



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

HOTĂRÂRE

PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII

**articolului 21 alin. (5) lit.e) din Legea nr. 52 din 3 aprilie 2014
cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanului)**
(neexaminarea cererilor depuse de către persoanele incapabile)

(Sesizarea nr. 42a/2014)

CHIȘINĂU

13 noiembrie 2014

În numele Republicii Moldova,
Curtea Constituțională, statuând în componența:

Dl Alexandru TĂNASE, *președinte*,
Dl Aurel BĂIEȘU,
Dl Igor DOLEA,
Dl Tudor PANȚÎRU,
Dl Victor POPA, *judecători*,
cu participarea dlui Sergiu Stratan, *grefier*,

Având în vedere sesizarea depusă la 18 iunie 2014
și înregistrată la aceeași dată,
Examinând sesizarea menționată în ședință plenară publică,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând în ședință plenară închisă,

Pronunță următoarea hotărâre:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află sesizarea avocatului parlamentar, dl Anatolie Munteanu, depusă la Curtea Constituțională la 18 iunie 2014, în temeiul articolelor 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, 25 lit. i) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. i) din Codul jurisdicției constituționale, pentru controlul constituționalității articolului 21 alin. (5) lit. e) din Legea nr. 52 din 3 aprilie 2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul).

2. Prevederea contestată vizează neexaminarea de către Avocatul Poporului a cererilor depuse de către persoanele declarate incapabile prin hotărâre judecătorească.

3. Autorul sesizării pretinde că prevederea contestată contravine articolelor 16, 52 și 54 din Constituție, precum și prevederilor actelor internaționale.

4. Prin decizia Curții Constituționale din 11 septembrie 2014 sesizarea a fost declarată admisibilă, fără a prejudicia fondul cauzei.

5. În procesul examinării sesizării, Curtea Constituțională a solicitat opinia Președintelui Republicii Moldova, Parlamentului și Guvernului.

6. În ședința plenară publică a Curții sesizarea a fost susținută de dl Anatolie Munteanu. Parlamentul a fost reprezentat de dl Sergiu Sidor, șef al Serviciului legislație privind ordinea publică și organele de drept în cadrul Direcției generale juridice a Secretariatului Parlamentului. Guvernul a fost reprezentant de dl Nicolae Eșanu, viceministru al justiției.

ÎN FAPT

7. La 3 aprilie 2014 Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea nr.52 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul), care a intrat în vigoare la 9 mai 2014, fiind abrogată Legea nr. 1349-XIII din 17 octombrie 1997 cu privire la avocații parlamentari.

8. Prin respectiva lege au fost instituți doi Avocați ai Poporului autonomi unul față de celălalt, unul fiind specializat în problemele de protecție a drepturilor și libertăților copilului.

9. Potrivit articolului 21 alin. (5) lit. e) din Legea nr. 52 din 3 aprilie 2014, cererile depuse de persoanele incapabile nu sunt examinate de Avocatul Poporului.

LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

A. Legislația națională

10. Prevederile relevante ale Constituției (M.O., 1994, nr. 1) sunt următoarele:

Articolul 1 Statul Republica Moldova

„[...]”

(3) Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sunt garantate.”

Articolul 4 Drepturile și libertățile omului

„(1) Dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile omului se interpretează și se aplică în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care Republica Moldova este parte.

(2) Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte și legile ei interne, prioritate au reglementările internaționale.”

Articolul 7 Constituția, Lege Supremă

„Constituția Republicii Moldova este Legea ei Supremă. Nici o lege și nici un alt act juridic care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică.”

Articolul 16 Egalitatea

„(1) Respectarea și ocrotirea persoanei constituie o îndatorire primordială a statului.

(2) Toți cetățenii Republicii Moldova sînt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială.”

Articolul 52 Dreptul de petiționare

„(1) Persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei.

(2) Statul răspunde patrimonial, potrivit legii, pentru prejudiciile cauzate prin erorile săvârșite în procesele penale de către organele de anchetă și instanțele judecătorești.”

Articolul 54 Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți

„(1) În Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului.

(2) Exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât 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 confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției.

(3) Prevederile alineatului (2) nu admit restrângerea drepturilor proclamate în articolele 20-24.

(4) Restrângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.”

11. Prevederile relevante ale Legii nr. 52 din 3 aprilie 2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul (M.O., 2014, nr. 110-114) sunt următoarele:

Articolul 1 Activitatea Avocatului Poporului (Ombudsmanului)

„(1) Avocatul Poporului (Ombudsmanul) (în continuare – Avocatul Poporului) asigură respectarea drepturilor și libertăților omului de către autoritățile publice, de către organizații și întreprinderi, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, de către organizațiile necomerciale și de către persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile.

(2) Avocatul Poporului contribuie la apărarea drepturilor și libertăților omului prin prevenirea încălcării acestora, prin monitorizarea și raportarea modului de respectare a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului la nivel național, prin perfecționarea legislației ce ține de domeniul drepturilor și libertăților omului, prin colaborarea internațională în acest domeniu, prin promovarea drepturilor și libertăților omului și a mecanismelor de apărare a acestora, prin aplicarea procedurilor reglementate de prezenta lege.

[...]"

