



Procuratura Republicii Moldova

Republica Moldova, MD-2001, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt, 73,
tel.: (+373) 22-828-373, (+373) 22-828-375; e-mail: proc-gen@procuratura.md

17.12.2021 nr. 8/4 - 1d/21 - 505
La nr. 18-23-439-9947 din 09.12.2021

Domnului Roman CAZAN
Secretar general adjunct
al Guvernului

Stimate domnule Secretar general adjunct,

Procuratura Generală a examinat proiectul de hotărâre a Guvernului *privind aprobarea proiectului Legii pentru modificarea unor acte normative (număr unic 594/MJ/2021)*, remis pentru avizare.

Apreciind importanța proiectului menționat, susținem inițiativa autorilor, totodată, prin prisma principiilor activității de legiferare, în temeiul art.3 din *Legea cu privire la actele normative nr.100/2017*, intervenim cu următoarele propuneri:

Potrivit reglementărilor actuale ale *Legii nr. 52/2014*, funcționarea instituției Ombudsmanului în Republica Moldova este reprezentată de activitatea Avocatului Poporului cu competențe generale și Avocatul Poporului pentru drepturile copilului. În scopul oferirii clarității cu privire la atribuțiile Avocatului Poporului pentru drepturile copilului și a gradului de autonomie a acestuia, se propune operarea modificărilor în tot textul *Legii nr. 52/2014*, din care să rezulte că, în sensul acestui act normativ, prin noțiunea de Avocat al Poporului se înțeleg ambii Avocați ai Poporului - Avocatul Poporului cu competențe generale și Avocatul Poporului pentru drepturile copilului, iar autonomia unuia față de celălalt vizează exercitarea atribuțiilor în vederea realizării mandatului.

În rezultatul acestei modificări se oferă claritate cu privire la faptul că toate prevederile *Legii nr. 52/2014*, care reglementează statutul Avocatului Poporului și modul de exercitare a atribuțiilor acestuia se extind atât asupra Avocatului Poporului cu competențe generale, cât și asupra Avocatului Poporului pentru drepturile copilului.

În context, propunem operarea modificărilor în tot conținutul *Legii nr. 52/2014*, după textul „*drepturile și libertățile omului*” sau „*drepturile omului*” să fie completat cu simbolul „/” și cuvântul „*copilului*”. Or, în sensul *Legii*, vizate drepturile și libertățile copilului (rămân fără acoperire legală) nu sunt reglementate.

Totodată, ne expunem dezacordul cu excluderea din tot conținutul *Legii vizate*, a textului „*de către organizații necomerciale*”, considerațiunea fiind, că autorul nu a motivat sub nici o formă și nici nu a identificat vreun raționament vis-a-vis de această modificare, deși, potrivit *Legii nr. 86/2020 cu privire la organizațiile necomerciale*, aceasta se obligă să respecte legislația Republicii Moldova. Respectiv, în cazul în care, o organizație necomercială va încălca legislația și va leza drepturile și libertățile omului/copilului, Ombudsmanul va fi în imposibilitate de a asigura respectarea drepturilor și libertăților acestora, precum este reglementat în prezent.

La articolul 3 alin.(3) textul „*sunt în folosul părții reprezentate ori*” de exclus, iar textul „*cu excepția situațiilor în care acestea conțin informații de interes public*”, considerăm necesar de menținut, or, potrivit art. 34 alin. (1) din Constituție, persoanei îi este garantat dreptul de a avea acces la orice informație de *interes public*, respectiv, poate apărea rezonabilă necesitatea oferirii unor explicații din partea Ombudsmanului în cazul persistenței interesului public.

În consecință, sub rezerva propunerilor formulate, Procuratura Generală susține aprobarea proiectului actului normativ remis spre avizare.

Cu respect,

Procuror - șef al Direcției
politici, reforme și protecția intereselor
societății a Procuraturii Generale

Alexandru NICHITA



CURTEA DE CONTURI A REPUBLICII MOLDOVA

MD-2001, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt nr.69, tel. (+373 22) 26 60 02,
fax: (+373 22) 26 61 00, web: www.ccrm.md, e-mail: ccrm@ccrm.md

nr. 03-861-A

14 decembrie 2021

La nr. 18-23-439-9947 din 09.12.2021

Ministerul Justiției
Copie: **Cancelaria de Stat**

La solicitarea Cancelariei de Stat referitor la expunerea avizului asupra proiectului de hotărâre privind aprobarea proiectului Legii pentru modificarea unor acte normative (numărul unic 594/MJ/2021, autor – Ministerul Justiției), Curtea de Conturi înaintează următoarele propuneri și argumente.

I. La proiectul Hotărârii Guvernului privind aprobarea proiectului Legii pentru modificarea unor acte normative, Curtea de Conturi nu are obiecții și propuneri.

II. În limita competențelor funcționale prevăzute de Legea nr. 260/2017 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a Republicii Moldova, sub aspectul economicității, eficienței și eficacității gestionării resurselor financiare publice, referitor la propunerea autorului proiectului privind crearea în cadrul Oficiului Avocatului Poporului a Centrului de instruire în domeniul drepturilor omului, Curtea de Conturi consideră că această propunere este prematură la momentul de față, deoarece va crea o povară suplimentară pentru bugetul de stat. Astfel, în contextul situației pandemice îndelungate, adâncirii crizei economice, precum și vulnerabilității mai multor domenii (sănătate, agricultură, industrie, social, asigurarea cu gaze ș.a.), statul trebuie să gestioneze cu precauție și în mod econom mijloacele financiare publice.

