



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

HOTĂRÂRE
PRIVIND EXCEPȚIA DE NECONSTITUȚIONALITATE

a unor prevederi din Legea nr. 271-XVI din 18 decembrie 2008
privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice
(verificarea judecătorilor de către Serviciul de Informații și
Securitate)

(sesizarea nr. 115g/2017)

CHIȘINĂU

5 decembrie 2017

HOTĂRÂRE PRIVIND EXCEPȚIA DE NECONSTITUȚIONALITATE
A UNOR PREVEDERI DIN LEGEA NR.271-XVI DIN 18 DECEMBRIE 2008 PRIVIND
VERIFICAREA TITULARILOR ȘI A CANDIDAȚILOR LA FUNCȚII PUBLICE
(VERIFICAREA JUDECĂTORILOR DE CĂTRE SERVICIUL DE INFORMAȚII ȘI SECURITATE)

În numele Republicii Moldova,
Curtea Constituțională, statuând în componența:
DI Tudor PANȚÎRU, *președinte*,
DI Aurel BĂIEȘU,
DI Igor DOLEA,
Dna Victoria IFTODI,
DI Veaceslav ZAPOROJAN, *judecători*,
cu participarea dlui Gheorghe Reniță, *grefier*,

Având în vedere sesizarea depusă la 23 august 2017
și înregistrată la aceeași dată,
Examinând sesizarea menționată în ședință plenară publică,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând în camera de consiliu,
Pronunță următoarea hotărâre:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află excepția de neconstituționalitate a articolelor 5 lit. a), 14 și 15 alin. (2), (4) și (5) din Legea nr. 271-XVI din 18 decembrie 2008 privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice, în partea ce se referă la verificarea candidaților la funcția de judecător și a judecătorilor în exercițiu de către Serviciul de Informații și Securitate, ridicată de către dna Domnica Manole și avocatul Viorica Grecu, în dosarul nr.3-26/17, pendinte la Curtea Supremă de Justiție.

2. Sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a fost depusă la Curtea Constituțională la 23 august 2017, de către Colegiul Curții Supreme de Justiție, în temeiul articolului 135 alin. (1) lit. a) și g) din Constituție, astfel cum a fost interpretat prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 2 din 9 februarie 2016, precum și al Regulamentului privind procedura de examinare a sesizărilor depuse la Curtea Constituțională.

3. Autorii au pretins, în esență, că dispozițiile articolelor 5 lit. a), 14 și 15 alin. (2), (4) și (5) din Legea nr. 271-XVI din 18 decembrie 2008 privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice, în partea ce se referă la verificarea candidaților la funcția de judecător și a judecătorilor în exercițiu de către Serviciul de Informații și Securitate, sunt contrare articolelor 6 și 116 alin. (1) și (2) din Constituție separat și combinat cu articolele 1 alin. (3), 20 și 21 din Constituție.

4. Prin decizia Curții Constituționale din 6 septembrie 2017, sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a fost declarată admisibilă, fără a prejudeca fondul cauzei.

HOTĂRÂRE PRIVIND EXCEPȚIA DE NECONSTITUȚIONALITATE
A UNOR PREVEDERI DIN LEGEA NR.271-XVI DIN 18 DECEMBRIE 2008 PRIVIND
VERIFICAREA TITULARILOR ȘI A CANDIDAȚILOR LA FUNCȚII PUBLICE
(VERIFICAREA JUDECĂTORILOR DE CĂTRE SERVICIUL DE INFORMAȚII ȘI SECURITATE)

5. În procesul examinării excepției de neconstituționalitate, Curtea Constituțională a solicitat opinia Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului, Consiliului Superior al Magistraturii, Curții Supreme de Justiție și Serviciului de Informații și Securitate.

6. La ședință plenară publică a Curții, excepția de neconstituționalitate a fost susținută de către dna Domnica Manole și avocatul Viorica Grecu, autori ai sesizării. Parlamentul a fost reprezentat de către dl Valeriu Kuciuk, șef al Serviciului reprezentare la Curtea Constituțională și organele de drept din cadrul Direcției generale juridice a Secretariatului Parlamentului. Guvernul a fost reprezentat de către dl Eduard Serbenco, secretar de stat în cadrul Ministerului Justiției.

CIRCUMSTANȚELE LITIGIULUI PRINCIPAL

7. Prin hotărârea nr. 54/3 din 9 februarie 2016, Consiliul Superior al Magistraturii a decis să inițieze verificarea unor judecători, printre care și a judecătorului Curții de Apel Chișinău, dna Domnica Manole, în baza Legii nr. 271-XVI din 18 decembrie 2008 privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice.

8. În avizul emis la 19 august 2016, Serviciul de Informații și Securitate a indicat că în rezultatul măsurilor desfășurate au fost obținute date cu privire la nerespectarea legislației *sau* factori de risc în activitatea judecătorului în cauză.

9. Prin Hotărârea nr. 771/31 din 15 noiembrie 2016, Consiliul Superior al Magistraturii a admis cererea judecătorului Domnica Manole și a dispus verificarea suplimentară a acesteia de către Serviciul de Informații și Securitate.

10. La 9 decembrie 2016, Serviciul de Informații și Securitate a emis un aviz repetat, în care a menționat despre prezența factorilor de risc [articolul 4 lit. a) și c) din Legea nr. 271/2008], precum și a aspectelor ce contravin articolului 15 alin. (1) lit. d) și e) din Legea nr. 544-XIII din 20 iulie 1995 cu privire la statutul judecătorului, Codului de etică și conduită profesională a judecătorului și Principiilor de la Bangalore privind conduita judiciară (imparțialitatea și integritatea) în activitatea judecătorului menționat.

11. La 24 februarie 2017, dna Domnica Manole a contestat avizul Serviciului de Informații și Securitate. Prin încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Buiucani, din 10 martie 2017, cererea de chemare în judecată nu a fost acceptată. În motivarea încheierii, instanța de judecată a invocat faptul că avizul Serviciului de Informații și Securitate constituie un act preparatoriu și nu poate fi contestat separat, ci doar odată cu decizia autorității publice asupra incompatibilității titularului verificării. La această concluzie a subscris și instanța de recurs (în speță, Curtea de

HOTĂRÂRE PRIVIND EXCEPȚIA DE NECONSTITUȚIONALITATE
A UNOR PREVEDERI DIN LEGEA NR.271-XVI DIN 18 DECEMBRIE 2008 PRIVIND
VERIFICAREA TITULARILOR ȘI A CANDIDAȚILOR LA FUNCȚII PUBLICE
(VERIFICAREA JUDECĂTORILOR DE CĂTRE SERVICIUL DE INFORMAȚII ȘI SECURITATE)

Apel Cahul), care, prin decizia sa din 12 mai 2017, a respins recursul declarat și a menținut încheierea atacată.

12. Totodată, dna Domnica Manole a depus la Consiliul Superior al Magistraturii obiecții în privința avizului menționat, invocând, *inter alia*, faptul că Serviciul de Informații și Securitate și-a depășit competența, întrucât a dat o proprie apreciere legalității unor acte judecătorești irevocabile emise de judecătorul supus verificării.

13. Prin Hotărârea nr. 450/21 din 4 iulie 2017, Consiliul Superior al Magistraturii a dispus examinarea avizului Serviciului de Informații și Securitate din 9 decembrie 2016 în ședință închisă.

14. În urma examinării avizului menționat, a obiecțiilor înaintate și a audierii judecătorului în cauză, prin Hotărârea nr. 451/21 din 4 iulie 2017, Consiliul Superior al Magistraturii a declarat-o pe dna Domnica Manole ca fiind incompatibilă cu funcția de judecător.

15. Concomitent, prin aceeași hotărâre, Consiliul Superior al Magistraturii i-a adresat Președintelui Republicii Moldova propunerea de eliberare a dnei Domnica Manole din funcția de judecător, în temeiul articolului 15 alin. (4) și (5) din Legea nr. 271/2008, precum și în temeiul articolelor 8 alin. (3) și (3¹) și 25 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 544-XIII din 20 iulie 1995 cu privire la statutul judecătorului.

16. La 5 iulie 2017, dna Domnica Manole și avocatul acesteia, dna Viorica Grecu, au contestat la Curtea Supremă de Justiție ca fiind ilegale hotărârile Consiliului Superior al Magistraturii nr. 450/21 și nr. 451/21 din 4 iulie 2017 și avizele Serviciului de Informații și Securitate din 19 august 2016 și 9 decembrie 2016.

17. Între timp, prin Decretul Președintelui Republicii Moldova nr.289-VIII din 21 iulie 2017, dna Domnica Manole a fost eliberată din funcția de judecător al Curții de Apel Chișinău în legătură cu nerespectarea prevederilor articolului 8 din Legea cu privire la statutul judecătorului și ca urmare a deciziei privind incompatibilitatea sa cu interesele funcției publice.

