

**SUSȚINEREA REFORMELOR JUSTIȚIEI PENALE
ÎN REPUBLICA MOLDOVA**



Ref: DGI(2015) 25

28 noiembrie 2015

**Avizul Directoratului general Drepturile Omului și Statul de Drept
(Directoratul pentru Drepturile Omului) al Consiliul Europei**

privind Legea nr. 52 din 3 aprilie 2014

a Republicii Moldova cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul)

Capitolul V, Mecanismul național de prevenire a torturii

Pregătit pe baza contribuțiilor aduse de către:

Jorgen Steen Sorensen

George Tugushi

A. Introducere

1. Acest aviz conține o analiză detaliată a capitolului din Legea nr. 52 din 3 aprilie 2014 a Republicii Moldova cu privire la Avocatul Poporului, care abordează funcția Mecanismului național de prevenire a torturii (denumit în continuare MNP) a Avocatului Poporului, i (Ombudsmanul). Articolele 30-33 din lege (capitolul V), vor fi analizate în coroborare cu diferite alte dispoziții din lege.
2. În continuare, în prezentul Aviz, legea în cauză se va numi „Legea”. În prezentul Aviz, Avocatul Poporului se va numi „AP”. Avizul vine în completarea Avizului nr. 808/2015, CDL-AD2015)017 al Comisiei de la Veneția referitor la Legea cu privire la Avocatul Poporului¹.
3. Prezentul Aviz a fost întocmit pe baza contribuțiilor aduse de către consultanții Consiliului Europei, dl. Jorgen Steen Sorensen, Ombudsmanul parlamentar al Danemarcei și dl. George Tugushi, membru al CPT, Comitetul ONU împotriva torturii și fostul Ombudsman al Georgiei, sub egida Proiectului „Susținerea reformelor justiției penale în Republica Moldova” al Consiliului Europei, finanțat de către guvernul danez.
4. Acest aviz are la bază traducerea în limba engleză a Legii, traducerea în limba engleză a Regulamentului de organizare și funcționare al Oficiului Ombudsmanului, Avizul nr. 808/2015 al Comisiei de la Veneția privind legea cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul Republicii Moldova), Observațiile finale din 29 martie 2010 ale Comitetului împotriva Torturii cu privire la Republica Moldova, Raportul din 9 ianuarie 2013 al Subcomitetului ONU pentru Prevenirea Torturii și Altor Tratamente sau Pedepse Crude, Inumane sau Degradante pentru Mecanismul național de prevenire și alte documente relevante puse la dispoziție de către secretariatul Consiliului Europei și obținute din alte surse publice.
5. Avizul are la bază și informațiile obținute cu ocazia unei misiuni efectuate în Moldova în perioada 1-2 octombrie 2015. Consultanții s-au întâlnit cu o serie de factori interesați, inclusiv comisii parlamentare, Oficiul Avocatului Poporului și diverse ONG-uri (consultați anexa 2). Consultanții își exprimă recunoștința față Biroul Consiliului Europei din Chișinău și față de consultantul național pe termen scurt al Consiliului Europei, dna. Ana Racu, pentru vizita bine organizată și asistarea în elaborarea Avizului.
6. Este posibil ca traducerea în limba engleză a Legii să nu reflecte cu precizie versiunea originală sub toate aspectele. Prin urmare, anumite neclarități pot apărea din cauza problemelor de traducere.

¹Consultați Avizul nr. 808/2015 al Comisiei de la Veneția, CDL-AD2015)017, para. 11

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)017-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)017-e)

7. Consultanții nu au cunoscut toate detaliile legate de discuțiile politice din Moldova, care au precedat introducerea Legii în aprilie 2014. Însă consultanții au cunoștință despre proiectul anterior al dispozițiilor privind MNP (prin anexa III la raportul din 9 ianuarie 2013 al Subcomitetului pentru Prevenirea Torturii și Altor Tratamente sau Pedepse Crude, Inumane sau Degradante). Presentul Aviz va evalua dispozițiile în contextul standardelor europene și internaționale. Acesta se bazează pe Protocolul opțional la Convenția împotriva torturii și a altor pedepse și tratamente crude, inumane sau degradante (denumit în continuare OPCAT), pe Ghidurile Subcomitetului ONU pentru Prevenirea Torturii și altor Tratamente sau Pedepse Crude, Inumane sau Degradante (denumit în continuare SPT) privind mecanismele naționale de prevenire, pe Rapoartele Comitetului European pentru Prevenirea Torturii și Tratamentelor sau Pedepselor Inumane sau Degradante (denumit în continuare CPT), pe Principiile privind statutul instituțiilor naționale (denumite în continuare Principiile de la Paris) și pe alte standarde și cele mai bune practici relevante.

