

*traducere neoficială*

**Avizul experților la proiectul de Lege  
pentru modificarea  
Legii nr. 52/2014 cu privire la Avocatul Poporului  
(Ombudsmanul)  
AL REPUBLICII MOLDOVA**

Elaborat de:  
Marek Antoni Nowicki  
George Tugushi

Ianuarie 2021

Acest aviz a fost elaborat în cadrul Programului „Promovarea unui sistem de justiție penală bazat pe respectarea drepturilor omului în Republica Moldova”, finanțat de Guvernul Norvegiei și implementat de Consiliul Europei. Opiniile exprimate în acest document sunt ale autorului(lor) și nu reflectă neapărat politica oficială a Consiliului Europei.

## Abrevieri

CoE – Consiliul Europei

CM – Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei

Consiliul – Consiliul pentru Prevenirea Torturii al Republicii Moldova

CPT – Comitetul European pentru Prevenirea Torturii și a Pedepselor sau Tratamentelor Inumane sau Degradante

GANHRI - Alianța Globală a Instituțiilor Naționale pentru Protecția Drepturilor Omului

MJ – Ministerul Justiției al Republicii Moldova

ONG – organizație non-guvernamentală

INDO – Instituția națională pentru drepturile omului

MNPT – Mecanismul Național de Prevenire a Torturii (Consiliul pentru Prevenirea Torturii al Republicii Moldova)

AP - Avocatul Poporului (Ombudsmanul Republicii Moldova)

APCE - Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei

OAP - Oficiul Avocatului Poporului

APDC - Avocatul Poporului pentru Drepturile Copilului

OPCAT – Protocolul Opțional la Convenția ONU împotriva Torturii

SCA - Subcomitetul pentru acreditare

ONU - Organizația Națiunilor Unite

CAT – Comitetul ONU împotriva Torturii

## Cuprins

<b>Abrevieri.....</b>	<b>2</b>
<b>Introducere.....</b>	<b>5</b>
<b>Sumar executiv .....</b>	<b>6</b>
<b>Aviz juridic .....</b>	<b>8</b>
<b>Comentarii și recomandări cu privire la proiectul prevederilor propuse de Ministerul Justiției .....</b>	<b>9</b>
<b>Aspecte care nu sunt acoperite de proiectul prevederilor prezentat de Ministerul Justiției .....</b>	<b>15</b>
<b>Observații finale.....</b>	<b>17</b>

## Introducere

Acest aviz este conceput pentru a ajuta autoritățile din Republica Moldova în îmbunătățirea în continuare a cadrului juridic al instituției Avocatului Poporului (Ombudsman), în conformitate cu recomandările emise de organismele internaționale relevante și cu cele mai bune practici internaționale aplicabile. Avizul include informații analitice și recomandări privind îmbunătățirea în continuare a proiectului de Lege analizat, precum și recomandări suplimentare neacoperite încă în document.

Acest document a fost întocmit pe baza contribuțiilor consultanților Consiliului Europei, dl Marek Antoni Nowicki - fost membru al Comisiei Europene pentru Drepturile Omului, fost Ombudsman internațional în Kosovo, și dl George Tugushi - fost Avocat Public (Ombudsman) al Georgiei și membru al CPT și Vicepreședinte al CAT, în cadrul, asistenței continue acordate de către Consiliul Europei autorităților din Republica Moldova în cadrul Programului „Promovarea unui sistem de justiție penală bazat pe respectarea drepturilor omului în Republica Moldova”, finanțat de Guvernul Norvegiei.

Acest aviz se bazează pe traduceri în limba engleză ale proiectului de Lege pentru modificarea Legii Republicii Moldova nr. 52 din 3 aprilie 2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul), Notei Informative și proiectului de Lege pentru modificarea Legii nr. 52/2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul) prezentată de Ministerul Justiției al Republicii Moldova, precum și a versiunii actuale a Legii Republicii Moldova nr. 52 din 3 aprilie 2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul), Regulamentului din 5 iulie 2016 de organizare și funcționare a Consiliului pentru Prevenirea Torturii, inclusiv avizele Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția)<sup>1</sup>, Avizul Directoratului General pentru Drepturile Omului și Statul de Drept al Consiliului Europei privind Capitolul V „Mecanismul Național de Prevenire a Torturii”<sup>2</sup>, recomandările Subcomitetului pentru acreditarea Alianței Globale a Instituțiilor Naționale pentru Protecția Drepturilor Omului (GANHRI)<sup>3</sup> și alte documente disponibile cu privire la obiectul misiunii.

