



HOTĂRÎRE
privind excepția de neconstituționalitate a art.62 alin.(1) lit.d) din
Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului
public nr.158-XVI din 4 iulie 2008¹

nr. 6 din 22.03.2011

Monitorul Oficial nr.46-52/8 din 01.04.2011

* * *

¹ M.O., 2008, nr.230-232, art.840

În numele Republicii Moldova,
Curtea Constituțională în componența:
Dumitru PULBERE – președinte, judecător-raportor
Victor PUȘCAȘ – judecător
Petru RAILEAN – judecător
Elena SAFALERU – judecător
Valeria ȘTERBEȚ – judecător

grefier – Dina Musteața, cu participarea reprezentantului Parlamentului, Victor Morgoci, și al reprezentanților Guvernului, Oleg Efrim și Tamara Gheorghiiță, călăuzindu-se de art.135 alin.(1) lit.g) din Constituție, art.4 alin.(1) lit.g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art.4 alin.(1) lit.g) și art.16 alin.(1) din Codul jurisdicției constituționale, a examinat în ședință plenară deschisă excepția de neconstituționalitate a art.62 alin.(1) lit.d) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr.158-XVI din 4 iulie 2008.

Drept temei pentru examinarea dosarului a servit sesizarea Curții Supreme de Justiție, depusă la 15 noiembrie 2010, în conformitate cu prevederile art.24 și art.25 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art.38 și art.39 din Codul jurisdicției constituționale.

Prin decizia Curții Constituționale din 8 decembrie 2010 sesizarea a fost acceptată spre examinare în fond și înscrisă în ordinea de zi.

În procesul examinării preliminare a sesizării Curtea Constituțională a solicitat puncte de vedere Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului, Procuraturii Generale, Ministerului Justiției, Institutului de Istorie, Stat și Drept al Academiei de Științe a Moldovei, Centrului pentru Drepturile Omului, Organizației neguvernamentale “Alianța pentru Justiție și Drepturile Omului”, Universității de Stat din Moldova, Universității Libere Internaționale din Moldova.

Examinînd materialele dosarului, audiind informația prezentată de judecătorul-raportor și argumentele expuse de participanții la ședință, Curtea Constituțională

A CONSTATAT:

1. Prin hotărîrea Curții de Apel Chișinău din 24 martie 2010 a fost respinsă acțiunea lui Rotundu Petru privind anularea ordinului de eliberare din funcție, emis de Ministerul Educației în temeiul art.62 alin.(1) lit.d) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr.158-XVI din 4 iulie 2008, în legătură cu atingerea vârstei necesare obținerii dreptului la pensie pentru limită de vîrstă.

În cadrul acțiunii reclamantul a invocat aplicarea greșită a Legii nr.158-XVI, în vigoare din 1 ianuarie 2009, motivînd că situația juridică stipulată în art.62 alin.(1) lit.d) din lege în cazul său s-a consumat pînă la punerea în aplicare a legii, aceasta avînd efecte juridice doar pentru viitor.

Colegiul civil și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție, judecînd recursul împotriva hotărîrii Curții de Apel, în conformitate cu prevederile art.12¹ din Codul de procedură civilă, a dispus, printr-o încheiere motivată, ridicarea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art.62 alin.(1) lit.d) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr.158-XVI din 4 iulie 2008.

Curtea Supremă de Justiție, în sesizarea sa, aprobată prin Hotărîrea Plenului nr.15 din 25 octombrie 2010, susține că dispozițiile art.62 alin.(1) lit.d) din legea enunțată limitează dreptul la muncă al funcționarilor publici care au atins vîrsta necesară obținerii dreptului la pensie pentru limită de vîrstă și astfel contravin prevederilor constituționale ale art.43 alin.(1) și art.16 alin.(2) referitoare la dreptul oricărei persoane la muncă, la libera alegere a muncii, protecția împotriva șomajului și, respectiv, egalitatea în drepturi a cetățenilor în fața legii și a autorităților publice fără nici o deosebire, art.4 alin.(1), care stipulează că drepturile și libertățile omului se interpretează și se aplică în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu tratatele la care Republica Moldova este parte, art.54 referitoare la interdicția de a adopta legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului.

