

HOTĂRÎREA CURȚII CONSTITUȚIONALE
Aviz asupra proiectului de lege constituțională
pentru modificarea și completarea unor
articole din Constituția Republicii Moldova

Nr.4 din 28.11.2002

Monitorul Oficial al R.Moldova nr.170-172/32 din 13.12.2002

* * *

În numele Republicii Moldova,
Curtea Constituțională în componența:

Victor PUȘCAȘ - președinte
Mircea IUGA - judecător-raportor
Constantin LOZOVANU - judecător
Dumitru PULBERE - judecător
Elena SAFALERU - judecător
Ion VASILATI - judecător-raportor

cu participarea grefierului Maia Țurcan, deputatului în Parlament Nicolae Zara, unul din autorii sesizării, și reprezentantului permanent al Parlamentului la Curtea Constituțională Ion Creangă, în conformitate cu art. 135 alin. (1) lit. c) din Constituție, art. 4 alin. (1) lit. c) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art. 4 alin. (1) lit. c) și art. 16 alin. (1) din Codul jurisdicției constituționale, a examinat în ședință plenară publică sesizarea unui grup de 71 de deputați în Parlament, care solicită avizul Curții Constituționale asupra proiectului de lege constituțională privind modificarea și completarea unor articole din Legea Supremă.

Prin decizia Curții Constituționale din 9 ianuarie 2002 sesizarea a fost acceptată spre examinare în fond.

Curtea Constituțională, avînd competența de a se pronunța asupra inițiativelor de revizuire a Constituției, examinînd sesizarea grupului de deputați în Parlament, proiectul de lege constituțională anexat, audiind informația judecătorilor-raportori și argumentele participanților la ședință,

a c o n s t a t a t :

1. La 9 noiembrie 2001 deputații în Parlament Victor Stepaniuc, Eugenia Ostapciuc, Vadim Mișin, Ivan Calin, Vladimir Țurcan, Ludmila Borgula, Ivan Grec, Oleg Morii, Mihail Andronic, Petru Silivestru, Vladimir Panfilov, Iurie Stoicov, Iurie Zabunov, Victoria Novic, Valeriu Doga, Serafima Borgan, Valerii Burca, Afanasie Smochin, Mihail Rusu, Boris Ștepa, Vladimir Eremciuc, Dumitru Prijmireanu, Anton Miron, Oleg Mantorov, Mircea Anton, Ivan Pismac, Djumbei Todua, Andrei Neaguța, Alexandru Ciugurean, Nicolae Bondarciuc, Simion Dragan, Spiridon Martîniuc, Iosif Chetraru, Vasile Iovv, Vladislav Mostovoi, Ivan Semeniuc, Valeriu Calmațui, Gheorghe Popa, Vladimir Dragomir, Iurie Eriomin, Mihail Chițul, Ion Șpac, Ion Ursu, Alexandru Jdanov, Valentin Dragan, Vladimir Iuzvenco, Alexei Ivanov, Anatolii Stîngaci, Victor Andrușciac, Petru Palamarciuc, Marina Podolean, Iurie Cicinov, Gheorghe Anton, Nicolae Zara, Vladimir Doronin, Afanasii Mandaji, Ivan Cîlcic, Natalia Gavriliuc, Dimitrie Carapirea, Raisa Morarenco, Nicolae Pamujac, Gheorghe Tabunșcic, Tatiana Necoară, Boris Cojuhari, Victor Ciobanu, Marc Tkaciuc, Maria Postoico, Ion Filimon, Boris Hotniciuc, Clavdia Sadcovscaia și Antonina Baldovici au inițiat revizuirea Constituției, propunînd următoarele modificări și completări:

1) Articolul 73 va avea următorul cuprins:
"Articolul 73. Inițiativa legislativă.

Dreptul de inițiativă legislativă aparține deputaților în Parlament, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului, Adunării Populare a unității teritoriale autonome Găgăuzia".

2) Capitolul VIII se va compune din două secțiuni.

După denumirea capitolului se introduc cuvintele:

"Secțiunea I

Administrația publică centrală".

După articolul 108 se introduc cuvintele :

"Secțiunea II

Administrația publică locală".

3) Articolul 110 va avea următorul cuprins:

"Articolul 110

Organizarea administrativ-teritorială

(1) Teritoriul Republicii Moldova este organizat, sub aspect administrativ, în sate, orașe, raioane și unitatea teritorială autonomă Găgăuzia.

(2) Localităților din stînga Nistrului le pot fi atribuite forme și condiții speciale de autonomie după un statut special adoptat prin lege organică specială.

(3) Statutul capitalei Republicii Moldova - municipiului Chișinău se reglementează prin lege organică".

4) Articolul 111 va avea următorul cuprins:

"Articolul 111. Autoritățile unităților teritoriale autonome.

