



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIE

DE INADMISIBILITATE

a sesizării nr. 139g/2019

privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi
din Regulamentul privind eliberarea actelor de identitate și evidența
locuitorilor Republicii Moldova, aprobat prin Hotărârea Guvernului
nr. 125 din 18 februarie 2013

*(condițiile stabilite la depunerea cererii pentru eliberarea
pașaportului copilului minor)*

CHIȘINĂU

2 martie 2020

Curtea Constituțională, judecând în componența:

dlui Vladimir ȚURCAN, *președinte*,
dlui Eduard ABABEI,
dnei Domnica MANOLE,
dlui Nicolae ROȘCA,
dnei Liuba ȘOVA,
dlui Serghei ȚURCAN, *judecători*,
cu participarea dnei Aliona Balaban, *grefier*,

Având în vedere sesizarea înregistrată pe 26 iulie 2019,
Examinând admisibilitatea sesizării menționate,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând pe 2 martie 2020 în camera de consiliu,

Pronunță următoarea decizie:

ÎN FAPT

1. La originea cauzei se află excepția de neconstituționalitate a punctului 42 alineatul trei literele e), f) și g) din Regulamentul privind eliberarea actelor de identitate și evidența locuitorilor Republicii Moldova, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 125 din 18 februarie 2013, ridicată de către dl avocat Victor Balmuș, în dosarul nr. 3-211/19, pendinte la Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani.

2. Excepția de neconstituționalitate a fost trimisă la Curtea Constituțională de către dna judecător Tatiana Avasiloaie din cadrul Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, în baza articolului 135 alin. (1) literele a) și g) din Constituție.

A. Circumstanțele litigiului principal

3. Pe rolul judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, se află acțiunea în contencios administrativ depusă de către dna Victoria Balmuș împotriva Agenției Servicii Publice, intervenient accesoriu Direcția pentru Protecția Drepturilor Copilului din sectorul Râșcani, cu privire la constatarea respingerii neîntemeiate a cererii, constatarea încălcării dreptului la libera circulație, obligarea perfectării și eliberării pașaportului copilului minor fără acordul tatălui, precum și repararea prejudiciului moral cauzat prin actul administrativ pretins ilegal și prin neexecutarea în termenul legal a cererii prelabile de către pârât.

4. Pe 24 aprilie 2019, dl avocat Victor Balmuș a ridicat excepția de neconstituționalitate a unor prevederi ale punctului 42 alineatul trei literele e), f) și g) din Regulamentul privind eliberarea actelor de identitate și evidența locuitorilor Republicii Moldova, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 125 din 18 februarie 2013, care reglementează condiții procedurale de depunere a cererii pentru eliberarea pașaportului copilului minor.

5. Prin încheierea din 7 mai 2019, Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani, a admis cererea privind ridicarea excepției de neconstituționalitate și a trimis sesizarea către Curtea Constituțională, în vederea soluționării acesteia.

B. Legislația pertinentă

6. Prevederile relevante ale Constituției sunt următoarele:

Articolul 23

Dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle

„[...]”

(2) Statul asigură dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle. În acest scop statul publică și face accesibile toate legile și alte acte normative.”

Articolul 27

Dreptul la libera circulație

„(1) Dreptul la libera circulație în țara este garantat.

(2) Oricărui cetățean al Republicii Moldova îi este asigurat dreptul de a-și stabili domiciliul sau reședința în orice localitate din țara, de a ieși, de a emigra și de a reveni în țara.”

Articolul 54

Restrângerea exercițiului unor drepturi sau a unor libertăți

„(1) În Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului.

(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 sunt 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.

(3) Prevederile alineatului (2) nu admit restrângerea drepturilor proclamate în articolele 20-24.

(4) Restrângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.”

Articolul 102

Actele Guvernului

„(1) Guvernul adoptă hotărâri, ordonanțe și dispoziții.

(2) Hotărârile se adoptă pentru organizarea executării legilor.

[...]”

7. Prevederile relevante ale Legii nr. 273 din 9 noiembrie 1994 privind actele de identitate din sistemul național de pașapoarte sunt următoarele:

Articolul 4

Modul de eliberare a actelor de identitate

„(1) Modul de eliberare și modelele actelor de identitate se aprobă de Guvern.

[...]