Articolul 16 Atribuțiile Avocatului Poporului

„Avocatul Poporului exercită următoarele atribuții:

a) recepționează și examinează cererile cu privire la încălcarea drepturilor și libertăților omului și remite, în termenele stabilite, răspunsuri în scris în privința cererilor depuse;

b) prezintă autorităților și/sau persoanelor responsabile propuneri și recomandări privind repunerea în drepturi a persoanelor în privința cărora s-a constatat încălcarea drepturilor și libertăților omului;

c) contribuie la soluționarea pe cale amiabilă a conflictelor între autoritățile publice și persoanele fizice;

d) contribuie la perfecționarea legislației în domeniul drepturilor și libertăților omului;

e) prezintă propuneri și recomandări de ratificare sau aderare la instrumentele internaționale în domeniul drepturilor și libertăților omului și acordă suport metodologic pentru asigurarea implementării lor;

f) sesizează Curtea Constituțională și înaintează acțiuni în instanțele judecătorești, prezintă puncte de vedere la cererea Curții Constituționale;

g) angajează salariați și exercită dreptul de autoritate disciplinară în conformitate cu legea;

h) promovează drepturile omului în societate;

i) îndeplinește alte atribuții prevăzute de lege.”

Articolul 18 Competența de examinare a cererilor

„(1) Avocatul Poporului examinează cererile persoanelor fizice, indiferent de cetățenie, vârstă, sex, apartenență politică sau convingeri religioase, care locuiesc permanent, se află ori s-au aflat temporar pe teritoriul țării (în continuare – petiționari), ale căror drepturi și libertăți se presupune că au fost încălcate de Republica Moldova.

[...]"

Articolul 19 Condițiile sesizării Avocatului Poporului

„[...]

(2) Cererile sînt depuse personal sau prin poștă, fax, e-mail sau alt mijloc de comunicare. Cererea poate fi depusă și de către un reprezentant al persoanei lezate în drepturi, de către organizații nonguvernamentale, syndicate și alte organizații reprezentative în numele acesteia.

[...]"

Articolul 21

Primirea spre examinare a cererilor

„[...]

(5) Nu este primită spre examinare cererea:

a) depusă peste un an de la data constatării încălcării drepturilor și libertăților omului, cu excepția cazurilor cînd Avocatul Poporului poate prelungi acest termen, dar nu mai mult decît cu un an;

b) care este în procedură judiciară pentru examinare în fond, cu excepția cererilor privind acțiunile și/sau inacțiunile judecătorului;

c) a cărei examinare ține de competența altor organe (intentarea urmăririi penale, explicarea deciziei judecătorești);

d) pe cauză adjudecată, pe care există o sentință sau o hotărâre judecătorească în fond;

e) depusă de o persoană declarată incapabilă prin hotărâre judecătorească;

f) care conține calomnii și insulte, discreditează autoritățile statului în general, autoritățile locale, asociațiile de cetățeni și reprezentanții lor, care instigă la ură națională, rasială, religioasă și la alte acțiuni pentru care se prevede răspundere conform legii."

Articolul 25

Acțiunile procesuale ale Avocatului Poporului

„(1) În baza rezultatelor examinării sesizării, Avocatul Poporului este în drept:

a) să adreseze în instanța de judecată o cerere în apărarea intereselor petiționarului ale cărui drepturi și libertăți fundamentale au fost încălcate;

b) să intervină pe lângă autoritățile competente cu un demers pentru intentarea unei proceduri disciplinare sau penale în privința persoanei cu funcție de răspundere care a comis încălcări ce au generat lezarea drepturilor și libertăților omului;

c) să sesizeze procurorul referitor la săvârșirea contravenției prevăzute la art. 320 din Codul contravențional al Republicii Moldova;

d) să sesizeze persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile asupra cazurilor de neglijență în serviciu, de încălcare a eticii de serviciu, de tergiversare și birocratism.

(2) Avocatul Poporului este în drept să înainteze o acțiune în instanța de judecată în legătură cu faptele depistate de încălcare în masă sau gravă a drepturilor și libertăților omului. Cererea de chemare în judecată depusă de Avocatul Poporului este scutită de taxa de stat.

(3) Avocatul Poporului poate interveni în proces pentru a pune concluzii în vederea apărării drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale persoanelor.”

12. Prevederile relevante ale Codului civil al Republicii Moldova nr. 1107-XV din 6 iunie 2002 (M.O., 2002, nr. 82-86, art.661) sunt următoarele:

Articolul 24

Declararea incapacității persoanei fizice

„(1) Persoana care în urma unei tulburări psihice (boli mintale sau deficiențe mintale) nu poate conștientiza sau dirija acțiunile sale poate fi declarată de către instanța de judecată ca incapabilă. Asupra ei se instituie tutela.

[...]”

13. Prevederile relevante ale Codului de procedură civilă al Republicii Moldova nr. 225-XV din 30 mai 2003 (M.O., 2013, nr. 130-134, art.415) sunt următoarele:

Articolul 58

Capacitatea de exercițiu al drepturilor procedurale civile

„(1) Capacitatea de a-și exercita în volum deplin, personal sau printr-un reprezentant drepturile și obligațiile procedurale în judecată (capacitatea de exercițiu al drepturilor procedurale civile) o au persoanele fizice de la vârsta de 18 ani, precum și persoanele juridice, iar în cazurile prevăzute de lege, entitățile care nu au personalitate juridică, dar dispun de organe de conducere proprii.

