

HOTĂRÎREA CURȚII CONSTITUȚIONALE
despre controlul constituționalității Hotărîrii Parlamentului
nr.130-XIV din 31 iulie 1998 "Privind abilitarea Guvernului
Republicii Moldova cu dreptul de a autoriza transportarea
combustibilului nuclear prelucrat"* și a Hotărîrii Guvernului
nr.861 din 14 august 1998 "Cu privire la autorizarea
transportării combustibilului nuclear"***

Nr.26 din 18.09.98

Monitorul Oficial al R.Moldova nr.90-91/35 din 01.10.1998

* * *

* M.O., nr.77-78 din 20 august 1998, art.532.

** M.O., nr.77-78 din 20 august 1998, art.777.

În numele Republicii Moldova
Curtea Constituțională în componența:

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

cu participarea Ludmilei Zadorojnîi, grefier, deputaților în Parlament Ion Dediu, Alecu Reniță, autorii sesizărilor, Bogdan Ciubotaru, reprezentant al autorilor sesizărilor, reprezentantului Parlamentului Ion Creangă, șef al sectorului pentru legătura cu autoritățile publice în Direcția juridică a Aparatului Parlamentului, reprezentantului Guvernului Ala Popescu, șefa Direcției juridice și probleme speciale a Cancelariei de Stat a Republicii Moldova, în prezența domnilor Nikon Cîrstea, vicedirector general al Departamentului Protecție Civilă și Situații Excepționale, Dumitru Cîmpoieș, director general al Departamentului Standarde, Metrologie și Supraveghere Tehnică, conducîndu-se după art.135 alin.(1) lit.a) din Constituție, art.4 alin.(1) lit.a) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, a examinat în ședință plenară deschisă dosarul privind controlul constituționalității Hotărîrii Parlamentului nr.130-XIV din 31 iulie 1998 "Privind abilitarea Guvernului Republicii Moldova cu dreptul de a autoriza transportarea combustibilului nuclear prelucrat" și a Hotărîrii Guvernului nr.861 din 14 august 1998 "Cu privire la autorizarea transportării combustibilului nuclear".

Temei pentru examinarea dosarului au servit sesizările, semnate de deputații Ion Dediu, Alecu Reniță, Ala Mîndîcanu, Ecaterina Mardarovici, Iurie Roșca și Vlad Cubreacov, depuse la 2 septembrie 1998 în conformitate cu art. 24 și 25 din Legea cu privire la Curtea Constituțională și art.38 și 39 din Codul jurisdicției constituționale.

În baza art.17 și 43 din Codul jurisdicției constituționale, prin decizia Curții din 8 septembrie 1998, sesizările au fost acceptate spre examinare, conexeate într-un singur dosar și incluse în ordinea de zi pentru examinare în fond.

În procesul examinării preliminare au fost solicitate puncte de vedere în problema abordată în sesizări Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului, Ministerului Agriculturii și Industriei Prelucrătoare, Ministerului Mediului, Departamentului Standarde, Metrologie și Supraveghere Tehnică, Departamentului Protecți Civilă și Situații Excepționale, Academiei de Științe a Moldovei, au fost consultate prevederile Convențiilor internaționale și Acordurilor interstatale și interguvernamentale în domeniu, la care Republica Moldova este parte. Președintele Republicii Moldova și Academia de Științe a Moldovei nu au comunicat punctele lor de vedere.

Analizînd materialele dosarului, audiînd informația judecătorilor-raportori, argumentele părților și explicațiile specialiștilor în domeniu,

Curtea Constituțională

a constatat:

La 31 iulie 1998 Parlamentul a adoptat, la propunerea Guvernului, Hotărîrea nr.130-XIV, prin care, pînă la examinarea în Parlament a proiectului Acordului între Guvernul Republicii Moldova, Guvernul Federației Ruse, Guvernul Republicii Bulgaria și Cabinetul de Miniștri al Ucrainei cu privire la colaborarea în domeniul transportării materialelor nucleare între Federația Rusă și Republica Bulgaria prin teritoriul Republicii Moldova și teritoriul Ucrainei, Guvernul a fost abilitat, ca excepție, cu dreptul de a elibera permis de transportare prin teritoriul Republicii Moldova a combustibilului nuclear prelucrat din Republica Bulgaria în Federația Rusă în perioada august-septembrie 1998.