Acest aviz se limitează la aspecte care necesită observații critice sau sugestii/soluții, altele decât cele propuse în proiectul revizuit. Avizul indică, de asemenea, întrebări importante omise în proiect, care, prin prisma obiectivului inițiativei de modificare a Legii nr. 52 - de a-l alinia pe deplin la standardele internaționale - trebuie incluse în modificările propuse.

---

<sup>1</sup>Comisia de la Veneția, [Aviz privind Legea cu privire la Avocatul Poporului \(Ombudsmanul\) al Republicii Moldova](#), CDL-AD(2015)017, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 103-a Sesiuni Plenare (Veneția, 19-20 iunie 2015); Comisia de la Veneția, [Aviz cu privire la noul articol 37 propus din Legea cu privire la Avocatul Poporului din Republica Moldova](#), CDL-AD(2017)032, adoptat de Comisie în cadrul celei de-a 113-a Sesiuni Plenare (Veneția, 8-9 decembrie 2017).

<sup>2</sup>DGI(2015) 25, 28 noiembrie, 2015

<sup>3</sup>GANHRI SCA, Raport, Mai 2018, pagini 25 – 28.

Consultanții își exprimă recunoștința față de Oficiul Consiliului Europei la Chișinău pentru asistența acordată pentru elaborarea prezentului raport.

## Sumar executiv

În ultimii ani, Republica Moldova a făcut pași tangibili înainte spre consolidarea Avocatului Poporului (AP) și a oficiului acestuia. Cadrul juridic aferent a fost revizuit de nenumărate ori, AP a fost desemnat împreună cu Consiliul pentru Prevenirea Torturii ca Mecanism Național de Prevenire a Torturii (MNPT), personalul AP a participat, cu asistența donatorilor, la numeroase activități de formare și educaționale, atât la nivel local, cât și internațional, reglementări și linii directoare relevante pentru asigurarea bunei funcționări a oficiului au fost elaborate și puse în aplicare în practică. O dată cu crearea MNPT, bugetul OAP a fost mărit.

Cu toate acestea, unele aspecte, atât de natură juridică, cât și practică, au rămas ca impedimente pentru consolidarea în continuare a OAP. Situația politică instabilă, lipsa resurselor bugetare suficiente, lipsa spațiilor de birouri de bună calitate, dezacordurile interne dintre OAP și membrii ONG-urilor în cadrul Consiliului pentru Prevenirea Torturii și alte probleme au afectat în mod negativ funcționarea generală a instituției.

Cadrul juridic pentru OAP a fost un subiect de discuție în repetate rânduri, atât la nivel local, cât și internațional. Organismele internaționale, precum Directoratul General Drepturile Omului și Statul de Drept (Directoratul pentru Drepturile Omului) al Consiliului Europei, Comisia de la Veneția, Oficiul Înaltului Comisar al ONU pentru Drepturile Omului, Alianța Globală a Instituțiilor Naționale de Protecție a Drepturilor Omului (GANHRI) și Subcomitetul său pentru acreditare (SCA), au emis, în cursul ultimilor ani, avize și recomandări aferente îmbunătățirii în continuare a cadrului juridic aferent OAP și a altor chestiuni conexe. Proiectul de lege analizat în prezentul aviz de expertiză și prezentat de Ministerul Justiției din Republica Moldova vizează punerea în aplicare a respectivelor recomandări. Mai exact, proiectul de lege propune o revizuire a câtorva articole ale legii, care abordează următoarele aspecte:

- Statutul Avocatului Poporului pentru drepturile copilului din cadrul OAP;
- Abrogarea prevederilor Legii referitoare la adjuncții AP;
- Procedurile privind selectarea, numirea și revocarea AP;
- Problemele privind independența funcțională a AP;
- Problemele privind procesarea cererilor de către OAP;
- Consolidarea capacităților de formare și creșterea a gradului de conștientizare ale OAP;
- Modificări ale prevederilor aferente MNPT din Legea cu privire la AP;
- Modificări ale Codului Contravențional al Republicii Moldovei;

- Modificarea Regulamentului de organizare și funcționare a OAP, aprobat prin Legea nr. 164/2015.