(2) Actele de procedură efectuate de minorii cu vârste cuprinse între 14 și 18 ani sau de adulții cu capacitatea de exercițiu limitată sînt lovite de nulitate relativă. Reprezentantul legal al minorului sau curatorul adultului cu capacitatea de exercițiu limitată poate să confirme toate aceste acte sau numai o parte dintre ele. Instanța judecătorească va acorda un termen pentru confirmarea actelor. Dacă actele nu sînt confirmate în termenul stabilit, se va dispune anularea acestora.

(2¹) Actele de procedură efectuate de minorii cu vârste de până la 14 ani sau de adulții declarați incapabili sînt nule.

(3) Minorul care a atins vârsta de 16 ani poate să-și exercite personal drepturile procedurale și să-și îndeplinească obligațiile procedurale de sine stătător în cazul declarării capacității depline de exercițiu (emancipării) sau al încheierii căsătoriei.

(4) Drepturile, libertățile și interesele legitime ale minorilor cu vârsta între 14 și 18 ani, precum și ale adulților limitați în capacitatea de exercițiu, sînt apărute în instanța judecătorească de părinți, înfietorii sau curatorii lor, instanța fiind obligată să introducă în astfel de pricini minorii sau adulții limitați în capacitatea de exercițiu.

(5) În cazurile prevăzute de lege, în pricinile ce nasc din raporturi juridice civile, matrimoniale, familiale, de muncă și din alte raporturi juridice, minorii își apără personal în judecată drepturile, libertățile și interesele legitime. Instanța constată necesitatea introducerii în proces a reprezentantului legal al minorului.

(6) Drepturile, libertățile și interesele legitime ale minorilor de până la 14 ani, precum și ale adulților declarați incapabili în modul stabilit de lege, sînt apărute în instanță de reprezentanții lor legali - părinți, înfietori, tutori, curatori, de administrația instituțiilor de educare, a instituțiilor curative sau de protecție socială.”

Articolul 302 Depunerea cererii

„[...]

(2) Procesul privind declararea incapacității persoanei din cauza unei tulburări psihice (boli mintale sau deficiențe mintale) poate fi pornit la cererea membrilor ei de familie, a rudelor apropiate (părinți, copii, frați, surori, bunei), indiferent de faptul că domiciliază ori nu în comun cu aceasta, sau la solicitarea organului de tutelă și curatelă, a instituției de psihiatrie (psihoneurologie), a procurorului.

[...]”

14. Prevederile relevante ale Legii nr. 190-XIII din 19 iulie 1994 cu privire la petiționare (M.O., 2003, nr. 6-8, art.23) sunt următoarele:

„Art. 3 - [...]

(2) Modul de examinare a cererilor privind încălcările drepturilor și libertăților constituționale ale omului se reglementează de legislația cu privire la avocații parlamentari.”

„Art. 10 - (1) Petițiile trebuie să fie semnate de autor, indicându-se numele, prenumele și domiciliul. Petițiile în formă electronică conțin informații privind numele, prenumele, domiciliul și adresa electronică a petiționarului.

(2) Petițiile ce nu întrunesc condițiile prevăzute la alin. (1) se consideră anonime și nu se examinează.

(3) Organul sau persoana oficială are dreptul să nu examineze în fond petițiile care conțin un limbaj necenzurat sau ofensator, amenințări la securitatea națională, la ordinea publică, la viața și sănătatea persoanei oficiale, precum și a membrilor familiei acesteia.

(4) Petițiile care conțin amenințări la securitatea națională, la ordinea publică, la viața și sănătatea persoanei oficiale și a membrilor familiei acesteia, precum și amenințări la adresa altor organe și/sau a altor persoane oficiale sau grupuri de persoane, se vor remite organelor de drept competente.

(5) Dacă textul petiției nu este lizibil și nu poate fi citit sau petiția conține informații insuficiente și neconcludente referitor la problema abordată, petiția nu se va examina, iar organul sau persoana oficială va informa petiționarul despre motivul neexaminării, în cazul în care numele și adresa indicate pot fi citite.”

15. Prevederile relevante ale Legii nr. 60 din 30 martie 2012 privind incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități (M.O., 2012, nr. 155-159, art.508) sunt următoarele:

Articolul 10

Apărarea drepturilor persoanelor cu dizabilități și răspunderea pentru încălcarea acestora

„[...]

(2) Respectarea prevederilor Convenției ONU privind drepturile persoanelor cu dizabilități de către autoritățile publice centrale și locale, de către instituții și întreprinderi indiferent de tipul de proprietate, de către asociațiile obștești și persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelele este asigurată de societatea civilă și de avocatul parlamentar conform legislației în vigoare.

[...]”

B. Legislația internațională

16. Prevederile relevante ale Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale (încheiată la Roma la 4 noiembrie 1950 și ratificată de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 1298-XIII din 24 iulie 1997) sunt următoarele:

Articolul 14

Interzicerea discriminării

„Exercitarea drepturilor și libertăților recunoscute de prezenta convenție trebuie să fie asigurată fără nici o deosebire bazată, în special, pe sex, rasă, culoare, limbă, religie, opinii politice sau orice alte opinii, origine națională sau socială, apartenență la o minoritate națională, avere, naștere sau orice altă situație.”

17. Prevederile relevante ale Convenției ONU privind drepturile persoanelor cu dizabilități (adoptată la New York la 13 decembrie 2006 și ratificată de Republica Moldova prin Legea nr. 166 din 9 iulie 2010) sunt următoarele:

Articolul 1

Obiective

„[...]

