



HOTĂRÎRE
cu privire la interpretarea art.20 din Constituția Republicii Moldova

nr. 16 din 28.05.98

Monitorul Oficial al R.Moldova nr.56-59/24 din 25.06.1998

* * *

În numele Republicii Moldova Curtea Constituțională în componența:

Pavel BARBALAT președinte
Nicolae CHISEEV judecător
Mihai COTOROBAI judecător
Constantin LOZOVANU judecător
Gheorghe SUSARENCO judecător-raportor
Ion VASILATI judecător

cu participarea Alionei Balaban, grefier, dnei Natalia Moldovan, reprezentantul Curții Supreme de Justiție – autorul sesizării, în prezența dlui Ion Creangă, reprezentantul Parlamentului, șeful direcției juridice a Parlamentului, dlui Mihai Bușuleac, viceministru al justiției – reprezentantul Guvernului, conducându-se după art.135 alin.(1) lit.b) din Constituție, art.4 alin.(1) lit.b) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, a examinat în ședință plenară deschisă dosarul privind interpretarea articolului 20 din Constituție.

Temei pentru examinarea dosarului a servit sesizarea Curții Supreme de Justiție, prezentată în corespundere cu articolele 24 și 25 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, acceptată spre examinare și inclusă în ordinea de zi prin decizia Curții Constituționale din 22 aprilie 1998.

Examinînd în prealabil sesizarea, Curtea Constituțională a solicitat puncte de vedere pe marginea chestiunii abordate Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului, Procuraturii Generale.

În procesul examinării preliminare a sesizării au fost studiate normele legislației speciale și practica Curții Europene pentru drepturile omului.

Examinînd materialele prezentate, audiind informația judecătorului-raportor, argumentele reprezentantului Curții Supreme de Justiție și ale participanților la proces, Curtea Constituțională

A CONSTATAT:

1. La 6 ianuarie 1998 Curtea Supremă de Justiție a sesizat Curtea Constituțională, solicitînd interpretarea art.20 din Constituție. Necesitatea interpretării prevederilor acestui articol a fost determinată de apariția dificultăților în soluționarea litigiilor de muncă.

Potrivit art.66 lit.j) din Constituție, Parlamentul “alege și numește persoane oficiale de stat, în cazurile prevăzute de lege”. Constituția nu prevede modalitatea de eliberare din funcție a conducătorilor numiți de Parlament.

Codul muncii, în redacția Legii nr.919-XIII din 11 iulie 1996, prin art.263 reglementează desfacerea contractului de muncă pentru “încălcarea gravă o singură dată a îndatoririlor de muncă de către conducătorul ales, confirmat sau numit în funcție de organele supreme ale puterii de stat și ale administrației de stat”. Litigiile de muncă ale conducătorilor aleși, confirmați sau numiți în funcție de organele supreme ale puterii de stat și administrației de stat, conform art.230 din Codul muncii în redacția Legii nr.1315-XII din 2 martie 1993, se examinează de organele respective ale puterii de stat și administrației de stat.

Prin hotărîrea Guvernului nr.451 din 14 mai 1997 “Cu privire la instituirea Comisiei guvernamentale pentru examinarea litigiilor” a fost creată Comisia pentru examinarea litigiilor

de muncă ale conducătorilor cu care contractul de muncă poate fi desfăcut în baza art.263 din Codul muncii, iar prin hotărîrea Guvernului nr.565 din 20 iunie 1997 a fost aprobat Regulamentul de activitate al acestei Comisii.

Curtea Supremă de Justiție susține că aceste acte juridice conțin unele restricții, care fie că stabilesc o modalitate diferită de cea prevăzută de Constituție de soluționare a litigiilor de muncă ale unor categorii de funcționari publici, fie că impun aplicarea unor acte normative neconstituționale nesusceptibile controlului constituționalității. Avînd în vedere că în procesul examinării litigiului de numire și eliberare din funcție a președintelui Companiei de stat “Teleradio-Moldova” și a directorului general al Televiziunii au apărut diferite interpretări ale art.20 din Constituție referitoare la limitele accesului la justiție și competența instanțelor judecătorești la soluționarea litigiilor de muncă, Curtea Supremă de Justiție a cerut interpretarea art.20 din Constituție în următoarele aspecte:

1) Care sînt restricțiile pentru accesul la justiție și trebuie ele să fie indicate expres în lege sau nu?

