



Republica Moldova
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

AVIZ

la proiectul de lege pentru completarea
Constituției Republicii Moldova cu articolul 59¹
(Avocatul Poporului)

(Sesizarea nr. 32c/2016)

CHIȘINĂU

18 aprilie 2016

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

DI Alexandru TĂNASE, *președinte*,
DI Aurel BĂIEȘU,
DI Igor DOLEA,
DI Victor POPA, *judecători*,
cu participarea dlui Teodor Papuc, *grefier*,

Având în vedere sesizarea depusă la 5 aprilie 2016
și înregistrată la aceeași dată,
Examinând sesizarea menționată în camera de consiliu,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,

Adoptă următorul aviz:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află sesizarea depusă la Curtea Constituțională la 5 aprilie 2016 de către Guvernul Republicii Moldova, în temeiul prevederilor articolului 135 alin. (1) lit. c) și articolului 141 alin. (1) lit. c) din Constituția Republicii Moldova, ale articolului 4 alin. (1) lit. c) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și articolului 2 alin. (1), articolului 38 alin. (2), ale articolului 63 lit. a) din Codul jurisdicției constituționale, prin care se solicită avizarea proiectului de lege pentru completarea Constituției Republicii Moldova.

2. Proiectul de lege pentru completarea Constituției este prezentat în următoarea redacție:

„**Articol unic** – Titlul II din Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1994, nr. 1), cu modificările și completările ulterioare, se completează cu capitolul III¹ cu următorul cuprins:

„Capitolul III¹

AVOCATUL POPORULUI

Articolul 59¹

Statutul și rolul Avocatului Poporului

(1) Avocatul Poporului asigură promovarea și protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.

(2) Poate fi numit Avocat al Poporului persoana care se bucură de o reputație ireproșabilă, are înaltă competență profesională și activitate notorie în domeniul apărării și promovării drepturilor omului.

(3) Avocatul Poporului este numit în funcție de către Parlament cu votul majorității deputaților aleși, în baza unei proceduri transparente de selecție prevăzută de lege, pentru un mandat de 7 ani, care nu poate fi reînnoit. Pe durata mandatului, Avocatul Poporului este independent și imparțial. Acesta nu poate fi supus nici unui mandat imperativ sau reprezentativ.

(4) Avocatul Poporului nu răspunde juridic pentru opiniile exprimate în legătură cu exercitarea mandatului.

(5) Avocatul Poporului nu poate îndeplini nici o altă funcție remunerată, cu excepția activității didactice, științifice sau de creație. Avocatul Poporului nu are dreptul să desfășoare activitate politică și nu poate fi membru al unui partid politic.

(6) Imixtiunea în activitatea Avocatului Poporului, ignorarea intenționată a sesizărilor și a recomandărilor acestuia, precum și împiedicarea sub oricare formă a activității lui atrag răspunderea juridică în conformitate cu legea.

(8) Avocatul Poporului poate fi revocat din funcție cu votul a 2/3 din deputații aleși, cu respectarea procedurii stabilite de lege, care să prevadă audierea prealabilă a acestuia.

(8) Modul de organizare și funcționare a instituției Avocatului Poporului se stabilește prin lege.”

LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

3. Prevederile relevante ale Constituției (republicată în M.O., 2016, nr. 78, art. 140) 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 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 72 Categorii de legi

„(1) **Parlamentul adoptă legi constituționale**, legi organice și legi ordinare.

(2) Legile constituționale sunt cele de revizuire a Constituției.

[...]"

Articolul 135 Atribuțiile [Curții Constituționale]

„(1) Curtea Constituțională:

[...]

c) **se pronunță asupra inițiativelor de revizuire a Constituției;**

[...]"

Articolul 141 Inițiativa revizuirii

„(1) Revizuirea Constituției poate fi **inițiată** de:

[...]

c) Guvern.

(2) Proiectele de legi constituționale vor fi prezentate Parlamentului **numai împreună cu avizul Curții Constituționale**, adoptat cu votul a cel puțin 4 judecători.”

Articolul 142 Limitele revizuirii

„(1) Dispozițiile privind caracterul suveran, independent și unitar al statului, precum și cele referitoare la neutralitatea permanentă a statului, pot fi revizuite numai cu aprobarea lor prin referendum, cu votul majorității cetățenilor înscriși în listele electorale.