Persoanele cu dizabilități includ persoanele care au handicap fizic, mintal, intelectual sau senzorial, permanent care în interacțiune cu alte obstacole poate împiedica participarea lor eficientă la viața socială, în aceeași măsură ca și alți cetățeni.”

Articolul 4

Obligații generale

„1. Statele Participante își asumă responsabilitatea de a asigura și promova exercitarea deplină a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului pentru toate persoanele cu dizabilități și fără nici un fel de discriminare din cauza dizabilității. În acest scop, Statele Participante se obligă să:

- (a) Adopte toate măsurile legislative, administrative și alte măsuri corespunzătoare pentru implementarea drepturilor recunoscute în această Convenție;
- (b) Întreprindă toate măsurile corespunzătoare, inclusiv măsuri referitoare la legislație, pentru modificarea sau abolirea legilor, regulilor și obiceiurilor existente, care constituie discriminare a persoanelor cu dizabilități;

[...]”

18. Prevederile relevante ale Recomandării nr. R (99)4 a Comitetului de Miniștri al CE privind principiile protecției juridice a adulților incapabili, din 23 februarie 1999, sunt următoarele:

Principiul 2

„1. Măsuri de protecție și alte mecanisme juridice destinate asigurării protecției intereselor personale și economice a adulților incapabili ar trebui să fie suficient de largi și suplimentare pentru a permite adoptarea unor soluții juridice oportune diferitor grade de incapacitate și varietății situațiilor.

2. Măsuri de protecție sau alte mecanisme juridice oportune ar trebui să fie prevăzute în caz de urgență.

[...]

5. Totalitatea măsurilor de protecție propuse ar trebui să comporte dispoziții limitându-se la un act specific și fără a necesita delegarea unui reprezentant sau a unui reprezentant împuternicit cu depline puteri.”

Principiul 3

„1. Cadrul legislativ ar trebui, la maxim posibil, să recunoască că diferite grade de incapacitate pot să existe și că incapacitatea poate varia în timp. Drept urmare, o măsură de protecție nu ar trebui automat să conducă la o restricționare totală a capacității juridice. Totuși, o limitare a acestora din urmă ar trebui să fie posibilă atunci când în mod evident apare necesitatea protecției persoanei în cauză.

2. În particular, o măsură de protecție nu ar trebui în mod automat să priveze persoana în cauză de dreptul la vot, de a testa, de a da sau nu acordul său la o anumită intervenție ce privește sănătatea sa, sau de a lua orice altă decizie cu caracter personal, în orice moment, în măsura în care capacitatea sa îi permite.”

ÎN DREPT

19. Din conținutul sesizării, Curtea observă că articolul 21 alin. (5) lit. e) din Legea nr. 52 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsman) vizează în esență interzicerea sesizării directe a Avocatului Poporului de către persoanele declarate incapabile prin hotărâri judecătorești, cererile acestora nefiind acceptate spre examinare.

20. Astfel, sesizarea se referă la un ansamblu de elemente și principii cu valoare constituțională interconexe, precum dreptul de petiționare, principiul egalității și limitele de restrângere a drepturilor și libertăților persoanelor, raportate la obligația primordială a statului de a asigura respectarea și ocrotirea persoanei.

A. ADMISIBILITATEA

21. În conformitate cu decizia sa din 11 septembrie 2014, Curtea a reținut că, în temeiul articolului 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, articolului 4 alin. (1) lit. a) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și articolului 4 alin. (1) lit. a) din Codul Jurisdicției Constituționale, sesizarea privind controlul constituționalității legilor ține de competența Curții Constituționale.

22. Articolele 25 lit. i) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. i) din Codul Jurisdicției Constituționale abilitază avocatul parlamentar cu dreptul de a sesiza Curtea Constituțională.

23. În cadrul ședinței publice a Curții, reprezentantul Parlamentului a contestat competența avocatului parlamentar de a susține sesizarea, pe motiv că mandatul acestuia a expirat, și deși Parlamentul nu a numit Avocatul Poporului, potrivit dispozițiilor finale ale Legii nr. 52 din 3 aprilie 2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul), avocații parlamentari al căror mandat a expirat nu își mai pot continua activitatea.

24. Astfel, deoarece mandatul dlui Anatolie Munteanu a expirat, în ședința plenară publică a Curții sesizarea a fost susținută de dl Tudor Lazăr, avocat parlamentar, mandatul căruia nu a expirat.

25. Curtea reține că prerogativa cu care a fost investită prin articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție presupune stabilirea corelației dintre normele legislative și textul Constituției, ținând cont de principiul supremației acesteia.

26. Curtea observă că obiectul controlului constituționalității îl constituie articolul 21 alin. (5) lit. e) din Legea nr. 52 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsman), care interzice persoanelor declarate incapabile prin hotărâre judecătorească de a sesiza personal Avocatul Poporului.

27. Curtea constată că prevederile contestate nu au mai făcut obiect al controlului constituționalității.

28. Prin urmare, Curtea apreciază că sesizarea nu poate fi respinsă ca inadmisibilă și nu există nici un temei de sistare a procesului, în conformitate cu prevederile articolului 60 din Codul Jurisdicției Constituționale.

29. Astfel, pentru a elucida corespunderea dispozițiilor contestate cu normele constituționale, Curtea va opera, în special, cu prevederile articolului 52 combinat cu articolele 16 și 54 din Constituție, precum și cu principiile statuate de instrumentele internaționale în materie.

