționate, Curtea consideră că norma conținută în propoziția a doua a alineatului (3) al articolului 18 din Legea privind Institutul Național al Justiției nu asigură un just echilibru între interesele comunității și cele ale absolvenților Institutului Național al Justiției, impunându-le acestora o povară individuală excesivă. Prin urmare, aceasta nu este compatibilă cu protecția proprietății garantată de articolul 1 din Protocolul nr.1 la Convenția Europeană și, implicit, de articolul 46 din Constituție.

## II. PRETINSA ÎNCĂLCARE A ARTICOLULUI 35 DIN CONSTITUȚIE

78. Autorul sesizării pretinde că norma supusă controlului constituționalității încalcă, de asemenea, articolul 35 din Constituție, care garantează dreptul la învățătură, asigurat prin învățământul

„[...] profesional, prin învățământul superior, precum și prin alte forme de instruire și de perfecționare”.

79. Potrivit autorului sesizării, aplicarea normei supuse controlului constituționalității generează situația în care, după expirarea termenului de 3 ani din momentul absolvirii Institutului Național al Justiției, pentru a putea candida la concursul pentru suplinirea funcției de judecător sau procuror, titularii atestatelor de absolvire a acestuia urmează să participe din nou la admitere la aceeași instituție, să frecventeze cursurile de formare inițială cu durata de 18 luni și să susțină în mod repetat examenele de absolvire, situație pe care autorul sesizării o consideră contrară Constituției.

80. Parlamentul și Guvernul consideră că în situația acestor „absolvenți”, dreptul la educație este deja epuizat, deoarece acestora, prin definiție, le-au fost deja garantate ambele drepturi „la educație” și la „obținerea unor avantaje din studii prin recunoașterea oficială”.

81. Curtea observă că instruirea în cadrul Institutului Național al Justiției are un regim special și un statut special, deosebit de o instruire medie sau universitară, prin articolul 2 alin. (4) din Lege acesta fiind expres exclus din sistemul național de învățământ și educație.

82. În acest context, Curtea notează că, potrivit jurisprudenței Curții Europene, dreptul enunțat de articolul 2 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană vizează, în special, „învățământul elementar și nu studiile superioare” (a se vedea *Yanasik v. Turcia*, cererea nr. 14524/1989, decizia Comisiei din 9 decembrie 1993, DR nr. 37, p. 14). În același sens, Curtea Europeană a statuat că nu constituie un „refuz al dreptului la instruire faptul de a limita accesul la studiile superioare chiar și pentru candidații care justifică un nivel suficient pentru a urma un asemenea învățământ cu succes” (a se vedea *X v. Marea Britanie*, cererea nr. 8844/1980, decizia Comisiei din 9 decembrie 1980, DR nr.23, p. 228) și că un stat nu este obligat, în principiu, să organizeze „cursuri de reciclare” (a se vedea *X v. Belgia*, cererea nr. 7010/1973, decizia Comisiei din 29 septembrie 1975, DR nr.3, p. 162). Prin urmare, articolul 2 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană este *a fortiori* inaplicabil instruirii oferite în cadrul Institutului Național al Justiției.

83. În contextul celor expuse, Curtea consideră că norma contestată este compatibilă cu dreptul la învățătură garantat de articolul 35 din Constituție.

### III. PRETINSA ÎNCĂLCARE A ARTICOLULUI 39 COMBINAT CU ARTICOLUL 16 DIN CONSTITUȚIE

84. Autorul sesizării pretinde că norma contestată încalcă articolul 39 alin. (2) din Constituție, potrivit căruia:

„(2) Oricărui cetățean i se asigură, potrivit legii, accesul la o funcție publică.”

85. De asemenea, potrivit autorului sesizării, norma contestată încalcă articolul 16 din Constituție:

„(2) Toți cetățenii Republicii Moldova sînt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială.”

86. Autorul sesizării susține că o asemenea limitare în timp a dreptului de a accede la o funcție publică este unică în sistemul de drept al Republicii Moldova, deoarece în afară de judecători și procurori, accesul la niciuna din funcțiile de demnitate publică nu este limitat în timp. Acesta consideră că, astfel, norma supusă controlului constituționalității instituie un tratament diferențiat în situații egale, fără ca să existe o motivare obiectivă și rezonabilă, induce o disproporționalitate între scopul urmărit și mijloacele utilizate și încalcă, astfel, principiul egalității tuturor cetățenilor, garantat de articolul 16 alin. (2) din Constituție.