Deși majoritatea modificărilor propuse trebuie considerate ca un pas în direcția corectă, unele dintre acestea merită în continuare atenție și trebuie revizuite pentru a aduce Legea cu privire la AP în deplină conformitate cu standardele internaționale și cele mai bune practici. După cum s-a menționat mai sus, acest aviz se limitează la secțiunile Proiectului de Lege care, în opinia consultanților, trebuie revizuite în continuare. Avizul acoperă, de asemenea, aspecte speciale, care nu sunt acoperite de proiectul de Lege actual, dar care trebuie luate în considerare pentru a acoperi lacunele rămase în afara proiectului.

## Aviz juridic

La analiza proiectului de Lege prezentat, consultanții au luat în considerare, în mod special, următoarele standarde internaționale și documente conexe:

- Principiile ONU referitoare la Statutul instituțiilor naționale pentru promovarea și protecția drepturilor omului („Principiile de la Paris”)<sup>4</sup>.
- Compilația Avizelor Comisiei de la Veneția privind Instituția Avocatului Poporului (Ombudsmanului)<sup>5</sup>.
- „Principiile de la Veneția” pentru Protecția și Promovarea Instituțiilor Ombudsmanului<sup>6</sup>.
- Principiile de la Belgrad privind relația dintre instituțiile naționale pentru drepturile omului și Parlamentele<sup>7</sup>.
- Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei (APCE), Rezoluții: 1959 (2013) privind consolidarea Instituției Ombudsmanului în Europa, 4 octombrie 2013; 2301 (2019) privind Instituțiile Ombudsmanului din Europa - Necesitatea unui set de standarde comune, 2 octombrie 2019.
- Recomandarea Comitetului de Miniștri către statele membre privind dezvoltarea instituției Avocatului Poporului (Ombudsmanului)<sup>8</sup>.

În același proces, consultanții au luat în considerare, de asemenea, următoarele rapoarte privind funcționarea Avocatului Poporului în Republica Moldova:

- Avizul nr. 808/2015 al Comisiei de la Veneția pentru Legea cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul) din Republica Moldova<sup>9</sup>.
- Avizul nr. 906/2017 al Comisiei de la Veneția pentru noul Articol 37 propus din Lege privind prevederile financiare referitoare la Avocatul Poporului<sup>10</sup>.
- Avizul Directoratului General Drepturile Omului și Statul de Drept (Directoratul pentru Drepturile Omului) al Consiliului Europei cu privire la Legea nr. 52 din 3 aprilie 2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul) al Republicii Moldova, Capitolul V, Mecanismul Național de Prevenirea Torturii<sup>11</sup>.

---

<sup>4</sup>Adoptate prin Rezoluția Adunării Generale a ONU nr. 48/134 din 20 decembrie 1993.

<sup>5</sup>Comisia de la Veneția, Compilația Avizelor Comisiei de la Veneția cu privire la instituția Ombudsmanului, CDL-PI(2016)001, 5 februarie 2016.

<sup>6</sup>Comisia de la Veneția, Principii pentru Protecția și Promovarea Instituțiilor Ombudsmanului („Principiile de la Veneția”) 3 mai 2019, CDL-AD(2019)005.

<sup>7</sup>Adoptate în cadrul Seminarului internațional privind relația dintre instituțiile naționale pentru drepturile omului și Parlamentele, Belgrad, 22-23 februarie 2012.

<sup>8</sup>Adoptată la 16 octombrie 2019, CM/Rec (2019)6.

<sup>9</sup>Adoptat la cea de-a 103-a Sesiune Plenară, 19 - 20 iunie 2015, CDL-AD (2015) 017.