B. FONDUL CAUZEI

PRETINSA ÎNCĂLCARE A ARTICOLULUI 52 COMBINAT CU ARTICOLELE 16 ȘI 54 DIN CONSTITUȚIE

30. Autorul sesizării a menționat că prevederile contestate încalcă articolul 52 din Constituție, potrivit căruia:

„(1) Persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei.

(2) Statul răspunde patrimonial, potrivit legii, pentru prejudiciile cauzate prin erorile săvârșite în procesele penale de către organele de anchetă și instanțele judecătorești.”

31. De asemenea, autorul sesizării a pretins că prevederile contestate vin în contradicție cu articolul 16 din Constituție, potrivit căruia:

„(1) Respectarea și ocrotirea persoanei constituie o îndatorire primordială a statului.

(2) Toți cetățenii Republicii Moldova sînt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială.”

32. În opinia autorului sesizării, prevederile supuse controlului constituționalității contravin și articolului 54 din Constituție, care prevede:

„(1) În Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului.

(2) Exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât 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 confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției.

(3) Prevederile alineatului (2) nu admit restrângerea drepturilor proclamate în articolele 20-24.

(4) Restrângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.”

1. Argumentele autorului sesizării

33. Autorul sesizării menționează că interdicția impusă de lege Avocatului Poporului de a primi spre examinare cererile depuse de persoane declarate incapabile încalcă principiul egalității tuturor cetățenilor în fața legii și a autorităților publice și lipsește o categorie importantă de persoane de măsuri de protecție adecvate, venind în contradicție cu prevederile art. 52 alin. (1) combinat cu art. 16 și art. 54 din Constituție, art. 7 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, art. 26 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, art. 12 din Convenția ONU privind drepturile persoanelor cu dizabilități.

34. Astfel, autorul sesizării afirmă că universalitatea recunoașterii și apărării drepturilor omului impune în mod necesar aplicarea lor egală pentru toți indivizii. Or, prin ratificarea pactelor și tratatelor privitoare la drepturile omului, Republica Moldova s-a angajat să respecte, să promoveze și să realizeze dreptul la egalitate și să ofere protecție legală efectivă împotriva discriminării tuturor persoanelor prezente pe teritoriul său.

35. De asemenea, autorul sesizării susține că prin norma contestată a Legii nr.52 din 3 aprilie 2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul) s-a înregistrat un regres de la nivelul deja atins de asigurare a egalității. Astfel, instituția Ombudsmanului a devenit unica autoritate publică pentru care legiuitorul a stabilit interdicția de a examina cererile depuse de persoanele declarate incapabile printr-o hotărâre judecătorească.

36. În opinia autorului sesizării, statul nu a realizat acțiunea pozitivă pentru a asigura șanse egale unui grup de persoane cu dizabilități mintale pentru a profita de oportunitățile de acces la beneficiile oferite de societate, în special de acces la Avocatul Poporului. Or, prevederea contestată comportă un efect pronunțat nefavorabil pentru un grup protejat, plasându-l într-o situație specială dezavantajoasă.

37. Totodată, potrivit autorului sesizării, restrângerea acestui drept nu se încadrează nici în limitele articolului 54 din Constituție.

2. Argumentele autorităților

38. Președintele Republicii Moldova, în poziția sa scrisă, a menționat că, prin exceptarea de la examinare de către Avocatul Poporului a cererilor depuse de persoanele incapabile, Parlamentul a urmărit scopul protejării intereselor acestora, ceea ce este în acord cu prevederile articolului 12 din Convenția ONU privind drepturile persoanelor cu dizabilități, iar norma articolului 21 alin. (5) lit. e) din Legea cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul) nu contravine articolelor 16, 52 și 54 din Constituție.

39. Parlamentul, în opinia prezentată, menționează că, prin limitarea dreptului persoanei incapabile de a sesiza Avocatul Poporului, legiuitorul nu a urmărit scopul de a submina dreptul la egalitate pentru această categorie de cetățeni, ci din contra – de a o proteja.

40. Potrivit opiniei Guvernului, prin stabilirea unei astfel de restrângeri, persoanele cu dizabilități mintale sunt lipsite practic de posibilitatea de a-și

apăra drepturile, deoarece adresarea unei cereri Avocatului Poporului reprezintă un instrument important de apărare împotriva abuzurilor din partea tutorilor. Astfel, în contextul angajamentelor asumate de Republica Moldova prin ratificarea Convenției ONU privind drepturile persoanelor cu dizabilități, această restrângere de neadmitere spre examinare a cererilor depuse de către persoanele incapabile nu asigură respectarea drepturilor persoanelor cu dizabilități stabilite de Convenție.

41. Guvernul conchide că norma contestată este discriminatorie prin neasigurarea respectării drepturilor garantate de Constituția Republicii Moldova și cele prescrise de Convenția ONU privind drepturile persoanelor cu dizabilități.

3. Aprecierea Curții

Principii generale

42. Curtea reține că, potrivit articolului 1 alin. (3) din Constituție, **demnitatea persoanei constituie o valoare fundamentală.**

43. La fel, potrivit art. 16 din Constituție, respectarea și ocrotirea persoanei constituie o îndatorire primordială a statului.

44. Conform art. 15 din Legea Supremă, cetățenii beneficiază de drepturile și de libertățile consacrate prin Constituție și prin alte legi și au obligațiile prevăzute de acestea. Această normă orientează activitatea autorităților statului spre asigurarea respectării drepturilor fiecărei persoane. Cetățeanul dispune de pârghii constituționale orientate spre a-i asigura un comportament activ în raport cu autoritățile publice.

