



HOTĂRÎRE
asupra excepției de neconstituționalitate a sintagmei “deținerii cetățeniei
unui alt stat” cuprinsă în art.43 alin.(2) lit.k) din Legea serviciului
în organele vamale nr.1150-XIV din 20 iulie 2000

nr. 12 din 30.06.2009

Monitorul Oficial nr.110-111/13 din 10.07.2009

* * *

În numele Republicii Moldova,
Curtea Constituțională în componența:

Dumitru PULBERE – președinte
Alina IANUCENCO – judecător
Victor PUȘCAȘ – judecător
Petru RAILEAN – judecător-raportor
Valeria ȘTERBEȚ – judecător

grefier Tatiana Oboroc, cu participarea reprezentanților permanenți la Curtea Constituțională al Parlamentului, Ion Mîțu, și al Guvernului, Nicolae Eșanu, 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 sintagmei “deținerii cetățeniei unui alt stat” cuprinsă în art.43 alin.(2) lit.k) din Legea serviciului în organele vamale nr.1150-XIV din 20 iulie 2000.

Drept temei pentru examinarea dosarului a servit sesizarea Curții Supreme de Justiție, depusă la 23 februarie 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 3 aprilie 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 Economiei și Comerțului, Procuraturii Generale, Serviciului Vamal, Centrului pentru Drepturile Omului.

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

A CONSTATAT:

La 3 iulie 2008 colaboratorul vamal Vasile Sbîrciog a fost concediat în legătură cu deținerea cetățeniei unui alt stat, în temeiul art.43 alin.(2) lit.k) din Legea serviciului în organele vamale nr.1150-XIV din 20 iulie 2000 (în continuare – Legea nr.1150-XIV). Potrivit acestei norme, eliberarea din serviciu poate avea loc în cazul retragerii cetățeniei Republicii Moldova sau deținerii cetățeniei unui alt stat.

Vasile Sbîrciog a atacat în instanța de contencios administrativ Serviciul Vamal al Republicii Moldova, cerînd anularea ordinului de eliberare din serviciu, restabilirea în funcție, salarizarea pentru lipsa forțată de la serviciu și repararea prejudiciului moral în valoare de 50000 lei. În opinia reclamantului, prevederile art.43 din Legea nr.1150-XIV nu pot influența condițiile contractului individual de muncă încheiat anterior, deoarece actul legislativ produce efecte numai în timpul în care este în vigoare și nu poate fi retroactiv. Avînd în vedere aceste circumstanțe, Legea nr.1150-XIV, în partea interzicerii deținerii multiplei cetățenii, nu este aplicabilă la cazul său.

Pe data de 24 noiembrie 2008, la demersul reprezentantului reclamantului, Curtea de Apel Chișinău a admis cererea privind ridicarea excepției de neconstituționalitate a sintagmei “deținerii cetățeniei unui alt stat” din art.43 alin.(2) lit.k) din Legea nr.1150-XIV, în conformitate cu art.121 din Codul de procedură civilă, prin intermediul Curții Supreme de Justiție.

Curtea Supremă de Justiție a sesizat Curtea Constituțională pentru controlul constituționalității sintagmei “deținerii cetățeniei unui alt stat” din art.43 alin.(2) lit.k) din Legea nr.1150-XIV, considerînd-o

neconformă dispozițiilor constituționale cuprinse în art.4 alin.(1) privind prioritatea reglementărilor internaționale, art.16 alin.(2) privind egalitatea cetățenilor Republicii Moldova în fața legii, art.43 alin.(1) privind dreptul la muncă și la protecția muncii, art.54 alin.(2) privind nesupunerea exercițiului drepturilor și libertăților altor restrîngerii decît celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sînt necesare în interesele naționale, și art.17 alin.1 din Convenția europeană cu privire la cetățenie.

Curtea Constituțională relevă că, pentru a rezolva excepția de neconstituționalitate, este necesar a elucida dacă cetățeanul Republicii Moldova, titular al cetățeniei unui alt stat, este în drept să exercite o funcție publică în serviciul vamal și a examina circumstanțele de drept pertinente cauzei prin raportare la dispozițiile constituționale.

