

IMPLICAREA AVOCATULUI POPORULUI ÎN CONTROLUL DE CONSTITUȚIONALITATE-MIJLOC EFICIENT DE PROTECȚIE A DREPTURILOR OMULUI

Drd. Simina Gagu

Avocatul Poporului se poate implica, prin procedee proprii în controlul de constituționalitate a legilor și ordonanțelor, realizat în România de către Curtea Constituțională: poate sesiza Curtea Constituțională cu obiecții de neconstituționalitate privind legile adoptate de Parlament, înaintea promulgării acestora de către Președintele României; poate ridica în fața Curții Constituționale, excepții de neconstituționalitate privind legile și ordonanțele în vigoare; formulează, la solicitarea Curții Constituționale, puncte de vedere la excepțiile de neconstituționalitate a legilor și ordonanțelor, care se referă la drepturile și libertățile cetățenilor.

Aceste atribuții în domeniul justiției constituționale consolidează poziția Avocatului Poporului și reprezintă un mijloc eficient în realizarea funcției de protecție a drepturilor omului.

Constituția României, adoptată în anul 1991 și revizuită în anul 2003, a marcat trecerea societății românești spre un stat de drept, democratic și social, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane reprezintă valori supreme și sunt garantate. În vederea realizării acestor deziderate, Constituția a dat o configurație nouă ordinii constituționale, creând și instituții noi, precum Avocatul Poporului. De la adoptarea legii sale în anul 1997, Avocatul Poporului este organizat și funcționează, în România, cu rolul de a apăra drepturile și libertățile persoanelor fizice în raporturile acestora cu autoritățile administrației publice, valorificând tradiția și experiența clasicului ombudsman vest-european.

Pentru realizarea rolului său constituțional și legal, Avocatul Poporului primește, examinează și soluționează, în condițiile legii, petițiile adresate de orice persoană fizică, fără deosebire de cetățenie, vârstă, sex, apartenență politică sau convingeri religioase. În soluționarea problemelor cu care este sesizat, Avocatul Poporului poate face anchete sau poate formula recomandări prin care sesizează autoritățile administrației publice asupra ilegalității actelor sau faptelor administrative.

De asemenea, Avocatul Poporului se poate implica, prin procedee proprii în controlul de constituționalitate a legilor și ordonanțelor, realizat în România de către Curtea Constituțională. Astfel, Avocatul Poporului poate sesiza Curtea Constituțională cu obiecții de neconstituționalitate privind legile adoptate de Parlament, înaintea promulgării acestora de către Președintele României; poate ridica în fața Curții Constituționale, excepții de neconstituționalitate privind legile și ordonanțele în vigoare; formulează, la solicitarea Curții Constituționale, puncte de vedere la excepțiile de neconstituționalitate a legilor și ordonanțelor, care se referă la drepturile și libertățile cetățenilor.

Alături de Curtea Constituțională, Avocatul Poporului face parte din acele structuri organizatorice statale cu rol de garanții, contrapondere și sprijinire a echilibrului puterilor și a echilibrului dintre autoritățile publice și cetățeni¹.

¹ Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice*, vol. II, Ed. All Beck, București, 2003, p.441.

Implicarea Avocatului Poporului în controlul de constituționalitate realizat în România de către Curtea Constituțională trebuie analizată atât în temeiul dispozițiilor din Constituția României, cât și al unor dispoziții legale. Astfel:

I. Potrivit art. 146 lit. a) din Constituția României, republicată: „Curtea Constituțională are următoarele atribuții:

a) se pronunță asupra constituționalității legilor, înainte de promulgarea acestora, la sesizarea Președintelui României, a unuia dintre președinții celor două Camere, a Guvernului, a Înaltei Curți de Casație și Justiție, a Avocatului Poporului, a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori, precum și, din oficiu, asupra inițiativelor de revizuire a Constituției”.

Suntem în sfera controlului de constituționalitate *a priori*, iar introducerea Avocatului Poporului printre subiectele de sezină se justifică pe capacitatea instituției de a identifica prin contactul direct și permanent cu societatea civilă, situațiile legale care ar contraveni, în perspectiva legiferării, dispozițiilor constituționale. În această situație sunt aplicabile regulile procedurale atât parlamentare, cât și cele ale jurisdicției constituționale. Acestea se regăsesc în Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată. Potrivit acestei legi, sesizările trebuie făcute în formă scrisă și motivate.

În vederea exercitării acestui drept, cu 5 zile înainte de a fi trimisă spre promulgare la Președintele României, legea se comunică Avocatului Poporului (sau 2 zile în cazul legilor adoptate prin procedură de urgență).