45. În acest sens, Curtea menționează că articolul 52 alin. (1) din Constituție acordă cetățenilor Republicii Moldova dreptul de a se adresa autorităților publice prin petiții.

46. În Hotărârea nr. 25 din 17 septembrie 2013 Curtea a menționat:

„39. [...] norma constituțională [articolul 52 alin. (1)] oferă cetățenilor dreptul de a intra în relație directă cu autoritățile statului din proprie inițiativă și posibilitatea de a-și apăra drepturile lezate”.

47. Prevederile constituționale referitoare la instituția petiționării sunt dezvoltate în Legea nr. 190-XIII din 19 iulie 1994 cu privire la petiționare, care stabilește modalitatea de examinare a petițiilor cetățenilor Republicii Moldova și, respectiv, ale organizațiilor legal constituite, adresate organelor de stat, întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor.

48. Curtea reține că dreptul de petiționare nu este un drept absolut, acesta, analizat prin prisma articolului 54 alin. (3) din Constituție, admite restrângeri. Cu toate acestea, limitările operate de către legiuitor nu trebuie să fie de așa natură încât să aducă atingere însăși substanței dreptului de petiționare.

49. Astfel, Curtea menționează că orice limitare adusă dreptului de petiționare nu va fi compatibilă cu prevederile articolului 52 din Legea

Supremă dacă nu este prevăzută de lege, nu urmărește un scop legitim și dacă nu există un raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele folosite și scopul urmărit.

- *Aplicarea principiilor enunțate în prezenta cauză*

50. Curtea reține că la 3 aprilie 2014 Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea nr. 52 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul).

51. Potrivit articolului 1 alin. (1) al legii, Avocatul Poporului (Ombudsmanul) asigură respectarea drepturilor și libertăților omului de către autoritățile publice, de către organizații și întreprinderi, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, de către organizațiile necomerciale și de către persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile.

52. Totodată, potrivit articolului 1 alin. (2) al legii, Avocatul Poporului contribuie la apărarea drepturilor și libertăților omului prin prevenirea încălcării acestora, prin monitorizarea și raportarea modului de respectare a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului la nivel național, prin perfecționarea legislației ce ține de domeniul drepturilor și libertăților omului, prin colaborarea internațională în acest domeniu, prin promovarea drepturilor și libertăților omului și a mecanismelor de apărare a acestora, prin aplicarea procedurilor reglementate de prezenta lege.

53. Din normele citate *supra*, Curtea reține că direcțiile de activitate ale instituției Ombudsmanului se află în **sfera asigurării respectării protecției drepturilor și libertăților omului.**

54. Curtea reține că instituția Ombudsmanului este garantul dezvoltării democratice, fiind mediatorul dintre societate și administrația de stat în vederea asigurării dialogului, dar și vegherii asupra respectării valorilor universale consacrate privind drepturile și libertățile omului.

55. Curtea menționează că, potrivit articolului 18 alin. (1) din Legea nr. 52, Avocatul Poporului examinează cererile persoanelor fizice, indiferent de cetățenie, vârstă, sex, apartenență politică sau convingeri religioase, care locuiesc permanent, se află ori s-au aflat temporar pe teritoriul țării, ale căror drepturi și libertăți se presupune că au fost încălcate.

56. În virtutea articolului 25 din Legea nr. 52 din 3 aprilie 2014, în baza rezultatelor examinării sesizării, Avocatul Poporului este în drept **să adreseze în instanța de judecată o cerere în apărarea intereselor petiționarului, ale cărui drepturi și libertăți fundamentale au fost încălcate.** La fel, potrivit articolului citat, avocatul poporului dispune de dreptul de a interveni pe lângă autoritățile competente cu un demers pentru intentarea unei proceduri disciplinare sau penale în privința persoanei cu funcție de răspundere care a comis încălcări ce au generat lezarea drepturilor și libertăților omului; de a sesiza persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile asupra cazurilor de neglijență în serviciu, de încălcare a eticii de serviciu, de tergiversare și birocratism.

57. În același timp, Curtea constată că articolul 21 alin. (5) din lege enumeră exhaustiv circumstanțele în a căror prezență cererea adresată Ombudsmanului nu va fi primită spre examinare, printre acestea regăsindu-se și situația în care cererea este **depusă de o persoană declarată incapabilă prin hotărâre judecătorească** (lit. e)).

58. Astfel, din norma articolului 21 alin. (5) lit. e) rezultă că persoana declarată incapabilă printr-o hotărâre judecătorească nu poate beneficia de unul din remediile efective de protecție a drepturilor și libertăților, și anume de dreptul de a sesiza Ombudsmanul. Cu referire la această categorie de persoane, prin prisma articolului 19 alin. (2), sesizarea poate fi depusă doar de către reprezentantul petiționarului.

59. Curtea constată că Legea nr. 1349-XIII din 17 octombrie 1997, care a precedat noua Lege cu privire la Avocatul Poporului, nu prevedea asemenea restricții.

60. În același timp, Curtea menționează că inițial norma contestată nu se regăsea în proiectul Legii cu privire la Avocatul Poporului, prezentat Parlamentului de către Guvern, aceasta fiind propusă de către Comisia pentru drepturile omului și relații interetnice. Totodată, din conținutul sintezei anexate la raportul Comisiei respective nu poate fi dedus scopul legitim și rațiunea care au determinat adoptarea prevederii legale.