Din acest punct de vedere, crearea Centrului de instruire în domeniul drepturilor omului, la moment este nejustificată, cu atât mai mult că promovarea informării cetățenilor în domeniul drepturilor omului poate fi realizată prin intermediul instituțiilor de învățământ, mass-media, altor surse alternative, inclusiv de însuși Avocatul Poporului conform atribuțiilor prevăzute în art. 16 din Legea nr. 52/2014 și resurselor existente în cadrul Oficiului.

III. Suplimentar la cele relatate, Curtea de Conturi înaintează următoarele propuneri la proiectul Legii pentru modificarea unor acte normative, care include modificarea și completarea Codului contravențional al Republicii Moldova nr. 218/2008, Legii nr. 80/2010 cu privire la statutul personalului din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică, Legii nr. 199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, Legii nr. 52/2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul), Regulamentului de organizare și funcționare a Oficiului Avocatului Poporului, aprobat prin Legea nr. 164/2015 și Legii nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar.

La Legea nr. 52/2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul):

1) *punctul 1:*

se propune următorul cuprins al alin. (3):

„(3) Instituția Avocatul Poporului este constituită din doi avocați ai poporului: Avocatul Poporului cu competențe generale în domeniul protecției drepturilor și libertăților omului (Avocatul Poporului) și Avocatul Poporului, specializat în problemele de protecție a drepturilor și libertăților copilului (Avocatul Poporului pentru drepturile copilului)”, pentru a fi în concordanță cu modificările expuse la art. 423¹² din Codul contravențional nr. 218/2008 și art. 2 alin. (2) din Legea nr. 80/2010 cu privire la statutul personalului din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică;

2) *punctul 3:*

la art. 4 alin. (3), în care se propune suspendarea din funcție a Avocatului Poporului în privința căruia a început urmărirea penală, trebuie de concretizat organul împuternicit de a emite actul de suspendare (Parlamentul sau Procuratura Generală, după caz), pentru a nu crea confuzie la aplicarea acestei norme;

3) *punctul 6:*

la art. 9 alin. (1), cuvintele „după cum îmi dictează conștiința”, urmează a fi excluse;

4) *punctul 9:*

la art. 14 alin. (4) lit. a), cuvântul „gravă” urmează a fi exclus, de altfel apare necesitatea de a explica noțiunea „neglijență gravă”, „neglijență ușoară”, pentru a da un calificativ corect acțiunilor respective, în caz de necesitate;

5) *punctul 11:*

art. 16 se va completa cu litera h⁴) cu următorul cuprins:

„h⁴) să constate contravenții și să întocmească procese-verbale atribuite în competența sa conform Codului contravențional”;

6) *punctul 12:*

alin. (5) al art. 17 care prevedea că „în scopul apărării drepturilor și libertăților copilului, Avocatul Poporului pentru drepturile copilului este împuternicit de a sesiza Curtea Constituțională și a înainta acțiuni în instanțele judecătorești”, se propune spre abrogare, totodată nefiind prevăzută o alternativă de aplicare a acestor împuterniciri în scopul preconizat. Prin urmare, propunerea de abrogare trebuie regândită pentru a păstra și în continuare acest instrument de apărare a drepturilor copilului;

7) *punctul 17:*

art. 25 alin. (1), la litera c) se propune substituirea cuvântului „procurorul” cu cuvintele „autoritatea competentă”. Acest amendament trebuie revizuit, deoarece va crea confuzie între norma în vigoare și cea propusă la art. 423¹² alin. (1) din Codul contravențional;

8) *punctul 27:*

se propune de a completa art. 37 cu alin. (4) cu următorul cuprins:

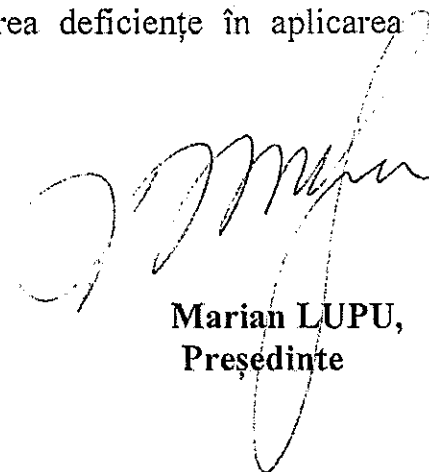
„(4) Auditul public extern al exercițiului financiar-bugetar al Oficiului Avocatului Poporului se efectuează de către Curtea de Conturi.”.

La Regulamentul de organizare și funcționare a Oficiului Avocatului Poporului, aprobat prin Legea nr. 164/2015, se propune:

excluderea pct. 6¹ propus pentru completarea Regulamentului, deoarece prevederea respectivă urmează a fi statuată în art. 37 din Legea nr. 52/2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul).

În opinia Curții de Conturi, Regulamentul de organizare și funcționare a Oficiului Avocatului Poporului necesită o analiză mai minuțioasă în contextul asigurării corespunderii modificărilor înaintate la actele legislative din proiect, pentru a evita unele neconcordanțe, lacune și ambiguități care vor crea deficiențe în aplicarea uniformă a acestui act normativ în practică.