B. Observații generale

8. Republica Moldova a ratificat (OPCAT) pe data de 24 iulie 2006 și prin aceasta și-a asumat răspunderea de a constitui sau de a desemna Mecanismul național de prevenire a torturii (MNP) în termen de un an de la intrarea în vigoare a Protocolului.
9. Republica Moldova a adoptat anumite legi pentru a stabili modalitățile de constituire și funcționare a MNP. Mai exact, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea nr. 200-XVI din 26 iulie 2007 (denumită în continuare Legea din 2007).
10. Parlamentul Republicii Moldova a adoptat totodată Decizia de modificare a Regulamentului privind Centrul pentru Drepturile Omului (p. 7, capitolul V-1, p. 35) nr. 201-XVI din 26 iulie 2007, modificând statutul Centrului pentru Drepturile Omului. Pe data de 8 februarie 2008, Guvernul Moldovei a anunțat oficial SPT cu privire la faptul că Centrul pentru Drepturile Omului (predecesorul Oficiului Avocatului Poporului), împreună cu Consiliul Consultativ pentru Prevenirea Torturii (denumit în continuare Consiliul Consultativ), a fost desemnat drept MNP al Moldovei.
11. În pofida lipsei de claritate a naturii MNP moldovean, care a fost recunoscută la nivel general, acesta pare a fi unul „de tip hibrid”, spre deosebire de multe alte MNP din regiune. Cel mai probabil, intenția legiuitorilor a fost aceea de a crea un așa-zis model „Ombudsman +” având rolul explicit al societății civile în cadrul mecanismului. Cu toate acestea, se pare că lipsa certitudinii juridice și o serie de dispoziții legale din Legea din 2007, care au lăsat loc de interpretări diferite, au constituit o parte dintre obstacolele în calea funcționării eficiente a mecanismului.

12. De la data respectivă, numeroși actori de pe plan local și internațional, inclusiv SPT și CPT, au ridicat probleme legate de funcționarea MNP în Moldova.
13. În timpul vizitei sale în Republica Moldova din 2009, CPT a observat o serie de dificultăți cu care se confruntă MNP moldovean.
14. În mod specific, acesta a constatat faptul că înființarea Consiliului Consultativ pe lângă Centrul Drepturilor Omului nu a fost însoțită de alocarea unor resurse bugetare suficiente, că multe posturi sunt vacante și că nu există niciun membru cu expertiză medicală recunoscută în cadrul Consiliului Consultativ. De asemenea, CPT a luat act de faptul că au existat o serie de probleme legate de accesul la secțiile de poliție și că membrii Consiliului Consultativ nu au putut să intervieveze în particular unele persoanele private de libertate.
15. În cadrul raportului său, CPT a recomandat luarea de măsuri pentru a asigura exercitarea deplină a competențelor Consiliului Consultativ, ținând cont de recomandările, observațiile și ghidurile elaborate de către SPT cu privire la MNP, precum și de necesitatea distribuirii de informații detaliate în rândul autorităților competente și al personalului aferent cu privire la mandatul și competențele membrilor Consiliului Consultativ².
16. La data vizitei CPT din 2011, statutul de membru în Consiliul Consultativ era în curs de revizuire. Noua sa componență a fost decisă la data de 27 iulie 2011 de către Directorul Centrului pentru Drepturile Omului, în urma unui aviz al Comisiei parlamentare „Comisia drepturile omului și relații interetnice”³.
17. Comitetul ONU împotriva torturii (denumit în continuare CAT) și-a exprimat preocuparea, în Observațiile sale finale din 2009 privind al doilea raport periodic al Republicii Moldova, în legătură cu faptul că există anumite constrângeri legislative și logistice grave care împiedică funcționarea eficientă a MNP. CAT și-a exprimat îngrijorarea mai ales cu privire la lipsa de claritate în ceea ce privește MNP.
18. CAT a recomandat autorităților statului să clarifice noțiunea de MNP și, prin urmare, să modifice legislația în vigoare în mod corespunzător, să asigure resursele umane și financiare necesare pentru MNP, să permită funcționarea eficientă a acestuia și să desfășoare vizite inopinate în toate locurile de privare de libertate, precum și să instruiască membrii MNP, să se asigure de faptul că toți funcționarii responsabili de locurile de detenție cunosc mandatul MNP, că reprezentanților mecanismului li se asigură accesul liber la toate locurile de detenție fără preaviz, că rapoartele MNP

² Raport către Guvernul Moldovei cu privire la vizita desfășurată în Republica Moldova de către Comitetul European pentru Prevenirea Torturii și Tratamentei sau Pedepselor Inumane sau Degradante în perioada 1 - 10 iunie 2011, alineatul 7, pagina 8, <http://www.cpt.coe.int/documents/mda/2012-03-inf-eng.pdf>

³ Ibid, alineatul (9)

sunt publicate și că toate persoanele care cooperează cu MNP sunt protejate de orice posibile represalii⁴.

