

HOTĂRÎREA CURȚII CONSTITUȚIONALE
privind controlul constituționalității unor prevederi
din Hotărîrea Guvernului nr. 334 din 8 iulie 1991*,
cu modificările ulterioare

Nr.6 din 06.02.2001

Monitorul Oficial al R.Moldova nr.19-20/5 din 22.02.2001

* * *

* Nepublicată.

În numele Republicii Moldova,

Curtea Constituțională în componența:

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

cu participarea grefierului Corina Popa, deputatului demisionat Ilia Trombițki, autorul sesizării, reprezentantului Guvernului la Curtea Constituțională Galina Chirinciuc, viceministru al justiției, în prezența reprezentantului MAI Tudor Petrov, șeful Serviciului juridic al Ministerului Afacerilor Interne, și Nicolae Roșca, reprezentantul autorului sesizării, călăuzindu-se de art. 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, art. 4 alin. (1) lit. a) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art. 4 alin. (1) lit. a) și art. 16 alin. (1) din Codul jurisdicției constituționale, a examinat în ședință plenară deschisă dosarul pentru controlul constituționalității punctelor 5, 8 și 88 subpunctul 1) din Regulamentul cu privire la serviciul în organele afacerilor interne, aprobat prin pct. 1 al Hotărîrii Guvernului nr. 334 din 8 iulie 1991, în redacția hotărîrilor Guvernului nr. 892 din 5 decembrie 1994**, nr. 922 din 6 octombrie 1999*** și nr. 593 din 20 iunie 2000****.

** M. O., 1995, nr. 2, art. 3.

*** M.O., 1999, nr. 112-114, art. 977.

**** M.O., 2000, nr. 75-76, art. 679.

Temei pentru examinarea dosarului a servit sesizarea deputatului în Parlament Ilia Trombițki, depusă la 3 octombrie 2000, 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 17 octombrie 2000 sesizarea a fost acceptată pentru examinare în fond și înscrisă în ordinea de zi.

În procesul examinării prealabile a sesizării au fost solicitate puncte de vedere Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului, Ministerului Justiției, Ministerului Afacerilor Interne, Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei, Curții Supreme de Justiție și Procuraturii Generale.

Examinînd materialele dosarului, audiind comunicarea prezentată de judecătorul-raportor și argumentele expuse de părți,

Curtea Constituțională

a c o n s t a t a t :

1. La 8 iulie 1991 Guvernul a adoptat Hotărîrea nr. 334 "Cu privire la aprobarea regulamentelor subdiviziunilor Ministerului Afacerilor

Interne al Republicii Moldova" (în continuare - Hotărîrea nr. 334), prin punctul 1 al căreia a aprobat Regulamentul cu privire la angajarea, drepturile, obligațiile și răspunderea efectivului de trupă și corpului de comandă al organelor de interne ale Republicii Moldova, ce reglementează modul de angajare în serviciu, procedura de acordare, retrogradare și retragere a gradelor speciale, condițiile de numire în funcție, transferare la un alt lucru, avansare în serviciu și de încetare a serviciului, drepturile, obligațiile și responsabilitatea corpului de comandă și efectivului de trupă al organelor afacerilor interne, precum și alte norme ce țin de serviciul acestora.