87. Parlamentul și Guvernul consideră că dreptul garantat de alineatul (2) al articolului 39 din Constituție nu este un drept ce nu poate fi restrâns, norma constituțională lăsând la discreția legislatorului reglementarea condițiilor de accesare la funcțiile publice.

88. Curtea este de acord cu argumentul Parlamentului și Guvernului că o diferență de tratament bazată pe motive obiective și rezonabile nu poate fi considerată ca discriminare.

89. În acest context, Curtea notează că articolul 25 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice prevede că: „Orice cetățean are dreptul și posibilitatea, fără nici una din discriminările la care se referă art.2 și fără restricții nerezonabile, de a avea acces, în condiții de egalitate, la funcțiile publice din țara sa”. Din această normă rezultă că dreptul de accesare la o funcție publică poate fi supus unor restrângeri rezonabile.

90. De asemenea, articolul 2 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice interzice discriminările bazate pe rasă, sex, religie, opinie, avere, origine socială etc., dar nu interzice ca statele contractante să impună, pe cale legislativă, condiții speciale pentru accesarea la o funcție publică, cum ar fi deținerea anumitor competențe lingvistice, cunoașterea drepturilor civile, obligațiile militare, limita de vârstă, aptitudinile fizice etc.

91. În aceeași ordine de idei, Curtea își reiterează poziția expusă în Hotărârea nr. 6 din 23 martie 2011 privind excepția de neconstituționalitate a art.62 alin.(1) lit.d) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr.158-XVI din 4 iulie 2008 (M.O. nr.46-52/8, 2011), atunci când a statuat că libertatea de alegere a muncii nu are semnificația că o persoană poate opta pentru exercitarea oricărei profesii sau funcții, indiferent de pregătirea sa profesională, calitățile morale și fizice pe care le are.

92. Curtea reamintește că principiul egalității consacrat de articolul 16 alin.(2) din Constituție nu înseamnă uniformitate, ci presupune un tratament egal în situații egale, iar pentru situații diferite – tratamentul juridic poate fi diferit.

93. Curtea consideră că fiecare categorie de funcție publică constituie o situație diferită, care permite instituirea unui tratament juridic diferit în ceea ce privește condițiile de accesare.

94. Prin urmare, Curtea consideră că norma contestată este compatibilă cu articolul 39 din Constituție combinat cu articolul 16 din Constituție.

Din aceste motive, în temeiul articolelor 140 din Constituție, 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 6, 61, 62 lit.a) și 68 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

### **HOTĂRĂȘTE:**

1. *Se recunoaște constituțională* sintagma „Absolvenții care nu au promovat concursul pentru suplinirea funcțiilor de judecător, respectiv de procuror sînt obligați să participe la concurs timp de 3 ani după absolvirea Institutului.” de la alineatul (3) al articolului 18 din Legea nr.152-XVI din 8 iunie 2006 privind Institutul Național al Justiției.

2. *Se declară neconstituțională* sintagma „La expirarea acestui termen, absolventul nu mai poate participa la concurs în baza mediei generale obținute la examenele de absolvire a Institutului.” de la alineatul (3) al articolului 18 din Legea nr.152-XVI din 8 iunie 2006 privind Institutul Național al Justiției.

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

**Președinte**

**Dumitru PULBERE**

***HCC nr.15***  
***Dosarul nr.21a/2011***

## OPINIE SEPARATĂ

***expusă în temeiul art.27 alin.(5) din Legea cu privire la  
Curtea  
Constituțională și art.67 din Codul jurisdicției  
constituționale***

Curtea Constituțională, prin Hotărârea nr.15 din 13 septembrie 2011, a declarat drept constituțională sintagma „*Absolvenții care nu au promovat concursul pentru suplinirea funcțiilor de judecător, respectiv de procuror sînt obligați să participe la concurs timp de 3 ani după absolvirea Institutului.*” și neconstituțională sintagma „*La expirarea acestui termen, absolventul nu mai poate participa la concurs în baza mediei generale obținute la examenele de absolvire a Institutului*” din alin.(3) art.18 din Legea nr.152-XVI din 8 iunie 2006 „Privind Institutul Național al Justiției” (în continuare – Legea nr.152).