La 14 august 1998, întru realizarea Hotărîrii Parlamentului nr.130-XIV, Guvernul a adoptat Hotărîrea nr.861, prin care a autorizat Comisia guvernamentală pentru reglementarea importului și exportului de articole de menire specială și producției cu destinație dublă să elibereze autorităților competente ale Federației Ruse permis pentru transportarea prin teritoriul Republicii Moldova a combustibilului nuclear prelucrat din Republica Bulgaria în Federația Rusă în perioada august-septembrie 1998.

Autorii sesizărilor susțin că atît prevederile Hotărîrii Parlamentului, cît și ale Hotărîrii Guvernului sînt neconstituționale din următoarele motive:

de procedură:

- Regulamentul Parlamentului*** nu stabilește în mod expres că Guvernul prezintă Parlamentului spre examinare proiecte de hotărîri ale Parlamentului. Autorii sesizării consideră că Guvernul este în drept să prezinte Parlamentului spre examinare doar proiecte de legi;

*** Aprobat prin Legea nr.797-XIII din 2 aprilie 1996, M.O. nr.81-82 din 19 decembrie 1996, art.795.

- înainte de votare (după cum reiese din stenograma ședinței), Președintele Parlamentului nu a formulat clar problema supusă votului;

- nu s-au introdus și nu s-au discutat amendamentele la proiectul de hotărîre.

Autorii sesizării constată că nu au fost respectate prevederile art.44 alin.(2), art.62 alin.(1) și art.76 alin.(1) din Regulamentul Parlamentului, fapt ce a condus la încălcarea art.64 alin.(1) și art.72 alin.(2) lit.c) din Constituția Republicii Moldova.

de fond:

- Legea privind protecția mediului înconjurător nr.1515-XII din 16 iunie 1993* interzice tranzitul deșeurilor nucleare de orice fel, stipulînd, prin art.77, că "Republica Moldova nu va admite pe teritoriul ei construirea de termocentrale atomice, amplasarea și tranzitul armelor atomice, importul, amplasarea și tranzitul deșeurilor nucleare de orice fel".

* Monitorul Parlamentului, 1993, nr.10, art.283.

- Legea privind deșeurile de producție și menajer nr.1347-XIII din 9 octombrie 1997** conține definiția "deșeuri", care, în viziunea autorilor sesizărilor, înglobează noțiunea de "combustibil nuclear prelucrat".

** M.O., nr.16-17 din 5 martie 1998, art.101.

Autorii sesizărilor consideră că Parlamentul, fiind obligat să adopte o lege despre modificarea legilor sus-menționate, de fapt, a adoptat o Hotărîre cu putere juridică inferioară legii, încălcînd prevederile acestor 2 legi, ceea ce a condus la încălcarea art.37 și art.72 alin.(3) lit.d) din Constituție;

- Guvernul, potrivit Legii cu privire la Guvern, adoptă hotărîri și

emite dispoziții executorii în scopul organizării executării legilor. Aceste hotărâri urmează să stabilească doar reguli subsecvente legilor. Autorii susțin că Hotărârea Parlamentului nr.130-XIV a fost adoptată prin derogare de la cadrul legal, ceea ce atrage caracterul ilegal al Hotărârii Guvernului și constituie o încălcare a art.102 alin.(2) din Constituție.

Autorii sesizărilor solicită Curții Constituționale să exercite controlul constituționalității Hotărârii Parlamentului nr.130-XIV și Hotărârii Guvernului nr.861 din 14 august 1998 pe motiv că ele contravin art.37, art.64 alin.(1), art.72 alin.(3) lit.c) și d), art.102 alin.(2) și (3) din Constituție.

Analizând actele supuse controlului constituționalității, argumentele expuse în sesizări, cadrul legal existent în domeniu, Convențiile Internaționale la care Republica Moldova este parte și raportând dispozițiile Hotărârilor contestate la prevederile Constituției, Curtea Constituțională, acționând în baza art.31 alin.(3) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, care prevede că Curtea Constituțională examinează în exclusivitate probleme de drept, reține următoarele.

1. Constituția Republicii Moldova declară Republica Moldova ca stat de drept, în care Constituția are o valoare juridică superioară față de orice alt act juridic. De aceea orice act normativ, adoptat de autoritățile publice, trebuie să fie conform normelor și principiilor constituționale.

