



HOTĂRÎRE

asupra excepției de neconstituționalitate a Hotărîrii Guvernului nr.923 din 4 septembrie 2001 cu privire la plasarea în câmpul muncii a absolvenților instituțiilor de învățământ superior și mediu de specialitate de stat (cu modificările și completările operate prin hotărârile Guvernului nr.1551 din 23.12.2003 și nr.433 din 25.04.2006)

nr. 11 din 04.06.2009

Monitorul Oficial nr.101/11 din 10.06.2009

* * *

În numele Republicii Moldova,
Curtea Constituțională în componența:
Dumitru PULBERE – președinte
Alina IANUCENCO – judecător
Victor PUȘCAȘ – judecător
Petru RAILEAN – judecător
Elena SAFALERU – judecător
Valeria ȘTERBEȚ – judecător-raportor

grefier Ludmila Zadorojnîi, cu participarea reprezentantului permanent al Guvernului la Curtea Constituțională, Nicolae Eșanu, reprezentanților Guvernului, Vasile Vulpe și Galina Bulat, în lipsa reprezentantului Curții Supreme de Justiție, autorul sesizării, călăuzindu-se de art.135 alin.(1) lit.g) din Constituție, art.4 alin.(1) lit.g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art.4 alin.(1) lit.g) și art.16 alin.(1) din Codul jurisdicției constituționale, a examinat în ședință plenară deschisă dosarul asupra excepției de neconstituționalitate a Hotărîrii Guvernului nr.923 din 4 septembrie 2001 cu privire la plasarea în câmpul muncii a absolvenților instituțiilor de învățământ superior și mediu de specialitate de stat (cu modificările și completările operate prin hotărârile Guvernului nr.1551 din 23.12.2003 și nr.433 din 25.04.2006).

Drept temei pentru examinarea dosarului a servit sesizarea Curții Supreme de Justiție, depusă la 5 martie 2009, în conformitate cu prevederile art.24 și art.25 lit.d) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art.38 lit.d) și art.39 din Codul jurisdicției constituționale.

Prin decizia Curții Constituționale din 26 martie 2009 sesizarea a fost acceptată pentru examinare în fond.

În procesul examinării preliminare a sesizării Curtea Constituțională a solicitat puncte de vedere Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului, Ministerului Justiției, Ministerului Apărării, Ministerului Educației și Tineretului, Ministerului Afacerilor Interne, Procuraturii Generale, Serviciului Vamal, Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției, Academiei de Științe a Moldovei, Universității de Stat din Moldova, Centrului pentru Drepturile Omului.

Examinînd materialele dosarului, audiind informația prezentată de judecătorul-raportor și explicațiile participanților la proces, Curtea Constituțională

A CONSTATAT:

1. La 4 septembrie 2001 Guvernul a adoptat Hotărîrea nr.923 cu privire la plasarea în câmpul muncii a absolvenților instituțiilor de învățământ superior și mediu de specialitate de stat¹ (în continuare – Hotărîrea nr.923), care a fost modificată, la 23 decembrie 2003, prin Hotărîrea nr.1551 cu privire la reorganizarea instituțiilor de învățământ superior de scurtă durată (colegii) în instituții de învățământ mediu de specialitate (colegii)² și, la 25 aprilie 2006, prin Hotărîrea Guvernului nr.433³.

¹ M.O., 2001, nr.108-109, art.972

² M.O., 2004, nr.13-15, art.81

³ M.O., 2006, nr.70-72, art.476

La judecătoria Făleşti se află pe rol acțiunea Ministerului Afacerilor Interne cu privire la recuperarea cheltuielilor pentru instruire intentată absolventului Academiei de Poliție "Ștefan cel Mare" Andrian Moroi. Prin încheierea din 20 august 2008, în conformitate cu art.12¹ din Codul de procedură civilă, judecătoria Făleşti a solicitat ridicarea excepției de neconstituționalitate a Hotărârii Guvernului nr.923 din 04.09.2001, cu modificările și completările ulterioare.