Ulterior Guvernul a operat modificări în Hotărîrea nr. 334, implicit în Regulamentul citat. Astfel, prin Hotărîrea Guvernului nr. 892 din 5 decembrie 1994, punctul 5 din Regulamentul precitat a fost modificat și are următorul conținut: "Persoanele de sex feminin rămân în serviciu în cadrul efectivului de trupă și al corpului de comandă inferior pînă la vîrsta de 40 ani, iar cele de sex masculin - pînă la vîrsta de 45 de ani. În caz de necesitate, cu consimțămîntul acestor persoane și cu condiția ca ele să fie apte pentru serviciul militar, durata serviciului lor poate fi prelungită pe o perioadă de pînă la cinci ani de către șefii care au dreptul de a numi în funcție aceste persoane". Prin Hotărîrea Guvernului nr. 922 din 6 octombrie 1999, punctul 1 al Hotărîrii nr. 334 a fost expus în următoarea redacție: "Se aprobă Regulamentul cu privire la serviciul în organele afacerilor interne" (de menționat că titlul Regulamentului n-a fost modificat corespunzător pct. 1), în textul Regulamentului: punctul 88 subpunctul 1) din capitolul VII intitulat "Încetarea serviciului în organele afacerilor interne" a fost expus după cum urmează: "Colaboratorii organelor afacerilor interne pot fi concediați, cu trecerea lor în rezerva Forțelor Armate sau în retragere: din motiv de vîrstă - la atingerea limitei de vîrstă de aflare la serviciu în organele afacerilor interne stabilite de punctele 5 și 8 ale prezentului regulament". Prin Hotărîrea nr. 593 din 20 iunie 2000, punctul 8 al Regulamentului în cauză a fost expus în următoarea redacție: "Efectivul corpului de comandă mediu, superior și suprem poate rămîne în serviciul organelor afacerilor interne pînă la împlinirea limitelor stabilite de vîrstă, astfel:

- gradații de la sublocotenenții de poliție și sublocotenenții serviciului intern pînă la căpitanii de poliție și căpitanii serviciului intern - 45 ani;

- gradații de la maiorii de poliție și maiorii serviciului intern pînă la coloneii de poliție și coloneii serviciului intern - 50 ani;

- generalii-maiori de poliție, generalii-maiori ai serviciului intern - 55 ani;

- generalii-locotenenți de poliție, generalii-locotenenți ai serviciului intern, generalii-colonei de poliție, generalii-colonei ai serviciului intern - 60 ani".

2. La 3 octombrie 2000 deputatul Ilia Trombițki, invocînd art. 6, 43, 54, 60, 66 și 102 din Constituție, a solicitat controlul constituționalității punctelor 5, 8 și 88 subpunctul 1) din Regulamentul cu privire la serviciul în organele afacerilor interne, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr. 334 din 8 iulie 1991, cu modificările ulterioare.

Autorul sesizării susține că normele contestate contravin dispozițiilor constituționale, care nu prevăd restrîngerea dreptului la muncă după criteriul de vîrstă, concedierea din motive de vîrstă fiind un drept al cetățeanului, și nu al administrației (patronului).

În opinia sa, în Regulament se conțin norme primare de drept care pot fi stabilite numai prin lege de Parlament, iar hotărîrile Guvernului se emit pentru organizarea executării legilor. Restrîngerea exercițiului

dreptului la muncă poate avea loc numai în cazurile prevăzute de lege. Autorul consideră că, stabilind prin hotărârile sale pentru angajații organelor afacerilor interne limite de vîrstă la atingerea cărora pot fi concediați, Guvernul și-a arogat atribuții improprii.

3. Raportînd prevederile contestate ale Regulamentului la dispozițiile Legii Supreme, la legislația în domeniu și la actele internaționale, Curtea reține următoarele.

Parlamentul, fiind unica autoritate legislativă a statului, potrivit art. 66 lit. c) din Constituție, asigură unitatea reglementărilor legislative pe întreg teritoriul țării. Această atribuție se realizează prin adoptarea de către Parlament a actelor legislative, în art. 72 alin. (3) din Constituție fiind stabilite domeniile în care pot interveni legile organice.

Curtea remarcă că în condițiile separației și colaborării puterilor în stat (art. 6 din Constituție), Guvernul, potrivit art. 102 alin. (2) din Constituție, adoptă hotărâri pentru organizarea executării legilor, iar conform art. 14 din Legea cu privire la Guvern nr. 64-XII din 31.05.90* , promovează politica în domeniul utilizării forței de muncă, al muncii și salarizării, ia măsuri în vederea perfecționării ei. La rîndul său, organele centrale de specialitate ale statului (ministerele), în baza dispozițiilor art. 107 alin. (1) din Constituție, traduc în viață, în temeiul legii, politica Guvernului, hotărârile și dispozițiile lui, conduc domeniile încredințate și sînt responsabile de activitatea lor.