61. Curtea reține că, potrivit cadrului legal, pentru declararea incapacității persoanei drept temei constituie tulburarea psihică, care se poate manifesta atât printr-o boală mintală, cât și printr-o deficiență mintală.

62. Astfel, în conformitate cu prevederile articolului 24 alin. (1) din Codul civil, persoana care în urma unei tulburări psihice (boli mintale sau deficiențe mintale) nu poate conștientiza sau dirija acțiunile sale poate fi declarată de către instanța de judecată ca incapabilă. Asupra ei se instituie tutela.

63. Curtea reține că, potrivit art. 12 paragraful 1 din Convenția ONU privind drepturile persoanelor cu dizabilități, adoptată la New York la 13 decembrie 2006 și ratificată de către Republica Moldova prin Legea nr. 166 din 9 iulie 2010, ***persoanele cu dizabilități au dreptul să fie recunoscute oriunde ca persoane cu drepturi în fața legii.***

64. Curtea menționează că, potrivit Convenției ONU privind drepturile persoanelor cu dizabilități, în categoria persoanelor cu dizabilități se includ persoanele care au **handicap** fizic, **mental**, intelectual sau senzorial, permanent, care în interacțiune cu alte obstacole poate împiedica participarea lor eficientă la viața socială, în aceeași măsură ca și alți cetățeni.

65. Obiectivul Convenției menționate este de a promova, proteja și asigura exercitarea deplină și egală de către toate persoanele cu dizabilități a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, precum și de a promova respectarea demnității inerente a acestora.

66. În vederea asigurării incluziunii sociale a persoanelor cu dizabilități, a fost adoptată Legea nr. 60 din 30 martie 2012 cu privire la incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități.

67. Potrivit articolului 10 alin. (2) din Legea nr. 60 din 30 martie 2012, **respectarea prevederilor Convenției ONU privind drepturile persoanelor cu dizabilități** de către autoritățile publice centrale și locale, de către instituții și întreprinderi, indiferent de tipul de proprietate, de către asociațiile obștești și persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelele **este asigurată** de societatea civilă și **de avocatul parlamentar conform legislației în vigoare**.

68. Astfel, Curtea menționează că legea respectivă, fiind adoptată în vederea implementării Convenției ONU, statuează expres că **respectarea drepturilor persoanelor cu dizabilități** (în care se include și categoria persoanelor cu handicap mintal) **urmează a fi asigurată inclusiv de către ombudsman**.

69. La fel, Curtea reține că, în conformitate cu articolul 3 alin. (2) din Legea nr. 190 cu privire la petiționare, **modul de examinare a cererilor** privind încălcările drepturilor și libertăților constituționale ale omului **se reglementează de legislația cu privire la avocații parlamentari**.

70. Contrar respectivelor prevederi, Curtea reține că art.21 alin. (5) lit.e) din Legea nr.52 din 3 aprilie 2014 instituie o limitare în drepturile persoanelor declarate incapabile prin hotărâre judecătorească de a se adresa instituției ombudsmanului pentru apărarea drepturilor încălcate.

71. Curtea reiterează că, potrivit art. 16 din Constituție, respectarea și ocrotirea persoanei constituie o îndatorire primordială a statului. Toți cetățenii Republicii Moldova sînt egali în fața legii și a autorităților publice.

72. La fel, Curtea reține că, potrivit art.54 alin. (2) din Constituție, exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât 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 confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției.

73. Prin raportarea normei contestate la norma constituțională, Curtea nu poate identifica nici unul din scopurile enunțate care ar permite restrângerea dreptului la petiționare, astfel instituindu-se un tratament diferențiat între persoanele incapabile și cele cu capacitate de exercițiu deplină fără a se urmări un scop legitim și fără existența unei justificări obiective și rezonabile.

74. În același timp, în conformitate cu prevederile articolului 54 alin. (4) din Constituție, restrângerea nu poate atinge existența dreptului sau libertății.

75. Curtea reține că, deși persoanele pot fi declarate incapabile printr-un act judecătoresc, acest fapt nu poate antrena atingerea demnității

persoanelor care constituie subiectul unei protecții absolute. Prin prisma garantării demnității tuturor persoanelor, posibilitatea unei activități de sine stătătoare în societate, prin oferirea oportunităților de a se dezvolta și proteja propriile drepturi și libertăți, urmează a fi asigurată implicit persoanelor incapabile.

76. Curtea menționează că instituția ombudsmanului este o instituție cu caracteristici juridice particulare, singura care supraveghează administrația în relația sa cu cetățeanul. Curtea nu poate accepta intervenția legiuitorului, prin care s-a instituit excepția neexaminării petițiilor depuse de către persoanele incapabile în adresa Avocatului Poporului, astfel acestea din urmă fiind lipsite de un remediu efectiv privind protecția drepturilor sale.

77. Or, respectivele persoane sunt expuse unui potențial grad de vulnerabilitate, risc și abuz, fapt ce implică necesitatea instituirii mecanismelor de protecție și o intervenție prudentă și diligentă din partea statului.

78. Curtea reține că necesitatea instituirii dreptului persoanelor declarate incapabile de a sesiza Avocatul Poporului se justifică cu atât mai mult prin faptul că anume pe lângă Oficiul Avocatului Poporului a fost creat în calitate de mecanism național Consiliul pentru prevenirea torturii, în conformitate cu Protocolul opțional la Convenția împotriva torturii și a altor pedepse ori tratamente cu cruzime, inumane sau degradante.

