

HOTĂRÎREA CURȚII CONSTITUȚIONALE
despre controlul constituționalității Legii nr. 101-XIV
din 22 iulie 1998 "Pentru rectificarea bugetului asigurărilor
sociale de stat pe anul 1998"*

Nr.38 din 15.12.98

Monitorul Oficial al R.Moldova nr.1-2/2 din 07.01.1999

* * *

* M.O. nr. 75-76 din 13.08.98, art. 510.

În numele Republicii Moldova,
Curtea Constituțională în componența:

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

cu participarea grefierului Aliona Balaban, deputatului în Parlament Victor Cecan, președintele Comisiei pentru control și petiții, autorul sesizării, reprezentantului Parlamentului Radu Țurcanu, consultant superior în Direcția juridică a Aparatului Parlamentului, reprezentantului Guvernului Ludmila Sverdlic, vicedirector executiv - șef al Direcției control a Fondului social, conducându-se după art. 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, art. 4 alin. (1) lit. a) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și art. 16 alin. (1) din Codul jurisdicției constituționale, a examinat în ședință plenară deschisă dosarul privind controlul constituționalității Legii nr. 101-XIV din 22 iulie 1998 "Pentru rectificarea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 1998" (în continuare Legea nr. 101-XIV).

Temei pentru examinarea dosarului a servit sesizarea deputatului în Parlament Victor Cecan, depusă la 3 septembrie 1998, în conformitate cu art. 24 și 25 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art. 38 și 39 din Codul jurisdicției constituționale.

Prin decizia Curții Constituționale din 21 septembrie 1998 sesizarea a fost acceptată pentru examinare în fond.

Analizând materialele dosarului, audiind informația judecătorului-raportor, explicațiile autorului sesizării, reprezentanților Parlamentului și Guvernului,

Curtea Constituțională

a constatat:

La 22 iulie 1998 Parlamentul a adoptat Legea nr. 101-XIV "Pentru rectificarea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 1998", prin care a modificat Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 1998 nr. 1424-XIII din 23 decembrie 1997** (în continuare Legea nr. 1424-XIII).

** M.O. nr. 14-15 din 26.02.98, art. 67.

Considerînd modificările operate în Legea nr. 1424-XIII contrare principiilor ce garantează protecția drepturilor omului, autorul sesizării solicită controlul constituționalității Legii nr. 101-XIV.

În sesizare se menționează că prevederile Legii nr. 101-XIV, în partea ce ține de micșorarea cheltuielilor bugetului asigurărilor sociale de stat și a alocațiilor de la bugetul de stat, contravin dispozițiilor art. 47 alin.(1) din Constituție, care statuează că statul este obligat să ia măsuri pentru ca orice om să aibă un nivel de trai decent. De asemenea, se susține că Legea nr. 101-XIV restrânge exercițiul unor drepturi ale cetățenilor și astfel intră în contradicție cu dispozițiile art. 54 din Constituție.

Totodată, în sesizare este contestat art. 16 alin. (2) din Legea

nr.1424-XIII în redacția Legii nr. 101-XIV, care se aplică de la 1 ianuarie 1998, precum și celelalte dispoziții ale legii menționate, cărora, în opinia autorului, li s-a conferit putere retroactivă și se aplică de la 26 februarie 1998, data intrării în vigoare a Legi nr. 1424-XIII.

Printre argumentele aduse în sprijinul sesizării sale, autorul relevă și încălcarea procedurii de adoptare a legilor organice, prevăzută de art. 74 alin. (1) din Constituție, care statuează că legile organice se adoptă cu votul majorității deputaților aleși, după cel puțin două lecturi.

Așadar, în cadrul examinării obiectului sesizării, Curtea Constituțională urmează să se pronunțe asupra principiilor ce reglementează relațiile între stat și cetățeni, asupra drepturilor lor economice, sociale și culturale, raportate la garanțiile acordate de stat și la realizarea lor propriu-zisă, precum și să readucă în atenție dispozițiile constituționale cu privire la intrarea în vigoare a legii și procedura de examinare și adoptare a legilor bugetare, în special a Legii bugetului asigurărilor sociale de stat.

Procedind la examinarea constituționalității Legii nr. 101-XIV, Curtea relevă că drepturile, libertățile fundamentale ale omului și garanțiile statuate de Constituția Republicii Moldova nu sînt concepute ca o enumerare finită. Ea poate fi completată prin dispozițiile pactelor și tratatelor privind drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte.

Aderînd la o convenție internațională ce guvernează libertățile și drepturile omului, Republica Moldova va aplica dispozițiile acestei convenții, chiar dacă legislația internă în domeniul dat vine în contradicție cu dispozițiile ei (art. 4 alin. (2) din Constituție).