În aplicarea dispozițiilor constituționale, Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatului Poporului, republicată și Legea nr. 47/1992, republicată conțin prevederi privind posibilitatea Avocatului Poporului de a formula *obiecții de neconstituționalitate*.

Implicarea Avocatului Poporului în acest tip de control al constituționalității legilor s-a concretizat prin sesizarea Curții Constituționale cu 2 obiecții de neconstituționalitate privind legi adoptate de Parlament și înaintea promulgării de către Președintele României: una privind Legea contenciosului administrativ, respinsă de către Curtea Constituțională și una referitoare la Legea liberei circulații a cetățenilor români în străinătate, obiecție admisă parțial de către Curtea Constituțională². Cu privire la aceasta din urmă, câteva explicații suplimentare pot fi menționate.

Dreptul la liberă circulație este reglementat ca un drept fundamental și care asigură libertatea de mișcare a cetățeanului, de dispozițiile art. 25 din Constituția României, potrivit cărora „dreptul la liberă circulație, în țară și în străinătate, este garantat. Legea stabilește condițiile exercitării acestui drept. Fiecărui cetățean îi este asigurat dreptul de a-și stabili domiciliul sau reședința în orice localitate din țară, de a emigra, precum și de a reveni în țară”. Astfel, textul constituțional reglementează două aspecte, și anume: libera circulație pe teritoriul României și libera circulație a cetățenilor români în afara granițelor.

Cele două aspecte ale acestui drept valorifică regulile care rezultă din instrumentele juridice internaționale în materie, la care România a aderat și anume: orice persoană care se află în mod legal pe teritoriul unui stat are dreptul de a circula liber și de a-și alege liber reședința; orice persoană este liberă să părăsească orice țară, inclusiv propria sa țară; nimeni nu poate fi privat în mod arbitrar de dreptul de a intra în propria sa țară.

Având în vedere că Avocatul Poporului are, potrivit Constituției, dreptul de a sesiza Curtea Constituțională cu eventuale aspecte de neconstituționalitate a legilor, înainte de promulgarea lor de către Președintele României, Parlamentul României a transmis instituției Avocatului Poporului, Legea privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate, adoptată și nepromulgată.

² Obiecția de neconstituționalitate a unor dispoziții din Legea contenciosului administrativ a fost respinsă de Curtea Constituțională prin Decizia nr. 507/2004, iar cea privind unele prevederi din Legea liberei circulații a cetățenilor români în străinătate a fost admisă parțial de Curte, potrivit Deciziei nr. 217/2005.

Din examinarea prevederilor legii menționate, Avocatul Poporului a constatat că aceasta conținea norme contrare unor dispoziții din Constituția României, motiv pentru care a sesizat Curtea Constituțională cu obiecția de neconstituționalitate a art. 2 alin. (2), art. 17 alin. (1) lit. b), art. 17 alin. (4) și art. 28 alin. (1) din Legea privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate, adoptată și nepromulgată.

Astfel, în contradicție cu art. 16 alin. (1) din Constituție, dispozițiile legale condiționau dreptul de a călători în străinătate al minorilor prin obligația de a fi însoțiți, acordul prealabil al părinților ori al însoțitorilor legali, fără a se face distincția între drepturile femeii minore măritate și ceilalți minori.

Dispozițiile criticate instituiau o discriminare între femeia minoră măritată, care are capacitate deplină de exercițiu, și celelalte persoane cu capacitate deplină de exercițiu.

Aceleași dispoziții legale criticate contraveneau și prevederilor art. 25 alin. (1) din Constituția României, care reglementează libera circulație, prin aceea că restrâng în mod nejustificat dreptul la liberă circulație al femeii minore măritate, care, deși are capacitate deplină de exercițiu, s-ar impune să fie însoțită, să aibă acordul prealabil al părinților ori al reprezentanților legali. Aceste prevederi contraveneau și dispozițiilor art. 2 pct. 2 din Protocolul nr. 4 adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, potrivit căroră "Orice persoană este liberă să părăsească orice țară, inclusiv pe a sa", prevederi vizând persoanele care au capacitate deplină de exercițiu.

Dispozițiile legale criticate încălcau și prevederile art. 26 alin. (2) din Constituția României, potrivit căroră "Persoana fizică are dreptul să dispună de ea însăși, dacă nu încalcă drepturile și libertățile altora, ordinea publică sau bunele moravuri". Astfel, condiționarea voinței unei persoane cu capacitate deplină de exercițiu, așa cum este femeia minoră măritată, de obligația de a fi însoțită, exprimarea acordului părinților ori al reprezentanților legali, restrânge dreptul persoanei de a dispune de ea însăși. Restrângerea exercițiului acestui drept nu se justifică prin nici una dintre situațiile sau motivele prevăzute în art. 53 alin. (1) din Constituție.