Cu respect,



Marian LUPU,
Președinte

Ex. Ana Saichin
Tel. 06810094

03 ianuarie 2022

Nr. 04-3/1-8

La Nr.

din

Doamnei Veronica MIHAILOV-MORARU
Secretar de stat al Ministerului Justiției
adriana.dodon@justice.gov.md
secretariat@justice.gov.md

copie:
Cancelaria de stat
cancelaria@gov.md

Opinie
asupra proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative
(modificarea Legii cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul) nr.52/2014 în baza
recomandărilor din Avizul Comisiei de la Veneția nr.808/2015)
(număr unic 594/MJ/2021)

Avocatul Poporului a examinat proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (modificarea Legii cu privire la Avocatul Poporului în baza recomandărilor din Avizul Comisiei de la Veneția nr.808/2015).

Sușținem promovarea acestui proiect de lege menit să consolideze rolul și contribuția Instituției Avocatul Poporului (Ombudsmanul) în asigurarea promovării și protecției drepturilor și libertăților omului, având un rol fundamental în consolidarea democrației și a statului de drept.

Totodată, salutăm faptul că la elaborarea proiectului de lege în cauză s-a luat în considerație Avizul Comisiei de la Veneția nr. 808/2015, Avizul Directoratului general Drepturile Omului și Statul de Drept (Directoratul pentru Drepturile Omului) al Consiliului Europei asupra capitolului V „Mecanismul național de prevenire a torturii” din Legea nr. 52/2014, Opinia Comisiei de la Veneția nr. 897/2017 cu privire la Principiile de protecție și promovarea a instituției Ombudsmanului, Avizul experților la proiectul de Lege pentru modificarea Legii nr.52/2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul).

Urmare a analizei conținutului proiectului de lege propus spre avizare, consider important de a veni cu unele sugestii pentru îmbunătățire, după cum urmează:

Art. IV. – Legea nr. 52/2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul):

- **Completarea alin. (1) din art. 9 din redacția propusă cu sintagma „să apăr demnitatea Instituției Avocatul Poporului”**

Este important de a nota că potrivit art. 16 lit. g¹⁾ din Legea nr. 52/2014, Avocatul Poporului organizează și implementează sistemul de control intern managerial, iar potrivit art. 34, Oficiul Avocatului Poporului acordă asistență organizatorică, juridică, informațională și tehnică Avocatului Poporului în vederea exercitării de către acesta a atribuțiilor sale.

Ținând cont de rolul Oficiului Avocatului Poporului de a asigura activitatea Ombudsmanilor, propunem includerea la alin. (1) din art. 9 a sintagmei „să apăr demnitatea Instituției Avocatul Poporului” în textul jurământului depus de către Avocatul Poporului, la intrarea în funcție.

- **Completarea art. 11 sau 16 cu prevederi referitoare la dreptul de a depune Opinie Amicus Curiae în fața instanțelor internaționale**

Considerăm oportun de a completa articolele respective cu competențe, care ar permite Ombudsmanilor să prezinte Opinia Amicus Curiae în fața instituțiilor internaționale pentru drepturile omului, în anumite cauze aflate pe rol împotriva Republicii Moldova.

Experții propun să fie reglementat acest aspect, pentru a permite Ombudsmanilor să acționeze în calitate de terț în fața instanțelor internaționale pentru drepturile omului și a altor organisme similare, în anumite cauze aflate pe rol împotriva Republicii Moldova¹.

În acest context, propunem includerea următoarei prevederi: „intervine la solicitare sau din oficiu în fața organismelor internaționale în domeniul drepturilor omului”.

- **Modificarea art. 13 alin. (3) cu stabilirea în mod expres a unui rang adecvat de înalt cu privire la salarizarea Avocatului Poporului.**

Conform principiului 3 din „Principiile de la Veneția” se afirmă în mod clar că „Instituția Ombudsmanului trebuie să primească un *rang adecvat de înalt*, reflectat, de asemenea, și în remunerarea Ombudsmanului”².

Prevederea actuală cu privire la remunerarea Avocatului Poporului cuprinde norme de trimitere la Legea nr. 199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică și legislația privind sistemul de salarizare în sectorul bugetar fără a reflecta în mod clar poziția acestuia în ierarhia persoanelor cu funcții de demnitate publică.

Experții, de asemenea, au menționat că art.13 alin.(3) nu definește, în mod exact și expres, nivelul salariului Ombudsmanilor, făcând doar referință la legislația privind sistemul de salarizare în sectorul bugetar³.

¹Avizul experților la proiectul de Lege pentru modificarea Legii nr.52/2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul), Elaborat de: Marek Antoni Nowicki, George Tugushi

²Principiului 3 din Opinia Comisiei de la Veneția nr. 897/2017 cu privire la Principiile de protecție și promovarea a instituției Ombudsmanului

³Avizul experților la proiectul de Lege pentru modificarea Legii nr.52/2014 cu privire la Avocatul Poporului(Ombudsmanul), Elaborat de: Marek Antoni Nowicki, George Tugushi

- **La alin. (1) lit. f) din art. 16 de completat după sintagma "puncte de vedere la cererea Curții Constituționale" cu sintagma „sau din oficiu”.**

De menționat că, în activitatea sa Ombudsmanii au prezentat Opinii Amicus Curiae din propria inițiativă, în urma căreia Curtea Constituțională a încurajat și apreciat trimiterea unor astfel de opinii de către instituțiile abilitate cu protecția drepturilor omului din Republica Moldova⁴.