Prin Hotărârea Plenului din 15 decembrie 2008, Curtea Supremă de Justiție a dispus ridicarea excepției de neconstituționalitate la Curtea Constituțională, considerînd că hotărârea vine în contradicție cu prevederile art.72 alin.(3) lit.j) și k) din Constituție.

2. Pentru rezolvarea excepției de neconstituționalitate Curtea Constituțională invocă următoarele norme constituționale:

art.72 alin.(3) lit.j) și k), care prevede reglementarea prin lege organică a regimului general privind raporturile de muncă, sindicatele și protecția socială și a organizării generale a învățămîntului;

art.35 alin.(1), care stipulează că dreptul la învățătură este asigurat prin învățămîntul general obligatoriu, prin învățămîntul liceal și prin cel profesional, prin învățămîntul superior, precum și prin alte forme de instruire și de perfecționare;

art.43 alin.(1), potrivit căruia orice persoană are dreptul la muncă, la libera alegere a muncii, la condiții echitabile și satisfăcătoare de muncă, precum și la protecția împotriva șomajului;

art.44 alin.(1), care interzice munca forțată;

art.6, care statuează că puterea legislativă, executivă și judecătorească sînt separate și colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin, potrivit prevederilor Constituției;

art.60, conform căruia Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova și unica autoritate legislativă a statului;

art.96, care stipulează că Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice;

art.102 alin.(2), potrivit căruia Guvernul adoptă hotărîri, ordonanțe și dispoziții; hotărîrile se adoptă pentru organizarea executării legilor.

3. Raportînd Hotărârea nr.923 la normele constituționale menționate, Curtea Constituțională reține următoarele.

În opinia Curții Supreme de Justiție, hotărârea Guvernului încalcă prevederile art.72 alin.(3) lit.j) și k) din Constituție, potrivit cărora regimul general privind raporturile de muncă, sindicatele și protecția socială, organizarea generală a învățămîntului se reglementează prin lege organică. Curtea relevă că Hotărârea nr.923 nu reglementează organizarea generală a învățămîntului și regimul general privind raporturile de muncă, ci utilizarea rațională a mijloacelor publice destinate învățămîntului de stat. Politica statului în sfera învățămîntului, organizarea și funcționarea sistemului de învățămînt sînt determinate și reglementate prin Legea învățămîntului nr.547-XIII din 21.07.95⁴ și prin Codul muncii⁵, adoptat prin Legea nr.154-XV din 28.03.2003. Inserate în actele legislative, normele primare stabilesc reguli cu caracter general și obligatoriu, pe cînd prevederile Hotărîrii nr.923 au fost elaborate întru executarea prevederilor legale în domeniul învățămîntului, deci, sînt subsidiare acestora.

⁴ M.O., 1995, nr.62-63, art.692

⁵ M.O., 2003, nr.159-162, art.648

În virtutea prevederilor constituționale și legale, Guvernul este în drept să stabilească criteriile de reglementare contractuală a raporturilor de muncă între absolvenții instituțiilor de învățămînt ce și-au făcut studiile în grupele cu finanțare de la buget și instituțiile care urmează să efectueze plasarea în cîmpul muncii. Or, potrivit Constituției, Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice.

Potrivit art.3, art.14 și art.16 din Legea cu privire la Guvern nr.64-XII din 31 mai 1990⁶, Guvernul asigură legalitatea, ordinea publică, drepturile și libertățile cetățenilor, promovează politica în domeniul utilizării forțelor de muncă, al muncii și salarizării, ia măsuri în vederea perfecționării ei. În aceste scopuri Guvernul asigură finanțarea sistemului de învățămînt din resurse bugetare. Prin urmare, pentru a asigura necesitățile economiei naționale, Guvernul poate solicita instituțiilor de învățămînt să pregătească anumite categorii de specialiști.

⁶ Veștile, 1990, nr.8, art.191

Hotărîrea Guvernului nr.923 a fost adoptată în corespundere cu actele normative menționate și în vederea organizării executării eficiente a prevederilor acestora, în scopul determinării tinerilor specialiști, care și-au făcut studiile în grupele cu finanțare de la buget din instituțiile de învățământ superior și mediu de specialitate, să se prezinte la locurile de muncă conform repartizării.