Dispozițiile legale criticate erau în contradicție și cu art. 48 alin. (1) din Constituție, care consacră egalitatea între soți. Considerentele avute în vedere de legiuitor nu justificau în mod obiectiv și rațional instituirea unui tratament diferențiat între soție și soț, cu prilejul exercitării dreptului la liberă circulație, ceea ce conducea la concluzia că singura justificare a diferenței de tratament se întemeiază pe diferența de sex.

Prin Decizia nr. 217/2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I nr. 18 mai 2005, Curtea Constituțională a admis obiecția de neconstituționalitate înaintată de Avocatul Poporului și a constatat că prevederile art. 28 alin. (1) și ale art. 36 din Legea privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate sunt neconstituționale în măsura în care se referă la femeia minoră căsătorită.

II. Potrivit art. 146 lit. d) din Constituția României, republicată: „Curtea Constituțională are următoarele atribuții:

d) hotărăște asupra excepțiilor de neconstituționalitate privind legile și ordonanțele, ridicate în fața instanțelor judecătorești sau de arbitraj comercial; *excepția de neconstituționalitate* poate fi ridicată și direct de Avocatul Poporului;”

Suntem în domeniul controlului de constituționalitate *a posteriori*, în situația în care Avocatul Poporului se adresează direct Curții, printr-o excepție, nefiind necesară parcurgerea unei etape prealabile în fața instanțelor judecătorești. În lumina dispozițiilor constituționale și legale privind rolul instituției Avocatul Poporului, excepția poate fi ridicată numai atunci când legile și ordonanțele încălcă drepturile și libertățile persoanelor fizice, devenind o garanție a exercitării acestora. Ca atare, Avocatul Poporului nu poate invoca o asemenea excepție în numele și pentru autoritățile publice, partide politice, sindicate sau alte persoane juridice. Mai mult, instituția Avocatul Poporului nu se poate substitui nici unei persoane fizice care are la dispoziție căile obișnuite, prin care poate solicita chiar ea controlul de constituționalitate. În caz contrar, sensul dispozițiilor constituționale ar fi deturnat.

În ceea ce privește procedura aplicabilă, observăm că excepția nu se ridică în fața instanței judecătorești, ci direct în fața Curții Constituționale. Sesizarea trebuie formulată în scris și motivată, iar odată sesizată, Curtea va proceda la solicitarea punctelor de vedere prevăzute de legea sa organică (de la președinții celor două Camere ale Parlamentului și Guvern). La judecata excepției, va fi citat și Avocatul Poporului.

În exercitarea acestei atribuții, în perioada 2004-2007, Avocatul Poporului a ridicat direct în fața Curții Constituționale *excepții de neconstituționalitate*, care au avut ca obiect dispoziții din legi sau ordonanțe ale Guvernului în vigoare: Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale; Legea nr. 163/2005 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 138/2004 pentru modificarea și completarea Legii nr. 571/2003 privind Codul fiscal; Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 43/2006 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi; Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului; Legea nr. 115/1996 pentru declararea și controlul averii demnitarilor, magistraților, a unor persoane cu funcții de conducere și de control și a funcționarilor publici, modificată și completată; Legea nr. 356/2006 pentru modificarea și completarea Codului de procedură penală, precum și pentru modificarea altor legi; Legea nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap.

Cu titlu de exemplu, menționăm câteva aspecte din excepțiile de neconstituționalitate ridicate direct de Avocatul Poporului.

➤ În două cazuri, Avocatul Poporului a sesizat Curții Constituționale aspecte de neconstituționalitate conținute de Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului. Într-un prim caz, Avocatul Poporului a arătat că dispozițiile art. 12 alin. (1) din Legea nr. 3/2000 erau neconstituționale, deoarece nu numai că adăugau la Constituție, dar restrângeau o putere constituțională a Președintelui României și reprezentau un caz evident în care Parlamentul a acționat în afara competenței sale constituționale. Atribuțiile conferite Președintelui României sunt cuprinse în Constituție și anumite atribuții se exercită de către Președinte, fără a avea nevoie de concursul altor organe de stat, în timp ce altele presupun un asemenea concurs. Din analiza atribuției prevăzute în art. 90 din Constituție, potrivit căruia „Președintele României, după consultarea Parlamentului, poate cere poporului să-și exprime, prin referendum, voința cu privire la probleme de interes național”, rezultă că această atribuție cuprinde două elemente: consultarea și decizia. Consultarea Parlamentului este o condiție prealabilă deciziei, realizarea ei este obligatorie, în sensul că Președintele României nu poate proceda la referendum fără această consultare; are valoarea unui aviz obligatoriu, în sensul că trebuie realizată, dar Președintele României are libertatea deciziei.