În sesizare se mai susține că prevederile legale criticate încalcă dispozițiile art.14 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, art.2 §2 și art.6 din Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, potrivit cărora exercitarea drepturilor și libertăților recunoscute de Convenție și Pact trebuie să fie asigurată fără nici o deosebire bazată pe rasă, sex, culoare, limbă, religie, opinie politică sau orice altă opinie, origine națională sau socială, avere, naștere sau orice altă situație; art.7 și art.23 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, potrivit cărora toți oamenii sînt egali în fața legii și au dreptul la o protecție egală împotriva oricărei discriminări și împotriva oricărei provocări la o astfel de discriminare, și orice persoană are dreptul la muncă și libera alegere a muncii.

În sprijinul afirmațiilor sale autorul sesizării face referință și la jurisprudența în materie a Curții Constituționale, în special Hotărîrea nr.9 din 30 martie 2004, potrivit căreia “stipulațiile legislației care prevăd vîrsta ca temei pentru încetarea relațiilor de muncă, dacă ea nu constituie o cerință de calificare, se apreciază ca o limitare a drepturilor în domeniul muncii și al activităților”.

2. Analizînd conținutul prevederilor legale ce fac obiectul sesizării prin raportare la dispozițiile constituționale, normele legislației naționale și actelor internaționale, Curtea Constituțională reține următoarele.

Art.62 alin.(1) lit.d) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr.158-XVI din 4 iulie 2001 (în continuare – Legea nr.158-XVI) are următorul cuprins:

“(1) Raporturile de serviciu încetează în circumstanțe ce nu depind de voința părților:

d) la împlinirea de către funcționarul public a vîrstei necesare obținerii dreptului la pensie pentru limită de vîrstă, cu excepția situației specificate la art.42 alin.(5)”.

Accesul la o funcție publică este statuat expres în art.39 alin.(2) din Constituție, care prevede că oricărui cetățean i se asigură, *potrivit legii*, accesul la o funcție publică. Din aceste considerente art.43 alin.(1) din Constituție privind dreptul la muncă și protecția muncii, invocat în sesizare, urmează a fi examinat în coroborare cu art.39 alin.(2) din Constituție.

Curtea reține că art.39 alin.(2) din Constituție nu stabilește condițiile și modul de ocupare și exercitare a funcțiilor publice, lăsînd ca acestea să fie reglementate prin lege.

Dezvoltînd norma constituțională enunțată, legislatorul a adoptat Legea nr.158-XVI, scopul căreia constă în asigurarea realizării unui serviciu public stabil, profesionist, imparțial, transparent și eficient în interesul societății și al statului, iar funcționarul public este persoana care activează în scopul realizării unor prerogative de putere publică (art.1 alin.(2), art.3), exercitarea cărora implică exigențe sporite față de calitățile profesionale ale acestuia. Pentru a evita riscurile de prejudiciere a statului, a ordinii publice, a drepturilor și libertăților

fundamentale, a demnității cetățenilor, legislatorul, prin derogare de la regula generală, a stipulat că funcționarul va exercita funcția publică pînă va împlini vîrsta necesară obținerii dreptului la pensie pentru limită de vîrstă.

Principiul instituirii condițiilor egale de acces la o funcție publică este consacrat și în art.21 §2 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, potrivit căruia “Orice persoană are dreptul de acces, în condiții de egalitate, la funcțiile publice ale țării”, în art.25 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, care stipulează: “Orice cetățean are dreptul și posibilitatea, fără nici una din discriminările la care se referă art.2 și fără restricții nerezonabile, de a avea acces, în condiții de egalitate, la funcțiile publice din țara sa”. Din art.25 enunțat se desprinde cu claritate ideea că dreptul de a accede la o funcție publică poate fi supus unor restrîngerii rezonabile.

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

Curtea observă că libertatea de alegere a muncii nu are semnificația că o persoană poate opta pentru exercitarea oricărei profesii sau funcții, indiferent de pregătirea sa profesională, calitățile morale și fizice pe care le are. Alegerea locului de muncă, a profesiei, a funcției implică o anumită calificare și capacități corespunzătoare.

Exercitarea unei funcții publice constituie doar una din căile de realizare a dreptului la muncă, prin urmare, instituirea limitei de vîrstă pentru funcționarii publici nu aduce atingere dreptului la muncă, acesta poate fi realizat în alte domenii, în care vîrsta nu este un criteriu profesional, esențial și determinant.

Este firesc și necesar ca exercitarea unor funcții importante sub aspectul interesului general al societății să fie reglementată prin lege, inclusiv să fie impuse anumite condiții și restricții.

Anterior, examinînd probleme similare, Curtea Constituțională a statuat că “...stabilirea unui cens de vîrstă pentru exercitarea anumitor activități nu poate fi privită a priori ca o încălcare a dreptului constituțional la muncă...” (HCC nr.30 din 23.12.2010²).

