

CENTRUL PENTRU DREPTURILE OMULUI DIN MOLDOVA



ЦЕНТР ПО ПРАВАМ
ЧЕЛОВЕКА В
МОЛДОВЕ

THE CENTER FOR
HUMAN RIGHTS
OF MOLDOVA



MD-2012, Moldova, Chișinău,
str. Sfaturii, 16

Tel: 234 – 800; Fax: 225 – 442
E-mail: cpdom@mdl.net

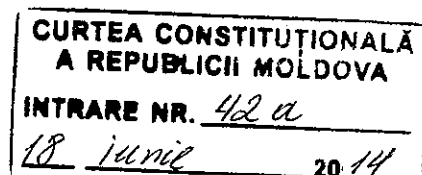
18.06.14 nr. 01-10/6
la nr. _____ din _____

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
A REPUBLICII MOLDOVA

str. Alexandru Lăpușneanu nr. 28,
Chișinău MD 2004,
Republica Moldova

SESIZARE

Prezentată în conformitate cu art. 25 lit. c) și art. 25¹ din Legea nr. 317-XIII din 13 decembrie 1994 cu privire la Curtea Constituțională, art. 7¹, art.38 alin. (1) lit. c) și art.39 din Codul Jurisdicției Constituționale nr. 502-XIII din 16 iunie 1995, art. 26 din Legea cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul) nr. 52 din 03.04.2014, art. 7 alin. 3) din Legea cu privire la statutulo persoanelor cu funcții de demnitate publică nr. 199 din 16.07.2010.



I. AUTORUL SESIZĂRII

Anatolie Munteanu

Avocat parlamentar, director al Centrului pentru Drepturile Omului

Municipiul Chișinău, str. Sfatul Țării 16

Tel: 022 234800; 022 222224

Fax: 022 225442

II. OBIECTUL SESIZĂRII

Prezenta sesizare are ca obiect de examinare sintagma ”depusă de o persoană declarată incapabilă printr-o hotărîre judecătorească” din art. 21 alin. (5) lit. e) al Legii cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul) nr. 52 din 03 aprilie 2014.

III. EXPUNEREA PRETINSELOR ÎNCĂLCĂRI ALE CONSTITUȚIEI, PRECUM ȘI A ARGUMENTELOR ADUSE ÎN SPRIJINUL ACESTOR AFIRMAȚII

Confirmînd adeziunea la Declarația Universală a Drepturilor Omului, la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, la alte acte juridice internaționale cu privire la drepturile omului, la 3 aprilie 2014 Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea nr. 52 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul), intrată în vigoare la 9 mai 2014.

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. În activitatea sa, Avocatul Poporului se conduce de Constituția Republicii Moldova, de Legea cu privire la Avocatul Poporului, de alte legi ale Republicii Moldova, precum și de tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte.

În exercitarea atribuțiilor, Avocatul Poporului recepționează și examinează cererile cu privire la încălcarea drepturilor și libertăților omului, 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, contribuie la soluționarea pe cale amiabilă a conflictelor între autorități publice și persoane fizice.

În exercitarea mandatului său, Avocatul poporului are dreptul să reprezinte persoanele fizice sau grupurile de persoane fizice în fața autorităților publice și instanțelor de judecată în cazurile complexe ce țin de drepturile și libertățile omului sau în cazurile de interes public.¹ Avocatul Poporului examinează cererile persoanelor fizice, indiferent de cetățenie, vîrstă, 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 Moldova².

Astfel, competența de examinare a cererilor este una dintre atribuțiile de bază ale Avocatului Poporului.

În opinia mea, interdicția impusă 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 un segment important 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.

Dreptul la egalitate în fața legii și protecția tuturor împotriva discriminării reprezintă norme fundamentale ale legislației internaționale în materia drepturilor omului:

- principiile proclamate în Carta Națiunilor Unite recunosc demnitatea și valoare intrinsece cât și drepturile egale și inalienabile ale tuturor membrilor familiei umane drept fundamentul libertății, justiției și păcii în lume;
- articolul 1 din Declarația Universală a Drepturilor Omului proclamă că toate ființele umane sînt născute libere și egale în demnitate și drepturi;
- articolul 26 al Pactului internațional cu privire la drepturile civile și politice recunoaște dreptul de egalitate în fața legii ca un drept al omului autonom și obligația corelată a statelor de a realiza acest drept;
- articolul 12 din Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități oferă o descriere detaliată a conținutului dreptului de egalitate în fața legii.