18. În cadrul ședinței de judecată din 4 august 2017, precum și prin cererea din 9 august 2017, dna Domnica Manole și avocatul acesteia, dna Viorica Grecu, au solicitat ridicarea excepției de neconstituționalitate a articolelor 5 lit. a), 14 și 15 alin. (2), (4) și (5) din Legea nr. 271-XVI din 18 decembrie 2008 privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice, în partea ce se referă la verificarea candidaților la funcția de judecător și a judecătorilor în exercițiu de către Serviciul de Informații și Securitate.

19. Prin încheierea din 21 august 2017, Colegiul Curții Supreme de Justiție a dispus suspendarea procesului, ridicarea excepției de neconstituționalitate și transmiterea sesizării Curții Constituționale pentru soluționare.

HOTĂRÂRE PRIVIND EXCEPȚIA DE NECONSTITUȚIONALITATE
A UNOR PREVEDERI DIN LEGEA NR.271-XVI DIN 18 DECEMBRIE 2008 PRIVIND
VERIFICAREA TITULARILOR ȘI A CANDIDAȚILOR LA FUNCȚII PUBLICE
(VERIFICAREA JUDECĂTORILOR DE CĂTRE SERVICIUL DE INFORMAȚII ȘI SECURITATE)

LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

20. Prevederile relevante ale Constituției (republicată în M.O., 2016, nr. 78, art. 140) sunt următoarele:

Articolul 1 Statul Republica Moldova

„[...]”

(3) Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sunt garantate.”

Articolul 6 Separația și colaborarea puterilor

„În Republica Moldova puterea legislativă, executivă și judecătorească sunt separate și colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin, potrivit prevederilor Constituției.”

Articolul 20 Accesul liber la justiție

„(1) Orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime.

(2) Nici o lege nu poate îngreuna accesul la justiție.”

Articolul 116 Statutul judecătorilor

„(1) Judecătorii instanțelor judecătorești sunt independenți, imparțiali și inamovibili, potrivit legii.

[...]”

(6) Sancționarea judecătorilor se face în conformitate cu legea.

[...]”

Articolul 123 Atribuțiile

„(1) Consiliul Superior al Magistraturii asigură numirea, transferarea, detașarea, promovarea în funcție și aplicarea de măsuri disciplinare față de judecători. [...]”

21. Prevederile relevante ale Legii nr. 947-XIII din 19 iulie 1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii (republicată în M.O., 2013, nr. 15-17, art. 65) sunt următoarele:

HOTĂRÂRE PRIVIND EXCEPȚIA DE NECONSTITUȚIONALITATE
A UNOR PREVEDERI DIN LEGEA NR.271-XVI DIN 18 DECEMBRIE 2008 PRIVIND
VERIFICAREA TITULARILOR ȘI A CANDIDAȚILOR LA FUNCȚII PUBLICE
(VERIFICAREA JUDECĂTORILOR DE CĂTRE SERVICIUL DE INFORMAȚII ȘI SECURITATE)

Articolul 1

Consiliul Superior al Magistraturii – organ de autoadministrare
judecătorească

„(1) Consiliul Superior al Magistraturii este un organ independent, format în vederea organizării și funcționării sistemului judecătoresc, și este garantul independenței autorității judecătorești.

(2) Consiliul Superior al Magistraturii exercită autoadministrarea judecătorească.”

22. Prevederile relevante ale Legii nr. 544-XIII din 20 iulie 1995 cu privire la statutul judecătorului (republicată în M.O., 2013, nr. 15-17, art.63) sunt următoarele:

Articolul 1

Judecătorul, purtător al puterii judecătorești

„[...]”

(3) Judecătorii instanțelor judecătorești sunt independenți, imparțiali și inamovibili și se supun numai legii.

(4) Judecătorii iau decizii în mod independent și imparțial și acționează fără nici un fel de restricții, influențe, presiuni, amenințări sau intervenții, directe sau indirecte, din partea oricărei autorități, inclusiv judiciare. Organizarea ierarhică a jurisdicțiilor nu poate aduce atingere independenței individuale a judecătorului.”

[...]”

23. Prevederile relevante ale Legii nr. 753-XIV din 23 decembrie 1999 privind Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova (M.O., 1999, nr. 156, art. 764) sunt următoarele:

Articolul 1

Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova

„(1) Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova (denumit în continuare Serviciu) este **organul de stat specializat în domeniul asigurării securității de stat.** [...]”

24. Prevederile relevante ale Legii nr. 271-XVI din 18 decembrie 2008 privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice (M.O., 2009, nr. 41-44, art. 118) sunt următoarele:

Articolul 1

Obiectul reglementării

„Prezenta lege stabilește principiile, scopurile, procedura, formele și metodele de verificare a informațiilor referitoare la cetățenii Republicii Moldova care dețin funcții publice sau care candidează la ele.”

HOTĂRÂRE PRIVIND EXCEPȚIA DE NECONSTITUȚIONALITATE
A UNOR PREVEDERI DIN LEGEA NR.271-XVI DIN 18 DECEMBRIE 2008 PRIVIND
VERIFICAREA TITULARILOR ȘI A CANDIDAȚILOR LA FUNCȚII PUBLICE
(VERIFICAREA JUDECĂTORILOR DE CĂTRE SERVICIUL DE INFORMAȚII ȘI SECURITATE)

Articolul 3 Scopurile verificării

„Verificarea se efectuează în scopul:

- a) prevenirii și combaterii corupției în autoritățile publice;
- b) prevenirii ocupării funcțiilor publice de către persoane care prezintă o amenințare pentru interesele securității naționale;
- c) determinării gradului de îndeplinire de către titulari și candidați a cerințelor de încadrare și a gradului de respectare a restricțiilor stabilite de lege;
- d) prevenirii, identificării și excluderii factorilor de risc;
- e) stabilirii autenticității informațiilor comunicate de titularii și de candidații la funcții publice în documentele depuse pentru ocuparea lor;
- f) realizării măsurilor prevăzute de lege, orientate spre excluderea faptelor ce pot constitui o amenințare a intereselor securității naționale.”

Articolul 4 Factorii de risc

„Verificarea se efectuează în scopul prevenirii, identificării și excluderii următorilor **factori de risc**:

- a) activități contrare intereselor funcției publice, inclusiv cele care au determinat rezultatul negativ al testului de integritate profesională sau situații care provoacă conflict de interese;
- b) tolerarea actelor de trădare de patrie, spionaj, terorism, de diversiune, a chemărilor la răsturnarea sau la schimbarea prin violență a orânduirii constituționale sau la încălcarea prin violență a integrității teritoriale a Republicii Moldova, propaganda directă sau indirectă a războiului și altor activități extremiste;
- c) exercitarea activităților, prin care se realizează funcția publică, în detrimentul Republicii Moldova, autorităților publice, societății, al drepturilor și libertăților fundamentale ale omului;
- d) dezvăluirea, contrar prevederilor legale, a unei informații ce constituie un secret ocrotit prin lege sau neglijarea cerințelor față de protecția unei astfel de informații.”

Articolul 5 Persoanele supuse verificării

„Sunt supuși verificării titularii și candidații:

- a) **la funcțiile de demnitate publică ce se ocupă prin mandat obținut direct, în urma alegerilor, cu excepția alegerilor parlamentare sau locale, sau indirect, prin numire, specificate în Legea nr. 199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică;**

[...]”

HOTĂRÂRE PRIVIND EXCEPȚIA DE NECONSTITUȚIONALITATE
A UNOR PREVEDERI DIN LEGEA NR.271-XVI DIN 18 DECEMBRIE 2008 PRIVIND
VERIFICAREA TITULARILOR ȘI A CANDIDAȚILOR LA FUNCȚII PUBLICE
(VERIFICAREA JUDECĂTORILOR DE CĂTRE SERVICIUL DE INFORMAȚII ȘI SECURITATE)

Articolul 6
Organul de verificare

„Verificarea se efectuează de către Serviciul de Informații și Securitate.”

Articolul 8
Inițierea verificării

„(1) Verificarea titularilor și a candidaților la funcțiile publice se inițiază de către autoritățile publice competente.

[...]

(3) Persoana care deține mai puțin de 5 ani de la verificarea anterioară funcția publică menționată la art.5 nu este supusă verificării.”

Articolul 9
Declarația de verificare

„(1) Verificarea se efectuează cu consimțământul scris al titularului, candidatului la funcția publică, expus în declarația de verificare, al cărei model este specificat la anexa nr.1.

[...]

(4) Refuzul candidatului la funcția publică de a fi verificat are ca efect neangajarea lui în funcție.

(5) În cazul în care titularul funcției publice nu consimte să fie verificat, persoana/organul care are competența legală de numire în funcție va dispune eliberarea acestuia din funcție. Titularul, cu acordul său, poate fi transferat, după caz, la o funcție neprevăzută la art. 5.”

Articolul 10
Metodele de verificare

„(1) Organul de verificare întreprinde măsuri de verificare doar după primirea documentelor menționate la art. 9 alin. (3).