(1³) Actele de identitate se eliberează în temeiul cererii depuse de către solicitant la autoritatea competentă în modul stabilit. Depunerea cererii de către alte persoane se admite în următoarele situații speciale:

a) în cazul minorului, inclusiv al celui asupra căruia este instituită tutela sau curatela, în calitate de solicitant acționează reprezentantul legal al acestuia (unul dintre părinți, tutorele, curatorul), cu prezența obligatorie a persoanei reprezentate. În noțiunea de minor nu se încadrează persoanele care au dobândit capacitatea deplină de exercițiu până la împlinirea vârstei de 18 ani în condițiile art.20 alin.(2) și (3) din Codul civil al Republicii Moldova;

b) în cazul copilului separat de părinții asupra căruia nu este instituită tutela sau curatela, cererea se depune de către autoritatea tutelară, cu prezența obligatorie a persoanei reprezentate;

c) în cazul copilului separat de părinții asupra căruia nu este instituită sau a fost revocată tutela sau curatela în condițiile prevederilor legale și care este plasat în serviciul de plasament de tip familial ori de tip rezidențial sau în instituția de asistență socială publică, de educație, de învățământ, de tratament, sau într-o altă instituție similară, cererea se depune de către administrația instituției respective, cu prezența obligatorie a persoanei reprezentate;

[...]

(1⁵) Cererea pentru eliberarea actului de identitate se respinge în cazul în care solicitantul a prezentat informații frauduloase sau documentele prezentate sunt insuficiente, conțin divergențe, sunt nevalabile ori se constată că nu sânt autentice. În sensul prezentului alineat, noțiunea de document nevalabil nu se răsfrânge asupra actelor de identitate care urmează a fi schimbate.

[...]

(3) La eliberarea actelor de identitate autoritatea competentă este în drept să ceară date suplimentare privind titularul, care sunt strict necesare acestui scop.”

8. Prevederile relevante ale Regulamentului privind eliberarea actelor de identitate și evidența locuitorilor Republicii Moldova, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 125 din 18 februarie 2013 (redacția în vigoare la data apariției litigiului), sunt următoarele:

„[...]

42. Cererea pentru eliberarea pașaportului este însoțită de următoarele documente:

[...]

În cazul minorului, inclusiv al celui asupra căruia este instituită tutela sau curatela, precum și în cazul persoanei supuse măsurii de ocrotire judiciară sub forma tutelei, se prezintă suplimentar, după caz:

[...]

e) declarația unuia dintre reprezentanții legali, depusă în scris în fața persoanei responsabile din cadrul subdiviziunii Agenției Servicii Publice, MDOC sau autentificată de notar sau de alte persoane abilitate prin lege, din care să rezulte acordul pentru eliberarea pașaportului persoanei reprezentate, în cazul părinților aflați în căsătorie, în afara căsătoriei sau divorțați dacă în hotărârea instanței de judecată nu este stabilit părintele căruia i-a fost încredințată întreținerea minorului;

f) hotărârea instanței de judecată cu privire la divorț definitivă și irevocabilă. Prezentarea acestui document nu este obligatorie în cazul în care este acordul ambilor

părinți privind eliberarea pașaportului minorului, autentificat de notar sau de alte persoane abilitate prin lege ori declarat în scris în fața persoanei responsabile din cadrul subdiviziunii Agenției Servicii Publice sau MDOC;

g) declarația în scris a părintelui, căruia i-a fost încredințat minorul prin hotărârea instanței de judecată definitivă și irevocabilă, depusă în fața persoanei responsabile din cadrul subdiviziunii Agenției Servicii Publice, MDOC sau autentificată de notar sau de alte persoane abilitate prin lege, din care să rezulte acordul acestui părinte privind eliberarea pașaportului persoanei reprezentate.”

[...]”.

ÎN DREPT

A. Argumentele autorului excepției de neconstituționalitate

9. Autorul excepției de neconstituționalitate pretinde că dispozițiile criticate contravin prevederilor constituționale cuprinse la articolele 23 alin. (2), care garantează dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle, 27, care garantează dreptul la libera circulație, și 54, care prevede restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți.