Astfel, universalitatea recunoașterii și apărării drepturilor omului impune în mod necesar aplicarea lor egală pentru toți indivizii. Aceasta înseamnă că drepturile și libertățile fundamentale sunt recunoscute tuturor indivizilor, fără nicio deosebire, oricare ar fi izvorul ei, adică fără nicio discriminare.

Dreptul la egalitate este recunoscut ca dreptul tuturor ființelor umane de a fi egale în demnitate, de a fi tratate cu respect și considerație și de a participa în condiții

¹ Art. 11 lit. f) din legea cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul) nr. 52 din 03 aprilie 2014

² Art. 18 alin. (1) din legea cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul) nr. 52 din 3 aprilie 2014

de egalitate cu ceilalți la orice aspect al vieții economice, sociale, politice, culturale sau civile; dreptul la egalitate se aplică în toate ariile de activitate reglementate prin lege și este intrinsec tuturor ființelor umane și poate fi afirmat de orice persoană sau grup de persoane ce au un interes comun în afirmarea acestui drept.

Astfel, statele trebuie să facă pașii necesari pentru a conferi eficacitate deplină dreptului la egalitate în toate activitățile statului atât în plan intern, cât și în rolul său extern sau internațional. În mod special, statele trebuie să adopte toate măsurile adecvate din punct de vedere constituțional, legislativ, administrativ și de altă natură pentru implementarea dreptului la egalitate; să ia toate măsurile adecvate, inclusiv legislative, pentru a modifica sau aboli legi, reglementări, obiceiuri și practici existente care sînt în conflict sau incompatibile cu dreptul la egalitate; să promoveze egalitatea în toate politicile și programele relevante; să revizuiască toată legislația în vederea asigurării compatibilității acesteia cu dreptul la egalitate; să se abțină de la adoptarea oricăror politici sau de la angajarea în orice act sau practică ce vine în contradicție cu dreptul la egalitate; să ia toate măsurile adecvate pentru a se asigura că toate autoritățile și instituțiile publice acționează în conformitate cu dreptul la egalitate; să ia toate măsurile adecvate pentru a elimina toate formele de discriminare din partea oricărei persoane, sau oricărei organizații din sectorul public sau privat.

Prin ratificarea pactelor și tratatelor privitoare la drepturile omului, Republica Moldova s-a angajat să respecte, să promoveze și să realizeze efectiv dreptul la egalitate și să ofere protecție legală efectivă împotriva discriminării pentru toate persoanele prezente în teritoriul său.

Potrivit articolului 16 alin. (1) din Constituție, respectarea și ocrotirea persoanei constituie o îndatorire primordială a statului. Acest deziderat consolidează poziția ființei umane în cadrul valorilor ocrotite de stat. Statul se obligă să respecte și să ocrotească persoana, iar Constituția stabilește că respectarea și ocrotirea persoanei sînt plasate pe primele poziții în categoria obligațiilor statului, prin urmare și persoana se află în vârful piramidei ierarhice a valorilor garantate și ocrotite de Constituție.

Legea Supremă statuează principiul egalității tuturor cetățenilor 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. Chintesența normei enunțate constă în faptul că toți cetățenii au aceleași drepturi, libertăți fundamentale și îndatoriri, exercitarea cărora este asigurată de către stat fără discriminare.

La rîndul său, dreptul de petiționare, datorită încadrării în categoria drepturilor-garanții, constituie o garanție juridică generală pentru alte drepturi și libertăți fundamentale ale omului.

Conform alin. (1) al art. 52, cetățenii au dreptul să se adreseze autorităților publice prin petiții formulate numai în numele semnatarilor. Norma constituțională

este dezvoltată în Legea cu privire la petiționare nr. 190 din 19.07.1994, care determină modalitatea de examinare a petițiilor adresate organelor de stat, întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor în scopul asigurării protecției drepturilor și intereselor legitime.

Conform art. 3 alin.(1) din Legea nr.190 modul de examinare a cererilor privind încălcările drepturilor și libertăților omului se reglementează în legislația cu privire la avocații parlamentari. Astfel, legiuitorul s-a pronunțat asupra oportunității instituirii unei proceduri distincte de examinare a cererilor privind încălcările drepturilor și libertăților omului, prin prisma mandatului și atribuțiilor specifice ale Ombudsmanului.

În același timp, prin adoptarea Legii cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul) nr. 52 din 3 aprilie 2014, în special prin normele contestate în prezenta sesizare, s-a înregistrat un regres de la nivelul deja atins de asigurare a egalității. Instituția Ombudsmanului a devenit unica autoritate publică pentru care legiuitorul a stabilit interdicția de a examina cererile depuse de persoane declarate incapabile printr-o hotărîre judecătorească și a restrîns nejustificat criteriile protejate, limitîndu-le, prin art. 18 alin (1) din lege la cetățenie, vîrstă, apartenență politică și convingeri religioase.