(1) Unitățile teritoriale autonome dispun de organe reprezentative și executive potrivit legii.

(2) Persoanele oficiale supreme ale unităților teritoriale autonome se aleg în conformitate cu legile organice speciale, care determină statutul lor.

(3) Controlul asupra respectării Constituției și legislației Republicii Moldova în unitățile teritoriale autonome se exercită de Guvern în condițiile legii".

5) După articolul 111 se introduce un articol nou, 111/1, cu următorul cuprins:

"Articolul 111/1. Unitatea teritorială autonomă Găgăuzia.

(1) Găgăuzia este o unitate teritorială autonomă cu un statut special, care, fiind o formă de autodeterminare a găgăuzilor, este parte integrantă și inalienabilă a Republicii Moldova și soluționează de sine stătător, în cadrul legii, în limitele competenței sale, în interesul întregii populații, problemele dezvoltării politice, economice și culturale.

(2) Pe teritoriul unității teritoriale autonome Găgăuzia sînt garantate toate drepturile și libertățile prevăzute de Constituția și legislația Republicii Moldova.

(3) Pămîntul, subsolul, apele, regimul vegetal și cel animal, alte resurse naturale aflate pe teritoriul unității teritoriale autonome Găgăuzia sînt proprietate a poporului Republicii Moldova și constituie totodată baza economică a unității teritoriale autonome Găgăuzia.

(4) Bugetul unității teritoriale autonome Găgăuzia se formează în conformitate cu normele stabilite în legea specială organică care determină statutul Găgăuziei.

(5) În cazul pierderii statutului de stat independent al Republicii Moldova, populația unității teritoriale autonome Găgăuzia are dreptul la autodeterminare.

(6) Perfecționarea legislației Republicii Moldova atrage după sine și perfecționarea legii organice speciale cu privire la statutul special al unității teritoriale autonome Găgăuzia, modificarea căreia se efectuează cu votul a trei cincimi din numărul deputaților aleși".

2. Pronunțîndu-se asupra inițiativei grupului de deputați privind

revizuirea Constituției, Curtea Constituțională reține următoarele.

În conformitate cu dispozițiile art. 141 alin. (1) lit. b) din Constituție, revizuirea Legii Supreme poate fi inițiată de un număr de cel puțin o treime de deputați în Parlament. Avînd în vedere că Parlamentul, conform art. 60 alin. (2) din Constituție, este compus din 101 deputați, iar inițiativa de revizuire a Constituției este înaintată de 71 de deputați în Parlament, ceea ce constituie mai mult de o treime, Curtea Constituțională constată că inițiativa în cauză întrunește condiția constituțională menționată.

Potrivit art. 142 alin. (2) din Constituție, nici o revizuire a Legii Supreme nu poate fi făcută dacă are ca rezultat suprimarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor sau a garanțiilor acestora. Cît privește dispozițiile constituționale referitoare la caracterul suveran, independent și unitar al statului, precum și la neutralitatea permanentă a statului, ele pot fi revizuite numai cu aprobarea lor prin referendum.

Curtea Constituțională constată că proiectul legii constituționale nu depășește limitele de revizuire a Constituției, prevăzute de art. 142 din Legea Supremă.

Dispoziția art. 111/1 alin. (5) din proiectul legii constituționale prevede dreptul populației unității teritoriale autonome Găgăuzia la autodeterminare în cazul pierderii statutului de stat independent al Republicii Moldova. Curtea consideră că acceptarea sau respingerea acestei propuneri a grupului de deputați ține în exclusivitate de competența Parlamentului, ca organ reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova și unica autoritate legislativă a statului. La acest subiect Curtea Constituțională și-a expus punctul de vedere prin Hotărîrea din 21 decembrie 1995* .

*M.O., 1996, nr. 2-3, art. 35.

De observat de asemenea că, potrivit proiectului, Găgăuzia este o unitate teritorială autonomă cu un statut special. Avînd în vedere că, potrivit art. 2 din Carta Europeană a Autonomiei Locale, "principiul de autonomie locală trebuie să fie recunoscut în legislația internă și, pe cît e posibil, în Constituție", propunerile grupului de deputați nu contravin nici normelor internaționale.

Totodată, Curtea consideră că pentru a evita încălcarea principiului unității materiei, Parlamentul va trebui să examineze proiectul de lege constituțională în corelație cu alte proiecte de legi avizate de Curtea Constituțională anterior, or, în proiect se operează cu noțiunile "lege organică specială", "lege specială organică" și "persoane oficiale supreme", care nu sînt prevăzute în Constituție sau în alte legi. Contrar art. 14 din Constituție, care stipulează că capitala Republicii Moldova este orașul Chișinău, în proiectul legii constituționale se utilizează termenul "municipiul Chișinău".