<sup>10</sup>Adoptat la cea de-a 113-a Sesiune Plenară, 8 - 9 decembrie 2017, CDL-AD (2017)032.

<sup>11</sup>Avizul din 28 noiembrie 2015, Ref: DGI (2015) 25



- Alianța Globală a Instituțiilor Naționale de Protecție a Drepturilor Omului (GANHRI) Observații Generale ale Subcomitetului pentru acreditare (SCA) (2018)<sup>12</sup>.

## Comentarii și recomandări cu privire la proiectul prevederilor propuse de Ministerul Justiției

### **Competențele OAP asupra sectorului privat (Articolul 1 alin. (1) )**

Formularea actuală a acestei prevederi a conferit OAP o competență excepțional de largă, necunoscută altor instituții similare, de a aborda cazuri referitoare la entități private. Modificarea propusă, deși este în direcția corectă, nu rezolvă, însă, întreaga problemă indicată aici. Prin urmare, problema competenței AP și a APDC asupra sectorului privat necesită o reflecție suplimentară, având în vedere faptul că unul dintre cele mai importante roluri ale OAP este de a asigura supravegherea independentă a activităților administrației publice la toate nivelurile, precum și a întreprinderilor publice și a oricăror alte persoane sau entități atunci când acestea prestează servicii publice sau realizează obiective publice. O astfel de supraveghere poate cuprinde, de asemenea, activitatea entităților private, chiar dacă acestea nu îndeplinesc astfel de funcții, dar atunci autoritatea AP și a APDC trebuie să fie limitată la problemele aferente drepturilor copilului sau cazurilor de presupusă discriminare.

### **Relația dintre AP și APDC (Articolul 1 alin. (3) )**

În domeniul protecției drepturilor copiilor de către Avocatul Poporului, există, de obicei, două opțiuni: fie un Avocat al Poporului specializat separat, fie un departament special din cadrul Instituției Avocatului Poporului general, în care unul dintre adjuncții Avocatului Poporului este responsabil de astfel de probleme.

În acest caz, legiuitorul a decis să urmeze o altă cale și în Legea nr. 52 a introdus doi Avocați ai Poporului într-o singură instituție „autonomi unul față de celălalt” (articolul 5 alin. (1)): AP cu competență generală și APDC având competență limitată doar la drepturile copilului. Acest concept a provocat, încă de la început, ambiguități serioase cu privire la mandatul APDC, relația acestuia cu AP și locul său în cadrul structurii OAP,

---

<sup>12</sup>Adoptate de Biroul GANHRI în cadrul Reuniunii acestuia din 21 februarie 2018.

independența instituțională și financiară. Aceste ambiguități au fost menționate de Comisia de la Veneția în avizul său din 2015<sup>13</sup> și acestea persistă astăzi.

Scopul declarat al modificărilor propuse în prezent în acest domeniu este de a risipi orice îndoieli cu privire la faptul că în cadrul OAP există doi Avocați ai Poporului cu același statut juridic. Nota Informativă întocmită de Ministerul Justiției afirmă, în mod clar, că „se propune operarea de modificări în tot textul Legii nr. 52/2014, din care să rezulte că, în sensul acestei legi, prin noțiunea de Avocatul Poporului (Ombudsman) se înțelege ambii Avocați ai Poporului (...), iar autonomia unuia față de celălalt vizează exercitarea atribuțiilor în vederea realizării mandatului”. Ca urmare a modificărilor propuse, toate prevederile Legii nr. 52 s-ar extinde atât asupra AP, cât și a APDC. Indiferent de orice evaluare pragmatică a unei astfel de soluții, aceasta poate ridica îndoieli serioase cu privire la conformitatea sa cu articolul 59-1 din Constituție, care vorbește numai despre „Avocatul Poporului”, fără a lăsa loc pentru vreo interpretare, care ar sugera că ar putea exista mai mult de un „Avocat al Poporului” (a se vedea: constituțiile Georgiei (articolul 35), Poloniei (articolul 208), Spaniei (articolul 54)). Această chestiune necesită în continuare o reflecție serioasă din partea autorilor proiectului.