(2) Organul de verificare colectează informațiile necesare din bazele de date, din registrele și din alte surse ale autorităților publice, solicită persoanelor juridice informații, inclusiv copii de pe dosarele personale ale candidaților de la locurile de lucru anterioare, de asemenea solicită de la Centrul Național Anticorupție și/sau Serviciul de Informații și Securitate certificate de cazier privind integritatea profesională a candidaților. Organul de verificare poate folosi și rezultatele verificărilor anterioare.

(3) Solicitățile de informații adresate de către organul de verificare autorităților publice și persoanelor juridice sunt obligatorii spre executare. Informațiile se prezintă gratuit.

(4) Organul de verificare este în drept să solicite și să primească, în condițiile legii, informații și materiale care constituie secret comercial, bancar sau un alt secret protejat prin lege, care se referă nemijlocit la activitatea persoanei supuse verificării și care nu pot fi utilizate decât în scopurile impuse de prezenta lege.

[...]”

HOTĂRÂRE PRIVIND EXCEPȚIA DE NECONSTITUȚIONALITATE
A UNOR PREVEDERI DIN LEGEA NR.271-XVI DIN 18 DECEMBRIE 2008 PRIVIND
VERIFICAREA TITULARILOR ȘI A CANDIDAȚILOR LA FUNCȚII PUBLICE
(VERIFICAREA JUDECĂTORILOR DE CĂTRE SERVICIUL DE INFORMAȚII ȘI SECURITATE)

Articolul 13
Prezentarea rezultatelor verificării

„(1) În baza informațiilor obținute în cadrul verificării, organul de verificare întocmește un aviz consultativ cu privire la:

a) gradul de îndeplinire de către titular, candidat la funcția publică a cerințelor de încadrare și de respectare a restricțiilor stabilite de lege;

b) **factorii de risc** descoperiți sau lipsa acestora;

c) autenticitatea informațiilor comunicate de titular, candidat la funcția publică în documentele depuse pentru ocuparea funcției publice.

(2) În termen de 3 zile lucrătoare de la data semnării, avizul organului de verificare se expediază autorității publice care a inițiat verificarea.

(3) Autoritatea publică aduce avizul organului de verificare la cunoștință titularului, candidatului la funcția publică.

(4) Persoanele cu funcție de răspundere ale organului de verificare vinovate de prezentarea cu bună știință în aviz a unor informații false poartă răspundere conform legislației în vigoare.”

Articolul 14
Audierea titularului, candidatului la funcția publică

„(1) Dacă există temeiuri de a declara titularul, candidatul la funcția publică incompatibili cu interesele acestei funcții, autoritatea publică le acordă posibilitatea de a se exprima asupra faptelor ce determină luarea unei astfel de decizii. Audierea se efectuează în termen de 5 zile lucrătoare de la primirea avizului organului de verificare, astfel încât să fie protejate sursele de informații, interesele securității naționale și interesele protejate prin lege ale terților.

(2) În cadrul audierii, persoana este în drept să solicite autorității publice inițierea unei verificări suplimentare.

(3) Neprezentarea la audiere din motive neîntemeiate a persoanei, anunțată în scris, nu servește motiv pentru amânarea emiterii deciziei privind incompatibilitatea titularului, candidatului cu interesele funcției publice.”

Articolul 15
Decizia privind compatibilitatea/incompatibilitatea
cu interesele funcției publice

„(1) În termen de 7 zile lucrătoare din data primirii avizului sau, după caz, avizului suplimentar al organului de verificare, autoritatea publică decide asupra compatibilității/incompatibilității titularului, candidatului la funcția publică cu interesele acestei funcții.

(2) **Titularul, candidatul la funcția publică se consideră compatibili cu interesele funcției publice dacă îndeplinesc cerințele și restricțiile stabilite de lege pentru funcția publică și dacă nu au fost descoperiți factori de risc.**

[...]

(4) **În cazul unei decizii de incompatibilitate cu interesele funcției publice, candidatul nu poate ocupa funcția publică respectivă.**

HOTĂRÂRE PRIVIND EXCEPȚIA DE NECONSTITUȚIONALITATE
A UNOR PREVEDERI DIN LEGEA NR.271-XVI DIN 18 DECEMBRIE 2008 PRIVIND
VERIFICAREA TITULARILOR ȘI A CANDIDAȚILOR LA FUNCȚII PUBLICE
(VERIFICAREA JUDECĂTORILOR DE CĂTRE SERVICIUL DE INFORMAȚII ȘI SECURITATE)

(5) Decizia privind incompatibilitatea titularului cu interesele funcției publice servește drept temei pentru eliberarea lui din funcție. Titularul, cu acordul său, poate fi transferat, după caz, la o funcție neprevăzută la art.5.

(6) Persoana în a cărei privință a fost emisă o decizie de incompatibilitate cu interesele funcției publice poate candida la o funcție publică prevăzută la art.5 doar după înlăturarea împrejurărilor care au servit drept temei pentru emiterea unei astfel de decizii.

(7) Organul de verificare este informat despre compatibilitatea/incompatibilitatea cu interesele funcției publice a persoanei care a fost supusă verificării.

(8) Decizia privind incompatibilitatea cu interesele funcției publice poate fi contestată în modul stabilit de lege.”

ÎN DREPT

25. Din conținutul sesizării, Curtea observă că aceasta vizează, în esență, posibilitatea verificării judecătorilor de către angajații Serviciului de Informații și Securitate, precum și efectele acesteia asupra carierei judecătorului.

26. Astfel, sesizarea se referă la un ansamblu de elemente și principii constituționale conexe, precum statul de drept, buna-administrare, separația puterilor în stat și independența sistemului judiciar, integritatea și responsabilitatea judecătorilor, garanțiile unui proces echitabil și ale respectării vieții private, în contextul imperativului luptei împotriva corupției și a amenințărilor în adresa securității naționale.

A. ADMISIBILITATEA

27. Prin decizia din 6 septembrie 2017, Curtea a verificat întrunirea următoarelor condiții de admisibilitate:

(1) Obiectul excepției intră în categoria actelor cuprinse la articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție

28. În conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, controlul constituționalității legilor, în speță a Legii nr. 271-XVI din 18 decembrie 2008 privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice, ține de competența Curții Constituționale.

(2) Excepția este ridicată de către una din părți sau reprezentantul acesteia ori este ridicată de către instanța de judecată din oficiu

29. Fiind ridicată de către de către dna Domnica Manole și avocatul Viorica Grecu, în dosarul nr.3-26/17, pendinte la Curtea Supremă de Justiție, excepția de neconstituționalitate este formulată de subiectul abilitat cu acest drept, în temeiul articolului 135 alin. (1) lit. a) și g) din

HOTĂRÂRE PRIVIND EXCEPȚIA DE NECONSTITUȚIONALITATE
A UNOR PREVEDERI DIN LEGEA NR.271-XVI DIN 18 DECEMBRIE 2008 PRIVIND
VERIFICAREA TITULARILOR ȘI A CANDIDAȚILOR LA FUNCȚII PUBLICE
(VERIFICAREA JUDECĂTORILOR DE CĂTRE SERVICIUL DE INFORMAȚII ȘI SECURITATE)

Constituție, astfel cum a fost interpretat prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 2 din 9 februarie 2016, precum și al Regulamentului privind procedura de examinare a sesizărilor depuse la Curtea Constituțională.

(3) Prevederile contestate urmează a fi aplicate la soluționarea cauzei

30. Curtea reține că prerogativa de a soluționa excepțiile de neconstituționalitate, cu care a fost investită prin articolul 135 alin. (1) lit.g) din Constituție, presupune stabilirea corelației dintre normele legislative și textul Constituției, ținând cont de principiul supremației acesteia și de pertinenta prevederilor contestate pentru soluționarea litigiului principal în instanțele de judecată.

31. Curtea reține că obiect al excepției de neconstituționalitate îl constituie prevederile articolelor 5 lit. a) [*Persoanele supuse verificării*], 14 [*Audierea titularului, candidatului la funcția publică*] și 15 alin. (2), (4) și (5) [*Decizia privind compatibilitatea/incompatibilitatea cu interesele funcției publice*] din Legea nr. 271-XVI din 18 decembrie 2008 privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice.

32. În acest sens, Curtea acceptă argumentele autorilor excepției de neconstituționalitate, potrivit cărora prevederile contestate urmează a fi aplicate la soluționarea cauzei, deoarece în baza acestora Serviciul de Informații și Securitate a emis avizele contestate în litigiul principal, precum și Consiliul Superior al Magistraturii a adoptat decizia de incompatibilitate cu funcția deținută și, în consecință, judecătorul a fost eliberat din funcție.

(4) Nu există o hotărâre anterioară a Curții având ca obiect prevederile contestate

33. Curtea reține că prevederile contestate nu au constituit anterior obiect al controlului constituționalității.

34. Prin urmare, Curtea apreciază că sesizarea nu poate fi respinsă ca inadmisibilă și nu există nici un alt temei de sistare a procesului, în conformitate cu prevederile articolului 60 din Codul jurisdicției constituționale.