Conducătorii aleși, confirmați sau numiți în funcție prin hotărîrile Parlamentului, decretele Președintelui Republicii Moldova, hotărîrile Guvernului, hotărîrile altor autorități publice centrale se pot adresa direct instanțelor judecătorești pentru soluționarea litigiilor de muncă?

Au acces la justiție reclamanții în cauza civilă respectivă?

2) Cum poate fi interpretată noțiunea “instanțele judecătorești competente”, cuprinsă în art.20 din Constituție? Este necesar ca legislatorul să enumere în Codul de procedură civilă nu numai categoriile de cauze care sînt de competența instanțelor judecătorești, dar și cele în legătură cu care accesul la justiție este limitat?

Care este competența instanțelor judecătorești în procesul aplicării prevederilor art.20 din Constituție în contextul asigurării drepturilor și libertăților omului?

Pentru care categorii de cetățeni ai Republicii Moldova sau pentru care litigii poate fi limitat accesul la justiție?

2. Curtea Constituțională consideră că pentru elucidarea sensului art.20 din Constituție este necesar a analiza multilateral art.20, 39, 43, 64 alin.(3), 66, 82, 116 alin.(2) și (3), 125 alin.(1), 133 alin.(3) din Constituție, precum și art.6 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale* (în continuare Convenția europeană).

* Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, ratificată prin hotărîrea Parlamentului nr.1298-XIII din 29 iulie 1997, M.O., 1997, nr.54-55, art.50.

Art.20 din Constituție stipulează că orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime.

Nici o lege nu poate îngrădi accesul la justiție.

Prin generalitatea formulării sale, art.20 permite oricărei persoane – cetățean al Republicii Moldova, cetățean străin sau apatrid – accesul la justiție. Totodată, el permite accesul la justiție pentru apărarea oricărui drept sau libertăți și a oricărui interes legitim, indiferent dacă aceasta rezultă din Constituție sau din alte legi.

Dreptul persoanei de a se adresa justiției este, prin urmare, o condiție *sine qua non* a efectivității drepturilor și libertăților sale. Iată un motiv pentru care Constituția, proclamînd accesul liber la justiție, nu numai că l-a calificat ca fundamental, deși, neîndoielnic, absolut, – căci nici o lege nu poate îngrădi accesul la justiție, după cum precizează art.20 alin.(2), – ci și ca un principiu care guvernează materia drepturilor și libertăților fundamentale.

Pentru asigurarea protecției efective a drepturilor omului, nu este suficient a consacra drepturile materiale și a preciza pe cale constituțională condițiile minime pentru realizarea unei justiții echitabile, condiții întregite cu legi organice cu privire la organizarea și funcționarea instanțelor judecătorești. Este necesar, de asemenea, a stabili unele garanții procedurale de natură să consolideze mecanismele de protecție a acestor drepturi. O clauză exhaustivă în această privință conține art.6 pct.1 din Convenția europeană: “Orice persoană are dreptul la judecarea în

mod echitabil, în mod public și într-un termen rezonabil a cauzei sale, de către o instanță independentă și imparțială, instituită de lege, care va hotărî fie asupra contestațiilor privind drepturile și obligațiile sale cu caracter civil, fie asupra temeiniciei oricărei acuzații în materie penală, îndreptate împotriva sa”. Textul citat cuprinde două dispoziții, care:

a) enunță principiul unui proces echitabil;

b) circumscrie sfera de aplicare a dreptului la o justiție echitabilă.

De observat că atât Constituția Republicii Moldova, prin plasarea art.20 în Capitolul I “Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale”, cât și Convenția europeană, prin sensul art.6, se referă la drepturile fundamentale ale persoanelor fizice, la drepturile lor civile.

Efectuînd analiza comparativă a acestor texte, Curtea conchide că sfera de aplicare a prevederilor art.20 cuprinde, în primul rînd, protecția drepturilor și obligațiilor civile, și nu a obligațiilor cu caracter public.

Totodată, ea menționează că drepturile și obligațiile civile sînt prevăzute de legislația internă a fiecărui stat, dar ele trebuie interpretate nu *stricto sensu*, ci într-o accepțiune largă în context cu toate prevederile constituționale.

Astfel, art.43 din Constituție consacră dreptul oricărei persoane la muncă. Iar art.39 alin.(2) statuează că “Oricărui cetățean i se poate asigura, potrivit legii, accesul la o funcție publică”, deci, la o muncă într-o funcție publică. Alte articole din Constituție – 64 alin.(3), 66, 82, 88, 116 alin.(2) și (3), 125 alin.(1), 133 alin.(3) – stabilesc procedurile constituționale privind accesul la o funcție oficială de stat de interes public sau politic deosebit.