Consider nefondate concluziile Curții Constituționale expuse în această hotărîre pentru următoarele motive.

**1.** Contrar practicii sale anterioare și prevederilor Constituției și legislației privind exercitarea jurisdicției constituționale în Republica Moldova, Curtea a examinat cauza prioritar prin prisma Convenției Europene, fără a dezvolta normele constituționale. În consecință, Curtea și-a argumentat poziția reproducînd pasaje din jurisprudența CtEDO, care sînt corecte, însă se referă la alte circumstanțe, majoritatea nefiind relevante pentru prezenta cauză. În final, Curtea a constatat că prevederea cuprinsă în propoziția a doua a alin.(3) al art.18 din lege „nu este compatibilă cu protecția proprietății garantată de articolul 1 din Protocolul nr.1 la Convenția Europeană și, **implicit**, de articolul 46 din Constituție”.

**2.** În opinia Curții Constituționale, atestatul de absolvire a Institutului Național al Justiției reprezintă un „bun”, care este protejat de art.46 din Constituție și de Convenția europeană. Însă din nici o speță examinată de CtEDO, relevantă pentru prezenta cauză, nu se poate deduce că **după criteriul temporal** atestatul absolvenților reprezintă un bun în sensul art.9 și art.46 din Constituție, precum și al normelor Convenției Europene. Vom atenționa că în jurisprudența CtEDO sînt calificate fără rezerve ca „bunuri”, în sensul art.1 din Protocolul nr.1, doar acele acte, valoarea cărora poate fi apreciată din punct de vedere economic și sînt eliberate pentru desfășurarea unei afaceri private (de exemplu, licențele privind activitatea economică), cu privire la actele de studii însă CtEDO este foarte reticentă.

Curtea Constituțională a făcut eronat și nejustificat o paralelă între atestatul de absolvire a Institutului Național al Justiției (în continuare – atestatul INJ) și licențele de avocat, notar sau expert contabil „care implică elemente patrimoniale, ce permit obținerea unor venituri”. Aceste licențe nu certifică dreptul de a pretinde la aceste profesii, dar dreptul de a le exercita. În cazul exercitării unei funcții publice echivalentul licenței constituie actul de numire în funcție, pentru judecători, de exemplu, hotărîrea Consiliului Superior al Magistraturii sau decretul Președintelui Republicii Moldova. Doar aceste acte pot genera pentru titulari o „speranță legitimă” privind obținerea unor venituri în viitor. Atestatul INJ nu este o licență, care implică elemente patrimoniale, ci un document, ce permite participarea la concurs, care dobîndește elementele patrimoniale caracteristice unui „bun” doar după promovarea concursului și desemnarea titularului în funcție.

Sînt de părere că prin modul de abordare a statutului atestatului INJ Curtea a ignorat totalmente rolul Consiliului Superior al Magistraturii în desemnarea judecătorilor și, ca urmare, prevederile alin.(1) art.22 din Constituție și legislația în domeniu, care abilitază acest organ al autoadministrării judecătorești cu atribuția de a asigura numirea judecătorilor și cu dreptul exclusiv de a desfășura concursul pentru suplinirea funcțiilor de judecător. Din §49 al hotărîrii reiese că INJ, în ultimă instanță, numește în funcție absolvenții săi. În aceste condiții, cu atît este mai inacceptabilă asimilarea actului de studii, ce permite participarea la concursul pentru ocuparea unei funcții publice, cu licența privind activitatea economică.

Aceste argumente își găsesc sprijin în hotărîrea CtEDO cu privire la speța Marckx contra Belgiei §50, potrivit căreia „articolul 1 din Protocolul nr.1 nu face decît să asigure dreptul la posesia neîngrădită a proprietății, și care se aplică doar unei proprietăți a persoanei deja existente, și respectiv acest articol nu garantează dreptul la obținerea proprietății”.