* Veștile Sovietului Suprem și ale Guvernului RSS Moldovenești, 1990, nr. 8, art. 191.

Analizînd sub aspect juridic actele normative luate în dezbatere, Curtea Constituțională relevă că Regulamentul cu privire la serviciul în organele afacerilor interne stabilește condiții speciale de reglementare juridică a relațiilor de muncă în stat, și anume a unei categorii de angajați ai corpului de comandă și efectivului de trupă ale organelor afacerilor interne.

Normele cuprinse în pct. 5,8 și 88 subpct. 1) din Regulament contestate de către autorul sesizării vizează în special limitele de vîrstă de aflare la serviciu în organele afacerilor interne, precum și temeiurile pentru concediere din motive de vîrstă, la atingerea limitei stabilite variînd între 40 și 60 ani.

În preambulul Hotărîrii Guvernului nr. 334 se menționează că aceasta a fost adoptată în scopul realizării Legii cu privire la poliție nr. 416-XII din 18.12.90**. Iar în Hotărîrea Guvernului nr. 922 se consemnează scopul aducerii actelor normative ce reglementează serviciul în organele afacerilor interne în corespundere cu legislația în vigoare. Analizînd Legea cu privire la poliție, Curtea constată că art. 19 alin. (6) conține temeiurile pentru care pot fi concediați colaboratorii poliției, inclusiv din motive de vîrstă, dar această lege nu prevede modul și procedura de concediere, nu stabilește limitele de vîrstă, la atingerea cărora pot fi concediați angajații organelor de poliție, procedura de contestare a deciziilor ilegale ale conducătorilor subdiviziunilor din organele afacerilor interne etc. Aceste norme, fără un suport juridic legal, sînt prevăzute în Regulamentul aprobat de Guvern.

** Veștile Sovietului Suprem și ale Guvernului RSS Moldova, 1990, nr. 12, art. 321.

Iar în Hotărîrea Guvernului nr. 593 privind modificarea pct. 8 din

Regulamentul cu privire la serviciul în organele afacerilor interne, care stabilește limitele concrete de vîrstă, pînă la împlinirea cărora efectivul corpului de comandă mediu, superior și suprem poate rămîne în serviciul organelor afacerilor interne, se invocă scopul asigurării condițiilor echitabile pentru cetățenii încorporați în serviciul militar și în organele afacerilor interne. Spre deosebire de normele supuse controlului constituționalității, care nu sînt prevăzute prin lege, modul de satisfacere a serviciului militar de către militarii Forțelor Armate ale Republicii Moldova, inclusiv limitele de vîrstă de aflare în serviciul militar, sînt reglementate prin Legea nr. 988-XII din 17 martie 1992 "Despre obligațiunea militară și serviciul militar al cetățenilor Republicii Moldova"*** .

*** Monitorul Parlamentului, 1992, nr. 3, art. 69-1.

În context Curtea relevă că, în conformitate cu art. 9 alin. (1) subalin. 11) din Legea cu privire la poliție, anume Ministerul Afacerilor Interne are competența de a elabora, în conformitate cu legislația, normele generale, condițiile și modul de satisfacere a serviciului în organele poliției. Prin urmare, Regulamentul adoptat de Guvern urma să rezulte numai dintr-un act legislativ, elaborat și adoptat de legiuitor în condițiile art. 9 din legea precitată.

Pentru motivele arătate Curtea consideră că normele cuprinse în pct. 5,8, 88 subpct. 1) din Regulamentul cu privire la serviciul în organele afacerilor interne, care stabilesc limitele concrete de vîrstă (de la 40 pînă la 60 ani), la atingerea cărora colaboratorii organelor afacerilor interne pot fi concediați cu trecerea lor în rezerva Forțelor Armate sau în retragere, încalcă flagrant dreptul colaboratorilor acestor organe la muncă și la protecția muncii, dreptul la un nivel de trai decent, drepturi consfințite și garantate prin dispozițiile constituționale și actele internaționale.

