



Republica Moldova
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIE

DE RESPINGERE

a sesizării nr.37b/2013

privind interpretarea articolelor 35 și 54
din Constituția Republicii Moldova

CHIȘINĂU

7 noiembrie 2013

Curtea Constituțională, statuând în componența:

DI Alexandru TĂNASE, *președinte*,
DI Aurel BĂIEȘU,
DI Igor DOLEA,
DI Victor POPA,
DI Petru RAILEAN, *judecători*,
cu participarea dlui Eugeniu Osipov, *grefier*,

Având în vedere sesizarea depusă la 12 august 2013,
înregistrată la aceeași dată,
Examinând preliminar sesizarea menționată,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând la 7 noiembrie 2013 în ședință închisă,

Pronunță următoarea decizie:

ÎN FAPT

1. La 12 august 2013, dnii Vadim Vacarciuc și Vladimir Saharneau, deputați în Parlament, au adresat Curții Constituționale sesizarea privind interpretarea articolului 35 alin. (1), alin. (5), alin. (6) și alin. (9) și articolului 54 alin. (1), alin. (2) și alin. (4) din Constituția Republicii Moldova.

A. Motivele sesizării

2. Autorii sesizării au solicitat interpretarea prevederilor articolului 35 alin. (1), alin. (5), alin. (6) și alin. (9) și articolului 54 alin. (1), alin. (2) și alin. (4) din Constituție sub următoarele aspecte:

a) *Este posibil ca legea, în condițiile căreia se înființează și își desfășoară activitatea instituțiile de învățământ de stat și cele nestatale, să stabilească reguli diferite de activitate a acestora?*

b) *În cazul în care legea stabilește un tratament diferențiat pentru instituțiile de învățământ de stat și cele nestatale, aducându-se atingere unuia sau mai multor drepturi și libertăți garantate de Constituție (de exemplu, interzicerea desfășurării activității didactice în domeniul medical în instituțiile de învățământ nestatale), ar trebui ca această restrângere să corespundă condițiilor stipulate în articolul 54 din Constituție?*

B. Legislația pertinentă

3. Prevederile relevante ale Constituției (M.O., 1994, nr.1) sunt următoarele:

Articolul 35 Dreptul la învățătură

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

(2) Statul asigură, în condițiile legii, dreptul de a alege limba de educare și instruire a persoanelor.

(3) Studiarea limbii de stat se asigură în instituțiile de învățământ de toate gradele.

(4) Învățământul de stat este gratuit.

(5) Instituțiile de învățământ, inclusiv cele nestatale, se înființează și își desfășoară activitatea în condițiile legii.

(6) Instituțiile de învățământ superior beneficiază de dreptul la autonomie.

(7) Învățământul liceal, profesional și cel superior de stat este egal accesibil tuturor, pe bază de merit.

(8) Statul asigură, în condițiile legii, libertatea învățământului religios. Învățământul de stat este laic.

(9) Dreptul prioritar de a alege sfera de instruire a copiilor revine părinților.”

Articolul 54 Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al 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 sînt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției.

(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 72 Categoriile de legi

„(1) Parlamentul adoptă legi constituționale, legi organice și legi ordinare.

[...]

(3) Prin lege organică se reglementează:

[...]

k) organizarea generală a învățământului;

[...]”

4. Prevederile relevante ale Legii învățământului nr. 547-XIII din 21 iulie 1995 (M.O., 1995, nr. 62-63, art. 692) sunt următoarele:

Articolul 3 Învățământul - prioritate națională

„Învățământul în Republica Moldova constituie o prioritate națională.”

Articolul 4 Principiile învățământului

„(1) Învățământul constituie, sub aspect conceptual, un sistem unitar realizat într-o diversitate de structuri, forme, conținuturi, tehnologii educaționale.

(2) Politica educațională a statului se întemeiază pe principiile umanitarizării, accesibilității, adaptivității, creativității și diversității. Învățământul este democratic și umanist, deschis și flexibil, formativ-dezvoltativ și se bazează pe valorile culturii naționale și universale.

[...]”

Articolul 13 Organizarea învățământului

„(1) Învățământul în Republica Moldova poate fi de stat și privat.

(2) Instituțiile de învățământ sînt persoane juridice.

[...]”

Articolul 36 Învățământul privat

„(1) Instituțiile de învățământ privat se pot înființa, reorganiza sau desființa la inițiativa persoanelor fizice și juridice, cu acordul Ministerului Educației, în formele prevăzute de legislația civilă pentru organizațiile necomerciale.