Din dispozițiile constituționale ale art. 4 rezultă că acordurile și convențiile internaționale asupra drepturilor omului, încheiate și ratificate în conformitate cu Constituția, primează asupra reglementărilor legislative interne, iar Declarația Universală a Drepturilor Omului, pactele și tratatele privind drepturile și libertățile omului au un statut constituțional în ordinea juridică internă. Favorizarea progresului social și instaurarea condițiilor mai bune de viață sînt principii pe care Republica Moldova se străduiește să le promoveze, afirmînd respectul pentru drepturile enunțate de Declarația Universală a Drepturilor Omului (adoptată și proclamată de Adunarea generală a ONU prin rezoluția 217 A (III) din 10 decembrie 1948, la care Republica Moldova a aderat la 28 iulie 1990)* .

* Hotărîrea Parlamentului Republicii Moldova nr. 217-XII din 28.07.90 ("Tratate internaționale", 1998, vol.1, pag. 9-17).

În baza art. 2 alin. (1) din Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, adoptat la 16 decembrie 1966 la New-York și ratificat de Republica Moldova prin Hotărîrea Parlamentului nr. 217-XII din 28 iulie 1990**, Republica Moldova, ca parte la acest Pact, va acționa atît prin propriul său efort, cît și prin asistență și cooperare internațională, folosind la maximum resursele sale disponibile pentru ca exercitarea deplină a drepturilor recunoscute de Pact să fie asigurată progresiv prin toate mijloacele adecvate, inclusiv prin adoptarea de măsuri legislative.

** "Tratate internaționale", 1998, vol. 1, pag. 20.

Dispozițiile Constituției Republicii Moldova (art. 43 alin. (1), art. 47, 49 alin. (1) și (2) garantează și protejează drepturile omului, statul fiind obligat să ofere cetățenilor săi un nivel de trai decent, precum și dreptul la asigurare în caz de șomaj, boală, invaliditate, bătrînețe sau în alte cazuri de pierdere a mijloacelor de subsistență, ca urmare a unor împrejurări independente de voința lor.

Problemele legate de punerea în aplicare a garanțiilor privind protejarea drepturilor sociale ale cetățenilor își găsesc reflectare în

bugetul de stat și bugetul asigurărilor sociale de stat, care, conform art. 131 alin. (1) din Constituție, fac parte din bugetul public național. Proiectele acestor bugete sînt elaborate anual de către Guvern, care le supune, separat, aprobării Parlamentului (art. 131 alin. (2) din Constituție). Legea nr. 847-XIII "Privind sistemul bugetar și procesul bugetar"***, adoptată de Parlament la 24 mai 1996, tratează sistemul bugetar ca parte integrantă a sistemului finanțelor publice ale statului, incluzînd bugetul de stat, bugetele locale, bugetul asigurărilor sociale de stat și fondurile extrabugetare. Scopul legilor bugetare, care sînt specifice prin natura și esența lor, este de a asigura echilibrul financiar în activitatea Guvernului.

*** M.O. nr. 19-20 din 27.03.97, art. 197.

Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 1998 nr. 1424-XIII a fost adoptată de Parlament, la propunerea Guvernului, pornindu-se de la necesitatea stabilirii unui echilibru economic. La elaborarea ei s-au luat în calcul prognozele pentru perioada respectivă și Programul de activitate al Guvernului precedent, acceptat de Parlament la investirea lui.

În capitolul 1 al Programului de activitate al Guvernului pentru anii 1998-2000**** se menționează că veniturile reale, obținute la bugetul de stat, sînt mai mici, iar cheltuielile sînt excesive, bugetul public se află în imposibilitatea de a suporta programele și infrastructura socială costisitoare, iar schemele curente de asigurare socială nu sînt orientate spre protejarea eficientă a categoriilor vulnerabile ale populației. Ca urmare, Guvernul și-a stabilit ca obiectiv principal reducerea cheltuielilor sociale ale reformei economice și neadmiterea pauperizării populației prin aplicarea unor scheme flexibile de protecție socială. Potrivit anexei nr. 3, Guvernul va considera drept cheltuieli prioritare plata pensiilor, salariilor (inclusiv a restanțelor) și compensațiilor populației.

**** Hotărîrea Guvernului nr. 523 din 04.06.98 "Cu privire la aprobarea Programului de activitate al Guvernului R.M. pentru anii 1998-2001", M.O. nr. 54-55 din 18.06.98, art. 370.

Pentru îndeplinirea Programului de activitate al Guvernului, la propunerea acestuia, la 22 iulie 1998, Parlamentul a adoptat Legea nr. 101-XIV "Pentru rectificarea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 1998". Bugetul a fost modificat în sensul micșorării sumelor la venituri, cheltuieli și deficit. În el a fost inclusă o poziție nouă, care prevede alocarea a 68 600 mii lei pentru achitarea restanțelor la pensii.