Constituția a stabilit autoritățile care îndeplinesc guvernarea, raporturile dintre acestea și mecanismele de interferență dintre ele. Potrivit normelor constituționale, Parlamentul este unicul organ legiuitor în țară, iar Guvernul este abilitat cu exercitarea conducerii generale a administrației publice prin adoptarea hotărârilor și dispozițiilor, care se emit prin organizarea executării legilor.

Parlamentul emite legi în toate domeniile vieții sociale vitale pentru organizarea și desfășurarea vieții societății pe baze democratice și în condițiile respectării drepturilor fundamentale ale omului. Aceste domenii intră în sfera exclusivă de reglementare normativă a Parlamentului. Guvernul nu este abilitat cu dreptul de adoptare a actelor normative cu putere de lege, pentru că aceasta vine în contradicție cu art.60 din Constituție.

Legislatorul a stabilit că protecția mediului înconjurător constituie o prioritate națională, care vizează în mod direct condițiile de viață și de sănătate ale populației, realizarea intereselor economice și social-umane, precum și capacitatea de dezvoltare durabilă a societății pe viitor. Pentru a asigura protecția solului și subsolului, apelor, aerului de poluare chimică, fizică și biologică; păstrarea biodiversității și genofondului, integrității sistemelor naturale; restabilirea și păstrarea ecosistemelor ș.a. Parlamentul a adoptat Legea privind protecția mediului înconjurător, care constituie cadrul juridic de bază general pentru elaborarea actelor normative speciale și instrucțiunilor în probleme aparte în domeniul protecției mediului. Prin art.77 din Legea sus-menționată este interzis tranzitul pe teritoriul Republicii Moldova a deșeurilor nucleare de orice fel.

La 27 august 1994 a intrat în vigoare Constituția Republicii Moldova, care nu prevede în mod expres norme referitoare la materialul nuclear.

În dezvoltarea cadrului legal privind protecția mediului legislatorul a adoptat Legea privind deșeurile de producție și menajere, în care se dă definiție diferitelor tipuri de deșeuri, fără a se nominaliza însă deșeurile nucleare de orice fel. Totodată, legislatorul specifică în art.2 alin.(3) că "Gestionarea (utilizarea, evacuarea) deșeurilor radioactive, a sedimentelor apelor reziduale se efectuează în conformitate cu actele legislative în domeniu".

De observat că legislatorul a adoptat de asemenea un bloc de legi speciale și a ratificat un șir de Convenții internaționale, prin care a conturat un sistem complex de măsuri de protecție a mediului, inclusiv în cazul utilizării materialului nuclear. Astfel, prin Legea cu privire

la radioprotecție și securitate nucleară nr.1440-XIII din 24 decembrie 1997*** legiuitorul a definit un șir de noțiuni din domeniul radioprotecției și securității nucleare, inclusiv noțiunea de deșeuri radioactive, a numit instituțiile publice în calitate de organe competente să asigure protecția vieții, sănătății și securității populației și a mediului.

*** M.O., nr.24-25 din 19 martie 1998, art.154.

Legea cu privire la transporturi nr.1194-XIII din 21 mai 1994* , prin art.13 alin.(9), a stabilit că "Traficul în tranzit pe teritoriul Republicii Moldova al mărfurilor deosebit de periculoase (reziduuri radioactive, deșeuri ale produselor chimice nocive și substanțelor toxice etc.) poate fi permis printr-o hotărâre specială a Guvernului de comun acord cu Parlamentul".

* M.O., nr.67-68 din 16 octombrie 1997, art.553.

Convențiile internaționale în domeniu, la care Republica Moldova este parte, au introdus în circuit noțiuni noi, cum ar fi: combustibil nuclear, combustibil nuclear proaspăt, combustibil nuclear utilizat, combustibil nuclear prelucrat, deșeuri utilizabile, deșeuri inutilizabile etc.