Curtea Constituțională menționează că pct.3 și pct.4 din Hotărîrea nr.923, care prevăd în mod imperativ pentru toți absolvenții instituțiilor de învățământ superior și mediu de specialitate de stat, care au învățat în grupele cu finanțare de la bugetul de stat, obligația de a lucra timp de 3 ani după absolvire conform repartizării de stat, sub sancțiunea restituirii cheltuielilor pentru studii absolut în toate cazurile de neexecutare a acestei obligații, nu contravin dispozițiilor art.35 alin.(1), art.43, art.44 din Constituție, care garantează dreptul la învățătură și la libera alegere a muncii și interzic munca forțată, precum și art.23 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, adoptată la 10 decembrie 1948⁷, art.8 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, adoptat la 16 decembrie 1966⁸, art.2 din Convenția Organizației Internaționale a Muncii privind munca forțată și obligatorie, adoptată la 28 iunie 1930⁹.

⁷ Tratatate internaționale, 1998, vol.I, pag.11

⁸ Tratatate internaționale, 1998, vol.I, pag.30

⁹ Tratatate internaționale, 2001, vol.27, pag.210

În sensul normelor constituționale și internaționale, libertatea muncii include dreptul persoanei de a-și alege după propria voință munca (profesia, ocupația) și locul muncii, precum și dreptul de a nu munci și de a-și continua studiile postuniversitare (masterat, doctorat), însă nu presupune libertatea de a nu executa obligațiile asumate la momentul încheierii contractului-tip (privind realizarea studiilor în instituțiile de învățământ superior și mediu de specialitate (la zi) în grupele cu finanțare bugetară și plasarea tinerilor specialiști în câmpul muncii) între persoane și instituția de învățământ și, implicit, de a nu restitui statului cheltuielile pentru studii.

Cu referire la argumentul din sesizare privind interzicerea de Constituție a muncii forțate, Curtea menționează că Hotărîrea nr.923 nu limitează exercitarea drepturilor și obligațiilor prevăzute de legislația muncii, deoarece nu are incidență directă asupra raporturilor juridice de muncă, ci urmărește asigurarea executării obligațiilor asumate prin contract.

Conform prevederilor art.44 alin.(2) lit.a) și c) din Constituție, invocate de autorul sesizării, nu constituie muncă forțată serviciul cu caracter militar sau activitățile desfășurate în locul acestora de cei care, potrivit legii, nu satisfac serviciul militar obligatoriu, precum și prestațiile impuse care fac parte din obligațiile civile normale, stabilite de lege.

Pentru considerentele expuse, în temeiul art.140 din Constituție, art.26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art.61, art.62 lit.e) și art.68 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

HOTĂRĂȘTE:

1. Se declară constituțională Hotărîrea Guvernului nr.923 din 4 septembrie 2001 cu privire la plasarea în câmpul muncii a absolvenților instituțiilor de învățământ superior și mediu de specialitate de stat (cu modificările și completările operate prin hotărîrile Guvernului nr.1551 din 23.12.2003 și nr.433 din 25.04.2006) .

2. Prezenta Hotărîre 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

Dumitru PULBERE

Chișinău, 4 iunie 2009.

Nr.11

OPINIE SEPARATĂ

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

Consider nefondată hotărîrea Curții Constituționale, prin care a fost recunoscută constituțională Hotărîrea Guvernului nr.923 din 4 septembrie 2001 "Cu privire la plasarea în câmpul muncii a absolvenților instituțiilor de învățământ superior și mediu de specialitate de stat"¹ (în continuare – Hotărîrea nr.923), pentru care motiv expun opinia separată.

