

***COMITETUL HELSINKI PENTRU  
DREPTURILE OMULUI DIN MOLDOVA***

**Mai, 2002**

**MEMORIU 04/MEM/2002**

***asupra sesizării privind neconstituționalitatea Legii nr.726-XV din 07  
decembrie 2001 “Pentru modificarea și completarea Legii contenciosului  
administrativ nr.793-XIV din 10 februarie 2000” în partea ce ține de  
completarea art.4 lit.a din aceasta lege***

53 “B” Banulescu-Bodoni str., Chisinau, MD2012,  
the Republic of Moldova  
tel/fax: (373 2) 22 26 18  
tel: (373 2) 22 73 96  
e-mail: chdom@moldnet.md

**MEMORIU**  
**asupra sesizării privind controlul constituționalității Legii nr.726-XV din 07 decembrie 2001 “Pentru modificarea și completarea Legii contenciosului administrativ nr.793-XIV din 10 februarie 2000” în partea ce ține de completarea art.4 lit.a din această lege**

**Introducere**

Prezentul memoriu este expresia opiniei Comitetului Helsinki cu privire la constituționalitatea modificărilor operate prin Legea nr.726-XV din 07 decembrie 2001 “Pentru modificarea și completarea Legii contenciosului administrativ nr.793-XIV din 10 februarie 2000”, care a completat art. 4 lit. a din Legea contenciosului administrativ cu textul:” *precum și actele administrative cu caracter individual, emise de Parlament, de Președintele Republicii Moldova și de Guvern în exercițiul atribuțiilor prevăzute expres de normele constituționale sau legislative, ce țin de alegerea, numirea și destituirea din funcțiile publice a persoanelor oficiale de stat, exponente ale unui interes politic sau public deosebit.*”

Considerînd aceste modificări, Comitetul Helsinki apreciază că ele nu contravin art.20 din Constituție și nu contravin art. 6 și art. 13 din Convenția Europeană pentru protecția drepturilor omului și libertăților fundamentale.

Conform articolului 4 din Constituția Republicii Moldova, “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”. Paragraful 2 din articolul 4 al Constituției conferă prioritate tratatelor internaționale de drepturile omului față de legislația internă, în caz de neconcordanță între prevederile acestora.

În acord cu articolul 4 din Constituție, în urma ratificării, la data de 24 iulie 1997, de către Moldova, a Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale”, Convenția și Hotărârile Curții Europene a Drepturilor Omului, cu sediul la Strasbourg, au căpătat o aplicabilitate directă și prioritară în dreptul intern al Republicii Moldova.

În acest context art.20 din Constituția Republicii Moldova - “Accesul liber la justiție” - plasat în Titlul II “Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale” al acesteia, este interpretat în lumina Art.6 din CEDO și a jurisprudenței Curții Europene, care a determinat sfera lui de aplicare.

În cazul prezentei sesizări a Curții Constituționale, considerăm că completarea art. 4 lit. a din Legea contenciosului administrativ cu textul:” *precum și actele administrative cu caracter individual, emise de Parlament, de Președintele Republicii Moldova și de Guvern în exercițiul atribuțiilor prevăzute expres de normele constituționale sau legislative, ce țin de alegerea, numirea și destituirea din funcțiile publice a persoanelor oficiale de stat, exponente ale unui interes*

*politic sau public deosebit*" corespunde cu art.20 din Constituție, si nu poate fi interpretată ca o violare a drepturilor procedurale prevăzute de art. 6 și art. 13 din CEDO.

**Argumentele Comitetului Helsinki pentru Drepturile Omului în legătură cu problema controlului constituționalității modificărilor intervenite la textul art.4 lit.a din "Legea Contenciosului Administrativ":**

Accesul la justiție este garantat atât prin art.6 Paragraful 1 din CEDO, element important pentru realizarea efectivă a dreptului la un proces echitabil, cât și prin art. 20 din Constituția R. Moldova. Astfel, Constituția stipulează că orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești atunci când drepturile, libertățile și interesele acesteia au fost violate. Nici o lege nu poate îngădi accesul la justiție. În același timp, art. 4 din Constituție prevede, că dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile omului se interpretează și se aplică în concordanță cu tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte. De aceea, textul art. 20 din Constituție este aplicat în lumina art. 6 paragraful 1 din CEDO, care garantează accesul la justiție și a interpretării date acestuia de către Curtea Europeană.

**Analiza modificării prin prisma aplicării art.6 paragraful 1 din CEDO**

Aplicarea art. 6 paragraful 1 din CEDO în materie civilă este condiționată de faptul ca dreptul reclamat în justiție să fie de natura civilă. Garanțiile unui proces echitabil în materie civilă și deci și a accesului la justiție, sunt aplicate, conform jurisprudenței Curții Europene, numai în domeniul de drept privat, prin definiție opus dreptului public. Curtea Europeană a determinat criteriile de apreciere a naturii dreptului reclamat și a delimitat ceea ce se înțelege prin litigiu de natură civilă.