35. Curtea reține că, în opinia autorilor excepției de neconstituționalitate, dispozițiile legale contestate sunt contrare articolelor 6 și 116 alin. (1) și (2) din Constituție separat și combinat cu articolele 1 alin.(3), 20 și 21 din Constituție.

36. În acest context, cu referire la prevederile cuprinse la articolul 21 din Constituție privind prezumția de nevinovăție, Curtea consideră că acestea sunt irelevante în raport cu normele contestate.

37. Astfel, pentru a elucida aspectele abordate în sesizare, Curtea va opera, în special, cu prevederile articolelor 6 și 116 alin. (1) combinate cu

HOTĂRÂRE PRIVIND EXCEPȚIA DE NECONSTITUȚIONALITATE
A UNOR PREVEDERI DIN LEGEA NR.271-XVI DIN 18 DECEMBRIE 2008 PRIVIND
VERIFICAREA TITULARILOR ȘI A CANDIDAȚILOR LA FUNCȚII PUBLICE
(VERIFICAREA JUDECĂTORILOR DE CĂTRE SERVICIUL DE INFORMAȚII ȘI SECURITATE)

articolele 1 alin. (3) și 20 din Constituție, utilizând toate metodele de interpretare legală.

B. FONDUL CAUZEI

PRETINSA ÎNCĂLCARE A ARTICOLELOR 6 ȘI 116 ALIN. (1) COMBINATE
CU ARTICOLELE 1 ALIN. (3) ȘI 20 DIN CONSTITUȚIE

38. În opinia autorilor excepției de neconstituționalitate, prevederile articolelor 5 lit. a) și 15 alin. (2), (4) și (5) din Legea nr. 271-XVI din 18 decembrie 2008 privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice sunt contrare articolului 1 alin. (3) din Constituție, potrivit căruia:

„(3) Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sunt garantate.”

39. Totodată, autorii excepției de neconstituționalitate consideră că aceste prevederi încalcă și articolul 6 din Constituție, conform căruia:

„În Republica Moldova puterea legislativă, executivă și judecătorească sunt separate și colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin, potrivit prevederilor Constituției.”

40. De asemenea, potrivit autorilor excepției de neconstituționalitate, prevederile contestate contravin și articolului 20 alin. (1) din Constituție:

„(1) Orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime.”

41. În viziunea autorilor excepției de neconstituționalitate, prevederile contestate aduc atingere și articolului 116 alin. (1) din Constituție:

„(1) Judecătorii instanțelor judecătorești sunt independenți, imparțiali și inamovibili, potrivit legii.”

1. Argumentele autorilor excepției de neconstituționalitate

42. În motivarea excepției de neconstituționalitate, autorii pretind că prin abilitarea Serviciului de Informații și Securitate cu dreptul de a verifica judecătorii se încalcă principiul independenței judecătorului și principiul separării puterilor în stat. Astfel, judecătorul nu poate fi considerat independent față de puterea executivă, din care face parte și Serviciul de Informații și Securitate, având în vedere faptul că de avizul acestuia depinde cariera judecătorului. Autorii excepției susțin că avizul Serviciului de Informații și Securitate în privința unui judecător nu poate fi contestat separat și este obligatoriu pentru Consiliul Superior al

HOTĂRÂRE PRIVIND EXCEPȚIA DE NECONSTITUȚIONALITATE
A UNOR PREVEDERI DIN LEGEA NR.271-XVI DIN 18 DECEMBRIE 2008 PRIVIND
VERIFICAREA TITULARILOR ȘI A CANDIDAȚILOR LA FUNCȚII PUBLICE
(VERIFICAREA JUDECĂTORILOR DE CĂTRE SERVICIUL DE INFORMAȚII ȘI SECURITATE)

Magistraturii. Or, în situația în care au fost descoperiți factori de risc, judecătorul urmează a fi recunoscut incompatibil cu funcția deținută, ceea ce implică în mod automat eliberarea acestuia din funcție.

43. De asemenea, în viziunea autorilor excepției, noțiunea „factori de risc” este vagă. În acest sens, potrivit autorilor excepției, redacția legii permite ca, în constatarea factorilor de risc, Serviciul de Informații și Securitate să analizeze și calitatea actelor judecătorești irevocabile pe cauze concrete și să dea apreciere modului de înlăptuire a justiției, ceea ce este inadmisibil.

2. Argumentele autorităților

44. În opinia Președintelui Republicii Moldova, Parlamentului și Guvernului, dispozițiile contestate nu aduc atingere prevederilor constituționale, deoarece verificarea judecătorilor din instanțele judecătorești de toate nivelele nu poate constitui o imixtiune în independența și inviolabilitatea acestora. Or, una dintre condițiile pentru a candida sau pentru a deține funcția de judecător este reputația ireproșabilă.

45. În viziunea Președintelui, Serviciul de Informații și Securitate are capacitatea, prin prisma direcțiilor sale de activitate, să orienteze just autoritățile statului (în cazul dat Consiliul Superior al Magistraturii) referitor la integritatea titularilor și candidaților la funcția de judecător. În același timp, Președintele a subliniat că Serviciul de Informații și Securitate nu are dreptul să verifice activitatea judecătorului în partea ce ține de efectuarea justiției în cazuri concrete, în special nu poate da apreciere legalității și temeiniciei hotărârilor adoptate de acesta.

46. Potrivit Președintelui Republicii Moldova, Parlamentului și Guvernului, avizul Serviciului de Informații și Securitate privind rezultatele verificării are caracter consultativ, decizia privind compatibilitatea/incompatibilitatea judecătorului cu funcția deținută fiind adoptată de către Consiliul Superior al Magistraturii.

47. Consiliul Superior al Magistraturii și Curtea Supremă de Justiție au precizat că hotărârea privind compatibilitatea sau incompatibilitatea persoanei urmează a fi adoptată în limitele avizului Serviciului de Informații și Securitate. Astfel, dacă avizul stabilește existența unor factori de risc, titularul este automat declarat incompatibil. Prin urmare, avizul prezentat de către SIS, chiar dacă este numit „consultativ”, prin natura și esența sa, în mod indirect devine obligatoriu în procesul adoptării deciziei de către Consiliul Superior al Magistraturii privind compatibilitatea/incompatibilitatea candidatului sau a titularului funcției de judecător.

HOTĂRÂRE PRIVIND EXCEPȚIA DE NECONSTITUȚIONALITATE
A UNOR PREVEDERI DIN LEGEA NR.271-XVI DIN 18 DECEMBRIE 2008 PRIVIND
VERIFICAREA TITULARILOR ȘI A CANDIDAȚILOR LA FUNCȚII PUBLICE
(VERIFICAREA JUDECĂTORILOR DE CĂTRE SERVICIUL DE INFORMAȚII ȘI SECURITATE)

48. În acest context, Consiliul Superior al Magistraturii și Curtea Supremă de Justiție au subliniat că Serviciul de Informații și Securitate este o instituție care nu se află în subordinea CSM și căreia îi lipsesc garanțiile independenței și imparțialității, întrucât face parte din puterea executivă.

49. Potrivit Consiliului Superior al Magistraturii și Curții Supreme de Justiție, Serviciul de Informații și Securitate nu poate da apreciere legalității actelor emise de judecători în procesul înlăptuirii justiției, deoarece aceasta este competența exclusivă a instanțelor ierarhic superioare.

50. Curtea Supremă de Justiție subliniază că, în temeiul articolului 9 alin. (5) din Legea nr. 271/2008, în cazul în care judecătorul nu consimte să fie verificat de către Serviciul de Informații și Securitate, este obligatorie eliberarea sa din funcție. Astfel, în opinia Curții Supreme de Justiție, pentru a rămâne în funcție, judecătorului i se impune, în fapt, renunțarea la anumite drepturi, precum dreptul la respectarea vieții private, și aceasta fără ca judecătorul să cunoască întinderea controlului efectuat de către Serviciul de Informații și Securitate. Mai mult, metodele de verificare aplicate de SIS sunt foarte vagi și permit încălcarea dreptului la respectarea vieții private a judecătorului verificat.

51. În viziunea Serviciului de Informații și Securitate, verificarea judecătorilor în temeiul Legii nr. 271/2008 are menirea de a preveni accesarea în funcția de judecător a persoanelor lipsite de integritate. Verificarea de către Serviciul de Informații și Securitate se realizează doar la inițiativa Consiliului Superior al Magistraturii și nu afectează activitatea sau independența judecătorilor, ci se manifestă ca un mecanism de cooperare între reprezentanții puterii executive și puterii judecătorești. Potrivit SIS, avizul eliberat în acest sens nu este obligatoriu și nici nu sugerează care decizie ar urma să fie luată de către Consiliul Superior al Magistraturii privitor la compatibilitatea sau incompatibilitatea cu funcția deținută a titularului supus verificării.

52. În același timp, Serviciul de Informații și Securitate a menționat că nu intervine în exercitarea actului de justiție și nu dă aprecieri privind legalitatea actelor judecătorești emise, ci doar analizează contextul, circumstanțele și informațiile disponibile referitoare la emiterea unor decizii ce denotă suspiciuni privind caracterul pătinitor al judecătorului la examinarea dosarelor. Potrivit SIS, avizul său este un act preparatoriu și nu poate fi contestat de către titularul sau candidatul la funcția publică separat, ci concomitent cu contestarea deciziei autorității publice privind incompatibilitatea cu interesele funcției publice.