(2) Autoritățile publice, instituțiile publice, întreprinderile și alte organizații de stat nu pot fi fondatori ai instituției de învățământ privat.

(3) Învățământul privat se organizează și funcționează pe principiul nonprofit și aplică cu strictețe standardele educaționale de stat.

(4) Înregistrarea de stat și obținerea licenței constituie condiții obligatorii pentru desfășurarea activității instituției de învățământ privat. Denumirea instituției de învățământ privat va include titlul acesteia în conformitate cu legislația în vigoare.

(5) Capitalul statutar al instituției de învățământ privat trebuie să asigure realizarea scopurilor stabilite în prezenta lege și fixate în statutul ei și nu poate fi retras pe parcursul activității instituției de învățământ, cu excepția cazurilor prevăzute de legislație.

(6) Capitalul statutar trebuie să fie vărsat integral, în lei moldovenești, pe contul instituției de învățământ privat la data depunerii cererii de înregistrare.

(7) Plafonul minim al capitalului statutar pentru instituțiile private de învățământ este stabilit în mărime de:

a) 1 milion de lei - pentru instituțiile de învățământ superior universitar și mediu de specialitate;

b) 500 mii de lei - pentru instituțiile de învățământ secundar;

c) 300 mii de lei - pentru instituțiile de învățământ primar, preșcolar și pentru celelalte unități de învățământ.

(8) Admiterea în instituțiile de învățământ privat se efectuează conform reglementărilor stabilite de Ministerul Educației pentru instituțiile de stat.

(9) Transferarea elevilor și studenților din instituțiile de învățământ privat în instituțiile de învățământ de stat se face în condițiile stabilite de Ministerul Educației.

(10) Absolvenților instituțiilor de învățământ privat care au susținut examenele de absolvire li se eliberează acte de studii în condițiile prezentei legi. În cazul în care instituția de învățământ nu a fost acreditată pe parcursul anului de studii, absolvenții anului de studii respectiv vor susține, cu aprobarea Ministerului Educației, examenele de absolvire în cadrul unei instituții de învățământ acreditate. Diplomele sau certificatele eliberate de instituțiile de învățământ privat neacreditate sînt recunoscute ca echivalente ale actelor de studii eliberate de instituțiile de învățământ de stat numai în cazul în care examenele de absolvire au fost susținute în conformitate cu standardele educaționale de stat, în fața comisiilor constituite de Ministerul Educației în instituții de învățământ acreditate.

(11) Conducătorii instituțiilor de învățământ privat și fondatorii acestora poartă răspundere de calitatea învățământului, de condițiile de educație și instruire, în conformitate cu legislația în vigoare.

(12) Personalul de conducere din învățământul privat este numit în funcție de către fondatori în baza unui regulament, aprobat de Ministerul Educației, și trebuie să fie

angajat cu norma de bază în instituția de învățământ respectivă. Personalul de conducere nu are dreptul să dețină două funcții concomitent sau să cumuleze o altă muncă prin contract și să practice alte activități, cu excepția celor științifice, didactice sau de creație.

(13) Instituțiile de învățământ privat aplică programe și planuri de studii, metode de instruire similare sau alternative celor de stat dacă acestea sînt avizate pozitiv de Ministerul Educației și asigură realizarea standardelor educaționale de stat.

(14) În instituțiile de învățământ privat, posturile didactice se ocupă în aceleași condiții și în baza acelorași criterii stabilite pentru ocuparea posturilor didactice din învățământul de stat. Retribuirea muncii în învățământul privat se efectuează conform statutului propriu, legislației muncii și nu poate fi inferioară retribuirii din învățământul de stat.

(15) Cadrele didactice din învățământul privat preșcolar și primar trebuie să aibă norma de bază în instituția de învățământ respectivă. În instituțiile de învățământ privat de tip gimnazial, liceal, secundar profesional, mediu de specialitate și superior universitar, cel puțin 60% din cadrele didactice trebuie să fie angajate cu norma de bază în instituția de învățământ respectivă.

(16) Cadrele didactice și auxiliare din învățământul privat activează în baza legislației și contractelor de muncă încheiate cu conducerea instituției respective.

(17) În învățământul privat, taxele de școlarizare se stabilesc de fiecare instituție de învățământ, în funcție de cheltuielile necesare pentru realizarea scopurilor statutare, cu avizul Ministerului Educației.