Potrivit dreptului civil, în calitate de „bun” protejat de art.9 și art.46 din Constituție poate fi recunoscut orice lucru cu privire la care pot exista drepturi și obligații patrimoniale. Pînă la numirea posesorului în funcție atestatul INJ nu are această calitate. Nici o lege și nici o normă nu poate oferi dreptul exclusiv sau preferențial, sau certitudinea promovării unui concurs, deoarece acest lucru ar contraveni sensului concursului ca atare. Orice concurs presupune rezultate imprevizibile și plasează candidații în condiții egale doar în ceea ce privește speranța de a obține venituri după promovarea concursului, însă nu oferă certitudinea obținerii acestor venituri. Certitudinea obținerii unei funcții publice, prin urmare, existența unei „așteptări legitime”, apare doar în situația cînd funcția publică este instituită prin numire, fără concurs, prin prevederea legii (de exemplu, asigurarea interimatului de către un adjunct imediat după declararea vacanței funcției).

Astfel, prin concluziile expuse în hotărâre, Curtea Constituțională a ignorat propria jurisprudență privind protejarea dreptului de proprietate.

Pe parcursul activității sale Curtea Constituțională a pronunțat mai mult de 50 de hotărâri, prin care a protejat dreptul de proprietate bazându-se pe normele constituționale în acest domeniu (art.9, care consacră principiile fundamentale privind proprietatea, art.33, privind proprietatea intelectuală, art.46, privind dreptul la proprietate privată și protecția acesteia, art.127, privind proprietatea statului și proprietatea unităților administrativ-teritoriale).

3. Analizând jurisprudența CtEDO, am ajuns la concluzia că în hotărârea sa Curtea Constituțională nu a luat în considerare faptul că CtEDO a acordat statelor dreptul de a impune cu referire la „bunuri” anumite condiții, de exemplu de ordin temporal, sau restricții. În acest sens este concludent raționamentul din speța Kopecky contra Slovaciei, conform căruia „speranța că va fi recunoscut un drept la proprietate, care nu a putut fi exercitat în mod efectiv, nu poate fi considerată un „bun” în sensul art.1 al Protocolului nr.1, la fel ca și în cazul unei pretenții condiționate **care poate apărea ca rezultat al neîndeplinirii unei condiții**”, care a fost citat în §41 al hotărârii.

Problema este mult mai simplă decât a fost abordată de Curte, pentru că prevederile supuse controlului de constituționalitate nu limitează dreptul de proprietate, ci limitează exercitarea în timp a acestui drept.

Articolul 6 alin.(2) din Legea cu privire la statutul judecătorului, care în mod inexplicabil n-a fost citată de Curte la capitolul „Legislația pertinentă”, prevede următoarele: „Prin derogare de la prevederile alin.(1) lit.c), poate candida la funcția de judecător persoana care a activat cel puțin ultimii 5 ani în calitate de deputat, membru al Curții de Conturi, profesor titular de drept în instituțiile de învățământ superior acreditate, procuror, anchetator, ofițer de urmărire penală, avocat, avocat parlamentar, notar, jurisconsult, referent al judecătorului, executor judecătoresc, consultant (consilier) al instanței judecătorești sau grefier, precum și în funcțiile de specialitate juridică în aparatul Curții Constituționale, al Consiliului Superior al Magistraturii sau al autorităților publice, și care a promovat examenul de capacitate, în condițiile legii, în fața colegiului de calificare. Numărul de locuri scoase la concurs pentru această categorie de candidați se stabilește de către Consiliul Superior al Magistraturii și nu poate depăși 20 la sută din numărul total de locuri într-o perioadă de trei ani.”

Astfel, în Republica Moldova, pentru a deveni judecător, este necesar să absolvești INJ sau să exerciți una din funcțiile specificate în prevederile art.6 alin.(2) din lege.

Pentru aceste considerente, atestatul INJ putea fi recunoscut de Curte ca un bun limitat în timp (3 ani) și subordonat condițiilor de reevaluare.

În fapt, prevederea supusă controlului de constituționalitate nu privează titularul de atestatul INJ, aceasta limitează doar aplicarea lui necondiționată, titularul care nu a participat sau nu a promovat concursul fiind nevoit, după 3 ani, să repete studiile ori să dea examenul de capacitate pentru confirmarea studiilor.