Art.39 alin.(2) din Constituție stipulează că oricărui cetățean i se asigură, potrivit legii, accesul la o funcție publică, deci, în sensul dispoziției constituționale, și la o funcție în serviciul vamal, în condițiile specificate de Legea nr.1150-XIV. Potrivit Legii nr.1150-XIV, serviciul în organele vamale este un gen special de activitate în serviciul public, prin care se exercită funcțiile, drepturile și obligațiile organelor vamale, incluse în sistemul organelor de drept și al organelor securității statului (art.1). Condițiile de angajare în serviciul vamal prevăd obligativitatea deținerii de către persoană a cetățeniei Republicii Moldova. Angajarea în organele vamale, fiind benevolă și efectuată în bază de contract individual de muncă, este permisă cetățenilor Republicii Moldova care întrunesc condițiile specificate de lege (art.3, art.5 alin.(1) și alin.(2)). Colaboratorul vamal nu este în drept să exercite o funcție în organele vamale care prevede acces la secretul de stat în cazul deținerii cetățeniei altui stat (art.6 alin.(2) lit.i)).

În exercițiul funcției colaboratorul vamal, ca cetățean al Republicii Moldova și funcționar public, în conformitate cu art.56, art.126 alin.(2) lit.c) din Constituție, răspunde de îndeplinirea cu credință a obligațiilor ce îi revin, asigură protejarea intereselor naționale în activitatea economică, financiară și valutară. Drepturile și obligațiile colaboratorului vamal, concretizate în Legea nr.1150-XIV, reflectă exercitarea atribuțiilor proprii serviciului vamal.

Curtea reține că deținerea cetățeniei Republicii Moldova, ca o condiție obligatorie și decisivă pentru ocuparea unei funcții publice în organele vamale, expres prevăzută de Legea nr.1150-XIV, rezultă și din Legea cetățeniei Republicii Moldova nr.1024-XIV din 2 iunie 2000. Conform acestei Legi, numai cetățenii Republicii Moldova au dreptul de a ocupa funcții ce implică exercitarea autorității publice, în modul stabilit de Lege (art.6 alin.(2)); cetățenii Republicii Moldova, domiciliați legal și obișnuit pe teritoriul Republicii Moldova, care posedă legal și cetățenia unui alt stat beneficiază în egală măsură de aceleași drepturi și îndatoriri ca și ceilalți cetățeni ai Republicii Moldova, cu excepția cazurilor prevăzute de lege (art.25).

Beneficiind deplin de drepturile și de libertățile fundamentale consacrate de Constituție prin prevederi relative, direct sau indirect, la problema cetățeniei (art.15, art.16, art.17, art.18, art.19, art.27 alin.(2), art.38 alin.(2), (3), art.39, art.40, art.54, art.128, art.141 alin.(1) lit.a)), de tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte, de Legea cetățeniei, de alte acte normative adoptate în corespundere cu acestea, persoana urmează să se conformeze condițiilor impuse de aceste acte, inclusiv celor sub formă de restricții. Or, conform art.15 din Legea Supremă, cetățenii Republicii Moldova beneficiază de drepturile și de libertățile consacrate prin Constituție și prin alte legi și au obligațiile prevăzute de acestea.

Potrivit art.54 alin.(2) din Constituție, exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrîngerii decît celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sînt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidentiale sau garantării autorității și imparțialității justiției.

Curtea subliniază că prin prevederile “decît celor prevăzute de lege” din art.54 alin.(2) din Constituție și “cu excepția cazurilor prevăzute de lege” din art.25 din Legea cetățeniei Republicii Moldova se are în vedere condiții speciale, exclusive de comportament al subiecților de drept în exercițiul unor drepturi sau libertăți, exigențe de conformitate și incompatibilități expres statuate în lege sau cuprinse în acestea ca idei de bază.

În virtutea principiilor constituționale generale privind statul Republica Moldova, suveranitatea și puterea de stat, universalitatea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale omului, deținerea cetățeniei Republicii Moldova reprezintă o condiție determinantă pentru exercițiul dreptului de angajare și îndeplinire a unei funcții publice în organele vamale, iar deținerea pluralității de cetățenii reprezintă o condiție de incompatibilitate cu exercitarea unei astfel de funcții. Pentru considerentele expuse Curtea

apreciază ca nefondată teza autorului sesizării despre restrângerea prin prevederea art.43 alin.(2) lit.k) din Legea nr.1150-XIV a dreptului constituțional la muncă.

Potrivit art.3 din Legea nr.1150-XIV, colaboratorii vamali sînt persoane cu funcție de răspundere în organele vamale, sînt cetățeni ai Republicii Moldova, care dețin funcții în organele vamale și care dispun de grade speciale. Funcțiile în organele vamale și gradele speciale corespunzătoare acestor funcții se grupează în efectivul inferior, efectivul de comandă mediu, superior și suprem (art.3, art.4 din lege). Eliberarea din serviciu în organul vamal se aplică colaboratorilor vamali în cazurile specificate în art.43 din Lege, unul din temeiuri fiind deținerea cetățeniei altui stat, independent de funcția deținută.