19. Legislația anterioară din 2007, care prevede constituirea și funcționarea MNP, a fost criticată de către SPT cu ocazia vizitei sale consultative la MNP din Moldova din octombrie 2012, precum și în raportul său adoptat în ianuarie 2013. În mod specific, în raport se specifică următoarele:

„Temeiul legal ambiguu a fost identificat ca fiind unul dintre principalele obstacole care stau în calea eficienței mecanismului național de prevenire. De fapt, există o contradicție între articolul 232 din Legea cu privire la Ombudsman și alineatul (41) din Statutul Centrului pentru Drepturile Omului, care dă naștere unor interpretări diverse cu privire la persoana care duce la îndeplinire mandatul MNP. În practică, Subcomitetul a observat că această ambiguitate pune în mare pericol activitatea colegială și transmiterea informațiilor, ceea ce determină apariția unor poziții conflictuale între Centrul pentru Drepturile Omului și Consiliul Consultativ.⁵

În consecință, Subcomitetul recomandă ca partidele statului să elimine ambiguitatea juridică existentă prin amendamente pertinente la Legea cu privire la avocații parlamentari⁶.

20. În plus, SPT a criticat o serie de aspecte juridice și practice care au un impact direct asupra funcționării MNP în Moldova. Se pare că absența unui secretariat permanent pentru a susține activitatea Consiliului Consultativ, lipsa generală de resurse umane și financiare adecvate și lipsa de acces la bugetul separat, procedura de selecție inadecvată a membrilor Consiliului Consultativ au fost problemele cheie abordate de SPT și CPT în cursul vizitelor de țară desfășurate în Moldova în octombrie 2012.
21. Este evident că, începând din 2012, autoritățile au luat anumite măsuri pentru a îmbunătăți legislația și a aborda o parte din recomandările SPT, CAT și CPT. Proiectul de lege prezentat SPT în 2012 la sfârșitul misiunii sale în Moldova și legea adoptată în aprilie 2014 trebuie să fie considerate un pas înainte.
22. Cu toate acestea, trebuie precizat faptul că Legea actuală necesită revizuire suplimentare pentru a fi pe deplin la nivelul standardelor și al celor mai bune practici internaționale și pentru a permite MNP să funcționeze în mod eficient.
23. Problemele care apar în legătură cu dispozițiile legale actuale sunt legate mai degrabă de aspecte fundamentale de conținut și structură a dispozițiilor actuale, decât de conformitatea generală cu standardele internaționale. Acest fapt a fost

⁴ Observațiile finale ale Comitetului împotriva torturii cu privire la Republica Moldova, 29.03.2010, http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fC%2fMDA%2fCO%2f2&Lang=en, Para 13, Page 5.

⁵ Raportul privind vizita desfășurată de către SPT în vederea acordării de asistență consultativă pentru Mecanismul național de prevenire al Moldovei, 9 ianuarie 2013, alineatul 11, pagina 4.

⁶ *Ibid.* alineatul (12), pagina 4.

confirmat cu ocazia misiunii de constatare și evaluare în Moldova din perioada 1 - 2 octombrie 2015 (denumită în continuare MC).

24. Există elemente importante care împiedică înființarea și funcționarea eficientă a noului MNP în Moldova. Unele dintre acestea sunt:
- a. Avocatul poporului pentru drepturile copilului [care este membru al Consiliului Consultativ din oficiu, conform articolului 31 alineatul (3) din Lege] nu este încă ales de către Parlament.
 - b. Regulamentele privind organizarea și funcționarea Consiliului Consultativ nu sunt elaborate și aprobate de către AP și, prin urmare, nici concursul de selecție a 5 membri în respectivul Consiliu nu a fost încă anunțat.
 - c. Înainte de toate, dispozițiile ambigue din Lege ridică încă probleme atât în cadrul Oficiului AP, cât și în ceea ce privește factori interesați importanți din afara Oficiului.

C. Evaluare

Capitolul V din Lege - prezentare generală și analiză pe articole

25. Capitolul V din Lege este denumit „Mecanismul național de prevenire a torturii” și cuprinde 4 dispoziții principale: Articolul 30 („Prevenirea torturii”), Articolul 31 („Organizarea activității de prevenire a torturii”), Articolul 32 („Vizitele în locurile unde se află ori se pot afla persoane private de libertate”) și Articolul 33 („Încetarea calității de membru al Consiliului”).

Articolul 30 – Prevenirea torturii

26. Articolul 30 alineatul (1) prevede faptul că în scopul protecției persoanelor împotriva torturii și a altor pedepse ori tratamente cu cruzime, inumane sau degradante, pe lângă Oficiul Avocatului Poporului se creează Consiliul Consultativ în calitate de mecanism național de prevenire a torturii, în conformitate cu OPCAT.
27. Această dispoziție ridică o problemă cu totul esențială: cine este MNP al Republicii Moldova? Este Oficiul AP? Este Consiliul Consultativ? Sunt ambele entități în colaborare? Consiliul face parte din Oficiul AP sau este o entitate separată care are doar anumite legături instituționale cu Oficiul AP?
28. Aceasta nu este o chestiune de formalitate, ci o chestiune esențială de claritate juridică, responsabilitate și obligativitate. De asemenea, acest aspect este esențial pentru o serie de alte aspecte incluse în această secțiune a Legii (a se vedea mai jos). Acest aspect reflectă existența unui punct slab observat și în legislația precedentă cu privire la acest subiect (a se vedea mai sus).