Limitarea termenului de aplicabilitate necondiționată a atestatului la trei ani se încadrează în politica statului de a asigura sistemul judiciar cu judecători competenți, capabili să înfăptuiască justiția cu imparțialitate și în strictă conformitate cu litera legii. În acest scop statul a prevăzut atestarea judecătorilor prima dată la 6 luni, apoi la fiecare 3 ani pînă la atingerea plafonului de vîrstă. Mai mult ca atît, termenul de valabilitate al examenului de capacitate pentru persoanele ce participă la concurs cu un stagiu profesional de 5 ani este de asemenea de 3 ani (alin.(5) art.20 din Legea nr.949 din 19.07.1996 „Cu privire la colegiul de calificare și atestare a judecătorilor”). Avînd în vedere că legislația se modifică permanent și apar noi relații sociale, termenul de 3 ani (în opinia mea, destul de lung pentru verificarea calificării profesionale) ține de politica generală privind controlul calificării atît a aspiranților la funcția de judecător, cît și a judecătorilor. Or, este inadmisibil a privilegia aspiranții la o funcție publică în raport cu cei care exercită zilnic o funcție publică. Într-o astfel de perspectivă, obligativitatea de a susține periodic, la fiecare 3 ani, examenul de calificare nu poate fi pentru absolvenții INJ „o povară individuală excesivă”, după cum a dedus Curtea în §77 al hotărîrii.

Din cele enunțate în alineatul precedent se poate conchide că normele supuse controlului de constituționalitate corelează perfect cu cadrul legal existent. Pe parcursul studiilor la INJ absolvenții acestuia acumulează un stagiu profesional de 1,5 ani, la care se adaugă 3 ani de stagiu profesional, în care absolvenții sînt obligați să participe la concurs și pot exercita o funcție prevăzută la alin.(2) art.6 din Legea cu privire la statutul judecătorului. Astfel, absolvenții acumulează stagiul necesar pentru susținerea examenului de capacitate și participau la concurs egal cu ceilalți pretendenți, care aveau un stagiu de 5 ani, iar statul avea posibilitatea să verifice periodic cunoștințele dobîndite de ei la INJ. Or, după 3 ani atestatul INJ nu-și pierde valabilitatea, absolventul fiind în drept să-l prezinte oricărui angajator ca pe orice diplomă de studii postuniversitare. Faptul că unii absolvenți ai INJ nu sînt numiți în funcție pe parcursul a trei ani se explică prin aceea că legea, în mod paradoxal, nu prevede obligația acestora de a accepta funcția de judecător în localitatea propusă, deși ei sînt instruiți din mijloacele statului și remunerați pe parcursul studiilor cu 0,5% din salariul judecătorului în exercițiu.

4. De asemenea, considerăm neîntemeiată invocarea art.54 din Constituție privind restrângerea exercițiului dreptului de a participa la concurs, după expirarea termenului de 3 ani, în baza mediei generale obținute la examenele de absolvire a institutului.

Prevederile contestate, care impun restricții privind participarea la concurs și posibilitatea de a ocupa funcția de judecător fără o testare suplimentară doar pe parcursul a 3 ani după absolvirea institutului, nu sînt noi, fiind stipulate din momentul adoptării legii. Prin urmare, în momentul înscrierii la INJ candidații la studii cunoșteau aceste condiții și, deci, le-au acceptat.

5. Prin hotărîrea sa Curtea a creat o incertitudine legislativă, statul nemaiavînd posibilitatea de a controla cu o anumită periodicitate calificarea absolvenților INJ. Ca urmare, absolvenții INJ, în baza mediei generale obținute la examene, vor putea participa la concurs oricînd, chiar și după 10 ani de la absolvirea institutului. Statul nu mai poate verifica abilitățile profesionale ale absolvenților INJ, care după absolvirea institutului nu au activat în una din funcțiile prevăzute la alin.(2) art.6 din Legea cu privire la statutul judecătorului.

Concluzia Curții, prin care susținerea repetată a examenului de capacitate după 3 ani de la absolvirea institutului este considerată ca o povară individuală excesivă pentru absolvenții INJ, induce ideea că atestarea judecătorilor o dată la 3 ani este neconstituțională. Or, în prezent, conform §69 din hotărîre, judecătorul care a absolvit INJ nu ar trebui să fie testat periodic la fel ca ceilalți judecători. În același sens, se poate deduce că absolvenții INJ nu sînt obligați să treacă instruirea periodică, așa cum prevede art.19 din Legea nr.152, conform căruia judecătorii trebuie să audieze anual la INJ un curs de cel puțin 40 de ore.