Curtea relevă că, potrivit art. 47 alin. (1) din Constituție, statul este obligat să ia măsuri pentru ca orice om să aibă un nivel de trai decent, care să-i asigure sănătatea și bunăstarea, lui și familiei lui, cuprinzînd hrana, îmbrăcămîntea, locuința, îngrijirea medicală, precum și serviciile sociale necesare.

Este evident că traiul decent se realizează prioritar prin munca cetățeanului și a familiei sale, dar statul trebuie să contribuie decisiv la ameliorarea condițiilor de viață pentru a se realiza standardele civilizației. De aceea Legea Supremă obligă statul să ia măsuri în vederea dezvoltării economice și protecției sociale a cetățenilor săi, realizînd, în așa mod, dreptul constituțional al oricărei persoane din stat la muncă și la protecția muncii (art. 43 din Constituție).

Declarația Universală a Drepturilor Omului* , în art. 23 și 25, de asemenea, proclamă dreptul oricărei persoane la muncă, la libera alegere a muncii, la un nivel de viață corespunzător asigurării sănătății sale, bunăstării proprii și a familiei. Aceste enunțuri au fost dezvoltate în art. 6, 7 și 11 din Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, adoptat la 16 decembrie 1966, la New York**, care, pe lîngă drepturile menționate, stabilește și îndatorirea statului de a asigura realizarea acestor drepturi.

* Tratatate internaționale, vol. 1.

** Idem.

Curtea observă că prevederile Regulamentului, prin care se interzice continuarea serviciului în organele afacerilor interne peste limita de

40-60 de ani, contravin, de asemenea, art. 54 din Constituție, potrivit căruia exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți poate fi restrâns 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 preliminare, prevenirea consecințelor unei calamități naturale sau avarii.

4. În procesul examinării cauzei Curtea a constatat că și alte reglementări ale Regulamentului cu privire la serviciul în organele afacerilor interne ale Republicii Moldova, și anume cele cuprinse în pct. 64, 67, 68, 81, 87-97, 112, sînt contrare Legii Supreme.

De aceea, în temeiul dreptului prevăzut de art. 6 alin. (2) și (3) din Codul jurisdicției constituționale, Curtea extinde controlul constituționalității și asupra pct. 64 subpct. 4), pct. 67, 68, 81, capitolului VII intitulat "Încetarea serviciului în organele afacerilor interne" (pct. 87-97) și pct. 112, care reglementează probleme conexe și relații interdependente cu cele contestate de autorul sesizării.

Curtea relevă că pct. 64 subpct. 4), pct. 67, 68, 81, 87, 88 subpct. 2) - 13), pct. 89 - 97, 112 din Regulamentul, aprobat prin pct. 1 al Hotărîrii nr. 334 (cu modificările ulterioare), stipulează modul de calculare a stagiului necesar la stabilirea pensiei pentru vechime în muncă, procedura de atacare a deciziilor ilegale ale conducătorilor subdiviziunilor din organele afacerilor interne și ale ministrului afacerilor interne și consecințele acestora, precum și temeiurile și procedura de încetare a serviciului în organele afacerilor interne, reguli ce țin de regimul general al raporturilor de muncă și protecția socială, elaborarea și adoptarea cărora, în temeiul art. 72 alin. (3) lit. j) din Constituție, este atribuția exclusivă a legislativului. Constituția nu abilitază Guvernul cu dreptul de a stabili norme primare în domeniile care necesită reglementare legală. Hotărîrile Guvernului trebuie să fie subsecvente legilor adoptate anterior de Parlament.

5. Prin Legea nr. 1162-XIV din 26 iulie 2000*** au fost operate modificări și completări în Legea cu privire la poliție, în art. 19 alin. (1) al căreia cuvintele "Regulamentul cu privire la satisfacerea serviciului în organele de interne ale Republicii Moldova" au fost substituite cu cuvintele "Regulamentul cu privire la serviciul în organele afacerilor interne, aprobat de Guvern", și art. 20 alin. (1) a fost completat cu propoziția: "Angajarea la serviciu și concedierea din serviciu, avansarea în funcție, transferarea și detașarea se efectuează în conformitate cu prezenta lege și cu Regulamentul cu privire la serviciul în organele afacerilor interne".