10. În motivarea excepției de neconstituționalitate, autorul menționează că prevederile contestate generează incertitudini pentru că nu este clar reglementată procedura de depunere a cererilor privind eliberarea pașaportului copiilor minori. Astfel, autorul consideră că dispozițiile contestate nu reglementează în mod detaliat situația eliberării pașaportului copilului minor, în cazul în care în calitate de solicitant acționează unul dintre părinții divorțați la organul de stare civilă, în temeiul declarației comune a soților, deoarece normele contestate nu prevăd explicit prezentarea actului care se referă la desfacerea căsătoriei de către organul de stare civilă. De asemenea, nu sunt clar reglementate situațiile care să prevadă depunerea declarației de către ambii părinți, în cazul când sunt divorțați, din care să rezulte acordul acestora pentru eliberarea pașaportului copiilor minori.

11. La fel, autorul susține că prevederile contestate comportă un caracter primar și instituie condiții neprevăzute de lege la depunerea cererii pentru eliberarea pașaportului minorului. Astfel, în cazul emiterii prevederilor criticate, Guvernul și-a depășit competența de reglementare consacrată în articolul 102 din Constituție, care se referă la actele Guvernului.

B. Aprecierea Curții

12. Examinând admisibilitatea sesizării privind excepția de neconstituționalitate, Curtea constată următoarele.

13. În jurisprudența sa, Curtea a stabilit următoarele condiții de admisibilitate a unei excepții de neconstituționalitate:

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

(2) excepția este ridicată de către una din părți sau reprezentantul acesteia, sau este ridicată de către instanța de judecată din oficiu;

(3) prevederile contestate urmează a fi aplicate la soluționarea cauzei;

(4) nu există o hotărâre anterioară a Curții având ca obiect prevederile contestate (HCC nr. 2 din 9 februarie 2016, punctul 1 din dispozitiv).

14. Prima condiție de admisibilitate este întrunită, deoarece, în conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, controlul constituționalității hotărârilor Guvernului, în prezenta cauză a Hotărârii Guvernului nr. 125 din 18 februarie 2013 pentru aprobarea Regulamentului privind eliberarea actelor de identitate și evidența locuitorilor Republicii Moldova (în continuare – Regulamentul), ține de competența Curții Constituționale.

15. Cu referire la a doua condiție, Curtea observă că excepția de neconstituționalitate a fost ridicată de către dl avocat Victor Balmuș, în dosarul nr. 3-211/19, pendinte la Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani, și, astfel, sesizarea a fost formulată de către subiectul căruia i s-a conferit acest drept, în baza articolului 135 alin. (1) literele a) și g) din Constituție, așa cum a fost interpretat acesta prin Hotărârea Curții Constituționale nr.2 din 9 februarie 2016.

16. Pentru a determina dacă este întrunită cea de-a treia condiție de admisibilitate, Curtea trebuie să stabilească dacă prevederile contestate urmează a fi aplicate la soluționarea cauzei pendinte în instanța de contencios administrativ. În acest context, deși în sesizare se solicită controlul de constituționalitate al prevederilor punctului 42 alineatul trei literele e), f) și g) din Regulament, Curtea reține că la soluționarea cauzei respective instanța de judecată va aplica prevederile lit. e) din alineatul trei al punctului 42 din Regulament, în special, atunci când va examina contestațiile referitoare la procedura de depunere a cererii pentru eliberarea pașaportului copilului minor de către unul dintre părinții divorțați la organul de stare civilă, în temeiul declarației comune a soților. Curtea constată că prevederile punctului 42 alineatul trei literele f) și g) din Regulament nu sunt aplicabile la soluționarea cauzei pendinte în instanța de judecată. Astfel, obiect al examinării prezentei excepții de neconstituționalitate îl constituie prevederile punctului 42 alineatul trei lit. e) din Regulament.

17. Curtea notează că și a patra condiție de admisibilitate este întrunită, în condițiile în care prevederile punctului 42 alineatul trei lit. e) din Regulament anterior n-au constituit obiect al examinării constituționalității.

18. Curtea va analiza dacă dispozițiile criticate cuprinse în punctul 42 alineatul trei lit. e) din Regulament, care prevăd cazurile și modul de depunere a declarației de către reprezentantul legal din care să rezulte consimțământul acestuia pentru eliberarea pașaportului minorului, limitează dreptul la libera circulație și dacă, în acest caz, așa cum pretinde autorul excepției, există incidența dispozițiilor constituționale din articolul 27 în coroborare cu cele din articolele 23, 54 și 102.