3. Aprecierea Curții

3.1. Principii generale

- *Statul de drept și lupta împotriva corupției sau a amenințărilor în adresa securității naționale*

53. Curtea a afirmat constant în jurisprudența sa că fenomenul **corupției subminează democrația și statul de drept**, conduce la încălcarea drepturilor omului, subminează economia și erodează calitatea vieții. Prin urmare, **lupta împotriva corupției este parte integrantă a garantării respectării statului de drept** (a se vedea, *inter alia*, Hotărârile nr. 4 din 22 aprilie 2013, nr. 22/2013, nr. 26/2014 și nr. 7/2015).

54. Limitarea exercițiului unor drepturi individuale, în considerarea unor drepturi colective și interese publice, ce vizează siguranța națională, ordinea publică sau prevenția penală, constituie în permanență o operațiune sensibilă sub aspectul reglementării, fiind necesară menținerea unui just echilibru între interesele și drepturile individuale, pe de o parte, și cele ale societății, pe de altă parte.

55. În același timp, Curtea consideră important ca aceste eforturi să nu pericliteze ordinea constituțională, să nu pună în pericol stabilitatea instituțiilor democratice și să nu încalce drepturile fundamentale ale omului.

- *Integritatea persoanelor care exercită funcții publice*

56. Încrederea cetățenilor în corectitudinea persoanelor cu funcții publice și în instituții în general constituie fundamentul democratic al funcționării acestora.

57. Încrederea în instituții este parte a „capitalului social”, alături de încrederea generalizată (în semeni) și rețelele de asociere în care sunt implicați indivizii.

58. Deși are un grad mare de relativitate, încrederea în unele instituții este decisiv influențată de către reprezentanții acestora.

59. În conformitate cu principiul fundamental al statului de drept, persoanele aflate în funcții publice trebuie să demonstreze că îndeplinesc standardele înalte în materie de integritate.

60. În același context, articolul 56 din Constituție prevede că:

„[...] Cetățenii cărora le sunt încredințate funcții publice [...] răspund de îndeplinirea cu credință a obligațiilor ce le revin [...].”

61. Așadar, valorile Constituției Republicii Moldova consacrate în articolul 1 alin. (3) presupun, în mod implicit, și responsabilitatea celor

HOTĂRÂRE PRIVIND EXCEPȚIA DE NECONSTITUȚIONALITATE
A UNOR PREVEDERI DIN LEGEA NR.271-XVI DIN 18 DECEMBRIE 2008 PRIVIND
VERIFICAREA TITULARILOR ȘI A CANDIDAȚILOR LA FUNCȚII PUBLICE
(VERIFICAREA JUDECĂTORILOR DE CĂTRE SERVICIUL DE INFORMAȚII ȘI SECURITATE)

care dețin funcții publice și care activează pentru realizarea interesului public.

- Principiul separării și colaborării puterilor

62. În conformitate cu articolul 6 din Constituție, în Republica Moldova puterea legislativă, executivă și judecătorească sunt separate și colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin, potrivit prevederilor Constituției.

63. În jurisprudența sa anterioară, Curtea a statuat că sensul și conținutul teoriei separării puterilor prezumă un echilibru al puterilor și o independență relativă a acestora, un sistem de frâne, de balanțe și contrabalante, care ar influența reciproc autoritățile, nepermițându-le depășirea limitelor stabilite de Constituție în exercitarea atribuțiilor. În acest sens, puterea judecătorească, în sistemul organelor de stat, ocupă un loc distinct și deține o parte de putere, care nu poate fi nici limitată, nici înlocuită (HCC nr. 3 din 9 februarie 2012, §32 și §33).

64. Instituirea principiului separației puterilor statului are drept scop crearea unui sistem de guvernare care ar permite stoparea abuzului din partea unei puteri asupra alteia (HCC nr. 7 din 16 aprilie 2015, §169).

65. În Hotărârea nr. 23 din 9 noiembrie 2011 privind interpretarea articolului 116 alin. (4) din Constituție, Curtea a statuat:

„19. Principiul echilibrului instituțional, cunoscut astăzi sub denumirea “checks and balances” (în traducere aproximativă din limba engleză însemnând “sistemul de frâne și contrabalante”), stă la baza democrației și presupune echilibrul puterilor și controlul lor reciproc, astfel încât puterile statale să aibă aproximativ aceeași pondere, adică să fie echilibrate, pentru a se putea limita reciproc, evitând astfel ca puterea statală să fie folosită în mod abuziv.

20. Acest sistem de frâne și contrabalante reprezintă condiția sine qua non a democrației moderne, împiedicând omnipotența legislativului, pe cea a executivului sau a judiciarului.”

66. În mod similar, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a subliniat, în mod constant, că separarea puterilor are un rol primordial (*Stafford v. Regatul Unit* [MC], hotărârea din 28 mai 2002, §78; *Oleksandr Volkov v. Ucraina* [MC], hotărârea din 9 ianuarie 2013, §103; *Saghatelyan v. Armenia*, hotărârea din 20 octombrie 2015, §43).

- Independența sistemului judecătoresc

67. Pentru a-și putea îndeplini îndatoririle pe care le are, puterea judecătorească trebuie să fie independentă față de puterea legislativă și cea executivă, fapt care implică libertate față de orice influență care poate fi exercitată de acestea. Independența judecătorilor nu este o prerogativă sau un privilegiu acordat în interesul personal al judecătorilor, ci este o

garanție împotriva presiunilor exterioare în luarea deciziilor, fiind justificată de necesitatea de a permite judecătorilor să-și îndeplinească rolul lor de gardieni ai drepturilor și libertăților omului. Astfel, independența judecătorului este un aspect fundamental al statului de drept și garanția unui proces echitabil (HCC nr. 23 din 25 iulie 2016, §§56-58).

68. Curtea Europeană a subliniat că de inamovibilitatea judecătorilor beneficiază toți justițiabilii cărora articolul 6 din Convenție le garantează dreptul la o „instanță independentă” (a se vedea, de exemplu, *Campbell și Fell v. Regatul Unit*, hotărârea din 28 iunie 1984, §80; *Cooper v. Regatul Unit*, hotărârea din 16 decembrie 2003, §118; *Fruni v. Slovacia*, hotărârea din 21 iunie 2011, §145).

69. Garantarea independenței se referă, în special, la procedura de numire a judecătorilor, promovarea, transferul, suspendarea și încetarea raporturilor de muncă, calificările care le sunt cerute și inamovibilitatea acestora până la vârsta obligatorie de pensionare sau până la expirarea mandatului.

70. În jurisprudența sa, Curtea a menționat în mod constant că independența judecătorului nu exclude angajarea responsabilității acestuia, ea fiind realizată sub rezerva unei prudențe determinate de necesitatea garantării libertății depline a judecătorului contra tuturor presiunilor induse (HCC nr. 22 din 5 septembrie 2013, §61; HCC nr. 26 din 11 noiembrie 2014, §41; HCC nr. 12 din 28 martie 2017, §58-59).

3.2. Aplicarea principiilor enunțate în prezenta cauză

71. Examinând conținutul normativ al legii, Curtea reține că aceasta prevede înființarea unui mecanism de verificare a informațiilor referitoare la cetățenii Republicii Moldova care dețin funcții publice sau care candidează la ele.

72. Potrivit articolului 3 din Lege, verificarea se efectuează în scopul:

- „a) prevenirii și combaterii corupției în autoritățile publice;
- b) prevenirii ocupării funcțiilor publice de către persoane care prezintă o amenințare pentru interesele securității naționale;
- c) determinării gradului de îndeplinire de către titulari și candidați a cerințelor de încadrare și a gradului de respectare a restricțiilor stabilite de lege;
- d) prevenirii, identificării și excluderii factorilor de risc;
- e) stabilirii autenticității informațiilor comunicate de titularii și de candidații la funcții publice în documentele depuse pentru ocuparea lor;
- f) realizării măsurilor prevăzute de lege, orientate spre excluderea faptelor ce pot constitui o amenințare a intereselor securității naționale.”

HOTĂRÂRE PRIVIND EXCEPȚIA DE NECONSTITUȚIONALITATE
A UNOR PREVEDERI DIN LEGEA NR.271-XVI DIN 18 DECEMBRIE 2008 PRIVIND
VERIFICAREA TITULARILOR ȘI A CANDIDAȚILOR LA FUNCȚII PUBLICE
(VERIFICAREA JUDECĂTORILOR DE CĂTRE SERVICIUL DE INFORMAȚII ȘI SECURITATE)

73. În analiza de constituționalitate, Curtea pornește de la premisa că prevenirea ocupării funcțiilor publice de către persoane care prezintă o amenințare pentru interesele securității naționale și excluderea faptelor ce pot constitui o amenințare pentru interesele securității naționale are un rol important în asigurarea securității naționale a Republicii Moldova.