*** M.O., 2000, nr. 106-108, art. 767.

Raportînd modificările precitate din Legea cu privire la poliție la dispozițiile constituționale și avînd în vedere considerentele expuse, Curtea constată caracterul lor neconstituțional și, în temeiul dreptului prevăzut de art. 6 alin. (2) și (3) din Codul jurisdicției constituționale, extinde controlul constituționalității și asupra Legii nr. 1162-XIV din 26 iulie 2000, articol unic alin. 1) și 2), prin care au fost modificate și completate art. 19 și art. 20 din Legea cu privire la poliție.

Curtea menționează că, în temeiul art. 6 din Constituție, principiul fundamental aflat la baza organizării și funcționării aparatului de stat este separația puterilor legislativă, executivă și judecătorească. Fiecare dintre aceste autorități este investită cu anumite prerogative, potrivit prevederilor Constituției, nici una dintre ele neavînd posibilitatea de a uzurpa atribuțiile celeilalte sau de a le transmite

exercitarea acestora.

Adoptarea legilor este atribuția de bază a Parlamentului, prin art. 72 alin. (3) din Legea Supremă fiind stipulate domeniile de reglementare prin legi organice, inclusiv cele despre regimul general privind raporturile de muncă, sindicatele și protecția socială, probleme abordate de Plenul Curții în cadrul dezbaterilor asupra acestei cauze.

Curtea Constituțională s-a pronunțat deja asupra unor situații analogice, accentuând că Constituția nu abilitează Guvernul cu dreptul de a institui norme primare, generale în sfera relațiilor de muncă și protecției sociale, care necesită reglementare legislativă, iar Parlamentul, în calitate de organ legislativ, nu este în drept să delege prin lege Guvernului împuterniciri de a aproba și a stabili prin hotărârile sale acte normative cu caracter legislativ în domeniul menționat, fapt ce atrage încălcarea art. 6 din Legea Supremă.

Astfel, Curtea relevă că operarea, prin articolul unic alin. (1) și (2) din Legea nr. 1162-XIV din 26 iulie 2000, a modificărilor în art. 19 alin. (1) și art. 20 alin. (1) din Legea cu privire la poliție și invocarea stipulărilor despre reglementarea procedurii de angajare și concediere, avansare în funcție, transferare și detașare în cadrul poliției prin Regulamentul cu privire la serviciul în organele afacerilor interne fără un suport juridic legal atrage, inevitabil, neconstituționalitatea Legii nr. 1162-XIV în partea menționată.

Curtea apreciază prevederile pct. 5, 8, 64 subpct. 4), pct. 67, 68, 81, 87-97 și 112 din Regulamentul cu privire la serviciul în organele afacerilor interne, aprobat de Guvern, și ale articolului unic alin. (1) și (2) din Legea nr. 1162-XIV din 26 iulie 2000 "Pentru modificarea și completarea Legii cu privire la poliție" ca neconstituționale, deoarece contravin art. 6, 43 alin. (1), 47 alin. (1), 54, 60, 72, 102 din Constituție.

Pentru motivele arătate, în temeiul art. 140 din Constituție, art. 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională și art. 62 lit. a) din Codul jurisdicției constituționale,

Curtea Constituțională

H O T Ă R Ă Ș T E :

1. Declară neconstituționale:

- pct. 1 al Hotărârii Guvernului nr. 334 din 8 iulie 1991 "Cu privire la aprobarea regulamentelor subdiviziunilor Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova" în partea ce ține de pct. 5,8, 64 subpct. 4), pct. 67, 68, 81, 87-97 și 112 din Regulamentul cu privire la serviciul în organele afacerilor interne, în redacția hotărârilor Guvernului nr. 892 din 5 decembrie 1994, nr. 922 din 6 octombrie 1999 și nr. 593 din 20 iunie 2000;

- articolul unic alin. (1) și (2) din Legea nr. 1162-XIV din 26 iulie 2000 "Pentru modificarea și completarea Legii cu privire la poliție".

2. 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, 6 februarie 2001.
Nr. 6.