19. În jurisprudența sa, Curtea a statuat că articolul 27 din Constituție garantează, cu titlu de principiu, dreptul cetățeanului la libera circulație în interiorul statului, precum și de a-l părăsi; acest fapt implică dreptul de a-și stabili domiciliul sau reședința în orice localitate din țară, de a ieși, de a emigra și de a reveni în țară (a se vedea, *mutatis mutandis*, HCC nr.7 din

5 aprilie 2011, § 2, HCC nr. 16 din 28 mai 2014, § 44), iar deținerea pașaportului și a documentului de călătorie este o condiție ca persoana să poată ieși din țară (a se vedea HCC nr. 7 din 5 aprilie 2011, § 3). La fel, Curtea reiterează că dreptul de a părăsi propria țară include atât o obligație pozitivă a statului – aceea de a elibera documente, cât și o obligație negativă – aceea de a nu pune piedici unei persoane care dorește să părăsească țara (a se vedea, *mutatis mutandis*, HCC nr. 17 din 10 mai 2017, § 77). Astfel, dreptul de a primi și deține un pașaport intră în aria de protecție a dispozițiilor articolului 27 din Constituție, care prevăd dreptul la libera circulație.

20. Curtea reamintește faptul că dreptul la libera circulație, astfel cum este recunoscut în articolul 27 din Constituție, nu face parte din categoria drepturilor absolute al căror exercițiu nu poate fi limitat. Acest drept poate fi restrâns, exercitarea lui impunând respectarea condițiilor prevăzute de lege (a se vedea HCC nr. 7 din 5 aprilie 2011, § 3). În jurisprudența sa, Curtea Europeană a menționat că orice măsură privind limitarea dreptului la libera circulație trebuie să fie prevăzută de lege, să urmărească unul dintre scopurile legitime, să asigure un echilibru adecvat între interesul public și drepturile individuale și să fie necesară într-o societate democratică (a se vedea *Ignatov v. Bulgaria*, 2 iulie 2009, § 32; *Gochev v. Bulgaria*, 26 noiembrie 2009, § 44; *Khlyustov v. Federația Rusă*, 11 iulie 2013, § 65). Rezultă că pot fi impuse limitări în exercitarea dreptului la libera circulație, însă aceste limitări trebuie să răspundă cerinței de a fi o măsură legală ce ar putea fi considerată „necesară într-o societate democratică”, care să urmărească cel puțin unul din scopurile legitime prevăzute în articolul 54 din Constituție.

21. În ceea ce privește respectarea condiției ca ingerința să fie prevăzută de lege, Curtea menționează că prevederile contestate fac parte din Regulamentul privind eliberarea actelor de identitate și evidența locuitorilor Republicii Moldova, iar Hotărârea Guvernului nr. 125 din 18 februarie 2013, prin care a fost aprobat acest Regulament, a fost adoptată în scopul executării prevederilor articolului 4 alin. (1) din Legea nr. 273 din 9 noiembrie 1994 privind actele de identitate din sistemul național de pașapoarte, articolului 3 alin. (1) din Legea nr. 269 din 9 noiembrie 1994 cu privire la ieșirea și intrarea în Republica Moldova și ale articolului VII alin. (3) din Legea nr.187 din 11 iulie 2012 pentru modificarea și completarea unor acte legislative. Curtea constată că legislatorul a împuternicit Guvernul să reglementeze procedura de eliberare a actelor de identitate naționale, inclusiv să determine care acte suplimentare, în anumite cazuri, sunt necesare pentru obținerea pașaportului copilului minor.

22. Astfel, la aprobarea Regulamentului privind eliberarea actelor de identitate și evidența locuitorilor Republicii Moldova prin Hotărârea nr. 125 din 18 februarie 2013, Guvernul n-a depășit competența sa de reglementare, consacrată în articolul 102 alin. (2) din Constituție. Prin urmare, Regulamentul respectiv, inclusiv prevederile contestate, de principiu, întrunesc condiția constituțională de a fi „prevăzută de lege”.

23. Cu referire la critica autorului, precum că dispozițiile contestate nu reglementează în mod clar condițiile și procedura eliberării pașaportului copilului minor, atunci când în calitate de solicitant acționează unul din părinții divorțați la organul de stare civilă, Curtea reține că prevederile contestate operează cu noțiunea de divorțați, însă nu specifică modalitățile de desfacere a căsătoriei. În acest context, Curtea relevă că o dispoziție legală nu poate fi ruptă din sistemul normativ din care face parte și nu poate acționa în mod izolat. Dimpotrivă, ea trebuie citită în coroborare cu celelalte dispoziții legale incidente. Astfel, articolul 35 din Codul familiei prevede în mod clar modalitățile de desfacere a căsătoriei: de către organul de stare civilă sau pe cale judecătorească, iar în condițiile prevăzute la articolele 41 și 42 din Legea nr.246/2018 privind procedura notarială – de către notar.