**Astfel, conform jurisprudenței Curții Europene, litigiile legate de ocuparea, promovarea și încetarea exercițiului unei funcții publice nu sunt considerate a fi litigii de natura civilă și drept urmare nu sunt acoperite de garanțiile cuprinse în Art.6 Paragraful 1 privind procesul echitabil.<sup>1</sup>** Argumentându-și poziția Curtea a apreciat că exercitarea unei funcții publice implică responsabilități în domeniul interesului general sau reprezintă o exercitare a puterilor oferite printr-o lege de drept public și presupune întotdeauna deținerea unei părți din suveranitatea statului. Angajând funcționarii publici, oficialitățile statului urmăresc scopul legitim de a proteja Statul și interesele generale ale comunității. Astfel, între autoritățile statului și funcționarii publici apare un angajament ce exprimă loialitatea și încrederea reciprocă.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Cazul Pellegrin v. France din 08 decembrie, 1999 , pncet.59 și cazul Massa v. Italia din 24 august, 1993, pncet.26

<sup>2</sup> Cazul Pellegrin v. France din 08 decembrie, 1999, pncet. 64-67

În acord cu jurisprudența Curtii Europene, litigiile privind ocuparea, promovarea și încetarea exercițiului unei funcții publice, iscate între autoritățile administrative și funcționari, care exercită atribuții legate de suveranitatea statului sau legate de exercitarea unor puteri conferite printr-o lege de drept public, ori de protejare a interesului general, fac excepție de la sistemul de protecție oferit de Art.6 paragraful 1 din CEDO.

Modificarea art.4 lit. a din Legea Contenciosului Administrativ a lipsit persoanele oficiale de stat, exponente ale unui interes politic sau public deosebit, de dreptul de a contesta în instanțele de contencios administrativ actele administrative individuale emise de către Parlament, Guvern sau Președintele țării, ce țin de *alegerea, numirea și destituirea lor din funcția publică pe care o ocupă*.

Pe de altă parte, prin Hotărârea de revizuire nr.39 din data de 09 iulie, 2001<sup>3</sup> Curtea Constituțională a apreciat că aceleași acte administrative cu caracter individual nu pot face obiect al controlului constituționalității la sesizarea subiecților abilitați cu acest drept.

Cu toate acestea, lipsirea persoanelor oficiale de stat, exponente a unui interes politic sau public deosebit, de dreptul de a ataca în justiție actele prin care acestea sunt alese, numite sau destituite din funcție, **nu constituie o violare a drepturilor omului**. Condițiile de numire și de destituire din funcție a persoanelor oficiale de stat sunt supuse unui regim de drept public. Din competențele funcționarilor publici vizați de modificările intervenite la art.4 lit. a din Legea Contenciosului Administrativ, face parte protecția intereselor politice sau publice deosebite, aceștea exercitând o fracțiune din puterea suverană a statului. De aceea, numirea persoanelor oficiale de stat într-o funcție publică este întotdeauna rezultatul voinței politice unilaterale a Parlamentului, Guvernului sau a Președintelui țării, ei fiind aleși sau numiți în funcție, și nu încadrați în temeiul legii private, aceeași regulă a unilateralității aplicându-se, simetric și în cazul destituirii lor.

Statele, care au ratificat Convenția Europeană pot, desigur, lărgi sfera de aplicare a garanțiilor privind accesul la justiție în cazul persoanelor oficiale de stat, atunci când este vorba de contestarea legalității actelor prin care acestea sunt alese numite sau destituite din funcție. Limitarea accesului lor la justiție într-un astfel de caz este însă în acord cu dispozițiile Art 6 din CEDO și cu practica Curții Europene instituită prin interpretarea lui.

Astfel, Art.4 , lit.a, a legii Contenciosului Administrativ, în forma lui actuală, nu pare să contravină Art. 20 din Constituție și nici Art. 6 Paragraful 1 din CEDO.

---

<sup>3</sup> Hotărârea Curtii Constituționale privind revizuirea Hotărârii Curtii Constituționale nr.16 din 28 mai 1998 "Cu privire la interpretarea art.20 din Constituția Republicii Moldova", nr.39 din 09 iunie, 2001

### **Analiza modificării prin prisma aplicării art.13 din CEDO**

Art.13 din CEDO garantează persoanelor dreptul la un recurs efectiv în cazul în care acestea au devenit victima violării drepturilor și libertăților recunoscute prin Convenția Europeană și Protocoalele sale.

În ceea ce privește persoanele vizate de modificarea intervenită – alegerea sau numirea lor în funcție, pe de o parte, și destituirea lor din funcție, pe de altă parte, este expresia unei voințe politice sau a unor negocieri politice. Astfel, alegerea, numirea sau destituirea din funcție a acestor persoane de către Parlament, Guvern sau Președintele Republicii Moldova, este realizată în temeiul unui acord politic, care poate fi negociat la momentul încheierii lui. De aceea, în absența violării a unor prevederi din Convenția Europeană, remediul pentru o asemenea alegere, numire sau destituire nu poate fi altul decât cel politic.

### **Concluzia**

Modificările operate asupra art. 4 lit. a din Legea contenciosului administrativ, prin completarea acestuia cu textul ”*precum și actele administrative cu caracter individual, emise de Parlament, de Președintele Republicii Moldova și de Guvern în exercițiul atribuțiilor prevăzute expres de normele constituționale sau legislative, ce tin de alegerea, numirea și destituirea din funcțiile publice a persoanelor oficiale de stat, exponente ale unui interes politic sau public deosebit.*” **nu contravin Art.20 din Constituție și nu sunt în dezacord cu Art.6 sau 13 din CEDO.**

Totodată, consideram, că este extrem de oportună delimitarea mai concretă a categoriilor de funcționari publici, care au fost considerați de către legiuitor a fi exponenți ale unor interese politice sau publice deosebite și cărora le este aplicabilă modificarea intervenită la art.4 lit.a din Legea contenciosului administrativ. Întrucât pentru o mai corectă înțelegere și mai ales aplicare a legii, aceasta trebuie să fie concretă și previzibilă, concretizarea expresiei “interes politic sau public deosebit”, din textul modificat al art.4 lit.a al Legii contenciosului administrativ, apare ca fiind deosebit de importantă.

---

Adoptat: 18 Aprilie , 2002