(18) Finanțarea instituțiilor de învățământ privat se efectuează din sursele fondatorilor, din taxele de școlarizare, din sponsorizări, credite, donații. Instituțiile de învățământ preșcolar, primar și gimnazial pot beneficia, după acreditarea acestora, și de finanțare de la bugetul de stat, în limitele normativelor instituțiilor de stat, în modul stabilit de Guvern.

(19) Instituțiile de învățământ privat nu pot fi înființate prin privatizarea instituțiilor de învățământ de stat.

(20) Instituțiile de învățământ privat trebuie să dispună, cu titlu de proprietate, de bază materială adecvată pentru desfășurarea procesului instructiv-educativ conform standardelor educaționale de stat. Ele trebuie să dispună, în mod obligatoriu, de săli de studii, de laboratoare cu dotare corespunzătoare, de bibliotecă dotată cu fond de carte adecvat conținutului disciplinelor și nivelului instituțiilor și constituită, în cazul instituțiilor de învățământ superior universitar, mediu de specialitate și secundar profesional, din cel puțin 3 mii de titluri de carte.

(21) Autoritățile administrației publice locale pot transmite, contra plată, în proprietatea instituțiilor de învățământ privat clădiri, terenuri pentru construcții, materiale pentru organizarea procesului instructiv-educativ. Ele pot contribui, de asemenea, la perfecționarea cadrelor didactice, la întreținerea elevilor și studenților, precum și la consolidarea bazei tehnico-materiale a instituțiilor de învățământ privat.

(22) Instituțiile de învățământ privat sînt obligate să prezinte Ministerului Educației rapoarte de activitate anuale, precum și alte informații, în conformitate cu legislația în vigoare.

[...]"

5. Prevederile relevante ale Legii nr. 142-XVI din 7 iulie 2005 privind aprobarea Nomenclatorului domeniilor de formare profesională și al specialităților pentru pregătirea cadrelor în instituțiile de învățământ superior, ciclul I (M.O., 2005, nr.101-103, art.476), sunt următoarele:

Articolul 3

„Guvernul:

va întreprinde măsurile necesare în vederea aplicării Nomenclatorului nominalizat, parte componentă a standardelor de stat în domeniul pregătirii cadrelor, în instituțiile de învățământ superior de stat și private, începând cu anul de studii 2005-2006, pentru studenții admiși la anul I;

va asigura, exclusiv în instituțiile de învățământ de stat, pregătirea cadrelor la domeniile de formare profesională „Administrație publică”, „Medicină”, „Farmacie”, „Militărie” și cele ce țin de menținerea ordinii publice și securitatea statului;

va stabili modul de coordonare a cotei de pregătire a cadrelor în instituțiile de învățământ superior private și în cele de stat pe bază de contract, cu achitarea taxei de studii.”

ÎN DREPT

A. Argumentele autorilor sesizării

6. Autorii sesizării au solicitat interpretarea prevederilor articolului 35 alin. (1), alin. (5), alin. (6) și alin. (9) și articolului 54 alin. (1), alin. (2) și alin. (4) din Constituție în contextul întrebărilor menționate la § 2.

7. În sesizare autorii nu au prezentat argumente privind necesitatea interpretării.

B. Aprecierea Curții

8. Examinând sesizarea sub aspectul admisibilității, Curtea reține următoarele.

9. Curtea Constituțională exercită jurisdicția constituțională la sesizarea subiecților specificați în articolul 25 din Legea cu privire la Curtea Constituțională și articolul 38 din Codul jurisdicției constituționale.

10. Potrivit prevederilor legale, deputații în Parlament sînt subiecți cu drept de sesizare a Curții Constituționale.

11. La fel, articolul 135 alin.(1) lit.b) din Constituție, articolul 4 alin.(1) lit.b) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și articolul 4 alin.(1) lit.b) din Codul jurisdicției constituționale abilitază instanța de jurisdicție constituțională cu atribuția de interpretare a Constituției.

12. Curtea reține că, în speță, sesizarea vizează interpretarea articolului 35 alin. (1), alin. (5), alin. (6) și alin. (9) și articolului 54 alin. (1), alin. (2) și alin. (4) din Constituție.