¹ M.O., 2001, nr.108-109, art.972

1. Curtea Supremă de Justiție, ca subiect cu drept de sesizare, s-a adresat la Curtea Constituțională atât pentru controlul concret, în baza lit.g) alin.(1) art.135 din Constituție, cât și pentru controlul abstract, în baza lit.a) alin.(1) art.135 din Constituție, al Hotărârii nr.923. Acceptând sesizarea pentru examinare în fond, Curtea Constituțională nu a făcut această delimitare. Ca urmare, ea nu a oferit un răspuns concret instanței de judecată care va aplica Hotărârea nr.923.

Pentru soluționarea excepției de neconstituționalitate Curtea Constituțională trebuia să examineze doar prevederile ce urmează a fi aplicate la litigiu. Modul de executare a obligațiilor asumate de părți prin contractul-tip, la care face referire Curtea Constituțională, constituie circumstanțe de fapt și aprecierea acestora este prerogativa instanțelor de drept comun. Analiza circumstanțelor de fapt evidențiază un șir de încălcări, precum încheierea contractului cu Ministerul de Interne, acest lucru fiind prerogativa instituției de învățământ, sau încheierea contractului la anul III, și nu la anul I, după cum prevede Hotărârea nr.923 ș.a.

2. Având în vedere controlul abstract al Hotărârii nr.923, susțin opinia Plenului Curții Supreme de Justiție că acest act instituie norme primare, prin urmare, contravine art.102 alin.(2) din Constituție. În hotărârea sa Curtea Constituțională nu a analizat actul contestat prin prisma acestei norme constituționale, așa cum a făcut-o în cazurile care vizau acte ale Guvernului (hotărârile Curții Constituționale nr.18 din 06.10.2005², nr.22 din 28.09.2004³, nr.21 din 18.04.2002⁴ și nr.6 din 06.02.2001⁵).

² M.O., 2005, nr.135-138, art.13

³ M.O., 2004, nr.182-185, art.24

⁴ M.O., 2002, nr.62, art.14

⁵ M.O., 2001, nr.19-20, art.5

După cum a remarcat corect autorul sesizării, în Hotărârea nr.923 nu se indică legea (legile) în executarea căreia aceasta a fost adoptată. Nici semnatarul sesizării, nici Curtea Constituțională, nici autorul acestor rânduri nu au găsit cel puțin o prevedere în Legea învățământului sau în Codul muncii, invocate la modul general de Curte, care ar fi putut servi drept bază pentru adoptarea Hotărârii nr.923. Mai mult ca atât, art.11 din Legea învățământului, invocat de Curtea Constituțională, prevede că “plasarea în câmpul muncii a absolvenților de la instituțiile de învățământ se efectuează în conformitate cu legislația muncii”. Astfel, legislatorul și-a rezervat acest domeniu.

În contextul cauzei examinate drept exemplu concludent servește Legea nr.1245-XV din 18.07.2002 “Cu privire la pregătirea cetățenilor pentru apărarea Patriei”⁶, art.27 al căreia reglementează modul de instruire în instituțiile de învățământ militar. Legea stipulează obligativitatea executării serviciului militar după absolvire cel puțin 5 ani și, în cazul neîndeplinirii acestei prevederi, sancțiunea restituirii cheltuielilor de instruire. Aceste norme sînt similare cu cele din Hotărârea nr.923. Mai mult ca atât, prin Legea de interpretare nr.250-XV din 09.07.2004⁷, Parlamentul a concretizat cheltuielile de instruire în instituțiile de învățământ militar. Având în vedere că sub incidența Hotărârii nr.923 cade un cerc mult mai larg de persoane, în comparație cu Legea nr.1245-XV, este puțin probabil ca legislatorul să fi lăsat acest domeniu pentru reglementare Guvernului.