(2) Nici o revizuire nu poate fi făcută, dacă are ca rezultat suprimarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor sau a garanțiilor acestora.

(3) Constituția nu poate fi revizuită pe durata stării de urgență, de asediu și de război.”

Articolul 143 Legea privind modificarea Constituției

„(1) Parlamentul este în drept să adopte o lege cu privire la modificarea Constituției după cel puțin 6 luni de la data prezentării inițiativei corespunzătoare. Legea se adoptă cu votul a două treimi din deputați.

(2) Dacă, de la prezentarea inițiativei cu privire la modificarea Constituției, Parlamentul nu a adoptat timp de un an legea constituțională corespunzătoare, propunerea se consideră nulă.”

ÎN DREPT

4. Din conținutul sesizării, Curtea observă că aceasta vizează revizuirea Constituției, prin completarea ei cu un nou capitol, Capitolul III¹, referitor la instituția Avocatului Poporului.

5. Competența Curții Constituționale de a soluționa prezenta cauză este prevăzută de dispozițiile articolului 135 alin. (1) lit. c) din Constituție, potrivit cărora Curtea Constituțională se pronunță asupra inițiativelor de revizuire a Constituției.

I. CU PRIVIRE LA PROPUNEREA LEGISLATIVĂ DE COMPLETARE A CONSTITUȚIEI

6. Prin proiectul de lege înaintat se propune reglementarea constituțională a modului de numire a Avocatului Poporului, termenul mandatului, precum și garanțiile privind independența acestuia în exercitarea mandatului.

7. Astfel, potrivit proiectului, Avocatul Poporului este numit în funcție de către Parlament, în baza unei proceduri transparente de selecție, pentru un mandat de 7 ani, care nu poate fi reînnoit. Acesta poate fi revocat din funcție, în condițiile legii, cu votul a 2/3 din deputați.

8. De asemenea, proiectul de lege stabilește că Avocatul Poporului nu răspunde juridic pentru opiniile exprimate în legătură cu exercitarea mandatului.

II. REGULI SPECIFICE REVIZUIRII CONSTITUȚIEI

1. Inițiativa de revizuire a Constituției

9. Potrivit articolului 141 din Constituție:

„Revizuirea Constituției poate fi inițiată de:

- a) un număr de cel puțin 200 000 de cetățeni ai Republicii Moldova cu drept de vot [...];
- b) un număr de cel puțin o treime de deputați în Parlament;
- c) Guvern.”

10. În prezenta cauză, propunerea legislativă de revizuire a Constituției este înaintată spre avizare Curții Constituționale de Guvern, fiind aprobată prin Hotărârea nr. 374 din 1 aprilie 2016. Prin urmare, dreptul de inițiativă legislativă privind revizuirea Constituției a fost exercitat cu respectarea prevederilor art.141 alin.(1) lit. c) din Constituție.

2. Limitele revizuirii Constituției

11. În ceea ce privește limitele revizuirii, articolul 142 din Constituție prevede următoarele:

„(1) Dispozițiile privind caracterul suveran, independent și unitar al statului, precum și cele referitoare la neutralitatea permanentă a statului, pot fi revizuite numai cu aprobarea lor prin referendum, cu votul majorității cetățenilor înscrși în listele electorale.

(2) **Nici o revizuire nu poate fi făcută, dacă are ca rezultat suprimarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor sau a garanțiilor acestora.**

(3) Constituția nu poate fi revizuită pe durata stării de urgență, de asediu și de război.”

12. Textul citat reglementează condiții de constituționalitate intrinsecă a inițiativei de revizuire [alin.(1) și (2) ale art.142] și de constituționalitate extrinsecă a acesteia [alin.(3) al art.142].

a) Constituționalitatea extrinsecă (limitele temporale)

13. Sub aspectul constituționalității extrinseci, cu privire la împrejurările revizuirii Constituției, textul articolului 142 alin.(3) din Legea fundamentală, care interzice revizuirea Constituției pe durata stării de urgență, de asediu și de război, coroborează cu cel al articolului 63 alin.(3) teza a doua din Constituție, potrivit căruia Parlamentul nu poate revizui Constituția în perioada în care mandatul se prelungește până la întrunirea legală a noii componente.