La 26 mai 2009, prin Hotărîrea nr.9, Curtea Constituțională s-a pronunțat în fond asupra problemelor de drept legate de ocuparea prin numire a unei funcții publice în organul vamal, în exercițiul căreia persoana are acces la secretul de stat și are obligația de a asigura independența politică și economică a statului, integritatea teritorială și suveranitatea statului, ordinea constituțională de a apăra drepturile și libertățile cetățenilor Republicii Moldova, funcție care implică deținerea în exclusivitate a cetățeniei Republicii Moldova, și asupra incompatibilității care survine în cazul respectiv pentru persoana care deține pluralitate de cetățenii.

Curtea a recunoscut drept constituțională norma privind restrângerea dreptului colaboratorului vamal de a exercita o funcție în organele vamale care presupune acces la secretul de stat în cazul deținerii cetățeniei altui stat cuprinsă în art.6 alin.(2) lit.i) din Legea nr.1150-XIV.

În această hotărîre Curtea a considerat nefondată invocarea principiului egalității și nediscriminării în cazul în care, pentru a ocupa anumite funcții, persoana trebuie să corespundă anumitor criterii, arătînd că dreptul de a accede la o funcție publică nu face parte din categoria drepturilor absolute, nu cade sub incidența art.54 alin.(3) din Constituție, prin urmare, poate fi supus restrîngerilor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sînt necesare în interesele naționale majore. Reglementarea problemei cetățeniei, potrivit prevederilor art.3 alin.1 din Convenția europeană cu privire la cetățenie, este un drept suveran, un domeniu ce ține de competența exclusivă a fiecărui stat. Statelor părți la această Convenție le aparține dreptul de a decide să permită sau să interzică pluralitatea de cetățenii, așadar, ele nu sînt lipsite de dreptul de a stabili pentru funcționarii publici incompatibilități legate de deținerea multiplei cetățenii.

Curtea a remarcat că interdicția impusă persoanelor care dețin cetățenia unui stat străin nu se referă la orice funcție publică, ci doar la cele în exercițiul cărora persoanele au acces la secretul de stat, asigură independența politică și economică a statului, integritatea teritorială și suveranitatea statului, regimul constituțional, apără drepturile și libertățile cetățenilor Republicii Moldova, și a conchis că excepția instituită pentru cetățenii Republicii Moldova care dețin cetățenia unui alt stat de a ocupa, prin alegere sau numire, unele funcții publice este conformă art.39 alin.(2) din Constituție și corelează cu normele unanim recunoscute ale dreptului internațional și tratatelor la care Republica Moldova este parte.

Cu referire la prezenta cauză, în conformitate cu Hotărîrea nr.9 și în baza prevederilor Legii nr.1150-XIV, Curtea constată că accesul la secretul de stat este o condiție specială, complementară și nu modifică conținutul și caracterul funcției publice în organele vamale, indiferent de efectivul în care aceasta se încadrează. Curtea raportează la prezenta cauză concluziile expuse în Hotărîrea sa nr.9 în baza faptului că în îndeplinirea atribuțiilor funcționale colaboratorul vamal exercită autoritatea publică, apără independența economică a statului, regimul constituțional, drepturile și libertățile cetățenilor Republicii Moldova, susține interesele statului, al cărui cetățean este.

În baza celor enunțate, Curtea consideră prevederea “deținerii cetățeniei unui alt stat” din art.43 alin.(2) lit.k) din Legea nr.1150-XIV conformă art.4 alin.(2), art.16 alin.(2), art.43 alin.(1) și art.54 alin.(2) din Constituție, precum și Convenției europene cu privire la cetățenie.

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

HOTĂRĂȘTE :

1. Se recunoaște drept constituțională sintagma “deținerii cetățeniei unui alt stat” cuprinsă în art.43 alin.(2) lit.k) din Legea serviciului în organele vamale nr.1150-XIV din 20 iulie 2000.

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, 30 iunie 2009.

Nr.12.

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

Curtea Constituțională a recunoscut drept constituțională sintagma “deținerii cetățeniei unui alt stat” din art.43 alin.(2) lit.k) din Legea serviciului în organele vamale nr.1150-XIV din 20 iunie 2000 (în continuare – Legea nr.1150-XIV).

Consider nefondată hotărârea Curții Constituționale, iar norma contestată neconstituțională pentru următoarele motive.