Prin urmare, propunem completarea textului lit. f) din alin.(1) cu sintagma „sau din oficiu”. după sintagma „puncte de vedere la cererea Curții Constituționale”

- **La lit. h³ din art.16 substituirea cuvintelor „îi acordă protecție” cu sintagma „contribuie la protecția acestuia”.**

Apreciem includerea în mod expres a prevederilor prin care consolidează atribuția Avocatului Poporului de a examina cererile avertizorilor de integritate. Pe de altă parte, sintagma „și îi acordă protecție” îi atribuie Ombudsmanului obligația primară de a asigura protecție persoanei. Or, art. 1 al Legii nr. 52/2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul) prevede că 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 și *contribuie* la apărarea drepturilor și libertăților omului folosind mecanismele prevăzute de lege.

În acest context, recomandăm substituirea sintagmei „îi acordă protecție” cu sintagma „contribuie la protecția acestuia”.

- **La alin. (1) din art.17 din redacția propusă după sintagma „Convenției ONU cu privire la drepturile copilului” de adăugat sintagma „și alte tratate internaționale”**

Atât redacția actuală a legii nr.52/2014, cât și în proiectul propus spre avizare este prevăzut că, Avocatul Poporului pentru drepturile copilului își exercită atribuțiile pentru asigurarea realizării, la nivel național, de către persoanele cu funcție de răspundere de toate nivelurile doar a prevederilor Convenției ONU cu privire la drepturile copilului.

Pornind de la faptul că Republica Moldova este parte la un șir de tratate internaționale ce vizează domeniul drepturilor copilului, în legătură cu care și-a asumat angajamente de implementare și Avocatul Poporului pentru drepturile copilului ar trebui să intervină pentru apărarea drepturilor copilului (spre exemplu, Convenția Consiliului Europei pentru protecția copiilor împotriva exploatării sexuale și a abuzurilor sexuale, Convenția Consiliului Europei privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestic, etc.), recomandăm substituirea sintagmei „Convenției ONU” cu sintagma „tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte ”.

⁴https://www.constcourt.md/public/ccdoc/hotariri/h_30_2021_10g_2021_rou.pdf
https://www.constcourt.md/public/ccdoc/hotariri/h_27_2020_54a_2020.rou.pdf
https://www.constcourt.md/public/ccdoc/hotariri/h_3_2019_201a_2018.pdf

- **La art.21 alin. (1) lit. b) textul „să restituie cererea fără examinare” se substituie cu cuvintele „să respingă cererea”**

În acest caz nu este necesar de a introduce litera d).

Respectiv, restituirea cererii (acest fapt presupune restituirea fizică a cererii) se va face doar la etapa preliminară, când vor fi verificate cerințele de admisibilitate conform prevederilor art. 20 și art.19. În conformitate cu prevederile art. 21 se prezumă că cererea se supune unei analize primare cu privire la competența Avocatului Poporului în legătură cu subiectul abordat și urmează să fie luată o decizie.

- **La alin.(2) din art. 21 substituirea sintagmei „10 zile” cu sintagma „15 zile lucrătoare” cu posibilitatea de a prelungi în mod argumentat acest termen cu 15 zile lucrătoare.**

La alin.(2) din art.21 din Legea nr. 52/2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul) este prevăzut că în termen de 10 zile de la data recepționării cererii, Avocatul Poporului înștiințează petiționarul despre decizia adoptată.

Necesitatea modificării acestui articol derivă și din constatările experților la proiectul de modificare a Legii nr.52/2014, prin care au menționat că respectarea acestor termene, excepțional de scurte și nerealistice, provoacă multe dificultăți și afectează, în mod negativ, calitatea procesului de tratare a cererilor. Decizia trebuie luată întotdeauna în interesul petiționarului fără întâzieri nejustificate. Această prevedere nu trebuie să se refere la un astfel de termen rigid, fără excepții, care să împiedice luarea în considerare a circumstanțelor specifice ale unor cereri⁵.

Din considerentele expuse, recomandăm de a substitui sintagma „10 zile” cu sintagma „15 zile lucrătoare” cu posibilitatea de a prelungi în mod argumentat acest termen cu 15 zile lucrătoare.

- **Excluderea din alin.(1) al art.22 și art.11 lit. g) a sintagmei „în masă sau gravă”**

Deoarece prevederile actuale instituie o condiție pentru competența Ombudsmanului de a acționa din oficiu, recomandăm excluderea sintagmei „în masă sau gravă” din alin. (1) al art. 22 din Legea nr.52/2014.

Această propunere vine să clarifice constatările elucidate de Comisia de la Veneția în avizul său din 2015 și Avizul experților la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.52/2014.

- **Revizuirea alin.(2) din art.30 astfel încât Avocatul Poporului să asigure efectuarea vizitelor preventive în locurile privative de libertate persoanelor implicate în activitatea Mecanismului național de prevenire a torturii”.**

Redacția actuală a alin.(2) prevede că Avocatul Poporului asigură vizite preventive și de monitorizare doar de către Consiliu. Totodată, alin. (9) din art.31 al Legii nr.52/2014 reglementează că Consiliul este asistat de o subdiviziune specializată din cadrul Oficiului Avocatului Poporului.