În opinia mea, 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. Sîntem de față cu situația în care prevederile legale contestate comportă un efect pronunțat nefavorabil asupra unui grup protejat, plasîndu-l într-o situație specială dezavantajoasă și nu asigură dreptul persoanelor cu dizabilități *"să fie recunoscute oriunde ca persoane cu drepturi în fața legii"*.³

În contextul angajamentelor asumate de Republica Moldova, în special prin ratificarea Convenției Organizației Națiunilor Unite privind drepturile persoanelor cu dizabilități, această restrîngere nu are o justificare obiectivă și rezonabilă și face zadarnice eforturile statului în asigurarea drepturilor persoanelor cu dizabilități în vederea incluziunii sociale a acestora, garantării posibilității participării lor în toate domeniile vieții fără discriminare, la un nivel identic cu ceilalți membri ai societății, avînd ca bază respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.

De altfel, pentru a face eficace dreptul la egalitate, Republica Moldova depune efort pentru a întreprinde progresiv anumite acțiuni pozitive – măsuri legislative, administrative și de politici pentru a depăși dezavantajele din trecut și pentru a accelera progresul spre egalitate al unor grupuri specifice.

Constituția Republicii Moldova stabilește, în articolul 16 alin. (2) egalitatea tuturor cetățenilor, fără deosebire, ceea ce presupune interdicția aplicării unui

³ Comentarii la Art. 12 alin. (1) din Convenția ONU privind drepturile persoanelor cu dizabilități, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/GC.aspx>

tratament juridic aparte unei persoane, tratament de natură să o plaseze într-o poziție subordonată sau supraordonată față de ceilalți cetățeni. Originea excepțiilor este indicată expres, în conformitate cu textul constituțional nu se poate face deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere, origine socială.

Deși lista criteriilor interzise de discriminare în textul art. 16 alin (2) este una exhaustivă, lipsind sintagma sau orice alt criteriu, după cum este specificat în textele internaționale de domeniul drepturilor omului, interdicția discriminării poate fi extinsă la alte împrejurări sau situații care vizează atribute ale ființei și personalității umane în virtutea art. 4 al Constituției care prevede că dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile omului se interpretează și se aplică în concordanță cu actele internaționale la care Republica Moldova este parte. Pentru situația descrisă sunt relevante prevederile art. 2 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, art. 26 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, art. 14 din Convenția privind apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale

În scopul prevenirii și combaterii discriminării, precum și asigurării egalității tuturor persoanelor aflate pe teritoriul Republicii Moldova în sferele politică, economică, socială și alte sfere ale vieții, fără deosebire de rasă, culoare, naționalitate, origine etnică, limbă, religie sau convingeri, sex, vîrstă, dizabilitate, opinie, apartenență politică sau orice alt criteriu similar, Parlamentul a adoptat Legea cu privire la asigurarea egalității nr. 121 din 25.05.2012 și a creat un cadru instituțional pentru prevenirea și combaterea discriminării și asigurarea egalității - suficient de detaliate și de specifice pentru a cuprinde diferitele forme și manifestări ale discriminării și dezavantajului.

În acest context, restrîngerea dreptului de petiționare pentru persoanele incapabile, conținută în art. 21 alin. (5) lit. e) din Legea cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul) combinat cu limitarea criteriilor protejate, conținute în art. 18 alin. (1) din Legea cu privire la Avocatul Poporului este, în opinia mea, incompatibilă cu articolul 16 alin. (2) din Constituție și, implicit, cu pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte.

Totodată, restrîngerea acestui drept nu se încadrează în limitele articolului 54 din Constituție, potrivit căruia exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrîngeri 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 confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției.

IV. CERINȚELE AUTORULUI SESIZĂRII

Pentru considerentele expuse, călăuzindu-mă de prevederile art.4 alin. (1) lit. a) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și art. 4 alin. (1) lit.a) din Codul jurisdicției constituționale solicit:

1. Exercițarea controlului constituționalității sintagmei ”depusă de o persoană declarată incapabilă printr-o hotărîre judecătorească” din art. 21 alin. (5) lit. e) din Legea cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul) prin prisma articolului 52 alin. (1) combinat cu art. 16 și art. 54 din Constituție, art. 26 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice și art. 12 din Convenția ONU privind drepturile persoanelor cu dizabilități.
2. Suspendarea acțiunii normei sesizate pînă la soluționarea în fond a cauzei.

DOCUMENTE ANEXATE

Constituția Republicii Moldova

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) Cetățenii au dreptul să se adreseze autorităților publice prin petiții formulate numai în numele semnatarilor.