74. Cu privire la aceste aspecte, prin Hotărârea din 6 septembrie 1978, pronunțată în cauza *Klass și alții v. Germania*, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a apreciat că „societățile democratice sunt amenințate în prezent de modalități complexe de spionaj și de terorism, astfel că statul trebuie să fie capabil, pentru a combate eficient aceste amenințări, să supravegheze în mod secret elementele subversive care operează pe teritoriul său” (§42). Cu toate acestea, Curtea, conștientă de pericolul, inerent măsurilor de supraveghere secretă, „de a submina, chiar de a distruge democrația sub motivul apărării acesteia, afirmă că statele nu pot lua, în numele combaterii spionajului și terorismului, orice măsură pe care acestea o consideră adecvată” (§49).

75. Curtea reține, cu titlu de principiu, că verificarea gradului de îndeplinire de către titular sau candidat la funcția publică a cerințelor de încadrare, a autenticității informațiilor comunicate în documentele depuse pentru ocuparea funcției publice sau a eventualelor riscuri pentru securitatea națională poate fi aplicată tuturor categoriilor profesionale de agenți publici. Nici o categorie profesională nu este, prin natura sa, exclusă de la verificarea acestor informații.

76. Aceasta însă trebuie efectuată prin luarea în considerare a garanțiilor respectării vieții private și dreptului la un proces echitabil, precum și a celor ale statului de drept și separației puterilor în stat.

77. Curtea observă că dispozițiile articolului 5 prevăd sfera de incidență a legii, sub aspectul destinatarilor săi, arătând persoanele cărora le sunt aplicabile prevederile legale. Potrivit literei a) a acestui articol, sunt supuși verificării titularii și candidații la **funcțiile de demnitate publică** ce se ocupă prin mandat obținut direct, în urma alegerilor, cu excepția alegerilor parlamentare sau locale, sau indirect, prin numire, specificate în Legea nr. 199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică. Potrivit anexei la Legea nr.199/2010, în lista funcțiilor de demnitate publică sunt incluși judecătorii instanțelor de toate nivelele.

78. În acest context, Curtea reamintește că articolul 116 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova prevede că „judecătorii instanțelor judecătorești sunt independenți, imparțiali și inamovibili, potrivit legii”.

79. Curtea subliniază că, în temeiul principiului separației puterilor și al independenței justiției, aplicarea sancțiunii sau eliberarea unui judecător din funcție poate fi dispusă doar prin mecanismele de autoadministrare judecătorească.

HOTĂRÂRE PRIVIND EXCEPȚIA DE NECONSTITUȚIONALITATE
A UNOR PREVEDERI DIN LEGEA NR.271-XVI DIN 18 DECEMBRIE 2008 PRIVIND
VERIFICAREA TITULARILOR ȘI A CANDIDAȚILOR LA FUNCȚII PUBLICE
(VERIFICAREA JUDECĂTORILOR DE CĂTRE SERVICIUL DE INFORMAȚII ȘI SECURITATE)

80. Curtea observă că verificarea candidaților la funcția de judecător și a judecătorilor este inițiată de către Consiliul Superior al Magistraturii, fiind efectuată de către Serviciul de Informații și Securitate.

81. Curtea reține că avizul emis de Serviciul de Informații și Securitate reprezintă o condiție *sine qua non* pentru: 1) accesarea în funcția de judecător; 2) numirea până la atingerea plafonului de vârstă; 3) menținerea în această funcție; 4) transferarea la o altă instanță de același nivel sau la o instanță judecătorească inferioară; și 5) promovarea în funcția de președinte sau de vicepreședinte de instanță judecătorească ori într-o instanță judecătorească superioară.

82. În conformitate cu articolul 13 alin. (1) din Legea nr. 271/2008, rezultatele verificării sunt consemnate într-un aviz, în care se va reflecta:

„a) gradul de îndeplinire de către titular, candidatul la funcția publică a cerințelor de încadrare și de respectare a restricțiilor stabilite de lege;

b) **factorii de risc** descoperiți sau lipsa acestora;

c) autenticitatea informațiilor comunicate de titular, candidatul la funcția publică în documentele depuse pentru ocuparea funcției publice.”

83. Curtea reține că autorii excepției de neconstituționalitate au invocat neclaritatea noțiunii „factori de risc”, ceea ce ar face legea impredictibilă în aplicare.

84. Curtea observă că noțiunea „factori de risc” este definit de articolul 4 din Legea nr. 271/2008, și anume:

„a) activități contrare intereselor funcției publice, inclusiv cele care au determinat rezultatul negativ al testului de integritate profesională sau situații care provoacă conflict de interese;

b) tolerarea actelor de trădare de patrie, spionaj, terorism, de diversiune, a chemărilor la răsturnarea sau la schimbarea prin violență a orânduirii constituționale sau la încălcarea prin violență a integrității teritoriale a Republicii Moldova, propaganda directă sau indirectă a războiului și altor activități extremiste;

c) exercitarea activităților, prin care se realizează funcția publică, în detrimentul Republicii Moldova, autorităților publice, societății, al drepturilor și libertăților fundamentale ale omului;

d) dezvăluirea, contrar prevederilor legale, a unei informații ce constituie un secret ocrotit prin lege sau neglijarea cerințelor față de protecția unei astfel de informații.”

85. Curtea reține că nivelul de precizie al legislației depinde într-o mare măsură de domeniul pe care îl acoperă, precum și de cercul și de calitatea destinatarilor săi. Astfel, numeroase legi folosesc, prin forța lucrurilor, formule mai mult sau mai puțin vagi, a căror interpretare și aplicare depind de practică. Oricât de clar ar fi redactată o normă juridică, în orice sistem de drept, există un element inevitabil de interpretare judiciară. Nevoia de elucidare a punctelor îndoielnice și de adaptare la circumstanțele schimbătoare va exista întotdeauna. Din nou,

HOTĂRÂRE PRIVIND EXCEPȚIA DE NECONSTITUȚIONALITATE
A UNOR PREVEDERI DIN LEGEA NR.271-XVI DIN 18 DECEMBRIE 2008 PRIVIND
VERIFICAREA TITULARILOR ȘI A CANDIDAȚILOR LA FUNCȚII PUBLICE
(VERIFICAREA JUDECĂTORILOR DE CĂTRE SERVICIUL DE INFORMAȚII ȘI SECURITATE)

deși certitudinea este extrem de dezirabilă, aceasta ar putea antrena o rigiditate excesivă; or, legea trebuie să fie capabilă să se adapteze schimbărilor de situație. Rolul decizional conferit instanțelor urmărește tocmai înlăturarea dubiilor ce persistă cu ocazia interpretării normelor (a se vedea hotărârea CEDO *Del Rio Prada v. Spania* [MC] din 21 octombrie 2013, §92 și §93).

86. În acest sens, Curtea consideră că „activitățile contrare intereselor funcției publice” sau „exercitarea activităților [...] în detrimentul Republicii Moldova, autorităților publice, societății, al drepturilor și libertăților fundamentale ale omului”, potrivit expresiilor utilizate în articolul 4 din Legea nr. 271/2008 pentru definirea factorilor de risc, **pot să difere în timp și ca natură, ceea ce le face greu identificabile dinainte pentru a fi redată într-o listă exhaustivă.**

87. O astfel de abordare este împărtășită și de Curtea Europeană cu prilejul verificării unor măsuri intruzive fundamentate pe motive de siguranță națională (*Al-Nashif v. Bulgaria*, hotărârea din 20 iunie 2002, §121; *Lupșa v. România*, hotărârea din 8 iunie 2006, §37).

88. Prin urmare, deși legislatorul a recurs la formule oarecum generale pentru descrierea factorilor de risc, totuși definirea acestora face suficient de previzibilă legea în aplicarea ei.

89. Curtea reține că un element de noutate adus de legea criticată, prin articolul 6, îl constituie desemnarea Serviciului de Securitate și Informații ca autoritate națională care asigură verificarea titularilor și a candidaților la funcțiile publice.

90. În acest context, Curtea reține că prin legea contestată în competența SIS este atribuită verificarea riscurilor de corupție, a gradului de îndeplinire de către titulari și candidați a cerințelor de încadrare și a gradului de respectare a restricțiilor stabilite de lege, precum și a autenticității informațiilor prezentate, **domenii care exced celui al securității naționale inerent SIS.** În acest context, Curtea observă că, la momentul efectuării controlului de constituționalitate, în legislația națională în domeniul evaluării calificărilor, a integrității și conflictelor de interese, erau deja în vigoare o serie de reglementări, acte normative cu caracter primar sau secundar (Legea nr. 132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate și Legea nr. 133 din 17 iunie 2016 privind declararea averii și a intereselor personale).