Pentru considerentele expuse și avînd în vedere că, potrivit art. 141 alin. (2) din Constituție, proiectele de legi constituționale se prezintă Parlamentului numai împreună cu avizul Curții Constituționale, conducîndu-se după art. 26 alin. (1) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art. 61 alin. (1) și art. 63 lit. a) din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională, cu votul a 5 judecători, adoptă următorul

A V I Z:

1. Revizuirea Constituției inițiată de 71 de deputați în Parlament este conformă prevederilor art. 141 alin. (1) lit. b) din Constituție.

2. Proiectul legii constituționale nu depășește limitele revizuirii Constituției, prevăzute în art. 142 din Constituție, și poate fi

prezentat Parlamentului pentru examinare în fond.

3. Prezentul aviz este definitiv, nu poate fi supus nici unei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în "Monitorul Oficial al Republicii Moldova".

PREȘEDINTELE
CURȚII CONSTITUȚIONALE

Victor PUȘCAȘ

Chișinău, 28 noiembrie 2002.
Nr. 4.

OPINIE SEPARATĂ
expusă în temeiul art. 27 alin. (5) din Legea
cu privire la Curtea Constituțională și art. 67
din Codul jurisdicției constituționale

La 9 ianuarie 2002 un grup de deputați în Parlament a inițiat procedura de revizuire a Constituției Republicii Moldova, solicitând avizul Curții asupra proiectului de lege pentru modificarea și completarea art. 73, art. 110, art. 111 din Constituție și completarea ei cu art. 111/1.

La 28 noiembrie 2002 Curtea Constituțională, examinând acest proiect de lege, a pronunțat aviz pozitiv, acceptând să fie prezentat Parlamentului pentru examinare în fond.

Fără a contesta conformitatea formală a inițiativei de revizuire a Constituției cu art. 141 alin. (1) lit. c) din Constituție, consider că proiectul de lege trebuia respins pentru următoarele motive.

La elaborarea unui proiect de lege constituțională este strict necesar să se țină cont de prevederile în domeniu ale tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, de principiile și normele unanim recunoscute ale dreptului internațional, de dispozițiile constituționale care nu fac obiectul proiectului, asigurându-se concordanța cu cadrul juridic existent, cu sistemul de codificare și unificare a legislației.

De asemenea, este necesar să se respecte principiile oportunității, coerenței, consecvenței și echilibrului între reglementările concurente, ale consecutivității, stabilității, predictabilității normelor juridice, transparenței și accesibilității lor.

Proiectul de lege privind modificarea Constituției nu trebuie să încalce principiul unității materiei, fiind obligatorie existența unui raport intrinsec între toate elementele Constituției.

Proiectul de lege prezentat spre avizare nu corespunde acestor cerințe.

Analizând prevederile proiectului de lege constituțională sub raportul dispozițiilor Constituției Republicii Moldova, consider că ele contrazic art. 1 alin. (1), art. 2, art. 3, art. 10 alin. (1), art. 38 alin. (1), art. 39, art. 73, art. 109, art. 110, art. 111 și art. 142 din Legea Supremă.

Potrivit art. 1 alin. (1) din Constituție, Republica Moldova este un stat suveran și independent, unitar și indivizibil, iar potrivit art. 2 alin. (1), suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Constituție.

Conform teoriei generale a dreptului, subiect al integrității și suveranității naționale a statului poate fi numai poporul în persoana reprezentanților săi legali. Suveranitatea statului se exprimă nu numai prin supremația puterii politice, ci și prin jurisdicția asupra

populației ce locuiește în hotarele statului. Atributele obligatorii ale suveranității sînt integritatea, inviolabilitatea și indivizibilitatea teritorială a statului.

Statul unitar constituie:

- o singură formațiune statală;
- are un regim constituțional unic, consacrat printr-o singură constituție;
- își constituie un singur șir de organe de vîrf (legislative, executive, judecătorești), care își exercită autoritatea la nivel central în raport cu întregul teritoriu și întreaga populație, formînd o unică organizare politică și juridică, care dispune de totalitatea competențelor de stat, neexistînd nici o altă organizație concurentă de același tip cu care să-și partajeze competențele pe același teritoriu și cu privire la aceeași populație;
- populația are de regulă o singură cetățenie;
- statul unitar - și numai el - este subiect de drept internațional.