1. Art.43 alin.(2) lit.k) din Legea nr.1150-XIV stipulează două temeuri de concediere din organele vamale: în cazul retragerii cetățeniei Republicii Moldova și în cazul deținerii cetățeniei altui stat. Pentru a putea fi aplicate, aceste prevederi trebuiau mai întâi să fie incluse în condițiile de angajare sau, ca restricții, în articolele referitoare la exercitarea funcției. Corelativul prevederii “în cazul retragerii cetățeniei Republicii Moldova” din art.43 alin.(2) lit.k) este prevederea art.5, care permite angajarea în serviciul vamal doar a cetățenilor Republicii Moldova, iar corelativul sintagmei contestate “deținerii cetățeniei unui alt stat” este art.6 alin.(2) lit.i), care restricționează atât angajarea, cât și exercitarea “unei funcții în organele vamale *care prevede acces la secretul de stat*, în cazul deținerii cetățeniei altui stat”. Astfel, sintagma contestată din art.43 alin.(2) lit.k) din Legea nr.1150-XIV prevede deținerea cetățeniei altui stat ca temei de încetare a serviciului în organele vamale numai pentru acei colaboratori vamali care exercită o funcție ce presupune acces la secretul de stat.

Curtea de Apel, Curtea Supremă de Justiție și Curtea Constituțională au dat o interpretare diferită acestor norme, fapt ce impune ca norma contestată, fiind restrictivă, să fie analizată prin prisma previzibilității și clarității.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului (în continuare – CtEDO) a atenționat în repetate rânduri asupra faptului că este necesar ca, în procesul legislativ și jurisdicțional, legea să fie supusă controlului sub aspectul clarității și previzibilității (cauzele *Holomiov versus Moldova*¹, *Boicenco versus Moldova*² ș.a.). Astfel, CtEDO a atras atenția asupra necesității de a examina “dacă însăși legislația internă este în conformitate cu Convenția, inclusiv cu principiile generale prevăzute sau sugerate de aceasta”. În acest sens CtEDO a stabilit că restrîngerile aplicate de lege trebuie “să fie clar definite și ca însăși legea să fie previzibilă atunci când este aplicată, încît ea să corespundă standardului de “legalitate” stabilit de Convenție, un standard care cere ca legea respectivă să fie suficient de exactă, încît să permită unei persoane – în caz de necesitate, cu o consultare adecvată – să prevadă, într-o măsură rezonabilă, ținînd cont de circumstanțe, consecințele pe care o anumită faptă le poate avea” (a se vedea: *Steel and Others v. the United Kingdom*, hotărîre din 23 septembrie 1998, Reports 1998-VII, §54)³.

¹ Hotărîrile și deciziile CEDO în cauzele moldovenești, 2007, vol.IV, 01.01.2006 – 31.12.2006, pag.223

² Idem, pag.143

³ Buletinul Curții Europene a Drepturilor Omului, 2005, nr.7, pag.20-24

Concluziile CtEDO, raportate la interpretarea dată de Curtea Constituțională în hotărîre, induc ideea că sintagma cuprinsă în art.43 alin.(2) lit. k) din Legea nr.1150-XIV nu este suficient de precisă și previzibilă pentru a permite colaboratorului vamal să cunoască consecințele faptei sale, deoarece art.6 alin.(2) lit.i) din Legea nr.1150-XIV impune colaboratorului vamal doar restricția de a exercita o funcție în organele vamale “care prevede acces la secretul de stat, în cazul deținerii cetățeniei altui stat”. În baza acestei constatări, conchidem că sintagma contestată nu corespunde standardului de legalitate, stabilit de Convenția europeană, pentru care motiv încalcă rigorile art.4 din Constituție.

Standardul de legalitate rezultă și din garanția consfințită de art.1 alin.(3) din Constituție, conform căruia Republica Moldova este un stat de drept. Fiind cel mai important principiu al statului de drept, principiul legalității are la bază criteriile clarității și previzibilității legii pentru persoane. În acest sens, sintagma “deținerii cetățeniei unui alt stat” din art.43 alin.(2) lit.k) din Legea nr.1150-XIV este neconstituțională.

2. Norma art.6 alin.(2) lit.i) din Legea nr.1150-XIV a fost introdusă prin controversata Lege nr.273-XVI din 07.12.2007⁴ și a făcut obiectul Hotărîrii Curții Constituționale nr.9 din 26 mai 2009⁵, fiind recunoscută constituțională. Am fost de acord cu hotărîrea respectivă a Curții, deoarece această lege

interzice titularilor cetățeniei altui stat de a ocupa doar funcții publice care presupun acces la secretul de stat sau putere decizională în probleme de securitate națională.