⁶ M.O., 2002, nr.137-138, art.1054

⁷ M.O., 2004, nr.125-129, art.659

3. În opinia autorului sesizării, Hotărârea nr.923 nu corespunde art.66, art.72 și art.102 din Constituție, eu consider că Hotărârea nr.923 încalcă doar art.102 din Constituție. Prevederile art.66 și art.72 alin.(3) din Constituție stipulează atribuțiile Parlamentului și domeniile de reglementare prin lege organică, inclusiv domeniul care face obiectul Hotărârii nr.923. Acest domeniu este reglementat, de asemenea, de art.14 și art.16 din Legea cu privire la Guvern, invocate de Curtea Constituțională în motivarea hotărârii sale. Art.66 și art.72 din Constituție și art.14 și art.16 din Legea cu privire la Guvern reglementează competența *materială* a Parlamentului și, respectiv, a Guvernului, care pot fi identice. În cazul examinat de Curte însă este vorba de competența lor *funcțională* și, deci, este aplicabil art.102 din Constituție. Acest articol din Constituție definește competența funcțională a Guvernului, care, ca și

Parlamentul, intervine în aceleași domenii, însă numai după ce Parlamentul a intervenit la nivel primar, și nu invers.

Potrivit concluziei Curții Constituționale, Hotărîrea nr.923 a fost adoptată în executarea prevederilor art.14 și art.16 din Legea cu privire la Guvern. Fiind prea generale, prevederile invocate nu sînt aplicabile la acest caz. Conform logicii Curții Constituționale de interpretare a Legii cu privire la Guvern, Guvernul poate să intervină în domeniile ce țin de competența exclusivă a Parlamentului (art.72 din Constituție), fapt combătut de mine în alineatul precedent.

4. O parte din prevederile Hotărîrii nr.923 nu numai că țin de domeniul legii, dar și vin în contradicție cu unele norme ale Legii Supreme, care proclamă drepturile fundamentale.

Hotărîrea nr.923 contrazice art.35 din Constituție, conform căruia “învățămîntul de stat este gratuit”, obligînd instituțiile de învățămînt să încheie contracte cu studenții și elevii înscriși la anul I, dar nu cu candidații la studii, instituind astfel relații contractuale între instituția de învățămînt și persoană, care la admitere a sperat că va face studii gratuite.

În opinia mea, este inacceptabil sensul atribuit de Guvern și Curtea Constituțională termenului “gratuit”, deoarece un bun acordat cu titlu gratuit nu poate fi condiționat prin anumite obligații oneroase. Codul civil, în art.197, definește actul juridic cu titlu gratuit ca fiind “actul prin care se procură unei părți un folos patrimonial fără a se urmări obținerea în schimb a unui alt folos patrimonial”. Consider că învățămîntul gratuit este un bun patrimonial, care poate fi evaluat, învățămîntul cu plată (prin contract) fiind o alternativă.

Dacă instituțiile statului necesită pregătirea de cadre pentru anumite domenii și în anumite condiții, ele sînt în drept, prin autoritățile sale, să instituie, în baza art.58 din Legea învățămîntului, burse cu destinație specială, iar în cazul neîndeplinirii condițiilor impuse, să oblige absolvenții să restituie cheltuielile pentru studii. În acest caz studiile nu vor mai avea un caracter gratuit și vor fi analogice cu cele din instituțiile de învățămînt militar, la care ne-am referit anterior. Legislatorul era în drept să instituie aceleași relații și în domeniul pregătirii cadrelor de polițiști, statutul căroră, în Republica Moldova, este similar cu statutul cadrelor militare. Nu cred că Parlamentul a dorit să aplice standarde duble de reglementare (prin lege sau hotărîre de Guvern) în aceste două cazuri similare.

Prin ingerința sa Guvernul a comis și o discriminare între persoanele care au pretins la învățămîntul gratuit, o parte din care, ulterior, au fost obligate să încheie contracte, și a încălcat principiul egalității, garantat de art.16 din Constituție.

În baza celor expuse, consider că prin adoptarea Hotărîrii nr.923, care conține norme primare, Guvernul și-a depășit atribuțiile și a încălcat art.102 din Constituție, iar conținutul Hotărîrii nr.923 încalcă dreptul la învățămîntul gratuit, garantat de art.35 din Constituție, precum și principiul constituțional al egalității, statuat de art.16 din Constituție.

JUDECĂTORUL CURȚII CONSTITUȚIONALE

Victor PUȘCAȘ

4 iunie 2009