79. Respectiv, în scopul asigurării protecției persoanelor împotriva torturii și a altor pedepse ori tratamente cu cruzime, inumane sau degradante, Avocatul Poporului asigură efectuarea de către membrii Consiliului a vizitelor preventive și de monitorizare în locurile unde se află sau se pot afla persoane private de libertate, printre acestea regăsindu-se și instituțiile în care sunt plasate persoanele incapabile.

80. Suplimentar, Curtea reține că dreptul persoanelor incapabile de a sesiza Avocatul Poporului reprezintă un important instrument de apărare împotriva abuzurilor din partea tutorelui. Or, respectiva stare de fapt nu poate antrena pierderea dreptului de a demonstra și semnală eventualele rele tratamente sau abuzuri.

81. Curtea menționează că riscul, prin adoptarea normei contestate, a eventualelor abuzuri este contrară prevederilor articolului 12 paragraful 4 din Convenția ONU privind drepturile persoanelor cu dizabilități, care stabilește:

”Statele părți se vor asigura că toate măsurile legate de exercitarea capacității juridice prevăd protecția adecvată și eficientă pentru prevenirea abuzurilor, conform legislației internaționale privind drepturile omului. **O astfel de protecție va garanta că măsurile referitoare la exercitarea capacității juridice respectă drepturile, voința și preferințele persoanei, nu prezintă conflict de interese** și nu au o influență necorespunzătoare, sunt proporționale și adaptate la situația persoanei, se aplică pentru cea mai scurtă perioadă posibilă și se supun revizuirii periodice de către o autoritate competentă, independentă și imparțială sau de către un organ juridic. Măsurile de protecție vor fi proporționale cu gradul în care asemenea măsuri afectează drepturile și interesele persoanei.”

82. Curtea menționează că sub aspectul noilor abordări ale instrumentelor internaționale, mecanismele juridice destinate asigurării protecției intereselor persoanelor incapabile urmează a fi suficient de largi pentru a permite adoptarea unor soluții juridice oportune diferitelor grade de incapacitate și varietății situațiilor.

83. Principiul 2 al Recomandării nr. R (99)4 a Comitetului de Miniștri al CE privind principiile protecției juridice a adulților incapabili, din 23 februarie 1999, stabilește:

„[...]”

5. Totalitatea măsurilor de protecție propuse ar trebui să comporte dispoziții limitându-se la un act specific și fără a necesita delegarea unui reprezentant sau a unui reprezentant împuternicit cu depline puteri.”

84. Totodată, potrivit principiului 3 al aceleiași Recomandări:

„1. Cadrul legislativ ar trebui, la maxim posibil, să recunoască că diferite grade de incapacitate pot să existe și că incapacitatea poate varia în timp. Drept urmare, o măsură de protecție nu ar trebui automat să conducă la o restricționare totală a capacității juridice. Totuși, o limitare a acesteia din urmă ar trebui să fie posibilă atunci când în mod evident apare necesitatea protecției persoanei în cauză.

[...]”

85. În contextul celor menționate, Curtea subliniază **necesitatea creșterii pe cât e posibil a autonomiei persoanelor care suferă de tulburări mintale în activitățile desfășurate și măsurile întreprinse, potrivit standardelor consacrate de actele internaționale în domeniu.**

86. Prin limitele permise de art. 4 din Constituție de a aplica și interpreta dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile omului în concordanță cu actele internaționale la care Republica Moldova este parte, Curtea reiterează primatul și aplicabilitatea directă a actelor internaționale în domeniul drepturilor omului în cazul existenței unor divergențe cu cadrul normativ național.

87. Curtea menționează că dreptul la petiționare este unul din importantele drepturi ale persoanei declarate incapabilă, deoarece acesta, odată pus în aplicare, are o importanță decisivă pentru exercitarea tuturor drepturilor și libertăților afectate de incapacitate.

88. Prin restricția impusă persoanelor incapabile de a sesiza Avocatul Poporului, **Curtea reține regresul statului în respectarea drepturilor și libertăților acestei categorii de persoane, contrar importanței pe care textele internaționale cu privire la protecția persoanelor care suferă de tulburări mintale o acordă creșterii pe cât e posibil a autonomiei acestora în activitățile desfășurate și măsurile întreprinse.**

89. În concluzie, Curtea reține că limitarea accesului direct al unei persoane declarate incapabilă printr-o hotărâre judecătorească la instituția Avocatului Poporului constituie o intervenție din partea legiuitorului în conținutul dreptului de petiționare, care afectează însăși substanța sa și nu

urmărește un scop legitim, fapt contrar articolelor 52, 16 și 54 din Constituție.

Din aceste motive, în temeiul articolelor 140 din Constituție, 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 6, 61, 62 lit. a) și 68 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

HOTĂRĂȘTE:

1. *Se admite* sesizarea avocatului parlamentar pentru controlul constituționalității prevederilor legale referitoare la excluderea examinării de către Avocatul Poporului a cererilor depuse de către persoana declarată incapabilă prin hotărâre judecătorească.

2. *Se declară neconstituțional* articolul 21 alin. (5) lit. e) din Legea nr. 52 din 3 aprilie 2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul).

3. 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.

Președinte

Alexandru TĂNASE

Chișinău, 13 noiembrie 2014
HCC nr. 27
Dosarul nr. 42a/2014