91. De asemenea, art.10 alin.(3)-(4) din lege stabilește obligația tuturor autorităților publice și persoanelor juridice de a prezenta Serviciului de Informații și Securitate informațiile necesare din bazele de date, din registrele și din alte surse ale autorităților publice și persoanelor juridice, inclusiv copii de pe dosarele personale ale candidaților de la locurile de lucru anterioare, informații și materiale care constituie secret

HOTĂRÂRE PRIVIND EXCEPȚIA DE NECONSTITUȚIONALITATE
A UNOR PREVEDERI DIN LEGEA NR.271-XVI DIN 18 DECEMBRIE 2008 PRIVIND
VERIFICAREA TITULARILOR ȘI A CANDIDAȚILOR LA FUNCȚII PUBLICE
(VERIFICAREA JUDECĂTORILOR DE CĂTRE SERVICIUL DE INFORMAȚII ȘI SECURITATE)

comercial, bancar sau un alt secret protejat prin lege, care se referă nemijlocit la activitatea persoanei supuse verificării.

92. Legea criticată se limitează la a preciza că SIS poate cere accesul la datele deținute pe baza formulării unei solicitări, fără obligația motivării, fără a reglementa modalitatea în care se realizează accesul efectiv la datele deținute, așa încât persoanele ale căror date au fost păstrate să beneficieze de garanții suficiente care să le asigure protecția împotriva abuzurilor și a oricărui acces sau utilizări ilicite. Astfel, legea nu prevede criterii obiective, care să limiteze la strictul necesar numărul de persoane care au acces și pot utiliza ulterior datele păstrate, și nu stabilește că accesul la datele stocate este condiționat de controlul prealabil efectuat de către o instanță judecătorească, care să limiteze acest acces și utilizarea lor la ceea ce este strict necesar pentru realizarea obiectivului urmărit. Garanțiile legale privind utilizarea la modul concret a datelor reținute nu sunt suficiente și adecvate pentru a îndepărta teama că drepturile personale, de natură intimă, sunt violate, așa încât manifestarea acestora să aibă loc într-o manieră acceptabilă.

93. Astfel, examinând atribuțiile stabilite de actul normativ supus controlului, apare cu evidență intenția legiuitorului de a stabili în competența SIS colectarea tuturor datelor privind titularul sau candidatul la funcția publică, oricare ar fi natura acestora, atât din mediul public, cât și din cel privat. Or, în condițiile în care SIS constituie o structură militară, de informații, conspirațională, apare cu evidență că o atare entitate nu îndeplinește condițiile cu privire la garanțiile necesare respectării drepturilor fundamentale referitoare la viața intimă, familială și privată și la secretul corespondenței. Această împrejurare este de natură a constitui o ingerință în drepturile fundamentale la viața intimă, familială și privată și a secretului corespondenței.

94. Cu privire la desemnarea SIS ca autoritate națională de verificare a titularilor și a candidaților la funcții publice, Curtea reține că legiuitorul acordă acces nelimitat și nesupravegheat la toate datele deținute de persoane de drept public și privat unei instituții care nu îndeplinește condiția referitoare la un organism civil, supus controlului democratic.

95. În acest sens, dispozițiile art.1 alin.(3) din Constituție consacră principiul statului de drept, ale cărui exigențe privesc scopurile majore ale activității statale, prefigurate în ceea ce este numit domnia legii, sintagmă ce implică **subordonarea statului față de drept, asigurarea acelor mijloace care să permită dreptului să cenzureze opțiunile politice și, în acest cadru, să pondereze eventualele tendințe abuzive, discreționare ale structurilor etatice.** Statul de drept asigură supremația Constituției, corelarea legilor și a tuturor actelor normative cu aceasta, existența regimului de separație a puterilor publice, care trebuie să acționeze în limitele legii, și anume în limitele unei legi ce exprimă

HOTĂRÂRE PRIVIND EXCEPȚIA DE NECONSTITUȚIONALITATE
A UNOR PREVEDERI DIN LEGEA NR.271-XVI DIN 18 DECEMBRIE 2008 PRIVIND
VERIFICAREA TITULARILOR ȘI A CANDIDAȚILOR LA FUNCȚII PUBLICE
(VERIFICAREA JUDECĂTORILOR DE CĂTRE SERVICIUL DE INFORMAȚII ȘI SECURITATE)

voința generală. Statul de drept consacră o serie de garanții, inclusiv jurisdicționale, care asigură respectarea drepturilor și libertăților cetățenilor prin autolimitarea statului, respectiv încadrarea autorităților publice în coordonatele dreptului.

96. În această lumină, Curtea apreciază că, pentru asigurarea unui climat de ordine, guvernat de principiile unui stat de drept, democratic, înființarea sau identificarea unui organism responsabil cu verificarea problemelor de integritate trebuie să vizeze un organism civil, care să funcționeze integral pe baza controlului democratic, iar nu o autoritate care desfășoară activități în domeniul informațiilor, al aplicării legii sau al apărării ori care să reprezinte o structură a vreunui organism care activează în aceste domenii.

97. În viziunea Curții, opțiunea pentru desemnarea în calitate de autoritate națională în domeniul verificării titularilor și a candidaților la funcții publice a unui organism civil, iar nu a unei entități militare cu activitate în domeniul informațiilor, se justifică prin necesitatea preîntâmpinării riscului de a deturna scopul legii verificării titularilor și a candidaților la funcții publice în sensul folosirii atribuțiilor conferite prin această lege de către serviciile de informații în scopul obținerii de informații și date cu consecința încălcării drepturilor constituționale la viața intimă, familială și privată și la secretul corespondenței. Or, tocmai acest lucru nu evită legea supusă controlului de constituționalitate prin desemnarea SIS.

98. Totodată, din analiza legii, Curtea reține că aceasta omite să reglementeze posibilitatea subiecților cărora le este destinată legea, în sarcina cărora au fost instituite obligații și responsabilități, de a contesta separat în justiție avizul SIS, care este susceptibil de a prejudicia un drept sau un interes legitim. Astfel, ca urmare a rezultatului negativ al verificării de către SIS, autoritatea publică declară persoana verificată ca fiind incompatibilă cu funcția și, după caz, dispune eliberarea din funcție sau refuză angajarea în funcția la care candidează [articolul 15 alin.(2), (4) și (5) din Lege].

99. Avizul negativ al SIS poate fi contestat de persoana verificată abia în instanța de contencios administrativ, în modul prevăzut de legislație (articolul 15 din Lege). Prin urmare, din perspectiva Legii nr. 271/2008, drepturile persoanei verificate devin efectiv aplicabile doar la un anumit moment, într-o etapă destul de târzie, în special atunci când eliberarea din funcție a fost deja aplicată în prima instanță (de către autoritatea publică).

100. Deși persoanei verificate i se permite să prezinte explicații sau să ceară verificarea suplimentară, aceasta este lipsită de posibilitatea de a evalua eficient probele din cauza unor reguli de confidențialitate inerente activității SIS, această circumstanță fiind susceptibilă să încalce dreptul persoanei la un remediu efectiv. Acest lucru se datorează faptului că, în

HOTĂRÂRE PRIVIND EXCEPȚIA DE NECONSTITUȚIONALITATE
A UNOR PREVEDERI DIN LEGEA NR.271-XVI DIN 18 DECEMBRIE 2008 PRIVIND
VERIFICAREA TITULARILOR ȘI A CANDIDAȚILOR LA FUNCȚII PUBLICE
(VERIFICAREA JUDECĂTORILOR DE CĂTRE SERVICIUL DE INFORMAȚII ȘI SECURITATE)

primul rând, persoana verificată nu are acces efectiv la probe și, în plus, Legea nr. 271/2008 nu acordă autorităților publice nici o putere discreționară de decizie, dat fiind faptul că acestea urmează să adopte deciziile de incompatibilitate, eliberarea din funcție fiind în acest caz obligatorie, ori de câte ori SIS a identificat factori de risc.

101. Curtea reține că articolul 15 alin. (2), (4) și (5) din Legea nr.271/2008 nu este problematic doar în ceea ce privește remediul efectiv, ci și din punctul de vedere al caracterului său automat, și anume cel al eliberării „obligatorii” din funcție ca urmare a identificării unui „factor de risc”.

102. Curtea reține că, potrivit poziției oficiale a Consiliului Superior al Magistraturii, acesta consideră că din prevederile legii derivă faptul că **hotărârea privind compatibilitatea sau incompatibilitatea persoanei urmează a fi adoptată în limitele avizului Serviciului de Informații și Securitate.**

103. Curtea observă că, în baza avizului SIS de verificare a unui judecător sau candidat la funcția de judecător, **Consiliul Superior al Magistraturii se limitează la o examinare formală, fără a verifica și aprecia existența reală a condițiilor sau circumstanțelor** prevăzute de lege pentru constatarea incompatibilității persoanei cu funcția de judecător în baza materialelor prezentate.

104. O atare situație conduce în mod evident la suprimarea rolului constituțional al Consiliului Superior al Magistraturii în calitatea sa de garant al independenței puterii judecătorești, transformându-l în unul iluzoriu și neefectiv.