⁵Avizul experților la proiectul de Lege pentru modificarea Legii nr.52/2014 cu privire la Avocatul Poporului(Ombudsmanul), Elaborat de: Marek Antoni Nowicki, George Tugushi

Considerăm că această prevedere necesită a fi revizuită, deoarece Avocatul Poporului ar trebui să asigure efectuarea vizitelor preventive în locurile private de libertate de către toate persoanele care ar putea fi implicate în activitatea MNPT-ului⁶.

- **La alin.(3) din art. 31 completarea după cuvântul „numiți” din alin.(3) al art.31 cu cuvintele „de Avocatul Poporului”.**

Nu se precizează exact cine numește membrii Consiliului pentru prevenirea torturii, se prezumă că ar fi Avocatul Poporului. Redacția actuală a Legii nr.52/2014 prevede că sunt propuși de societatea civilă și selectați printr-o procedură organizată de către Oficiul Avocatului Poporului.

În acest context, recomandăm completarea după sintagma „numiți” din alin.(3) al art. 31 cu sintagma „de Avocatul Poporului”.

- **La alin.(4) lit. e) din art.31 completarea după cuvântul „organele de drept” cu cuvintele „judiciare și exercită profesia de avocat”.**

În redacția actuală, Legea 52/2014 admite accederea la funcția de membru al Consiliului, a persoanelor din domeniul organelor puterii judecătorești (a judecătorilor), fapt ce contrazice principiilor OP CAT, care prevede că un judecător nu poate accede la calitatea de membru al Consiliului pentru prevenirea torturii. (A nu se confunda cu „experiența profesională dovedită în domeniul administrării justiției”, or în acest context un ex-judecător poate accede la calitatea de membru al Consiliului). În același timp, Legea admite accederea pentru calitatea de membru al Consiliului și a persoanelor ce exercită profesia de avocat. Chiar dacă, profesia de avocat este liberă și independentă și include în sine activități de apărare a drepturilor încălcate de către autoritățile publice sau particulare, în cadrul activității de prevenire a torturii, pot fi afectate principiile de activitate a Consiliului, stabilite expres în alin.(6), art.31 a Legii 52/2014 și a prevederilor OP CAT. Dacă, avocatul dorește să exercite calitatea de membru al Consiliului, acestea urmează să-și suspende licența pe durata mandatului în Consiliu.

Considerăm că completarea cu cuvintele „*judiciare și ce exercită profesia de avocat*” este oportună, în partea ce ține de asigurarea garanțiilor de independență, imparțialitate, obiectivitate, confidențialitate și credibilitate a Consiliului și ar asigura o claritate juridică expresă cu privire la accederea profesioniștilor pentru calitate de membru al Consiliului.

- **Completarea alin.(4), art.31 cu fraza „*La selectarea membrilor Consiliului se va lua în considerare respectarea principiului egalității și nediscriminării*”**

Această prevedere este necesară în contextul asigurării îndeplinirii art.5 al OP CAT.

- **Completarea alin. (9) din art.31, după cuvintele „Oficiului Avocatului Poporului” cu fraza „*în baza principiilor de cooperare, independență instituțională și conlucrare în cadrul activității de prevenire a torturii*”.**

Această completare este necesară pentru stabilirea unei clarități între atribuțiile Consiliului și subdiviziunii specializate din cadrul OAP, relațiilor dintre acestea în cadrul activității de prevenire a torturii realizate de Avocatul Poporului/ OAP și Consiliul pentru

⁶Avizul experților la proiectul de Lege pentru modificarea Legii nr.52/2014 cu privire la Avocatul Poporului(Ombudsmanul), Elaborat de: Marek Antoni Nowicki, George Tugushi

prevenirea torturii. Opinăm că modificarea respectivă va înlătura o serie de incertitudini și nemulțumiri din partea membrilor Consiliului și a societății civile față de OAP pe aspectele de conlucrare reciprocă pe domeniul de prevenire a torturii.

- **Propunem a fi redenumit art.32 după cum urmează:**

Atribuțiile și garanțiile Consiliului pentru prevenirea torturii sunt:

- (1) *Examinarea în mod regulat a tratamentului aplicat persoanelor private de libertate în locurile de detenție în sensul art. 4 al Protocolului Opțional la Convenția ONU împotriva torturii și alin.4, art.30 a Legii 52, în vederea consolidării, dacă este cazul, a protecției asigurate acestora împotriva torturii și a pedepselor ori tratamentelor inumane sau degradante;*
 - (2) *Formularea de recomandări către autoritățile competente, în vederea îmbunătățirii comportamentului și condițiilor persoanelor private de libertate și a prevenirii torturii și a pedepselor ori tratamentelor inumane sau degradante, luând în considerare normele internaționale;*
 - (3) *Formularea de propuneri și observații privind legislația existentă sau proiectele legislative;*
 - (4) *Membrii Consiliului aleg în mod independent locurile care urmează să fie vizitate și persoanele cu care doresc să discute.*
 - (5) *Pentru a efectua vizitele preventive și de monitorizare nu este necesară înștiințarea prealabilă, nici permisiunea vreunei autorități.*
 - (6) *În timpul vizitelor preventive și de monitorizare pot fi utilizate aparate audio sau video, cu consimțământul persoanei care urmează a fi înregistrată.*
 - (7) *În urma fiecărei vizite se întocmește un raport care va include, după caz, propuneri și recomandări către autoritățile competente, privind ameliorarea situației, îmbunătățirii comportamentului și condițiilor persoanelor private de libertate și a prevenirii torturii și a pedepselor ori tratamentelor inumane sau degradante.*
 - (8) *Autoritățile competente ale Statului examinează recomandările Consiliului, dialoghează cu acesta în vederea eventualelor măsuri de punere în aplicare și informează Consiliul cu privire la măsurile luate în vederea remedierii situației dispuse în recomandările acestuia.*
- **Modificarea sintagmei „sau în cazul nerespectării condițiilor prevăzute la art.31, alin.(4), lit. d și e)” din alin.(1), art.33 cu fraza „sau în cazul incompatibilităților apărute în cadrul realizării mandatului de membru prevăzute la art.31”. Completarea alin.(1) din art.33 în redacția modificată cu următoarea frază „Avocatul Poporului va lua act de temeierile de încetare a calității de membru în urma expirării mandatului, demisiei, decesului sau în cazul incompatibilităților apărute în cadrul realizării mandatului de membru prevăzute la art.31” prin emiterea unui ordin în acest sens.**

Ajustările respective sunt importante în contextul asigurării funcționalității neîntrerupte a activității Consiliului pentru prevenirea torturii. În redacția actuală fraza propusă spre modificare nu se referă la perioada propriu-zisă de exercitare a mandatului, ci la etapa de

preselecție a candidaților și nu este relevantă pentru a fi menținută. Respectiv, în cazul accederii membrilor Consiliului, în perioada de realizare a mandatului, la vreo funcție de demnitate publică, etc, Avocatul Poporului, în calitatea sa de președinte al Consiliului urmează să ia act de incompatibilitatea calității de membru al Consiliului și să emită ordin întemeiat. Mai mult, noua prevedere ar înlătura neclaritățile dintre normele speciale, precum Legea 52/2014, Legea 199/2010, Legea 1260/2002, etc.

- **Excluderea frazei „în cazul neîndeplinirii condițiilor prevăzute la art.31, alin.(4)” din textul alin.(2), art.33.**

Ajustarea respectivă este necesară pentru a exclude temeiurile ce se repetă de fapt, în textul alin.(1) art.33 și de a înlătura potențialele temeiuri de ingerință în activitatea Consiliului din partea Avocatului Poporului sau Comisiei drepturile omului și relații interetnice.

- **La alin.(3) din art.33, se impune necesitatea concretizării perioadei de exercitare a mandatului în cazul membrului ales al Consiliului numit pentru un nou mandat. (fie pe perioada mandatului Consiliului pentru prevenirea torturii în funcțiune, fie pentru un mandat de 5 ani).**

Textul „*Membrul ales al Consiliului este numit pentru un nou mandat*” nu stabilește o claritate cu privire la perioada pentru care este ales un nou membru al Consiliului în cazurile încetării calității de membru prevăzute la alin.(1) și (2) al art.33.

- **Alin. (5) din art. 36 va avea următoarea redacție:**

„Personalul din cadrul Oficiului Avocatului Poporului, responsabil de prevenirea, protecția și promovarea drepturilor și libertăților omului beneficiază de spor cu caracter specific, inclus în partea variabilă a salariului lunar.”

Luând în considerare principiul 3 din Principiile de la Veneția prin care se afirmă „*Instituției Ombudsmanului trebuie să i se ofere un rang adecvat de înalt reflectat, de asemenea, și la remunerarea Ombudsmanului și la compensația de pensie.*”⁷ și ținând cont de caracterul specific al atribuțiilor funcționarilor publici din cadrul Oficiului Avocatului Poporului, în contribuirea 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 procedeeleor reglementate de Legea nr.52/2014, propunem completarea alin.(2) din art.17 la Legea 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, cu spor cu caracter specific.

Aceasta demonstrează că nivelul statutului personalului din cadrul Oficiului Avocatului Poporului trebuie să fie la nivel superior celui actual cu garanții salariale corespunzătoare statutului.

⁷ Principiul 3 din Opinia Comisiei de la Veneția nr. 897/2017 cu privire la Principiile de protecție și promovarea a instituției Ombudsmanului

- **Completarea art.36 cu alin.(7) în următoarea redacție: „Activitatea desfășurată în cadrul Oficiului Avocatului Poporului de cel puțin 5 ani de funcționarii publici în specialitățile juridice constituie vechime în muncă prevăzută de legislația în vigoare pentru a accede la funcțiile de procuror, judecător, avocat, executor judecător, mediator”**

Considerăm că experiența acumulată de personalul cu specialități juridice din cadrul Oficiului Avocatului Poporului care acordă asistență juridică Avocatului Poporului în vederea exercitării de către acesta a atribuțiilor sale ar trebui asimilată activității care oferă dreptul de a fi scutiți de formarea inițială în cadrul Institutului Național de Justiție pentru a candida la funcțiile de judecător și procuror, efectuarea stagiului profesional pentru a accede la funcția de avocat, executor judecătoresc, etc.