13. În context, Curtea relevă că prerogativa cu care a fost investită prin articolul 135 alin.(1) lit.b) din Constituție presupune stabilirea sensului autentic și deplin al normelor constituționale, care se poate realiza prin interpretarea textuală sau funcțională, în măsura în care poate fi dedusă din textul Legii Supreme, ținând cont de caracterul generic al normei, situațiile concrete pe care legiuitorul nu avea cum să le prevadă la momentul elaborării normei, reglementările ulterioare, precum și situațiile complexe în care norma trebuie aplicată.

14. Concomitent, Curtea reține că interpretarea dată dispozițiilor constituționale comportă caracter oficial și obligatoriu pentru toți subiecții raporturilor juridice.

15. În mai multe hotărâri ale sale Curtea a relevat că scopul oricărei interpretări a normelor constituționale este de a asigura unitatea și înțelegerea corectă a conținutului și sensului lor autentic. Interpretarea oficială este imperativă în cazurile în care incertitudinea normelor constituționale este determinată de o situație concretă și această incertitudine nu poate fi soluționată printr-o altă procedură jurisdicțională. **Necesitatea interpretării trebuie să fie confirmată prin esența problemei de drept rezultată din caracterul neuniform al dispozițiilor constituționale.**

16. Având în vedere importanța interpretării dispozițiilor constituționale, Curtea Constituțională tratează sesizările de acest caracter cu o exigență deosebită. Acestea **pot fi acceptate pentru examinare în fond doar în cazul în care dispoziția constituțională, a cărei interpretare se solicită, este incertă, ambiguă sau incompletă.** La baza regulilor de acceptare a sesizărilor pentru interpretarea Constituției stă principiul separației și colaborării puterilor, consfințit în articolul 6 din Constituție.

17. În contextul regulilor de acceptare a sesizării, Curtea reține că, în conformitate cu art. 39 alin. (2) lit. d) din Codul jurisdicției constituționale, sesizarea trebuie să fie motivată și să includă printre celelalte componente și **împrejurările pe care subiectul își întemeiază cerințele.**

18. În context, Curtea menționează că **textul sesizării nu cuprinde nici un argument care ar justifica necesitatea interpretării.**

19. Totodată, Curtea observă că întrebările formulate de autorii sesizării țin în principiu de **aprecierea caracterului constituțional al prevederilor legale prin care se instituie un tratament diferențiat între instituțiile de învățământ superior de stat și cele private, implicit al prevederilor legale**

care stipulează pregătirea cadrelor la specialitățile de profil medical și farmaceutic exclusiv în instituțiile de învățământ de stat, acestea nefiind în strictă corelare cu conținutul prevederilor constituționale a căror interpretare se solicită.

20. Astfel, esența întrebărilor autorilor sesizării, analizate în ansamblu, poate fi raportată doar la prevederea articolului 35 alin. (5) din Constituție, potrivit căreia **instituțiile de învățământ, inclusiv cele nestatale**, se înființează și își desfășoară activitatea **în condițiile legii**.

21. Respectiv, prin prevederile constituționale menționate, legiuitorul constituant a abilitat autoritatea legislativă cu atribuția de a reglementa prin lege modul de înființare și condițiile de desfășurare a activității instituțiilor de învățământ de stat și a celor nestatale.

22. Principiile de bază și liniile directorii de ordin general în domeniul învățământului urmează a fi dezvoltate de către Parlament prin activitatea de legiferare, cu care a fost investit în ordinea constituțională prevăzută de articolele 60 alin. (1), 66 lit. a) și 72 alin. (3) lit. k) din Constituție, fără a depăși sau a submina garanțiile minime stabilite de Legea Supremă și în strictă corespundere cu volumul competențelor sale.

23. Curtea menționează că politica de stat în sfera învățământului, organizarea și funcționarea sistemului de învățământ sunt reglementate de Legea învățământului nr. 547- XIII din 21 iulie 1995. Potrivit art. 13 din lege, învățământul în Republica Moldova poate fi **de stat și privat**.

24. Curtea reține că prevederile legii menționate impun o serie de condiții care urmează a fi întrunite de către instituțiile de învățământ nestatale în desfășurarea activității (articolele 36, 37). Acestea se referă în special la modul și condițiile de constituire, precum și la temeiurile de retragere a licenței de activitate.