#### **Domeniul de aplicare al imunității (Articolul 4 alin. (1) )**

Modificarea propusă este în direcția corectă, dar imunitatea prevăzută în această prevedere trebuie să se aplice, de asemenea, cel puțin personalului decizional al OAP pentru activitățile desfășurate de aceștia în calitatea lor oficială, în conformitate cu legea.

#### **Revocarea AP (Articolul 14 alin. (4) lit. a )**

Comisia de la Veneția a recomandat în Avizul său din 2015 să se precizeze și să se interpreteze în sens restrâns alin.4 lit. a) existent, subliniind faptul că „acțiunea neconformă cu statutul de AP”<sup>14</sup> ca motiv pentru revocarea AP este un criteriu foarte vag. În acest moment, trebuie reamintit Principiul 11 din Principiile Comisiei de la Veneția, care precizează că „Ombudsmanul va fi destituit din funcție doar în conformitate cu o listă exhaustivă de condiții clare și rezonabile stabilite de lege. Acestea se referă exclusiv la criteriile esențiale de „incapacitate” sau „incapacitate de a exercita

---

<sup>13</sup>Comisia de la Veneția, *Aviz privind Legea cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul) din Republica Moldova*, CDL-AD(2015)017, 19-20 iunie 2015, § 43 – 44.

<sup>14</sup>Comisia de la Veneția, [Aviz privind Legea cu privire la Avocatul Poporului \(Ombudsmanul\) din Republica Moldova](#), CDL-AD(2015)017, 19-20 iunie 2015, § 58.

*atribuțiile funcției”, „comportament inadecvat” sau „conduită necorespunzătoare”, care vor fi interpretate în sens restrâns”<sup>15</sup>.*

Criteriul propus în noua formulare a alin.4 lit. a) nu îndeplinește aceste condiții, deschizând un câmp larg pentru interpretare arbitrară și abuz. Există, de asemenea, întrebarea cu privire la cine ar evalua dacă o astfel de încălcare a avut loc, precum și „intenția” și „neglijența gravă”. Ar fi dificil să ne așteptăm ca acest rol să poată fi asumat de orice organ parlamentar, deoarece acestea sunt chestiuni care, prin natura lor, trebuie abordate de către instanțele judecătorești.

### **Investigații din oficiu**

#### **Articolul 16 lit. c<sup>1</sup>**

AP nu poate fi limitat de lege în decizia sa de a iniția investigații din oficiu, dacă domeniul său de aplicare se circumscrie competenței OAP. O astfel de decizie trebuie să depindă exclusiv de convingerea Avocatului Poporului cu privire la necesitatea unei astfel de acțiuni. În acest scop, trebuie introduse modificările corespunzătoare la articolul 11 lit. g) și la articolul 22 alin. 1). Această problemă a fost evidențiată, de asemenea, și de Comisia de la Veneția în Avizul său din 2015: *„Legea din Republica Moldova stabilește un prag neobișnuit de ridicat pentru competența AP de a acționa din oficiu, deși investigațiile din proprie inițiativă ar fi relevante în multe situații. Se recomandă reconsiderarea acestei abordări și modificarea Legii în consecință”<sup>16</sup>.*

Conținutul propus al noii litere c<sup>1</sup> din articolul 16 nu rezolvă problema specificată.

### **Competență temporală**

#### **(Articolul 21 alin. (5) lit. a )**

Trebuie menținută posibilitatea actuală ca AP să poată prelungi termenul de depunere a cererii cu încă un an în circumstanțe excepționale, contrar celor propuse în proiectele de amendamente. Pot exista cazuri în care petiționarul nu a putut, din cauza unor circumstanțe speciale, să depună o cerere în termenul de un an prevăzut în această prevedere. În același timp, interesul protecției drepturilor omului ar susține luarea în considerare a acesteia de către AP.

Acceptarea unei astfel de cereri trebuie lăsată la latitudinea AP. Se poate conveni asupra faptului că trebuie să existe un anumit termen în acest sens.