29. Unele dispoziții din Lege se referă la Consiliu ca fiind o entitate juridică separată care beneficiază de mandatul MNP:
- a. Spre exemplu, dispoziția menționată mai sus la articolul 30 alineatul (1) pare să se refere la această soluție. Conform respectivei dispoziții, Consiliul este MNP.
 - b. De asemenea, conform articolului 32 alineatul (1), Membrii Consiliului aleg „în mod independent” locurile care urmează a fi vizitate. Aceasta ar însemna același lucru.
30. Însă alte dispoziții fac referire la AP ca fiind MNP:
- a. Conform articolului 30 alineatul (2), pentru a asigura protecția persoanelor împotriva torturii și a altor pedepse și tratamente crude, inumane sau degradante, AP „asigură efectuarea de către membrii Consiliului a vizitelor preventive și de monitorizare în locurile unde se află sau se pot afla persoane private de libertate, plasate acolo prin dispoziția unui organ de stat sau la indicația acestuia sau cu acordul ori consimțământul tacit al acestuia.” Acesta se referă la AP ca fiind MNP.
 - b. Și, conform articolului 24 alineatul (2), „În activitatea sa de prevenire a torturii, Avocatul Poporului prezintă autorității sau persoanei cu funcție de răspundere recomandările sale în vederea ameliorării comportamentului față de persoanele private de libertate, a îmbunătățirii condițiilor de detenție și a prevenirii torturii.” Acesta se referă în mod clar la AP ca fiind MNP.
31. Această lipsă fundamentală de claritate juridică a fost ilustrată în mod evident cu ocazia misiunii de constatare întreprinse în Moldova. Unii dintre factorii interesați, care s-au reunit în sfera de aplicare a misiunii de constatare, consideră că Oficiul AP este MNP, în timp ce alții consideră că Consiliul este MNP, existând și grupuri care consideră că AP este MNP (oarecum) în coroborare cu Consiliul.
32. Trebuie remarcat faptul că procesul care a dus în 2014 la adoptarea Legii nu a fost incluziv și nu a acordat oportunitatea de a se lua în considerare toate aspectele relevante. Acest lucru a fost confirmat în timpul dezbaterilor care au avut loc cu factorii interesați cu ocazia misiunii de constatare.
33. Din cele de mai sus, rezultă faptul că partea din Lege care reglementează constituirea și funcționarea MNP trebuie să fie clarificată în mod fundamental.
34. Organigrama care va fi adoptată este o decizie politică ce va fi luată de către organul legislativ. Cu ocazia MC din Moldova, factorii interesați nu s-au exprimat foarte clar și nu au avut opinii constante cu privire la acest aspect. Trebuie să se țină cont de următoarele puncte.
35. Pe de o parte, este esențial ca MNP și societatea civilă, mai ales ONG-urile, să conlucreze strâns. Aceasta presupune o atmosferă de respect reciproc și dispoziția

ambelor părți de a coopera.

36. Pe de altă parte, există argumente puternice împotriva asumării de către reprezentanții societății civile (ONG-urile) a răspunderii pentru exercitarea de funcții publice.
37. În principiu, acest lucru poate fi considerat a fi în esență în contradicție cu specificul ONG-urilor și, de asemenea, a ambigua relația dintre AP ca instituție de stat și ONG-urile ca reprezentanți importanți ai societății civile. Totodată, acest lucru ridică probleme practice foarte complicate cu privire la procesul decizional din cadrul MNP. Spre exemplu, cine decide care sunt instituțiile ce urmează a fi vizitate, ce probleme sunt vizate și ce recomandări se oferă?
38. Așa cum s-a menționat anterior, acestea sunt în esență decizii care trebuie să fie luate de către organul legislativ moldovean. Însă, trebuie precizat faptul că există argumente solide în favoarea constituirii formale a Oficiului AP ca MNP în Moldova – însă pe principiul colaborării strânse și respectuoase cu societatea civilă.
39. Dacă se adoptă această direcție, se impune modificarea articolului 30 alineatul (1) pentru a stipula faptul că Oficiul AP este MNP al Moldovei. Apoi, ar trebui adăugat în dispoziția respectivă faptul că Oficiul AP trebuie să își exercite funcțiile în strânsă colaborare cu Consiliul și conform dispozițiilor legale subsecvente.
40. Așa cum s-a menționat anterior, răspunsul la întrebarea fundamentală privind organizarea și structura este de asemenea esențial pentru o serie de alte aspecte juridice.
41. Recomandarea de mai jos este bazată pe presupunerea că Oficiul AP este cel care va fi constituit ca MNP al Moldovei (nu Consiliul). Cu toate acestea, trebuie reiterat faptul că decizia finală aparține organului legislativ moldovean.
42. Articolul 30 alineatul (3) prevede un anumit grad de imunitate și protecție pentru membrii MNP și nu ridică probleme deosebite.
43. Articolul 30 alineatul (4) definește noțiunea de privare de libertate în sensul acestei legi și nici acesta nu ridică probleme.