Așadar, Constituția, printr-o normă generală, garantează fiecărei persoane dreptul la muncă, statuînd, totodată, prin norme speciale, accesul la unele funcții în baza procedurii stabilite în Constituție sau opțiunii discreționale a legislativului.

Fiind două drepturi distincte, dreptul la muncă și dreptul la o funcție publică de interes politic fiind cumulate de o persoană fizică se prezintă nu ca drepturi civile, ci ca un drept cu caracter public.

Curtea Constituțională consideră că prevederile art.6 din Convenția europeană nu pot fi aplicate la soluționarea litigiilor de muncă care derivă din drepturile politice.

În opinia Curții, litigiile privind accesul la muncă, concedierile, remanierile de cadre în subdiviziunile autorităților publice centrale nu cad sub incidența art.6 din Convenția europeană, ele avînd un caracter public, și nu civil particular.

Curtea Constituțională concluzionează că stabilirea unei proceduri speciale de soluționare a litigiilor de muncă pentru persoanele oficiale de stat, numirea (eliberarea) în funcție a cărora este prevăzută de normele Constituției, nu constituie o încălcare a articolului 20 din Constituție.

3. Articolul 20 din Constituție garantează accesul la justiție pentru “satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente”. Ca și p.6 din Convenția europeană, textul citat garantează prioritar și fără echivoc accesul la justiție. Însă Constituția nu statuează dreptul nelimitat de a alege instanța competentă, aceasta fiind stabilită de legea fiecărui stat, inclusiv pentru exercitarea căilor de atac. Curtea consideră că noțiunea “instanța judecătorească competentă” este lipsită de ambiguitate. Prin această noțiune, fiind raportată la art.114 și 116 din Constituție și avîndu-se în vedere interpretarea art.114 din Constituție dată de Curtea Constituțională la 23 iunie 1997, se înțelege instanța care are atribuția sau autoritatea legală de a soluționa cauze. E de menționat că această noțiune comportă cîteva conotații: instanța trebuie să fie stabilită prin lege, atât sub aspect formal, cât și sub aspect material; nu este absolut necesar ca această instanță să facă parte dintr-o ordine ierarhică proprie; ea trebuie însă să îndeplinească o funcție jurisdicțională, în limitele atribuite de lege. Înființarea instanțelor judecătorești extraordinare este interzisă prin Constituție. Legea Supremă însă permite organizarea unor instanțe judecătorești specializate.

Potrivit art.115 alin.(4) din Constituție, organizarea instanțelor judecătorești, competența acestora și procedura de judecată sînt stabilite prin lege organică.

Astfel, Curtea Constituțională constată că determinarea “instanței judecătorești competente”, locul acestuia în ierarhia instanțelor judecătorești, gradului de jurisdicție și

aplicării căilor de atac, stabilirea categoriilor de cauze ce țin (sau ce nu țin) de competența acestora sînt prerogative exclusive ale legiuitorului.

Avînd în vedere că Legea Supremă a Republicii Moldova nu prevede delegarea atribuțiilor legislative, Curtea Constituțională consideră că nici o altă autoritate publică, oricare ar fi locul ei în sistemul autorităților publice, nu este în drept să stabilească competența instanțelor judecătorești, indiferent de natura politică sau socială a litigiului ce urmează să fie soluționat.

Pentru aceste motive Curtea Constituțională consideră că unele prevederi ale Hotărîrii Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova “Cu privire la examinarea de către instanțele judecătorești a plîngerilor declarate împotriva actelor nelegitime ale organelor autorităților publice și ale persoanelor cu funcții de răspundere ce lezează drepturile cetățenilor”, fie și cu caracter de recomandare, constituie o ingerință în activitatea legislativului și intră în contradicție cu art.6 din Constituție.

4. În sesizare Curtea Supremă de Justiție insistă asupra accesului la justiție în instanțele de drept comun al persoanelor oficiale de stat numite (eliberate) în funcție în baza actelor Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova și Guvernului. În legătură cu aceasta, Curtea Constituțională accentuează că, potrivit art.135 alin.(1) lit.a) din Constituție, Curtea Constituțională este unica autoritate abilitată să exercite controlul constituționalității legilor, hotărîrilor, regulamentelor Parlamentului, decretelor Președintelui Republicii Moldova, hotărîrilor și dispozițiilor Guvernului.