25. Totodată, Legea nr. 142-XVI din 7 iulie 2005 privind aprobarea Nomenclatorului domeniilor de formare profesională și al specialităților pentru pregătirea cadrelor în instituțiile de învățământ superior, ciclul I, la articolul 3 stabilește că pregătirea cadrelor la domeniile de formare profesională „Administrație publică”, „Medicină”, „Farmacie”, „Militărie” și cele ce țin de menținerea ordinii publice și securitatea statului **se asigură exclusiv în instituțiile de învățământ de stat**.

26. Curtea subliniază că în jurisprudența sa anterioară s-a pronunțat asupra unor probleme similare. Astfel, prin Decizia nr. 7 din 4 iulie 2013 Curtea a constatat :

„39. [...] în funcție de realitățile existente la etapa de dezvoltare a societății, autoritățile dispun de dreptul de a se implica în procesul de învățământ în scopul asigurării calității de formare a specialiștilor. Această prerogativă a statului este asigurată prin dispozițiile articolului 35 alin. (5) din Constituție, potrivit căruia instituțiile de învățământ, inclusiv cele nestatale, se înființează și își desfășoară activitatea în condițiile legii.

[...]

41. Statul are dreptul și obligația de a stabili căile, conținutul și standardele necesare pentru a asigura realizarea optimă a dreptului la învățatură. Astfel, reglementarea cadrului organizatorico-juridic al instituțiilor de învățământ superior de stat și privat și instituirea unui regim special pentru activitatea acestora, precum și stabilirea restricțiilor, este o prerogativă a legiuitorului.

42. [...] instituirea prin lege a obligativității asigurării de către Guvern a pregătirii specialiștilor de profil medical și farmaceutic exclusiv în instituțiile de învățământ de stat constituie o opțiune a legiuitorului. În funcție de factorii social-economici, legiuitorul poate considera oportun să acorde dreptul de pregătire a cadrelor în diferite domenii și instituțiilor de învățământ superior private.”

27. La fel, în Hotărârea nr. 6 din 3 mai 2012 Curtea a subliniat:

„36. [...] marja de apreciere a statului și dreptul său de intervenție în procesul de învățământ este mai mare decât în alte domenii și poate fi realizat prin diverse instrumente de reglementare (licențiere, acreditare ș.a.)”

28. Astfel, în lumina competenței exclusive a legislativului de a reglementa modul de înființare și condițiile de desfășurare a activității instituțiilor de învățământ de stat și a celor nestatale, instituirea prin lege a unor distincții în activitatea acestora **nu poate fi obiect al interpretării în cadrul jurisdicției constituționale**, or, aceasta reprezintă o opțiune a legislativului, exercitată în corespundere cu atribuțiile constituționale.

29. Mai mult, **jurisprudența Curții Constituționale, care are un caracter general obligatoriu pentru toți subiecții de drept**, a elucidat pe deplin conținutul dreptului la învățatură, garantat de articolul 35 din Constituție, sub aspectul abordat de autorii sesizării.

30. Cu referire la interpretarea articolului 54 din Constituție, prin prisma întrebărilor formulate, este de menționat că conținutul acestuia nu garantează un drept, ci stabilește limitele ce pot fi aduse drepturilor și libertăților fundamentale garantate de Constituție, respectiv, acesta este aplicabil doar cu referire la un drept garantat de Constituție și doar în vederea stabilirii corespunderii limitărilor unor drepturi prin legi cu Legea Supremă.

31. Deci, combinarea articolului 35 cu articolul 54 din Constituție se referă la dreptul subiectiv al persoanei la învățatură, și nu la condițiile de funcționare a instituțiilor de învățământ.

32. Concluzionând cele menționate, Curtea constată că dispozițiile constituționale, a căror interpretare se solicită, nu conțin ambiguități, imprecizii sau neclarități, fiind expuse și detaliate de cadrul legislativ subsecvent, motiv pentru care normele respective nu necesită a fi interpretate de Curtea Constituțională.

Pentru considerentele expuse și călăuzindu-se de prevederile articolelor 24 alin.(1), 26 alin.(1), 31 din Legea cu privire la Curtea Constituțională,

articolelor 6 alin.(1) și (2), 39 alin.(2), 40, alin.(3) și 64 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

DECIDE:

1. *Se respinge* sesizarea privind interpretarea articolului 35 alin. (1), alin. (5), alin. (6) și alin. (9) și articolului 54 alin. (1), alin. (2) și alin. (4) din Constituția Republicii Moldova.

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

Alexandru TĂNASE

*Chișinău,
DCC nr. 16 din 7 noiembrie 2013
Dosarul nr. 37b/2013*