Articolul 31 - Organizarea activității de prevenire a torturii

44. Articolul 31 alineatul (1) stipulează faptul că regulamentele pentru organizarea și funcționarea Consiliului se aprobă de către AP, cu avizul Comisiei parlamentare „Comisia drepturile omului și relații interetnice”(denumită în continuare Comisia parlamentară).
45. Cu toate acestea, nu este cert care este avantajul aprobării regulamentelor Consiliului cu „avizul” Comisiei parlamentare.
46. Cu ocazia întâlnirilor avute cu membrii Comisiei parlamentare s-a confirmat faptul că această dispoziție nu este clară, iar unii membri ai Comisiei o interpretează ca fiind un instrument de evaluare a conformității proiectului de regulamente cu legislația relevantă.
47. Cu toate acestea, membrii Comisiei parlamentare au convenit asupra faptului că ei

nu au dreptul să dispună ca AP să aducă modificări obligatorii la regulamente.

48. Prin urmare, se recomandă să se elimine această dispoziție din lege și să se permită AP să emită (nu să aprobe) regulamentele fără sarcina de a înștiința Comisia parlamentară (însă prin consultare cu Consiliul).
49. Conform articolului 31 alineatul (2), AP este din oficiu președinte al Consiliului. Conform articolului 31 alineatul (3), Consiliul este alcătuit din 7 membri. AP și Avocatul Poporului pentru drepturile copilului sunt membri ex officio ai Consiliului. Ceilalți membri propuși de societatea civilă sunt selectați printr-un proces organizat de către Oficiul Avocatului Poporului și sunt numiți pentru un mandat de 5 ani, care nu poate fi reînnoit.
50. Însă, nu este clar cine numește membrii Consiliului. Conform articolului 31 alineatul (3), acești membri sunt, așa cum s-a menționat anterior, „propuși de societatea civilă” și „selectați printr-o procedură organizată de către Oficiul Avocatului Poporului.” Nu se precizează exact cine numește membrii. Se presupune că numirea este prevăzută a fi făcută de către AP, însă acest lucru nu este clar. Acest lucru ar trebui să fie precizat în mod explicit în lege.
51. Conform presupunerii de la alineatul (41) de mai sus, dispoziția trebuie să prevadă în mod clar faptul că AP este autorizat să numească membrii Consiliului. Însă, acesta ar trebui să prevadă în mod clar și faptul că numirea trebuie să se facă în urma unui concurs public și transparent.
52. Articolul 31 alineatul (4) prevede că membru al Consiliului poate fi persoana care corespunde următoarelor cerințe:
 - a) are studii superioare în domeniul dreptului, medicinei, psihologiei, pedagogiei, al asistenței sociale sau în alt domeniu relevant mandatului;
 - b) are o vechime de muncă de cel puțin 3 ani și experiență în domeniul drepturilor omului;
 - c) nu are antecedente penale;
 - d) nu deține funcție publică, nu este membru al Parlamentului sau membru al vreunui partid politic;
 - e) nu este angajat în cadrul organelor de drept.
53. Cerința de 3 ani de experiență în sectorul drepturilor omului pare să fie disproporționată și nu urmează un scop suficient de legitim, deoarece ar putea fi un obstacol, spre exemplu, pentru un medic criminalist, psihiatru, nutriționist sau orice alt specialist fără experiență specifică în drepturile omului, care candidează pentru postul de membru al Consiliului.
54. De asemenea, trebuie să se clarifice și dacă deținerea funcției în cadrul organelor de drept se referă la o angajare din prezent sau și la una din trecut.
55. Întâlnirile care au avut loc cu ocazia MC au indicat faptul că statutul de membru al

reprezentanților organelor de drept în MNP reprezintă o preocupare. Prin urmare, se recomandă ca Legea să impună o interdicție clară ca atât foștii, cât și actualii reprezentanți ai organelor de drept să nu fie membri ai Consiliului.