Prin urmare, considerăm că o asemenea garanție ar trebui specificată expres în Legea nr.52/2014 și ajustate Legea nr. 544/1995 cu privire la statutul judecătorului, Legea nr.3/2016 cu privire la procuratură, Legea nr.1260/2002 cu privire la avocatură, Legea nr.152/2006 cu privire la Institutul Național al Justiției, etc.

Având în vedere Principiile de la Veneția, *”statele sunt încurajate să întreprindă toate acțiunile necesare inclusiv ajustări constituționale și legislative astfel încât să ofere condiții corespunzătoare care consolidează și dezvoltă Instituțiile Ombudsmanului și capacitatea lor, independența și imparțialitatea în spiritul și în conformitate cu principiile de la Veneția și astfel asigură implementarea lor efectivă corespunzătoare și la timp”*⁸

- **La art. 37 propunem revenirea la textul inițial al art. 37 adoptat în 2014**

Principiul 21 din Principiile de la Veneția, prevede *„resurse bugetare suficiente și independente trebuie să fie garantate Instituției Ombudsmanului. Legea trebuie să prevadă că alocarea bugetară a fondurilor Instituției trebuie să fie adecvată necesității de a asigura realizarea deplină, independentă și efectivă a responsabilităților și funcțiilor sale. Ombudsmanul trebuie să fie consultat privitor la proiectul bugetului pentru anul financiar viitor și va fi rugat să prezinte propuneri pentru acesta. Bugetul adoptat pentru instituție nu trebuie să fie redus în timpul anului financiar dacă reducerea nu se aplică și altor instituții de stat. Auditul financiar independent al bugetului Ombudsmanului va lua în considerare doar legalitatea procedurilor financiare și nu alegerea priorităților la executarea mandatului”*⁹.

Ținând cont de acest principiu, dar și recomandările experților la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.52/2014, considerăm oportun de a reveni la textul inițial al art.37 adoptat în 2014¹⁰.

⁸ Principiul 25 din Opinia Comisiei de la Veneția nr. 897/2017 cu privire la Principiile de protecție și promovare a instituției Ombudsmanului

⁹ Principiul 21 din Opinia Comisiei de la Veneția nr. 897/2017 cu privire la Principiile de protecție și promovare a instituției Ombudsmanului

¹⁰ **Articolul 37. Asigurarea financiară a Oficiului**

(1) Oficiul dispune de buget propriu, care face parte din bugetul de stat.

(2) Costurile activității Oficiului la planificarea bugetului anual se estimează pentru cel puțin 2 ani ulteriori.

(3) Bugetul anual al Oficiului se aprobă de Parlament, la propunerea Avocatului Poporului. Reducerea cheltuielilor aprobate ce țin de activitatea Oficiului se admite numai prin hotărâre a Parlamentului.

Suplimentar, recomandăm să examinați posibilitatea de a include în proiectul de lege prevederea care ar rezulta că bugetul adoptat pentru Oficiul Avocatului Poporului nu trebuie să fie mai mic decât pentru anul bugetar anterior.

Art. V. – Regulamentul de organizare și funcționare a Oficiului Avocatului Poporului, aprobat prin Legea nr. 164/2015 :

- Revizuirea pct.17 din proiect

Potrivit alin.(1) din art.35 al Legii nr. 52/2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul), Secretarul general conduce activitatea organizatorică și administrativă a Oficiului.

Considerăm că prevederile prin care se propune ca în cazul lipsei temporare a Avocatului Poporului, conducerea generală a Oficiului să fie exercitată de către Secretarul general nu oferă suficientă claritate (situațiile când se consideră lipsa temporară; lipsa unui Avocat al Poporului sau în lipsa ambilor). Neclaritatea este determinată și de prevederile prin care se propune ca *în absența temporară a unuia dintre Avocații Poporului sau în cazul încetării mandatului înainte de termen, atribuțiile acestuia sunt exercitate de celălalt Avocat al Poporului* (pct. 5¹ din art.5 la Legea nr. 52/2014 din proiect).

- Majorarea numărului de unități prevăzut în alin.(1) din art.1 la Legea nr.164/2015, ce prevede că efectivul-limită al Oficiului Avocatului Poporului este constituit în număr de 65 de unități.

Considerăm că majorarea efectivului-limită al Oficiului Avocatului Poporului este necesară, inclusiv în contextul exercitării unor atribuții suplimentare de Avocatul Poporului, în special examinarea cererilor avertizorilor de integritate și a celor parvenite de la persoane juridice, sporirea atribuțiilor Avocatului Poporului pentru drepturile copilului cu privire la monitorizarea tratatelor internaționale din domeniul drepturilor copilului, contribuirea la protecția apărătorilor drepturilor omului.

Art. VII.- Legea nr.270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar.

- Completarea alin.(2) din art. 17 la Legea 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar cu litera e) în următoarea redacție:

„Personalul din autoritatea responsabilă de prevenirea, protecția și promovarea drepturilor și libertăților omului – 50 % din suma anuală a salariilor de bază pentru personalul cu drept de a beneficia de spor cu caracter specific.”

Luând în considerare principiul 3 din Principiile de la Veneția prin care se afirmă *„Instituției Ombudsmanului trebuie să i se ofere un rang adecvat de înalt reflectat, de*

(4) Parlamentul remite Guvernului bugetul anual aprobat al Oficiului pentru includerea lui în proiectul legii bugetului de stat pentru anul bugetar respectiv.