14. De asemenea, limitele temporale includ termenul de adoptare a inițiativei de revizuire a Constituției.

15. În conformitate cu articolul 143 din Constituție, care reglementează modificarea Constituției, o lege cu privire la modificarea Constituției poate fi adoptată după cel puțin 6 luni de la data prezentării inițiativei corespunzătoare.

16. Curtea constată că, în momentul inițierii revizuirii Constituției în prezenta cauză, nu subzistă niciuna dintre situațiile la care fac referire textele constituționale menționate, fiind întrunite condițiile de constituționalitate extrinsecă a inițiativei de revizuire.

b) Constituționalitatea intrinsecă (limitele materiale)

17. Curtea reține că instituția Avocatului Poporului joacă un rol fundamental în consolidarea democrației, a statului de drept și a drepturilor omului. Această instituție este un garant al dezvoltării democratice și

reprezintă una dintre autoritățile mediatoare între societate și stat, în vederea asigurării dialogului și a respectării valorilor universale privind drepturile și libertățile omului.

18. Instituția Ombudsmanului poate acționa ca mecanism al responsabilității democratice, promovând astfel progresul drepturilor omului într-un stat, și poate fi considerată o instituție cu responsabilitate orizontală în guvernările democratice.

19. Rolul Ombudsmanului trebuie să constea în îmbunătățirea responsabilității administrative a guvernanților, prin analiza imparțială și obiectivă a comportamentului administrației publice, prin recomandările de *lege ferenda* și inclusiv prin acțiuni în fața justiției.

20. În jurisprudența sa (HCC nr. 22 din 16 iulie 2015) Curtea a subliniat faptul că Avocatul Poporului acționează, de obicei, în societățile democratice, pentru consolidarea mecanismelor de responsabilizare a tuturor actorilor implicați în protecția drepturilor fundamentale, facilitând realizarea bunei-guvernări într-un stat de drept.

21. Dată fiind importanța ei, această instituție este prezentă în constituțiile mai multor state europene. De altfel, în recomandările Comisiei de la Veneția care vizează instituția Avocatului Poporului (CDL(2011)079), se susține că independența acestei instituții față de puterea politică poate fi garantată mai bine prin consacrarea ei la nivel constituțional.

22. Analizând proiectul de lege care i-a fost prezentat, Curtea nu remarcă neconcordanțe cu Constituția sau inexactități de ordin juridic. Acest proiect de lege respectă limitele impuse de articolul 142 alin. (2) din Constituție, în sensul că nu are ca rezultat suprimarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor sau a garanțiilor acestora. Curtea subliniază că prin completările propuse se urmărește fortificarea și consolidarea mecanismelor de protecție a drepturilor și libertăților fundamentale ale persoanei.

Pentru considerentele expuse, în temeiul articolului 135 alin.(1) lit.c), articolului 141 alin.(2) din Constituție, articolului 26 alin.(1) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, articolelor 61 alin.(1) și 63 lit.a) din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională adoptă următorul

AVIZ:

1. Inițiativa de completare a Constituției cu articolul 59¹, provenind de la Guvern, este prezentată de subiectul autorizat și, în acest sens, este conformă prevederilor articolului 141 alin.(1) lit. c) din Constituție.

AVIZ LA PROIECTUL DE LEGE
PENTRU COMPLETAREA CONSTITUȚIEI
(AVOCATUL POPORULUI)

8

2. Proiectul de lege pentru completarea Constituției cu articolul 59¹ nu încalcă limitele revizuirii impuse de dispozițiile constituționale ale articolului 142 alin.(2) din Constituție și poate fi înaintat spre examinare Parlamentului.

3. Proiectul de lege pentru completarea Constituției cu articolul 59¹ poate fi adoptat după cel puțin 6 luni de la data prezentării inițiativei de modificare a Constituției.

4. Acest aviz este definitiv, nu poate fi supus nici unei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în „*Monitorul Oficial al Republicii Moldova*”.

Președinte

Alexandru TĂNASE

***Chișinău, 18 aprilie 2016
ACC nr. 3
Dosarul nr. 32c/2016***