Analizînd Legea pentru rectificarea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 1998, Curtea Constituțională apreciază că prin adoptarea ei nu s-a adus atingere drepturilor fundamentale ale cetățenilor în sfera socială, statuate de Constituție și Declarația Universală a Drepturilor Omului, textul legii neconținînd referințe ce ar putea fi interpretate ca o încălcare a drepturilor sociale ale cetățenilor.

Adoptarea Legii menționate constituie o opțiune a legislativului, care decurge din situația social- economică a țării. Potrivit art. 66 lit.h) din Constituție, aprobarea bugetului statului și exercitarea controlului asupra lui sînt atribuții de bază ale Parlamentului, care, evident, stabilește, după cum găsește de cuviință, modul de acumulare a veniturilor în buget și de administrare a lor*. Micșorarea sumelor alocate pentru asigurările sociale de stat, în acest caz, nu constituie o problemă de drept. Curtea Constituțională a relevat deja că "în cazul în care legea sau o normă a ei încalcă dispozițiile ori principiile Constituției, ele sînt declarate neconstituționale, iar în cazul unei opțiuni este imposibilă examinarea juridică a problemei de neconstituționalitate"**.

* Decizia Curții Constituționale nr. 10 din 15.12.97 "Cu privire la

controlul constituționalității art. 58 alin. (3) din Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar", M.O. nr. 6-7 din 29.01.98, art. 5.

** Hotărîrea Curții Constituționale nr. 29 din 27.10.97 "Privind controlul constituționalității art. 4 alin. 4 și art. 12 alin. 4 din Codul funciar al Republicii Moldova", M.O. nr. 76 din 20.11.97, art. 31.

În lumina celor expuse mai sus, nu pot fi reținute argumentele autorului sesizării că micșorarea cheltuielilor bugetului asigurărilor sociale de stat contravine dispozițiilor art. 47 alin. (1) din Constituție.

Pentru soluționarea problemei ridicate de autorul sesizării, Curtea consideră necesar să-și expună punctul de vedere și asupra restrîngerii exercițiului drepturilor cetățenilor, în cazul examinat - al exercițiului drepturilor sociale.

Regula generală, consacrată de art. 54 alin. (1) și (2) din Constituție, demonstrează că exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți poate fi restrîns numai prin lege și numai dacă se impune, după caz, pentru: apărarea siguranței naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor; desfășurarea anchetei penale; prevenirea consecințelor unei calamități naturale ori avarii. Restrîngerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.

Micșorarea alocațiilor de stat pentru bugetul asigurărilor sociale de stat nu aduce atingere existenței drepturilor sociale ale cetățenilor. Dispozițiile constituționale nu prevăd expres limitele de restrîngere a drepturilor sociale. Conform art. 29 alin. (2) din Declarația Universală a Drepturilor Omului, în exercitarea drepturilor și libertăților sale, fiecare persoană este supusă numai îngrădirilor stabilite de lege în scopul exclusiv al asigurării recunoașterii și respectării drepturilor și libertăților celorlalți și în vederea satisfacerii cerințelor juste ale moralei, ordinii publice și bunăstării generale, într-o societate democratică.

Referitor la art. 16 alin. (2) din Legea nr. 1424-XIII în redacția Legii nr. 101-XIV, Curtea Constituțională reține următoarele.

Dreptul subiectiv, constituit în baza unei legi anterioare, nu poate fi atins de cel născut sub imperiul unei legi posterioare. În caz contrar s-ar putea înțelege că legea nouă e susceptibilă aplicării unor fapte din trecut, ceea ce contravine dispozițiilor art. 22 din Constituție. Conform regulii generale, legea nouă poate modifica regimul juridic al dreptului anterior, îl poate suprima sau îl poate înlocui cu un alt drept. Însă dacă legea nouă nu are caracter retroactiv, ea nu poate desființa modalitatea prin care legea anterioară a instituit dreptul respectiv și efectele lui. Astfel, indicația cuprinsă în sintagma "începînd cu 1 ianuarie 1998" din art. 16 alin. (2) în redacția Legii nr. 101-XIV este contrară principiului enunțat.

De menționat că, în conformitate cu art. 76 din Constituție, legea se publică în "Monitorul Oficial al Republicii Moldova" și intră în vigoare la data publicării sau la data indicată în textul ei.

Prin Hotărîrea nr. 32 din 29 octombrie 1998, Curtea Constituțională a interpretat modalitățile intrării în vigoare a legii conform art. 76 din Constituție*** .

*** Hotărîrea Curții Constituționale nr. 32 din 29.10.98 "Privind interpretarea art. 76 din Constituția Republicii Moldova "Intrarea în vigoare a legii", M.O. nr. 100-102 din 12.11.98, art. 42.