⁴ M.O., 2008, nr.84-85, art.288

⁵ M.O., 2009, nr.99-100, art.9

Legea nr.273-XVI din 07.12.2007 a divizat funcțiile publice incompatibile cu deținerea cetățeniei unui alt stat în două categorii: a) funcții pentru care, în toate situațiile, nu se permite deținerea pluralității de cetățenii (deputații, Președintele Republicii Moldova, membrii Guvernului, membrii Curții de Conturi, judecătorii ș.a.) și b) funcții compatibile cu deținerea pluralității de cetățenii, excepțnd funcțiile care presupun acces la secretul de stat (colaboratorii vamali, funcționarii publici, colaboratorii poliției, ai Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției ș.a.).

Prin hotărîrea sa însă Curtea Constituțională a lărgit nu numai motivarea și aplicabilitatea propriei hotărîri din 26 mai 2009, dar și sensul Legii nr.273-XVI din 07.12.2007, raportînd la colaboratorii organelor vamale criteriile care erau valabile doar pentru deputați, membrii Guvernului, judecători... Astfel, în Hotărîrea nr.9 din 26 mai 2009 Curtea s-a pronunțat numai asupra sintagmei “să exercite o funcție în organele vamale care prevede acces la secretul de stat, în cazul deținerii cetățeniei altui stat” din art.6 alin.(2) lit. i) din Legea nr.1150-XIV. În Hotărîrea din 30 iunie însă Curtea Constituțională a afirmat că în Hotărîrea nr.9 “s-a pronunțat în fond asupra problemelor de drept legate de ocuparea prin numire a unei funcții publice în organul vamal, în exercițiul căreia persoana are acces la secretul de stat și are obligația de a asigura independența politică și economică a statului, integritatea teritorială și suveranitatea statului, ordinea constituțională, de a apăra drepturile și libertățile cetățenilor Republicii Moldova, *funcție care implică deținerea în exclusivitate a cetățeniei Republicii Moldova*, și asupra incompatibilității care survine în cazul respectiv pentru persoana care deține pluralitate de cetățenii”. Astfel, dacă pînă acum puteau fi eliberați din funcție numai colaboratorii vamali cu pluralitate de cetățenii care aveau acces la secretul de stat, acum pot fi eliberați toți colaboratorii vamali, indiferent de funcțiile ocupate, care dețin cetățenia altui stat. Astfel se dă undă verde aplicării restricției în cauză față de funcționarii publici, colaboratorii poliției, ai Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției ș.a.

Iar concluzia Curții Constituționale, potrivit căreia “accesul la secretul de stat este o condiție specială, complementară și nu modifică conținutul și caracterul funcției publice în organele vamale, *indiferent de efectivul în care aceasta se încadrează*”, schimbă radical conceptul inițial al Legii nr.273-XVI din 07.12.2007 și extinde interdicția deținerii pluralității de cetățenii asupra oricărui funcționar public. Argumentul apărării independenței economice a statului de către colaboratorii vamali nu este concludent, deoarece aceeași obligație o au și inspectorii fiscali, colaboratorii poliției, alți funcționari publici.

3. Colaboratorii serviciului vamal sînt unicii față de care Legea nr.273-XVI din 07.12.2007 a aplicat condiții mai blînde. Astfel, dacă în redacția inițială art.43 alin.(2) lit.k) din Legea nr.1150-XIV permitea concedierea tuturor colaboratorilor vamali care dețineau cetățenia unui alt stat, după intrarea în vigoare a Legii nr.273-XVI din 07.12.2007, acest articol, corelat cu art.6 alin.(2) lit.i) din Legea nr.1150-XIV, permite eliberarea din funcție doar a colaboratorilor vamali care au acces la secretul de stat. În practică însă s-a întîmplat invers: atîta timp cît legea nu a permis pluralitatea de cetățenii, colaboratorii vamali care dețin cetățenia altui stat și-au exercitat funcțiile, iar cînd legea a permis celor care nu au acces la secretul de stat să dețină cetățenia altui stat, ei au fost concediați, deși, cu referire la cazul concret, pînă la expirarea contractului de muncă, colaboratorului vamal i-au mai rămas doar 10 luni.

În opinia mea, sintagma “deținerii cetățeniei unui alt stat” din art.43 alin.(2) lit.k) din Legea serviciului în organele vamale nr.1150-XIV din 20 iunie 2000 încalcă principiul legalității, garantat de art.1 alin.(3) din Constituție, iar prin necorespunderea sa cu principiul similar garantat de Convenția europeană, contravine, de asemenea, art.4 din Constituție.

JUDECĂTORUL CURȚII CONSTITUȚIONALE

Victor PUȘCAȘ

30 iunie 2009