Din perspectiva legilor și a Convențiilor internaționale examinate Curtea conchide că, deși a folosit noțiuni diferite: deșeuri nucleare de orice fel, deșeuri radioactive, combustibil nuclear prelucrat, reziduuri radioactive, legislatorul, stabilind atât procedurile necesare, cât și autoritățile competente, a soluționat chestiunea transportării materialului nuclear la diferite etape de prelucrare. În pofida prezenței unor discrepante terminologice în actele legislative în domeniu, legislatorul a soluționat pozitiv chestiunea abordată de autorii sesizării. Totodată, legislatorul a stabilit procedura concretă pentru fiecare tranzit individual de materiale de acest fel. Aceasta impune adoptarea unei hotărâri speciale a Guvernului de comun acord cu Parlamentul. Această Hotărâre a Parlamentului, prin care se abilitează Guvernul să elibereze permis de transportare, nu constituie un act ce generează norme noi, ci, dimpotrivă, este întru totul subordonată legii. Ea indică subiectul (Guvernul) stabilit de normele generale și obiectul arătat în normele generale.

Având în vedere cele menționate, Curtea constată că Hotărârea Parlamentului nr.130-XIV, supusă controlului constituționalității, atât prin conținutul său, cât și prin forma sa juridică, nu constituie o derogare de la lege, ci este subordonată direct legii și se încadrează atât în limitele cadrului legal, cât și ale normelor constituționale (art.60, 66, 72 din Constituție).

2. Curtea Constituțională de asemenea nu poate reține argumentele autorilor sesizărilor, potrivit cărora Guvernul nu era în drept să înainteze Parlamentului spre examinare proiectul de hotărâre a Parlamentului și că la adoptarea hotărârii Parlamentul urma să respecte etapele procedurii legislative (introducerea, discutarea și votarea amendamentelor).

Curtea menționează că, prin art.73, Constituția acordă Guvernului, la egal cu alte autorități, dreptul la inițiativă legislativă, fără a specifica forma și procedura de realizare a acestui drept. Procedura este descrisă în Regulamentul Parlamentului. În cazul în care Regulamentul nu conține interdicții privitoare la forma și procedura de realizare a dreptului Guvernului la inițiativa legislativă, Parlamentul își exercită atribuțiile în mod regulamentar.

Cît privește respectarea etapelor procedurii legislative, Hotărârea Parlamentului, ca act cu forță juridică inferioară legii și nesupus promulgării, nu parcurge în mod obligatoriu toate etapele procedurii legislative.

3. Curtea Constituțională nu poate reține nici argumentul de neconstituționalitate a Hotărârii Guvernului contestate pentru aceleași

considerente, care au fost expuse la examinarea constituționalității Hotărîrii Parlamentului. Este de menționat, totodată, că Hotărîrea Guvernului este adoptată întru realizarea prevederilor Hotărîrii Parlamentului, care este subordonată legii. Curtea menționează că Hotărîrile Parlamentului au forță juridică inferioară față de lege, dar nu și față de destinatarii lor, pentru care ele sînt executorii, în cazul dat - pentru Guvern. Ultimul, în virtutea funcțiilor sale executive, era obligat să asigure realizarea practică a Hotărîrii Parlamentului. Corespunderea sau necorespunderea Hotărîrii Parlamentului prevederilor Constituției nu ține de latitudinea Guvernului, aceasta fiind prerogativa exclusivă a Curții Constituționale. Curtea Constituțională constată că Hotărîrea Guvernului nr.861 din 14 august 1998 se încadrează în limitele prevederilor art.102 alin.(2) din Constituție.

Pentru considerentele expuse, în temeiul art.140 alin.(2) din Constituție, art.1 alin.(3), art.26 și 27 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art.62 lit.a) din Codul jurisdicției constituționale, cu majoritatea de voturi,

Curtea Constituțională

H O T Ă R Ă Ș T E:

1. Recunoaște constituționale Hotărîrea Parlamentului nr.130-XIV din 31 iulie 1998 "Privind abilitarea Guvernului Republicii Moldova cu dreptul de a autoriza transportarea combustibilului nuclear prelucrat" și Hotărîrea Guvernului nr.861 din 14 august 1998 "Cu privire la autorizarea transportării combustibilului nuclear".

2. Prezenta Hotărîre este definitivă, intră în vigoare la data adoptării, nu poate fi supusă nici unei căi de atac și se publică în "Monitorul Oficial al Republicii Moldova".

PREȘEDINTELE
CURȚII CONSTITUȚIONALE

Pavel BARBALAT

Chișinău, 18 septembrie 1998.
Nr. 26.