Avînd în vedere că în textul Legii nr. 101-XIV nu se face nici o referință la data intrării ei în vigoare, prevederile acesteia, inclusiv art. 16 alin. (2) din Legea nr. 1424-XIII în redacția Legii nr. 101-XIV, sub imperiul Hotărîrii Curții Constituționale invocate, au efect juridic și pot fi aplicate din 13 august 1998, data cînd a fost publicată în Monitorul Oficial.

În problema încălcării de către legislativ a procedurii de votare,

invocată de autorul sesizării, Curtea Constituțională observă următoarele.

Potrivit Regulamentului Parlamentului Republicii Moldova, adoptat prin Legea nr. 797-XIII din 2 aprilie 1996****, legislativul se întrunește în două sesiuni ordinare pe an. O formă prin care legislativul își organizează activitatea este ședința în plen. Art. 36 alin.(2) din Regulament prevede că ședințele Parlamentului sînt deliberative cu participarea majorității deputaților aleși.

**** Legea nr. 797-XIII din 2 aprilie 1996 "Pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului", M.O. nr. 81-82 din 19.12.96, art. 765.

În exercitarea atribuțiilor sale, prevăzute de art. 66 din Constituție, în special în activitatea de legiferare, Parlamentul trebuie să se conducă de dispozițiile art. 74 din Constituție (redate de art. 75 din Regulament). Pentru cazul examinat Constituția prevede că legile organice sînt adoptate cu votul majorității deputaților aleși.

Articolul 60 alin. (2) din Constituție stipulează că Parlamentul este compus din 101 deputați. Prin Hotărîrea Curții Constituționale nr. 11 din 9 aprilie 1998* , au fost validate mandatele a 101 deputați, aleși în cadrul scrutinului parlamentar.

* Hotărîrea Curții Constituționale nr. 11 din 09.04.98 "Cu privire la confirmarea legalității alegerii Parlamentului Republicii Moldova și validarea mandatelor deputaților aleși", M.O. nr. 34 din 16.04.98, art. 17.

Așadar, adoptarea legilor organice cu votul majorității deputaților aleși presupune votarea legii cu cel puțin jumătate plus unu din numărul total al deputaților din Parlament. Deoarece o jumătate din componența legislativului formează un număr fracționar, iar fracționarea votului nu poate fi admisă (potrivit regulii, un deputat are dreptul la un singur vot), numărul care semnifică majoritatea deputaților aleși este de 52. Deci, o lege organică poate fi adoptată cu votul a cel puțin 52 de deputați. Aceleași reguli se va supune și cerința referitor la caracterul deliberativ al ședințelor Parlamentului, cuprinsă în art. 36 alin. (2) din Regulament: ședințele Parlamentului sînt deliberative, dacă la ele participă cel puțin 52 de deputați.

Din stenograma ședinței parlamentare pentru adoptarea Legii nr. 101-XIV, prezentată Curții Constituționale, aflăm că la ședință au asistat 51 deputați (filele 43-44, banda magnetică 05 din 22.07.98), Legea nominalizată fiind adoptată cu votul a 51 de deputați (fila 67, banda magnetică 10 din 22.07.98).

Din informațiile furnizate Curții rezultă că Legea nr.101-XIV, care este o lege organică, nu a întrunit numărul necesar de voturi, deci ea nu poate avea forță juridică. În plus, ședința Parlamentului din 22.07.98 nu a fost deliberativă.

Principiile legalității și securității juridice într-un stat de drept reclamă ca toți subiecții procesului legislativ să respecte rigorile dispozițiilor constituționale și normelor legislative ce reglementează acest proces. Or, o lege are putere juridică numai dacă la etapele de elaborare și adoptare au fost respectate normele juridice respective.

În cazul dat, Legea nr. 101-XIV nu a întrunit numărul necesar de voturi, mai mult decît atît, a fost examinată într-o ședință nedeliberativă, fără a se ține seama de rigorile impuse atît de art. 74 alin. (1) din Constituție, cît și de art. 36 alin. (2) din Regulamentul Parlamentului. Prin aceasta Parlamentul a încălcat procedura de adoptare a unei legi organice.

Prin urmare, Legea nr. 101-XIV este neconstituțională.

Pentru considerentele expuse, în temeiul art. 135 alin. (1) lit.a), art. 140 din Constituție și art. 62 lit.a) din Codul jurisdicției constituționale,

Curtea Constituțională

H O T Ă R Ă Ş T E:

1. Recunoaşte neconstituţională Legea nr. 101-XIV din 22 iulie 1998 "Pentru rectificarea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 1998".

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

Preşedintele
Curţii Constituţionale

Pavel BARBALAT

Chişinău, 15 decembrie 1998.
Nr. 38.