² M.O., 2011, nr.1- 4, art.2

Prevederi referitoare la exercitarea unor activități sau funcții pînă la atingerea unei limite de vîrstă se regăsesc în mai multe acte legislative ce reglementează activitatea unor funcționari publici cu statut special: Legea cu privire la Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției nr.1104-XV din 6 iunie 2002, Legea Serviciului Protecției Civile și Situațiilor Excepționale nr.93-XVI din 5 aprilie 2007, Codul audiovizualului al Republicii Moldova (Legea nr.260-XVI din 27 iulie 2006), Legea cu privire la notariat nr.1453-XV din 8 noiembrie 2002, Legea cu privire la Procuratură nr.294-XVI din 25 decembrie 2008 etc. Or, un act legislativ special cuprinde norme juridice aplicabile în exclusivitate unor categorii de raporturi sociale sau subiecte strict determinate prin derogare de la regula generală.

De observat că legislația privind statutul funcționarilor publici din majoritatea statelor europene conține dispoziții similare celor cuprinse în art.62 alin.(1) lit.d) din Legea nr.158-XVI (art.98 din Legea nr.188/1999 privind statutul funcționarului public din România, art.106 alin.(1) din Legea funcționarului public din Bulgaria, art.120 alin.(1) din Legea privind statutul funcționarului public a Estoniei, art.7 alin.(4) din Legea privind statutul funcționarilor publici din Letonia, art.17 lit.b) din Legea XXII/1992 privind statutul funcționarilor publici din Ungaria, art.87 din Legea serviciului public a Poloniei, art.21 alin.2 din Legea privind serviciul civil de stat a Federației Ruse etc.).

Prevederea art.62 alin.(1) lit.d) din Legea nr.158-XVI este în concordanță cu art.54 alin.(2) din Constituție, deoarece este stipulată de lege, corespunde normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional, este necesară în interesele securității naționale, ordinii publice, în scopul

protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale etc.

În aceeași ordine de idei, Curtea relevă că, potrivit prevederilor constituționale cuprinse în alin.(3) art.54, dreptul la muncă și la libera alegere a muncii și dreptul de a accede la o funcție publică, statuate de art.43 alin.(1) și, respectiv, art.39 alin.(2) din Constituție, nu constituie drepturi ce nu pot fi restrânse.

Pentru motivele expuse Curtea nu poate reține critica formulată în sesizare în sensul că dispozițiile art.62 alin.(1) lit.d) din Legea nr.158-XVI încalcă prevederile art.4 alin.(1), art.43 alin.(1), art.54 din Constituție, art.23 din Declarația Universală a Drepturilor Omului.

Curtea consideră nefondate și argumentele din sesizare, potrivit cărora legiuitorul, aplicând un tratament diferențiat față de funcționarii publici în raport cu alte categorii de salariați, a încălcat principiul egalității și nediscriminării, garantat de art.16 din Constituție, art.7 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, art.2 §2 și art.6 din Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale.

Conform art.16 alin.(2) din Constituție, toți cetățenii Republicii Moldova sînt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială.

Art.2 §2 din Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale stipulează că “statele părți la prezentul Pact se angajează să garanteze că drepturile enunțate în el vor fi exercitate fără nici o discriminare întemeiată pe rasă, culoare, sex, limbă, religie, opinie politică sau orice altă opinie, origine națională sau socială, avere, naștere, sau pe orice altă împrejurare”.

Prevederi similare cuprinde și art.7 din Declarația Universală a Drepturilor Omului.

Printre criteriile discriminatorii, care încalcă egalitatea între cetățeni, enumerate de norma constituțională și normele internaționale enunțate nu se regăsește criteriul vârstei. Curtea consideră că acest criteriu nu poate fi atribuit la “orice altă împrejurare”, fiind o situație juridică prevăzută concret de lege.

Afirmațiile autorului sesizării că prin norma criticată se instituie un tratament diferențiat față de funcționarii publici care au atins vîrstă necesară obținerii dreptului la pensie în raport cu alți angajați sînt nefondate, deoarece Legea nr.158-XVI este un act legislativ special, aplicabil doar funcționarilor publici ca subiecte speciale, și nu tuturor angajaților din autoritățile publice. Prevederea art.62 alin.(1) lit.d) se aplică uniform subiectelor care cad sub incidența Legii nr.158-XVI. Tratamentul respectiv nu se aplică față de cetățenii aflați în altă situație, or, principiul egalității consacrat de art.16 alin.(2) din Constituție nu înseamnă uniformitate, el presupune tratament egal în situații egale, pentru situații diferite tratamentul juridic nu poate fi decît diferit.