56. Conform articolului 31 alineatul (5), Consiliul poate să atragă specialiști și experți din diferite domenii, inclusiv juriști, medici și psihologi, în cursul vizitelor preventive și de monitorizare. Acest articol nu ridică probleme deosebite. Se recomandă să se adauge o dispoziție care să confere experților angajați pentru MNP, atunci când lucrează pentru mecanism, aceleași drepturi și privilegii ca și cele ale membrilor permanenți ai Consiliului.
57. Articolul 31 alineatele (5) și (6) prevede faptul că membrii Consiliului își desfășoară activitatea în baza principiilor independenței, imparțialității, obiectivității și confidențialității. Aceste dispoziții nu ridică probleme.
58. Articolul 31 alineatul (7) stabilește aceleași garanții de independență și inviolabilitate pentru membrii Consiliului ca și cele stabilite pentru AP. Acordarea unui grad atât de ridicat de imunitate membrilor Consiliului este un aspect pozitiv. La această dispoziție se pot adăuga experții angajați pentru MNP pentru a soluționa problema ridicată la alineatele (51) - (56) din prezentul Aviz.
59. Articolul 31 alineatul (8) stipulează că resursele necesare pentru realizarea atribuțiilor Consiliului și contractarea specialiștilor și experților se includ într-o linie bugetară separată ca parte integrantă a bugetului Oficiului Avocatului Poporului.
60. Membrii Consiliului, cu excepția membrilor ex officio, au dreptul la o remunerație în valoare de 10% din salariul mediu lunar pe economie pentru fiecare zi în care au efectuat vizite preventive în locurile de detenție sau au participat la ședințele Consiliului.
61. Faptul că membrii Consiliului ar putea primi remunerații mai mari decât personalul AP care asistă Consiliul în activitatea sa curentă este o problemă. Se recomandă să se aibă în vedere uniformizarea veniturilor membrilor angajați ai MNP din cadrul Oficiului AP cu cele ale membrilor Consiliului. Este posibil ca prin aceasta să se încurajeze un mediu de lucru mai bun și să se sporească eficiența MNP.
62. Conform articolului 31 alineatul (9), în activitatea sa, Consiliul este asistat de o subdiviziune specializată din cadrul Oficiului AP. În plus, articolul 7 alineatul (6) din Legea nr. 164 cu privire la aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Oficiului Avocatului Poporului⁷ prevede faptul că Oficiul, printre alte funcții principale, va acorda asistență organizatorică, juridică, informațională și tehnică Avocatului Poporului, Avocatului Poporului pentru drepturile copilului și Consiliului pentru Prevenirea Torturii.
63. Ghidurile SPT privind Mecanismele naționale de prevenire prevăd faptul că, în cazul în care organul desemnat ca MNP îndeplinește și alte funcții, suplimentar față de cele prevăzute prin mandatul OPCAT, funcțiile sale din cadrul MNP trebuie să fie

⁷ Legea nr. 164 cu privire la aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Oficiului Avocatului Poporului a intrat în vigoare la data de 2 octombrie 2015, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=361146>

amplasate într-o unitate sau un departament separat, cu personal și buget propriu⁸.

64. Asigurarea unor resurse umane suficiente a reprezentat o preocupare de la data constituirii MNP în Moldova. Este evident faptul că funcționarea și eficacitatea oricărui mecanism local sau internațional care se ocupă de prevenirea torturii depinde în mare măsură de funcționarea secretariatului permanent care asistă membrii și experții organismelor de vizitare. Problemele ridicate la alineatul 63 din prezentul Aviz, care au făcut referire la constituirea instituțională a Consiliului, sunt strâns legate de articolul 31 alineatul (9) din Lege.

Articolul 32 - Vizitele în locurile unde se află ori se pot afla persoane private de libertate

65. Articolul 32 din lege reglementează aspecte legate de vizitele în locurile unde se află sau se pot afla persoane private de libertate.

66. Articolul 32 alineatul (1) prevede faptul că membrii Consiliului aleg în mod independent locurile care urmează să fie vizitate și persoanele cu care doresc să comunice.

67. Această dispoziție este foarte neclară. Acest lucru înseamnă că locurile care urmează să fie vizitate sunt alese de către Consiliu ca atare (independent de Oficiul AP)? În caz afirmativ, în baza căror reguli? Ori aceasta înseamnă că fiecare membru individual al Consiliului are dreptul să aleagă? Și în ce fel este legat acest lucru de problema privind constituirea MNP de către Oficiul AP sau Consiliu (sau ambele entități) [consultați mai sus alineatele (29) - (42) referitoare la articolul 30]?

68. S-a presupus anterior [(la alineatul (41))] că articolul 30 trebuie clarificat în sensul că Oficiul AP este MNP. În acest caz, decizia cu privire la locurile unde are loc privarea de libertate care urmează a fi vizitate ar fi de competența AP, însă prin consultare deplină și constructivă cu Consiliul.

69. Articolul 32 alineatul (1) ar trebui să fie atunci modificat în acest sens.

70. Se observă faptul că legea nu conține practic nici o dispoziție cu privire la procedurile interne ale Consiliului. Nu a existat aceeași situație în cazul proiectului de lege anterior (conform alineatului 7 de mai sus). Spre exemplu, acesta a cuprins reguli privind remunerarea, frecvența reunirii Consiliului, cvorumul, votul majoritar și procedurile privind depunerea rapoartelor la autoritățile competente, inclusiv termenele limită.

71. Se reiterează relevanța și importanța reglementării detaliate a acestor aspecte care depind de problema organizatorică fundamentală discutată anterior. În cazul în care Consiliul este un organ decizional oficial, reglementarea detaliată este foarte importantă. În cazul în care Consiliul este un organ consultativ pentru Oficiul AP, atunci se impune o reglementare mai puțin detaliată.