Prin efectele hotărîrii Curții, legea permite absolvenților INJ să participe la concurs în baza mediei generale obținute la examene, însă nu-i obligă, după expirarea termenului de 3 ani, să participe la concurs prin susținerea examenului de capacitate. Aceasta în pofida faptului că judecătorul, avînd în vedere importanța funcției și responsabilitățile sporite care îi revin, trebuie să fie capabil să rezolve orice litigiu, oricît de dificil, din prima zi cînd intră în exercițiul funcției. Sînt ferm convins că nici un stat nu și-ar permite să numească în funcția de judecător persoane, ale căror capacități profesionale nu au fost supuse verificării periodice.

Desigur, există situații cînd absolventul INJ, din motive întemeiate: de sănătate, concediu de maternitate și întreținere a copilului etc., nu poate participa la concurs pe parcursul a trei ani. În acest caz Curtea trebuia să sugereze Parlamentului, prin adresă, să reglementeze aceste situații, pentru a permite INJ să testeze repetat cunoștințele absolvenților săi și să

prelungescă termenul de participare la concurs. Aceste situații însă nu pot fi invocate pentru fundamentarea neconstituționalității prevederii contestate, ele țin de necesitatea perfecționării legislației.

Astfel, creînd condiții pentru abuz din partea absolvenților INJ, Curtea nu numai că a încălcat principiul egalității candidaților la funcția de judecător, dar și a eliminat prevederea despre controlul statului asupra procesului de pregătire a cadrelor la INJ. În același sens, potrivit Legii cu privire la Institutul Național al Justiției, cheltuielile pentru întreținerea și funcționarea institutului sînt acoperite de la bugetul de stat. Declarînd neconstituțională prevederea legii, Curtea a exclus totodată obligația absolvenților, care din motive neîntemeiate nu au participat la concurs, de a restitui cheltuielile suportate de către stat pentru instruirea lor.

În baza celor expuse, consider că prevederea legii trebuia să fie recunoscută constituțională.

**Victor PUȘCAȘ**  
**Judecător al Curții Constituționale**

**13 septembrie 2011**



## REPUBLICA MOLDOVA CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

JCC-06/21a

Chișinău, 13 septembrie 2011

**Parlamentul Republicii Moldova**

### ADRESĂ

Prin Hotărârea nr. 15 din 13 septembrie 2011, Curtea Constituțională a declarat neconstituțională sintagma „*La expirarea acestui termen [3 ani], absolventul nu mai poate participa la concurs în baza mediei generale obținute la examenele de absolvire a Institutului.*” de la alineatul (3) al articolului 18 din Legea nr.152-XVI din 8 iunie 2006 privind Institutul Național al Justiției.

În acest context, Curtea Constituțională a constatat că legislația nu reglementează un mecanism de verificare a validității competențelor absolvenților Institutului Național al Justiției după expirarea unui anumit termen rezonabil, astfel încât aceștia să poată participa la concursul pentru ocuparea funcției de judecător/procuror în cadrul cotei locurilor vacante ce le sunt rezervate.

În același timp, Curtea a observat că legislația nu prevede un mecanism ce ar institui un echilibru între numărul locurilor vacante de judecător/procuror propuse pentru concurs și numărul persoanelor instruite în cadrul Institutului Național al Justiției și care ar asigura desemnarea acestora în funcțiile pentru care au urmat o pregătire de specialitate de durată, finanțată din mijloace publice.

În lumina celor expuse, în temeiul articolului 79 din Codul Jurisdicției Constituționale, Curtea consideră necesară soluționarea acestor probleme de către Legislativ, inclusiv prin dezvoltarea

mecanismului legal de stabilire a coraportului dintre locurile vacante destinate absolvenților Institutului Național al Justiției și cele destinate altor categorii de persoane admise la concurs, precum și elaborarea unor reguli clare de determinare a opțiunii pentru propunerea locurilor vacante la fiecare categorie de concurs – ordinar, prin derogare sau transfer.

În acest sens, Curtea solicită Parlamentului ca, în conformitate cu prevederile articolului 28<sup>1</sup> din Legea cu privire la Curtea Constituțională, să examineze prezenta adresă și, în termen de 3 luni, să informeze Curtea despre rezultatele examinării acesteia.

**Președinte**

**Dumitru PULBERE**