O întrebare separată care se pune este cum trebuie calculat începutul termenului de un an. În acest sens, prevederea trebuie să fie suficient de precisă, suficientă pentru a

---

<sup>15</sup>Comisia de la Veneția, Principii pentru Protecția și Promovarea Instituțiilor Ombudsmanului („Principiile de la Veneția”) 3 mai 2019, CDL-AD(2019)005, p. 4.

<sup>16</sup>Comisia de la Veneția, [Aviz privind Legea cu privire la Avocatul Poporului \(Ombudsmanul\) din Republica Moldova](#), CDL-AD(2015)017, § 64.

stabili una dintre condițiile formale pentru admisibilitatea cererii, prin urmare nu trebuie să existe loc de interpretări.

## **Funcționalitatea MNPT**

### **Articolul 30**

De la intrarea în vigoare a OPCAT, statele membre la Protocol fie au reușit să stabilească/deseneze MNPT-ul, fie sunt încă în proces de desemnare<sup>17</sup>. În prezent, există trei tipuri de modele MNPT prezente în lume.

Mai precis, majoritatea statelor membre au desemnat INDO-le deja existente (Instituția Ombudsmanului) în calitate de Mecanisme Naționale de Prevenire a Torturii. Majoritatea INDO-lor care au fost desemnate drept MNPT erau organisme existente cărora li s-au acordat competențe și responsabilități suplimentare pentru exercitarea mandatului de MNPT<sup>18</sup>. Unele dintre acestea au obligația juridică de a coopera cu societatea civilă în punerea în aplicare a mandatului MNPT (Ombudsman+), în timp ce unele MNPT cooperează cu ONG-le, fără o astfel de obligație stabilită de lege. Într-un număr mic de țări, INDO-le au fost desemnate ca parte a MNPT-lor formate din mai multe organisme. Într-un număr mic de cazuri, acestea au fost create la același moment la care au primit desemnarea de MNPT.

În unele dintre țările care au desemnat MNPT formate din mai multe organisme, acestea cuprind doar două instituții, în timp ce în alte țări, acestea sunt mult mai mari, cuprinzând peste douăzeci de instituții. Numărul de instituții și tipul de instituții care fac parte din MNPT-ul format din mai multe organisme depinde de fiecare țară (inclusiv populația și dimensiunea țării și instituțiile deja existente)<sup>19</sup>.

Doar câteva state membre OPCAT au creat noi instituții specializate în calitate de MNPT, cu scopul exclusiv de a îndeplini obligațiile statului în temeiul OPCAT. Spre deosebire de majoritatea celorlalte MNPT, astfel de instituții noi nu fac parte din alte organisme de supraveghere sau monitorizare și nu au alte roluri sau competențe majore în afara celor stabilite în OPCAT<sup>20</sup>.

Republica Moldova a ratificat OPCAT în 2006 și și-a stabilit MNPT-ul în 2010. A existat o lipsă de claritate cu privire la natura MNPT-lui, deoarece Republica Moldova a adoptat un model de tip hibrid: Centrul Național pentru Drepturile Omului a fost desemnat în calitate de MNPT, împreună cu Consiliul Consultativ.

---

<sup>17</sup>90 de state părți, dintre care 71 și-au desemnat MNPT, 12 state semnatare

<sup>18</sup> Austria, Bulgaria, Grecia, Azerbaidjan, Estonia, Finlanda, Danemarca, Serbia, Georgia, Armenia, Macedonia de Nord, Suedia, România, Croația, Ucraina, Lituania, Polonia, Republica Cehă, Muntenegru, Albania, Spania, Portugalia, Turcia, Mexic etc.

<sup>19</sup>Regatul Unit

<sup>20</sup> Franța, Italia, Kârgâzstan, Germania, Elveția

În aprilie 2014, a fost adoptată o nouă Lege nr. 52 cu privire la AP<sup>21</sup>, incluzând prevederi privind MNPT. Legea a creat Consiliul pentru Prevenirea Torturii (MNPT), compus din 7 membri, inclusiv AP, APDC și 5 membri propuși de societatea civilă. Consiliul este prezidat de AP. Necătând la cadrul juridic modificat, ambiguitățile și incertitudinile au rămas, afectând, în mod negativ, eficacitatea MNPT-lui și lăsând loc pentru diferite interpretări privind competențele AP și ale Consiliului (MNPT).