Pe cale de consecință: a) numai Președintele României poate decide dacă cere sau nu poporului să-și exprime voința prin referendum, care sunt problemele de interes național și care anume problemă concretă va fi supusă referendumului; b) nici o autoritate publică nu poate decide lista problemelor de interes național, în sensul art. 90 din Constituție, aceasta fiind o atribuție exclusivă a Președintelui României. Această excepție a fost admisă de către Curtea Constituțională³.

În cel de-al doilea caz, Avocatul Poporului a observat că Legea nr. 3/2000 conținea o greșeală tehnică, de natură să conducă la încălcarea Constituției. Astfel, potrivit dispozițiilor legale menționate, punctul de vedere al Parlamentului asupra referendumului, inițiat de Președintele României, cu privire la probleme de interes național, urmează să fie exprimat, printr-o hotărâre adoptată în ședința comună a celor două Camere, cu *votul majorității deputaților și senatorilor*. Condiția exprimării votului majorității deputaților și senatorilor pentru adoptarea hotărârii, era în conflict evident cu textul

³ Prin Decizia nr. 567/2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 613 din 14 iulie 2006, Curtea Constituțională a constatat că dispozițiile art. 12 alin. (1) din Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului, sunt neconstituționale.

constituțional cuprins de art. 76 alin. (2), potrivit căruia hotărârile Parlamentului se adoptă cu *votul majorității membrilor prezenți din fiecare Cameră*.

Excepția de neconstituționalitate a fost admisă de Curtea Constituțională⁴.

➤ În motivarea excepției de neconstituționalitate în legătură cu anumite dispoziții din Legea nr. 115/1996 pentru declararea și controlul averii demnitarilor, magistraților, a unor persoane cu funcții de conducere și de control și a funcționarilor publici Avocatul Poporului a susținut că textele de lege menționate nu erau conforme cu prevederile constituționale, deoarece se abat terminologic de la uniformitatea reglementării cuprinse în celelalte articole ale legii. În acest context, Avocatul Poporului a apreciat că legea criticată opera cu măsuri diferite, ceea ce putea dezechilibra balanța justiției, în sensul că instanțele judecătorești nu pot aplica terminologia menționată, care vine în contradicție cu terminologia consacrată constituțional și de codurile de procedură civilă și penală. Excepția a fost respinsă de către Curtea Constituțională⁵.

III. Ideea intervenției instituției Avocatul Poporului în controlul de constituționalitate s-a exprimat în plan legislativ încă din anul 2002, când legea de organizare și funcționare a fost completată cu următorul text: „Art. 18¹ – În cazul sesizării privind excepția de neconstituționalitate a legilor și ordonanțelor care se referă la drepturile omului, Curtea Constituțională va solicita și *punctul de vedere* al instituției Avocatul Poporului.”

O prevedere similară a fost introdusă și în Legea nr. 47/1992, republicată, potrivit căreia președintele Curții Constituționale, primind încheierea de sesizare de la instanța judecătorească, o va comunica și Avocatului Poporului, indicând data până la care poate să trimită punctul său de vedere asupra excepției de neconstituționalitate invocată într-un proces concret. Legea nr. 47/1992, republicată stabilește și posibilitatea Avocatului Poporului de a prezenta, la solicitarea instanței de contencios constituțional, puncte de vedere cu privire la sesizările de neconstituționalitate formulate de președintele uneia dintre Camerele Parlamentului sau Guvern.

Aceste completări legislative au pus la dispoziția Avocatul Poporului un mijloc suplimentar pentru a putea acționa eficient în protecția drepturilor persoanelor fizice.

În ceea ce privește formularea punctelor de vedere privind excepțiile de neconstituționalitate a legilor sau ordonanțelor, la solicitarea Curții Constituționale, activitatea Avocatului Poporului a cunoscut progrese în fiecare an. Astfel, Avocatul Poporului a formulat un număr de 1375 puncte de vedere în anul 2006, 1005, în anul 2005, 621, în anul 2004, 386, în anul 2003, 180 de puncte de vedere, în anul 2002. În primul semestru al anului 2007, au fost formulate peste 900 puncte de vedere.