⁸ Ghidurile SPT privind Mecanismele naționale de prevenire, adoptate la data de 9 decembrie 2010, alineatul (32).

72. Pe baza presupunerii de la alineatul (41) de mai sus, necesitatea unor reguli privind, spre exemplu, votul majoritar pare să fie mai puțin esențială. Însă, spre exemplu, existența unor reguli privind remunerarea, cvorumul și procedurile de redactare a rapoartelor este totuși foarte relevantă. Acestea ar trebui adoptate sub forma unor norme interne cu privire la funcționarea și organizarea MNP, care să fie emise de către AP în temeiul articolului 31 alineatul (1).
73. Normele ar trebui să fie destul de detaliate și să includă toate aspectele menționate anterior.
74. Pe lângă alte activități ale MNP, interviuarea persoanelor private de libertate joacă unul dintre cele mai importante roluri în activitatea MNP. La articolul 32, Legea trebuie să prevadă în mod clar faptul că membrii MNP au libertatea de a alege locul în care doresc să interviueze persoanele selectate, că toate interviurile trebuie să fie desfășurate în particular și că orice mijloc de supraveghere trebuie să fie strict interzis.
75. Articolul 32 alineatul (2) prevede faptul că pentru a efectua vizitele preventive și de monitorizare nu este necesară înștiințarea prealabilă, nici permisiunea vreunei autorități. Această dispoziție nu ridică probleme.
76. Conform articolului 32 alineatul (3), în timpul vizitelor preventive și de monitorizare pot fi utilizate aparate audio sau video, cu consimțământul persoanei care urmează a fi înregistrată. Nici această dispoziție nu ridică probleme.
77. Articolul 32 alineatul (4) prevede faptul că în urma fiecărei vizite se întocmește un raport care va include, după caz, propuneri și recomandări privind ameliorarea situației.
78. Conform acestei dispoziții, nu este clar dacă raportul este redactat în numele AP sau al Consiliului. Acest lucru este legat și de problema constituirii instituționale, care a fost ridicată anterior în prezentul Aviz. Se reiterează recomandarea ca raportul să fie elaborat în numele MNP (Oficiul AP), însă prin consultare deplină și constructivă cu Consiliul. Acest lucru trebuie să fie clarificat în dispoziția specifică.
79. Pot să apară situații în care AP și alți membri ai Consiliului nu pot conveni imediat asupra conținutului raportului (spre exemplu, ce recomandări să se facă).
80. În astfel de cazuri, părțile trebuie să aibă obligația clară de a încerca să își reconcilieze opiniile într-un raport unanim. În practică, membrii Consiliului trebuie să fie responsabili pentru elaborarea notelor în urma vizitelor și depunerea acestora la secretariat, care trebuie să se ocupe de redactarea raportului.
81. Însă, dacă nu se poate ajunge la un acord, conform noțiunilor enunțate, AP este cel care ia ultima decizie în calitate de MNP. Însă, în astfel de situații, se recomandă să se prevadă ca alți membri ai Consiliului să își publice opiniile contrare în cadrul raportului (dar în numele membrilor, nu al MNP).
82. Aceasta este o chestiune de politică, dar trebuie avută în vedere. Aceasta ar putea fi adăugată ca un nou alineat (5) la articolul 32.

83. În acest context, trebuie precizat și faptul că, în conformitate cu Ghidul SPT privind mecanismele naționale de prevenire, MNP trebuie să elaboreze rapoarte în urma vizitelor lor, un Raport anual și orice alte forme de raportare considerate necesare⁹.
84. În plus, cerința de a elabora rapoarte după fiecare vizită ridică de asemenea unele probleme. Astfel de aspecte trebuie să fie abordate prin reglementări interne, nu prin Lege.
85. Aici trebuie precizat totodată faptul că, în baza articolului 24 alineatul (2) din Lege, AP, în activitatea sa de prevenire a torturii, prezintă autorităților cu funcție de răspundere recomandările sale în vederea ameliorării comportamentului față de persoanele private de libertate, a îmbunătățirii condițiilor de detenție și a prevenirii torturii. Conform articolului 29 alineatul (1), Raportul anual prezentat Parlamentului va conține, obligatoriu, un capitol consacrat prevenirii torturii.
86. Astfel, aceste aspecte par să fie cuprinse suficient în alte dispoziții ale Legii.