Curtea a constatat că atribuțiile și responsabilitățile funcționarilor publici, comportînd caracter eminent public, sînt esențial diferite față de cele ale persoanelor care activează în alte domenii. Acest fapt justifică instituirea față de ei a unui regim juridic deosebit, ceea ce nu poate fi considerat discriminare.

Același sens îl au și dispozițiile art.E din partea V a anexei la Carta socială europeană (revizuită), adoptată la Strasbourg la 3 mai 1996 și ratificată de Parlamentul Republicii Moldova prin Legea nr.484-XV din 28.09.2001³, conform cărora o diferență de tratament pe un motiv obiectiv și rezonabil nu este considerată ca discriminare.

³ Tratatul internațional, 38/175, 2006

Organizația Internațională a Muncii în mai multe acte referitoare la ocuparea forței de muncă a subliniat că diferențierile sau preferințele întemeiate pe cerințe și condiții speciale pentru exercitarea anumitor activități nu constituie discriminare. Astfel, Convenția nr.111 din 25 iunie 1958 a Organizației Internaționale a Muncii privind discriminarea în domeniul ocupării forței de muncă și exercitării profesiei, ratificată prin Hotărîrea Parlamentului nr.593-XIII din 26 septembrie 1995, prevede la art.1 pct.2 că diferențierile, excluderile sau preferințele întemeiate

pe calificările cerute pentru o anumită ocupație nu sînt considerate discriminări. Potrivit pct.5 lit.b) al Recomandării OIM nr.62 “Cu privire la lucrătorii în vîrstă”, în cazuri excepționale, limitele de vîrstă pot fi stabilite în temeiul unor cerințe speciale, condiții și norme pentru anumite tipuri de locuri de muncă. În același context, punctul 22 al Recomandării OIM prevede posibilitatea stabilirii prin acte normative a unei vîrste la atingerea căreia raporturile de muncă pot înceta.

În contextul obiectului sesizării este concludent și faptul că prin Legea nr.156-XIV din 14 octombrie 1998 privind pensiile de asigurări sociale de stat⁴ legislatorul a stipulat pentru funcționarii publici condiții facilitare de pensionare pentru limită de vîrstă. Astfel, asiguratul cu statut de funcționar public, care a realizat stagiul de cotizare prevăzut de lege, inclusiv de cel puțin 15 ani în serviciul public, beneficiază de dreptul la pensionare anticipată, cu cel mult 5 ani înaintea împlinirii vîrstei de pensionare (57 de ani pentru femei și 62 de ani pentru bărbați). Pensia se calculează în cuantum de 75% din venitul mediu lunar determinat conform prevederilor legale.

⁴ M.O., 2001, nr.130, art.959

Așadar, spre deosebire de alți cetățeni, funcționarul public, pînă la împlinirea vîrstei de pensionare, timp de 5 ani, beneficiază concomitent de salariu și pensie anticipată.

Curtea consideră irelevant în contextul prezentei cauze art.14 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, deoarece această normă nu are autonomie proprie. Protecția oferită de art.14 este accesorie drepturilor materiale definite de Convenție, printre care nu este dreptul la muncă.

Avînd în vedere considerentele expuse, Curtea Constituțională apreciază că dispozițiile art.62 alin.(1) lit.d) din Legea nr.158-XVI sînt conforme normelor constituționale cuprinse în art.4, art.16 alin.(2), art.54 și normelor internaționale referitoare la egalitatea în drepturi și nediscriminare.

3. Cît privește motivele excepției de neconstituționalitate, Curtea consideră că, potrivit art.6 din Codul civil, art.62 alin.(1) lit.d) din Legea nr.158-XVI nu se aplică raporturilor juridice de muncă apărute pînă la intrarea acestora în vigoare.

Pentru motivele arătate, conducîndu-se de art.140 din Constituție, art.26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art.6, art.61, art.62 lit.e) și art.68 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

HOTĂRĂȘTE:

1. Se declară drept constituționale prevederile art.62 alin.(1) lit.d) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr.158-XVI din 04.07.2008.

2. Prezenta hotărîre 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*.

**PREȘEDINTELE
CURȚII CONSTITUȚIONALE**

Dumitru PULBERE

Chișinău, 22 martie 2011.

Nr.6.