Deci, Constituția – așezămînt fundamental și esențialmente juridic – în articolul luat în dezbateră se referă la totalitatea actelor, indiferent de natura lor juridică (normative sau individuale), emise de Parlament, Președintele Republicii Moldova și Guvern în exercitarea atribuțiilor lor.

Curtea Constituțională apreciază că instanțele judecătorești, examinînd litigiile de muncă bazate pe actele sus-menționate, vor soluționa, implicit, problema constituționalității lor, necorelîndu-și competențele cu exigențele art.134 alin.(1), art.135 alin.(1) lit.a) din Constituție.

Curtea Constituțională menționează că jurisdicția constituțională este competența exclusivă a ei. Altfel spus, instanțelor de judecată nu li se poate recunoaște prerogativa examinării constituționalității legilor, hotărîrilor, regulamentelor Parlamentului, decretelor Președintelui Republicii Moldova, hotărîrilor și dispozițiilor Guvernului, cu atît mai mult ele nu și-o pot aroga.

Deși actele enunțate sînt emise de o autoritate publică și prin natura lor juridică pot fi considerate “acte administrative cu caracter individual”, care stabilesc raporturi de muncă cu o persoană fizică concretă, ele nu sînt susceptibile controlului instanțelor judecătorești. Indiferent de domeniul în care intervin, aceste acte, emise în exercitarea atribuțiilor prevăzute de Constituție, sînt acte nesusceptibile controlului legalității în cadrul instanțelor judecătorești și pot fi supuse controlului numai de către Curtea Constituțională.

5. În ceea ce privește necesitatea enumerării în Codul de procedură civilă nu numai a categoriilor de cauze care sînt de competența instanțelor judecătorești, dar și a celor în legătură cu care accesul la justiție este limitat, a competențelor instanțelor judecătorești în vederea aplicării prevederilor art. 20 din Constituție privind apărarea drepturilor și libertăților omului, precum și a categoriilor de cetățeni ai Republicii Moldova pentru care accesul la justiție poate fi limitat, Curtea Constituțională menționează că stabilirea competenței instanțelor judecătorești, a procedurii de examinare a litigiilor, precum și a căilor de atac face obiectul unor legi organice și constituie competența exclusivă a Parlamentului.

În baza celor expuse, călăuzindu-se de art.4 alin.(1) lit.b), art.27 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art.62 și 68 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

HOTĂRĂȘTE:

1. Dispozițiile art.20 alin.(2) din Constituția Republicii Moldova garantează tuturor titularilor de drepturi civile accesul liber la justiție în soluționarea litigiilor de muncă. Acest drept nu poate fi limitat de nici o lege.

Actele administrative cu caracter individual emise de Parlament, Președintele Republicii Moldova și Guvern în exercițiul atribuțiilor prevăzute expres de normele constituționale sau

legislative, ce țin de alegerea, numirea și destituirea din funcțiile publice a persoanelor oficiale exponente ale unui interes politic deosebit, nu pot face obiect al controlului constituționalității la sesizarea subiecților abilitați cu acest drept.

Actele emise de Parlament, Președintele Republicii Moldova și Guvern referitoare la persoanele oficiale exponente ale unui interes public deosebit, alese sau numite pentru durata mandatului atribuit, pot face obiect al controlului constituționalității sub aspectul formei și procedurii de adoptare. Până la adoptarea de către Parlament a cadrului legal pertinent Curtea Constituțională va decide cu discernământ în cazurile privind funcțiile oficiale cu caracter public deosebit.

Instituirea prin lege a unor reguli speciale de procedură și a modalităților de exercitare a drepturilor procedurale la examinarea litigiilor unei categorii distincte de persoane oficiale nu contrazice principiul statuat de art.20 din Constituție – accesul liber la justiție, deoarece aceste reguli rezultă din necesitatea înlăturării unor acțiuni exclusiv politice.

[Pct.1 în redacția Hot. Curții Constituționale nr.10 din 16.04.2010, în vigoare 16.04.2010]

[Pct.1 în redacția Hot. Curții Constituționale nr.39 din 09.07.2001]

2. În termenii art.20 și 115 alin.(4) din Constituție, “instanța judecătorească competentă” este instanța legal abilitată cu dreptul de a soluționa cauze concrete, competența, locul ei în ierarhia instanțelor judecătorești și procedura de judecată fiind stabilite de legislator prin lege organică.

3. Conform art.26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 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”.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

Pavel BARBALAT

Chișinău, 28 mai 1998.

Nr.16.