Articolul 54

Restrîngerea 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 restrîngeri 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 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.

Declarația Universală a drepturilor omului

Articolul 1

Toate ființele umane se nasc libere și egale în demnitate și în drepturi. Ele sunt înzestrate cu rațiune și conștiință și trebuie să se comporte unele față de celelalte în spiritul fraternității.

Articolul 7

Toți oamenii sunt egali în fața legii și au dreptul fără deosebire la o protecție egală a legii. Toți oamenii au dreptul la o protecție egală împotriva oricărei discriminări care ar încălca prezenta Declarație și împotriva oricărei provocări la o astfel de discriminare.

Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice

Articolul 26

Toate persoanele sunt egale în fața legii și au, fără discriminare, dreptul la o ocrotire egală din partea legii.

În această privință legea trebuie să interzică orice discriminare și să garanteze tuturor persoanelor o ocrotire egală și eficace contra oricărei discriminări, în special de rasă, culoare, sex, limbă, religie, opinie politică sau orice altă opinie, origine națională sau socială, avere, naștere sau întemeiată pe orice altă împrejurare.

Convenția ONU privind drepturile persoanelor cu dizabilități

Articolul 1

Scopul prezentei Convenții este de a promova, proteja și asigura exercitarea deplină și în condiții de egalitate a tuturor drepturilor și libertăților fundamentale ale omului de către toate persoanele cu dizabilități și de a promova respectul pentru demnitatea lor intrinsecă.

Persoanele cu dizabilități includ acele persoane care au deficiențe fizice,

mentale, intelectuale sau senzoriale de durată, deficiențe care, în interacțiune cu diverse bariere, pot îngreuna participarea deplină și efectivă a persoanelor în societate, în condiții de egalitate cu ceilalți.

Articolul 12

Egalitate în fața legii

1.Statele Participante reafirmă că persoanele cu dizabilități au dreptul să fie recunoscute oriunde ca persoane cu drepturi în fața legii.

Legea cu privire la petiționare nr. 190 din 19.07.1994

Art.1. – Prezenta lege determină modalitatea de examinare a petițiilor cetățenilor Republicii Moldova, adresate organelor de stat, întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor (denumite în continuare organe), în scopul asigurării protecției drepturilor și intereselor lor legitime.

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.

Legea cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul) nr. 52 din 03.04.2014

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 18. Competența de examinare a cererilor

(1) Avocatul Poporului examinează cererile persoanelor fizice, indiferent de cetățenie, vîrstă, 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.

(2) Avocatul Poporului nu se substituie prin competențele sale autorităților publice, organelor de drept și instanțelor judecătorești.

(3) Avocatul Poporului examinează cererile privind deciziile, acțiunile sau inacțiunile autorităților publice, organizațiilor și întreprinderilor, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, ale organizațiilor necomerciale și persoanelor cu funcții de răspundere de toate nivelurile care, conform opiniei petiționarului, i-au încălcat drepturile și libertățile.

Articolul 21. Primirea spre examinare a cererilor

(1) După recepționarea cererii, Avocatul Poporului este în drept:

- a) să accepte cererea spre examinare;
- b) să restituie cererea fără examinare, explicînd petiționarului procedura pe care acesta este în drept să o folosească pentru a-și apăra drepturile și libertățile;
- c) să remită cererea organelor competente pentru a fi examinată în conformitate cu prevederile legislației cu privire la petiționare.

(2) În termen de 10 zile de la data recepționării cererii, Avocatul Poporului înștiințează petiționarul despre decizia adoptată. În cazul în care cererea este restituită fără examinare, se indică în mod obligatoriu motivele restituirii.

(3) Decizia de restituire a cererii nu poate fi atacată. Cererea repetată poate fi depusă după înlăturarea cauzelor care au servit drept temei pentru restituire.

(4) Cererea repetată în privința acelorași persoane și fapte se acceptă spre examinare numai în cazul apariției unor circumstanțe noi.

(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;

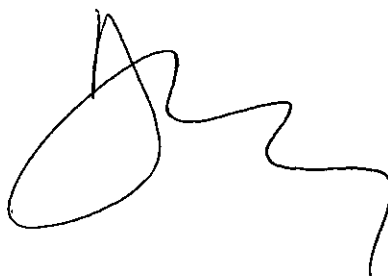
c) a cărei examinare ține de competența altor organe (intentarea urmăririi penale, explicarea deciziei judecătorești);

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

e) depusă de o persoană declarată incapabilă prin hotărîre 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.

Cu respect,



*Anatolie Munteanu,
avocat parlamentar*