105. Curtea subliniază că, având în vedere statutul constituțional al Consiliului Superior al Magistraturii, și anume de garantare a independenței justiției, acestuia îi revine obligația de a examina pe deplin calitatea și veridicitatea materialelor prezentate privind respectarea cerințelor de încadrare și de integritate sau a restricțiilor stabilite de lege și de a nu admite eventuale cereri abuzive formulate de organele de verificare în privința judecătorilor. Totodată, acesta are obligația să motiveze hotărârea sa, ținând cont de circumstanțele particulare ale fiecărui caz în parte, fără a se limita la formulări generale și abstracte sau la validarea formală **quasi-automată** a actelor acestora.

106. Deși Curtea admite că factorii de risc enumerați în articolul 4 din Lege pot atinge, în anumite cazuri, o astfel de gravitate încât eliberarea unui agent public din funcție să fie proporțională/corespunzătoare, aplicarea automată a eliberării din funcție pentru orice „factor de risc” identificat de SIS nu asigură totuși respectarea principiului proporționalității dintre abaterile comise și sancțiunile aplicate. Încălcarea minoră de către un agent public a îndeplinirii cerințelor de încadrare și a respectării restricțiilor stabilite de lege ar putea să facă, în

HOTĂRÂRE PRIVIND EXCEPȚIA DE NECONSTITUȚIONALITATE
A UNOR PREVEDERI DIN LEGEA NR.271-XVI DIN 18 DECEMBRIE 2008 PRIVIND
VERIFICAREA TITULARILOR ȘI A CANDIDAȚILOR LA FUNCȚII PUBLICE
(VERIFICAREA JUDECĂTORILOR DE CĂTRE SERVICIUL DE INFORMAȚII ȘI SECURITATE)

principiu, obiectul unor sancțiuni disciplinare care ar comporta consecințe mai puțin grave decât concedierea automată, de exemplu, cu reducerea temporară a primelor la salariu.

107. Curtea reține că evaluarea îndeplinirii cerințelor de încadrare și a respectării restricțiilor stabilite de lege de către angajați sau candidați ține de competența entităților publice în care aceștia activează sau urmează să fie angajați, fiind o atribuție improprie Serviciului de Informații și Securitate. Principiul separației puterilor în stat derivă din principiul bunei-administrații. Legătura dintre aceste două principii este indisolubilă.

108. În acest sens, odată ce SIS dobândește competența verificării modului de respectare de către agenții publici angajați în cadrul instanțelor judecătorești, de exemplu, a cerințelor de încadrare și a restricțiilor stabilite de lege, sunt create premisele încălcării celor două principii sus-menționate. De asemenea, intervenția unui organism care nu face parte din puterea judecătorească în problemele strict administrative ale unui organism din puterea judecătorească este inacceptabilă din perspectiva principiilor separației puterilor și al bunei-administrații.

109. Mai mult, Curtea reține că SIS, al cărui director este numit și demis de Parlament, este un organ aflat sub controlul altei puteri și, prin urmare, nu poate satisface cerințele privitoare la independența sa.

110. Având în vedere consecințele juridice ale avizului organului de verificare, există riscuri ca acesta să fie utilizat ca o „armă politică” împotriva judecătorilor [a se vedea *mutatis mutandis* Avizul comun al Comisiei de la Veneția și al Direcției pentru cooperare din cadrul Direcției generale pentru drepturile omului și pentru afacerile juridice a Consiliului European privind Legea care modifică anumite texte legislative ale Ucrainei ce se referă la preîntâmpinarea exercitării abuzive a dreptului de atac în apel, aviz adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 84-a ședințe plenare (Veneția, 15-16 octombrie 2010, CDL-AD(2010)029), §45]. Or, în baza verificărilor Serviciului de Informații și Securitate ar putea să fie demise persoanele „incomode” din punct de vedere politic sau cele „nedocile”.

111. Această presiune asupra judecătorilor este de natură să influențeze adoptarea deciziilor, or, SIS se consideră, așa cum indică în opinia sa oficială și concluziile conținute în avizele sale, îndreptățit „să analizeze contextul, circumstanțele și informațiile disponibile în ceea ce vizează emiterea unor decizii ce denotă **suspiciuni privind caracterul părtinitor al judecătorului la examinarea dosarelor**” (a se vedea *supra* §52).

112. Curtea consideră că este evident că, în procesul de „descoperire” a factorilor de risc, Serviciul de Informații și Securitate nu poate, de principiu, analiza și da apreciere calității actelor judecătorești, aceasta

HOTĂRÂRE PRIVIND EXCEPȚIA DE NECONSTITUȚIONALITATE
A UNOR PREVEDERI DIN LEGEA NR.271-XVI DIN 18 DECEMBRIE 2008 PRIVIND
VERIFICAREA TITULARILOR ȘI A CANDIDAȚILOR LA FUNCȚII PUBLICE
(VERIFICAREA JUDECĂTORILOR DE CĂTRE SERVICIUL DE INFORMAȚII ȘI SECURITATE)

fiind apanajul exclusiv al instanțelor judiciare superioare, pe calea exercitării căilor de atac.

113. În același context, Curtea reamintește că, în vederea garantării principiului constituțional al imparțialității judecătorilor, prevederile legale reglementează situațiile de incompatibilitate a judecătorului la examinarea cauzelor.

114. Astfel, în ipoteza în care se atestă una din situațiile de incompatibilitate stabilite de lege, judecătorul este **obligat** să se abțină de la soluționarea cauzei deduse spre examinare. Corelativ, obligației judecătorului de a se abține îi corespunde dreptul participanților de a-l recuza pe acesta. În orice caz, examinarea declarației de abținere sau a cererii de recuzare a judecătorului se va realiza de un alt judecător printr-un test al subiectivității în care trebuie avute în vedere convingerile personale și comportamentul unui anumit judecător, cu alte cuvinte, dacă judecătorul are prejudecăți personale sau manifestă o atitudine părtinitoare în legătură cu o anumită speță; și, de asemenea, printr-un test al obiectivității, adică de apreciere dacă însăși instanța și, între altele, compunerea completului de judecată oferă garanții suficiente pentru a putea exclude orice îndoieli legitime în legătură cu imparțialitatea acesteia (a se vedea, de exemplu, *Kyprianou v. Cipru* [MC], hotărârea din 15 decembrie 2005, §118; *Micallef v. Malta* [MC], hotărârea din 15 octombrie 2009, §93).

115. În lumina celor expuse, Curtea constată că prevederile contestate permit intervenția discreționară și necontrolată a unui organ din afara puterii judecătorești în activitatea justiției, fapt inadmisibil și contrar Constituției. Astfel, intervenția SIS în cariera judecătorilor este *a fortiori* în contradicție directă cu articolele 6 și 116 alin. (1) din Constituție.

116. Pentru toate aceste argumente, Curtea constată că normele contestate încalcă prevederile constituționale ale articolului 1 alin.(3) referitoare la statul de drept și principiul legalității, cele ale articolelor 28 și 30 privind viața intimă, familială și privată, respectiv secretul corespondenței, din perspectiva lipsei garanțiilor necesare acestor drepturi, precum și cele ale articolului 6 privind separația puterilor și 116 privind independența justiției.

117. Având în vedere cele constatate, Curtea consideră că nu este necesar să examineze separat constituționalitatea prevederilor articolului 14 din Legea nr. 271/2008.

118. Prin urmare, ținând cont de obiectul excepției de neconstituționalitate, Curtea constată că dispozițiile art.5 lit.a) și 15 alin.(2), (4) și (6) din Legea nr.271/2008 sunt neconstituționale, *în partea ce se referă la verificarea candidaților la funcția de judecător și a judecătorilor în exercițiu.*

HOTĂRÂRE PRIVIND EXCEPȚIA DE NECONSTITUȚIONALITATE
A UNOR PREVEDERI DIN LEGEA NR.271-XVI DIN 18 DECEMBRIE 2008 PRIVIND
VERIFICAREA TITULARILOR ȘI A CANDIDAȚILOR LA FUNCȚII PUBLICE
(VERIFICAREA JUDECĂTORILOR DE CĂTRE SERVICIUL DE INFORMAȚII ȘI SECURITATE)

119. Totodată, Curtea va emite o *Adresă* Parlamentului în vederea excluderii paralelismelor legislative în materia verificării integrității titularilor sau candidaților la funcțiile publice.

Din aceste motive, în temeiul articolelor 135 alin. (1) lit. a) și g) și 140 din Constituție, 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 6, 61, 62 lit. a) și e) și 68 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

HOTĂRĂȘTE:

1. *Se admite* excepția de neconstituționalitate ridicată de către dna Domnica Manole și avocatul Viorica Grecu, în dosarul nr. 3-26/17, pendinte la Curtea Supremă de Justiție.

2. *Se declară neconstituționale* articolele 5 lit. a) și 15 alineatele (2), (4) și (5) din Legea nr. 271-XVI din 18 decembrie 2008 privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice, *în partea ce se referă la verificarea candidaților la funcția de judecător și a judecătorilor în exercițiu.*

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

Tudor PANȚÎRU

*Chișinău, 5 decembrie 2017
HCC nr. 32
Dosarul nr. 115g/2017*