24. În ceea ce privește argumentele autorului excepției referitoare la neclaritatea reglementării modalității de depunere a declarației reprezentanților legali din care să rezulte acordul acestora pentru eliberarea pașaportului persoanei reprezentate, Curtea menționează că, potrivit dispozițiilor punctului 42 alineatul trei lit. e) din Regulament, pentru eliberarea pașaportului copilului minor se prezintă declarația unuia dintre reprezentanții legali, depusă în scris în fața persoanei responsabile din cadrul subdiviziunii Agenției Servicii Publice, MDOC sau autentificată de notar sau de alte persoane abilitate prin lege. Astfel, Curtea observă că în anumite situații, potrivit prevederilor menționate, este necesar de a prezenta doar declarația unui reprezentant legal. Prin urmare, dispozițiile contestate stabilesc cu suficientă claritate modalitatea de depunere a declarației de către reprezentatul legal, însă modul în care sunt aplicate aceste prevederi de către autoritățile competente nu reprezintă o problemă de constituționalitate.

25. Mai mult, Curtea notează că, în opinia prezentată, Agenția Servicii Publice a menționat că dispozițiile contestate nu prevăd expres prezentarea acordului ambilor soți la perfectarea pașaportului copilului minor. Consimțământul ambilor soți este obligatoriu, potrivit articolului 1 alin. (4) din Legea nr. 269 din 9 noiembrie 1994 cu privire la ieșirea și intrarea în Republica Moldova, doar în cazul în care minorul pleacă să domicilieze în străinătate.

26. În acest sens, Curtea menționează că măsurile instituite, care prevăd prezentarea declarației reprezentantului legal la eliberarea pașaportului copilului minor, de rând cu alte acte care au legătură cu această procedură, nu încalcă dreptul la libera circulație, ci dimpotrivă, sunt justificate într-o societate democratică și urmăresc scopul de apărare a drepturilor și libertăților persoanei, inclusiv de a asigura protecția copilului, în special pentru a fi protejat împotriva scoaterii ilicite din țară, precum și a garanta dreptul și îndatorirea părinților de a asigura creșterea, educația și instruirea copiilor. Astfel, Curtea notează că prevederile contestate sunt de ordin procedural, care stabilesc condiții de eliberare a pașaportului copilului minor, și nu îngăduiesc dreptul reprezentantului legal de a-l obține.

27. În acest context, Curtea reține că instituirea prin dispozițiile contestate a unor condiții procedurale la eliberarea pașaportului copilului

minor nu sunt de natură să afecteze substanța dreptului la libera circulație, în particular a dreptului de a ieși din țară, și se încadrează în limitele de restrângere a exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți, potrivit articolului 54 din Constituție.

28. Prin urmare, Curtea relevă că excepția de neconstituționalitate care face obiectul prezentei cauze nu intră în sfera controlului de constituționalitate, dat fiind faptul că motivele autorului se referă la aspecte ce țin de interpretarea și de aplicarea legii (a se vedea DCC nr. 48 din 5 aprilie 2019, § 15; DCC nr. 91 din 19 septembrie 2019, § 19; DCC nr. 16 din 10 februarie 2020, § 24; DCC nr. 19 din 13 februarie 2020, §22).

29. În baza celor menționate *supra*, Curtea constată că sesizarea privind excepția de neconstituționalitate este inadmisibilă și nu poate fi acceptată pentru examinare în fond.

Din aceste motive, în baza articolului 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională și a articolelor 61 alin. (3) și 64 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

DECIDE:

1. *Se declară inadmisibilă* excepția de neconstituționalitate a punctului 42 alineatul trei literele e), f) și g) din Regulamentul privind eliberarea actelor de identitate și evidența locuitorilor Republicii Moldova, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 125 din 18 februarie 2013, ridicată de către dl avocat Victor Balmuș, în dosarul nr. 3-211/19, pendinte la Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani.

2. Prezenta decizie 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

Vladimir ȚURCAN

Chișinău, 2 martie 2020

DCC nr. 23

Dosarul nr. 139g/2019