(5) Oficiul poate dispune și de alte surse financiare neinterzise de lege.

*asemenea, și la remunerarea Ombudsmanului și la compensația de pensie.”*¹¹ și ținând cont de caracterul specific al atribuțiilor funcționarilor publici din cadrul Oficiului Avocatului Poporului, în contribuirea 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 procedeeleor reglementate de Legea nr.52/2014, propunem completarea alin.(2) din art.17 la Legea 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, cu spor cu caracter specific.

De asemenea spor specific beneficiază personalul din autoritatea responsabilă de exercitarea controlului parlamentar și din autoritatea responsabilă de controlul constituționalității¹².

- **Revizuirea clasei de salarizare (125, codul funcției A1013) pentru Avocatul Poporului (anexa nr.3, tabelul 1), clasei de salarizare (124, codul funcției A1015) pentru Avocatul Poporului pentru drepturile copilului).**

Această propunere rezidă din faptul că Avocatul Poporului și Avocatul Poporului pentru drepturile copilului dețin funcții de demnitate publică și asigură respectarea drepturilor și libertăților omului de către autoritățile publice, inclusiv de către puterea executivă.

Astfel, locul stabilit actualmente în grupul ocupațional (A) pentru Ombudsmani la ”Alte funcții de demnitate publică la nivel central” contravine statutului acestora recunoscut la nivel național și internațional.

În acest context, este de menționat că Republica Moldova a primit recomandări de la mai multe foruri ale ONU și ale Consiliului Europei cu privire la fortificarea Instituției Avocatului Poporului, inclusiv cu privire la remunerarea adecvată.

De asemenea, este important de a ține cont și de recomandările Subcomitetului pentru Acreditare al Alianței Globale a Instituțiilor Naționale de Protecție a Drepturilor Omului (GANHRI) în cadrul sesiunii din 14-18 mai 2018, Geneva, dar și de Avizul Comisiei europene pentru democrație prin drept (Comisia de la Veneția) asupra Legii cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul) nr.52 din 03.04.2014).

În Avizul nr. 808/2015 la Legea Avocatului Poporului (Ombudsmanului) al Republicii Moldova Comisia de la Veneția reamintește principiile generale stabilite în ceea ce privește statutul, rangul și remunerarea Ombudsmanului exprimate în avizele anterioare¹³. După cum a fost menționat de către Comisie, *”nu există un standard european referitor la statutul Ombudsmanului în afară de cel cu referire la independența sa. Într-adevăr există un șir de modalități de a stabili un astfel de statut în Europa. Cu*

¹¹ Principiul 3 din Opinia Comisiei de la Veneția nr. 897/2017 cu privire la Principiile de protecție și promovarea a instituției Ombudsmanului

¹² Art.17, alin.(2) lit.d) din Legea 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar

¹³ Pct.57 din Avizul nr. 808/2015 la Legea Avocatului Poporului (Ombudsmanului) al Republicii Moldova, adoptată Comisia Europeană pentru democrație prin drept (Comisia de la Veneția) în cadrul celei de-a 103 Reuniune Plenară, (Veneția, 18-19 iunie 2015);

toate acestea, oricare nu ar fi statutul instituției Ombudsmanului, indiferent dacă acesta este asociat cu cel al judecătorilor sau al funcționarilor publici – i se acordă întotdeauna un rang destul de înalt care se reflectă și în nivelul de salarizare. Problema stabilirii salariului Avocatului Poporului este o problemă ce ține de respectul public și de independența instituției.”¹⁴

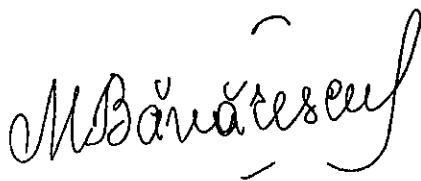
Pentru aceste considerente, propun introducerea unei secțiuni separate în Anexa nr.3, tabelul 1 Grupul ocupațional ”Administrație publică (A)”, cu următorul conținut:

Oficiul Avocatului Poporului

A1013	Avocatul Poporului (conducătorul unității bugetare)	130	15,00
A1015	Avocatul Poporului pentru drepturile copilului	129	14,53

Această propunere derivă din necesitatea valorificării rolului Ombudsmanului – cel de promotor al drepturilor și libertăților omului și misiunii sale de monitorizare a modului în care autoritățile statului respectă și asigură drepturile persoanelor.

Cu respect,



MAIA BĂNĂRESCU
Avocatul Poporului¹⁵

Ex. S. Rusu,
Tel. 060002644
Muntean Ig.
Tel. 060002655

¹⁴ CDL-AD(2004)006, *Aviz cu privire la Statutul și Rangul Ombudsmanului pentru Drepturile Omului din Bosnia și Herțegovina*, Veneția, 12-13 martie 2004, alineate 9, 10, 16.

¹⁵ În temeiul Hotărârii Parlamentului nr. 217 din 09.12.2021, până la numirea de către Parlament a unui nou Avocat al Poporului (Ombudsman), doamna Maia Bănărescu, Avocat al Poporului pentru drepturile copilului, va îndeplini atribuțiile funcției de Avocat al Poporului (Ombudsman).