Cauzele în care s-a solicitat punctul de vedere al Avocatului Poporului au pus în discuție, în principal, posibila încălcare a: accesului liber la justiție, inclusiv a dreptului la un proces echitabil și la soluționarea cauzei într-un termen rezonabil, principiului egalității în drepturi, dreptului de proprietate, dreptului la viață, integritate fizică și psihică, dreptului la apărare, principiului neretroactivității legii și al legii penale sau contravenționale mai favorabile, regulilor privind restrângerea exercițiului unor drepturi sau libertăți fundamentale.

Din examinarea excepțiilor de neconstituționalitate cu privire la care Curtea Constituțională a solicitat punctul de vedere al Avocatului Poporului s-a constatat în unele cazuri, că încheierea de sesizare a instanței de contencios constituțional nu conținea opinia instanței de judecată cu privire la

⁴ Prin Decizia nr. 392/2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 325 din 15 mai 2007, Curtea Constituțională a constatat că dispozițiile art. 11 alin. (3) din Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului, sunt neconstituționale.

⁵ Prin Decizia nr. 599/2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 839 din 11 octombrie 2006, Curtea Constituțională a constatat că dispozițiile art. 14 alin. (1) lit. b) și c), art. 18, art. 28 alin. (1), art. 32, 33 și 35 din Legea nr. 115/1996 sunt constituționale.

excepția invocată de autor. De altfel, dispozițiile art. 29 alin. (4) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, au făcut obiectul unei excepții de neconstituționalitate, ridicate direct de Avocatul Poporului care a apreciat că prevederile legale referitoare la obligativitatea exprimării opiniei instanței de judecată sunt contrare principiului unicității, egalității și imparțialității justiției, dreptului la apărare și dreptului la un proces echitabil. Această excepție a fost respinsă de Curtea Constituțională prin Decizia nr. 353/2005.

În alte cazuri, în încheierea de sesizare a Curții Constituționale, instanța judecătorească a reținut că, prin invocarea excepției de neconstituționalitate, autorul acesteia nu a urmărit decât tergiversarea soluționării procesului.

În concluzie, toate aceste atribuții în domeniul justiției constituționale consolidează poziția Avocatului Poporului și reprezintă un mijloc eficient în realizarea funcției de protecție a drepturilor omului, completând gama de mijloace și procedee de intervenție aflate la dispoziția instituției.

Bibliografie

Mihai Constantinescu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, Constituția României, revizuită, comentarii și explicații, Editura All Beck, 2004.

Mihai Constantinescu, Ioan Muraru, Antonie Iorgovan, Revizuirea Constituției României, explicații și comentarii, Editura Rosetti, 2003

Ion Deleanu, Instituții și proceduri constituționale, Editura C.H. Beck, București 2006.

Bianca Selejan-Guțan, Excepția de neconstituționalitate, Editura All Beck, 2005.

Ioan Muraru, Mihai Constantinescu, Elena Simina Tănăsescu, Marian Enache, Gheorghe Iancu

Ioan Muraru, Mihai Constantinescu, Curtea Constituțională a României, Editura Albatros, București, 1997.

Ioan Muraru, Avocatul Poporului, instituție de tip ombudsman, Editura All Beck, 2004

Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, Drept constituțional și instituții politice, vol. I, Editura All Beck 2006, vol. II, Editura All Beck, 2006.

1. Constituția României din 1991, revizuită prin Legea constituțională nr. 429/2003, aprobată prin referendum la 18-19 octombrie 2003, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 767 din 31 octombrie 2003.

2. Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 844 din 15 septembrie 2004.

3. Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 643 din 16 iulie 2004.

4. Raportul de activitate al instituției Avocatul Poporului pe anul 2003, Editura Regia Autonomă „Monitorul Oficial” București, 2004.

5. Raportul de activitate al instituției Avocatul Poporului pe anul 2004, publicat în format electronic pe pagina de internet a instituției Avocatul Poporului, www.avp.ro.

6. Raportul de activitate al instituției Avocatul Poporului pe anul 2005, publicat în format electronic pe pagina de internet a instituției Avocatul Poporului, www.avp.ro.

7. Raportul de activitate al instituției Avocatul Poporului pe anul 2006, publicat în format electronic pe pagina de internet a instituției Avocatul Poporului, www.avp.ro.

8. Buletinul informativ trimestrial al instituției Avocatul Poporului, nr. 2/2007, București

Adrese Internet:

Avocatul Poporului www.avp.ro

Curtea Constituțională www.ccr.ro