Astfel, propunerea de a abilita, prin art. 73 din Constituție, Adunarea Populară a unității teritoriale autonome Găgăuzia cu dreptul de inițiativă legislativă contravine art. 1 alin. (1) din Constituție, care statuează imperativ că Republica Moldova este un stat unitar, și deci, dreptul de inițiativă legislativă îl dețin numai organele statale de drept, care își exercită autoritatea la nivel central în raport cu întregul teritoriu și întreaga populație. În plus, atribuirea dreptului de inițiativă legislativă unei administrații locale de nivelul al doilea subminează integritatea și suveranitatea statului Republica Moldova, din punct de vedere administrativ este discriminatorie față de alte administrații locale de același nivel, iar din punct de vedere etnic - față de alte etnii conlocuitoare, mult mai numeroase, din Republica Moldova.

În proiectul de lege se propune să se introducă după denumirea capitolului VIII cuvintele "Secțiunea I. Administrația publică centrală", iar după articolul 108 cuvintele "Secțiunea II. Administrația publică locală".

Această propunere încalcă principiul unității materiei expuse în capitolul VIII intitulat "Administrația publică". Art. 107 din Constituție, cu care începe capitolul VIII, stipulează norme privind administrația publică centrală de specialitate, și nu privind administrația publică centrală în general.

Argumentul invocat în sprijinul modificării art. 110, prin care se susține că astfel se confirmă existența UTA Găgăuzia, este nefondat, deoarece acest fapt este atestat în art. 111 din Constituție și în Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri) nr. 344-XII din 23 decembrie 1994* și, prin urmare, alte prevederi constituționale referitoare la organizarea administrativ-teritorială nu sînt necesare.

*M.O., 1995, nr. 3-4, art. 51.

Contravine principiului unității materiei și propunerea privind completarea art. 110 din Constituție cu alin. (3), prevedere cuprinsă în art. 14 din Constituție, care statuează expres că capitala Republicii Moldova este orașul Chișinău. De menționat că în proiect se operează cu termenul "municipiu", care nu este prevăzut nici de Legea Supremă, nici de alte legi în vigoare.

Propunerea de a completa Constituția cu art. 111/1, pe lîngă faptul că încalcă principiul unității materiei, contravine art. 1 alin. (1), art. 2, art. 3, art. 10 alin. (1), art. 38 și îndeosebi art. 142 din Constituție.

Consider că art.111/1, în special alin. (5), care stipulează că, "în

cazul pierderii statutului de stat independent al Republicii Moldova, populația unității teritoriale autonome Găgăuzia are dreptul la autodeterminare", atentează direct la statalitatea Republicii Moldova.

Autorii proiectului și Curtea nu fac distincție între dreptul popoarelor și dreptul minorităților naționale la autodeterminare. De asemenea, se confundă cele două aspecte ale autodeterminării: internă, ce oferă dreptul la autoadministrare, și externă, ce oferă poporului dreptul la independență și autodeterminare.

Art. 2 din Rezoluția nr. 1514 (XV), adoptată de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite la 14 decembrie 1960, stipulează că "toate popoarele au dreptul la autodeterminare; în virtutea acestui drept ele își stabilesc statutul politic și realizează dezvoltarea economică, socială și culturală", dar concomitent, art. 6 din aceeași Rezoluție prevede că "orice tentativă de a distruge parțial sau total unitatea națională și integritatea teritorială a țării este incompatibilă cu obiectivele și principiile Cartei Organizației Națiunilor Unite". Ideea declarată a autodeterminării popoarelor nu are nimic comun cu separatismul.

Atât actele interne ale republicii, cât și cele internaționale statuează că suveranitatea națională aparține poporului, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative. Nici o persoană particulară, nici o parte din popor, nici un grup social, nici un partid politic sau o altă formațiune obștească nu poate dispune de suveranitatea națională, nu poate distruge parțial sau total integritatea teritorială și unitatea națională.

Art. 142 alin. (2) din Constituție stipulează imperativ că "nici o revizuire nu poate fi făcută dacă are ca rezultat suprimarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor sau garanțiilor acestora".

Consider că autorii proiectului de revizuire a Constituției și Curtea, care a aprobat acest proiect, au ignorat prevederile precitate ale Legii Supreme.

Argumentele expuse sînt confirmate în mare măsură și de opinia consolidată asupra proiectului de lege, cuprinzînd comentariile membrilor Comisiei de la Veneția James Hamilton și Kaarlo Tuori și ale expertului Joan Vintro, făcută publică în ședința Curții, în care se menționează că proiectul denotă încălcarea vădită a principiului unității materiei, dezechilibrarea raportului intrinsec existent între elementele Constituției în vigoare. Asupra încălcării principiului unității materiei la elaborarea proiectului se atenționează și în avizul Curții.

De remarcat că în proiectul propus se utilizează termenii "persoane oficiale supreme", "lege organică specială" ș.a., care nu-și află consacrare în Legea Supremă, precum și în alte legi ale Republicii Moldova.

JUDECĂTOR AL
CURȚII CONSTITUȚIONALE

Mircea IUGA

28 noiembrie 2002.