Articolul 33 – Încetarea calității de membru al Consiliului

87. Articolul 33 din Lege reglementează aspecte legate de încetarea calității de membru al Consiliului.
88. Conform articolului 33 alineatul (1) din Lege, calitatea de membru al Consiliului „încetează” în anumite condiții, cum ar fi la expirarea mandatului, în caz de demisie, revocare, deces sau în cazul nerespectării condițiilor prevăzute la articolul 31 alineatul (4) literele (b) și (d).
89. Conform articolului 33 alineatul (2), membrii Consiliului pot fi revocați de către AP (cu avizul Comisiei parlamentare) în cazul neîndeplinirii condițiilor prevăzute la articolul 31 alineatul (4), în cazul imposibilității de exercitare a mandatului lor, la cererea Consiliului, în cazul neîndeplinirii ori îndeplinirii necorespunzătoare a atribuțiilor.
90. Conform articolului 33 alineatul (3), în cazul existenței unui post vacant de membru al Consiliului, Oficiul Avocatului Poporului organizează un concurs de selectare a candidaților, cu respectarea prevederilor articolului 31alineatele (3) și (4). Membrul ales al Consiliului este numit pentru un nou mandat.
91. Se pare că există o neclaritate între articolul 33 alineatul (1) și articolul 33 alineatul (2). Există o suprapunere în prezentarea motivelor revocării, iar la articolul 33 alineatul (1), nu există nici o indicație cu privire la autoritatea care decide asupra demisiei.
92. Astfel, trebuie să se clarifice dispozițiile privind demisia/revocarea.

⁹Ibid. Alineatul (36).

93. Ca urmare a presupunerii [alineatul (41) de mai sus] că Oficiul AP este MNP, Consiliul fiind organul consultativ, ar fi normal ca AP să aibă competența de a decide în acest sens.

D. Concluzii

94. Legea ar trebui să fie considerată un pas înainte în procesul de constituire a unui MNP funcțional în Moldova.

95. Cu toate acestea, Legea necesită revizuire suplimentare pentru a fi la nivelul standardelor și al celor mai bune practici internaționale pentru a permite MNP să funcționeze în mod eficient.

96. Elementele esențiale ale unei astfel de revizuri sunt următoarele:

- a. Trebuie să se clarifice ce este MNP în Moldova (AP, Consiliul sau ambele entități?). Aceasta este în esență decizia organului legislativ al Moldovei. Însă, trebuie precizat faptul că există argumente solide în favoarea constituirii formale a Oficiului AP ca MNP în Moldova, însă pe principiul colaborării strânse și respectuoase cu societatea civilă. Consultați alineatele (28) - (46) din prezentul Aviz.
- b. Trebuie să se clarifice cine numește membrii Consiliului. Dacă se urmează sfatul menționat la alineatul (96) litera (a) de mai sus, competența de numire trebuie să aparțină AP - însă în urma unui concurs public și transparent. Consultați alineatele (51) - (52) din prezentul Aviz.
- c. Trebuie să se clarifice cine decide care sunt instituțiile pe care MNP urmează să le viziteze. Dacă se urmează recomandarea menționată la alineatul (96) litera (a) de mai sus, competența de luare a deciziei trebuie să aparțină AP - însă prin consultare deplină și constructivă cu Consiliul. Consultați alineatele (66) - (68) din prezentul Aviz.
- d. Trebuie să se clarifice cine decide în ultimă instanță asupra conținutului rapoartelor MNP. Dacă se urmează sfatul menționat la alineatul (96) litera (a) de mai sus, competența de luare a deciziei trebuie să aparțină AP - însă prin consultare deplină și constructivă cu Consiliul. Se sugerează diverse mecanisme pentru abordarea disensiunilor dintre AP și Consiliu. Consultați alineatele (78) - (82) din prezentul Aviz.
- e. Trebuie să se clarifice cine decide demiterea membrilor Consiliului. Dacă se urmează sfatul menționat la alineatul (96) litera (a) de mai sus, competența de luare a deciziei trebuie să aparțină AP. Consultați alineatele (87) - (92) din prezentul Aviz.

97. De asemenea, trebuie să se clarifice/să se corecteze o serie de alte aspecte (așa cum s-a propus în cuprinsul prezentului Aviz).

|

ANEXĂ

Lista instituțiilor vizitate și a întâlnirilor din cadrul Misiunii de constatare din Moldova 1-2 octombrie 2015

1. **Întâlnire la sediul Oficiului Consiliului Europei la Chișinău**, întâlnire cu șeful adjunct al Oficiului și managerul proiectului „Susținerea reformelor justiției penale în Moldova”.
2. **Vizită la sediul Programului Organizației Națiunilor Unite pentru dezvoltare în Moldova și la Oficiul Înaltului Comisar pentru Drepturile Omului**, întâlnire cu reprezentanții echipei Drepturile omului și justiție.
3. **Vizită la sediul Parlamentului din Republica Moldova: întâlniri cu fostul Ombudsman**, șeful Comisiei parlamentare juridice și reprezentanți ai Comisiei parlamentare a drepturilor omului .
4. **Vizită la Oficiul Avocatului Poporului**, întâlnire cu reprezentanții AP responsabili de activitatea MNP.
5. Întâlnire cu **ONG-uri din domeniul drepturilor omului**: reprezentanți ai Amnesty International Moldova, RCTV „Memoria”, „Promo-Lex” .
6. Întâlnire cu foști membri ai **MNP**.