Problemele privind funcționalitatea MNPT-lui din Republica Moldova au constituit un motiv de îngrijorare încă din ziua înființării acestuia. Este puțin probabil ca modificările propuse la cadrul juridic să rezolve toate problemele acumulate de-a lungul anilor în cadrul MNPT-lui. Cu toate acestea, modificările propuse la Legea nr. 52 pot contribui la eficacitatea și funcționarea mai bună a MNPT-lui. Deși legea trebuie să definească mai clar rolul AP în cadrul acestui mecanism, trebuie menținută participarea efectivă a membrilor societății civile la funcționarea MNPT-lui. Legea trebuie să definească mai clar și mai coerent cadrul juridic pentru modelul ales Ombudsman+ al MNPT.

#### **Articolul 30 alin. (1)**

Se recomandă reformularea alin. (1) propus pentru a prevedea faptul că MNPT, conform OPCAT, este exercitat de către AP în cooperare cu Consiliul instituit în acest scop de AP.

#### **Articolul 30 alin. (2)**

Versiunea actuală a alin. (2) prevede că AP asigură vizite preventive și de monitorizare doar de către membrii Consiliului. De preferință, Legea trebuie să conțină obligația AP de a asigura vizite preventive în locurile privative de libertate de către toate persoanele care ar putea fi implicate în activitatea MNPT-lui. Prin urmare, alin. (2) trebuie revizuit.

#### **Vizitarea locurilor de privative de libertate**

##### **Articolul 32 alin. (1)**

În ceea ce privește modificările propuse la articolul 32 alineatul (1), se creează riscul că, dacă nu există un acord reciproc în cadrul Consiliului (MNPT), atunci vizitele în locurile privative de libertate ar putea fi blocate. De preferință, legea ar trebui să prevadă ca membrii Consiliului, OAP și experții selectați pentru MNPT să viziteze locurile de detenție în mod periodic și ad hoc. Planul de vizite al MNPT trebuie aprobat anual de către Consiliu. Consiliul trebuie să notifice în prealabil AP (Ombudsmanul) cu privire la vizita inopinată. Membrii Consiliului vor discuta cu părțile interesate în condiții confidentiale.

---

<sup>21</sup> Legea nr. 52 din 3 aprilie 2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul) al Republicii Moldova

## **Independența financiară (Articolul 37 alin. (1) )**

Modificările propuse la articolul 37 alin. (1) sunt departe de a fi suficiente și nu îndeplinesc cerințele de bază larg acceptate ale independenței financiare a acestor instituții și nu constituie un răspuns adecvat la observațiile și recomandările critice cuprinse în Avizul din 2015 al Comisiei de la Veneția<sup>22</sup> și avizul său din 2017<sup>23</sup>, care tratează exclusiv și exhaustiv problemele referitoare la modificările propuse la articolul 37, care au fost adoptate ulterior și sunt în vigoare în prezent.

Independența fiecărei instituții a Ombudsmanului în domeniul bugetar constă, printre altele, în faptul că Guvernul nu decide ce resurse financiare sunt necesare pentru a asigura exercitarea deplină, independentă și efectivă de către Instituție a responsabilităților și funcțiilor sale în conformitate cu Constituția. Principiul 21 din Principiile de la Veneția prevede, în mod clar, că „*Ombudsmanul va fi consultat și i se va solicita să prezinte un proiect de buget pentru exercițiul financiar următor*”.

Prin urmare, în locul modificărilor propuse, ar fi necesară revenirea la textul original al articolului 37 adoptat în 2014, care îndeplinea, în general, criteriile de bază necesare, după cum a fost confirmat de către Comisia de la Veneția în Avizele sale din 2015 și 2017.

Cu toate acestea, textul acestuia trebuie completat cu o prevedere din care să rezulte că bugetul adoptat pentru OAP nu trebuie să fie mai mic decât pentru anul bugetar anterior. Bugetul poate fi redus numai cu acordul AP și al APDC. Această garanție importantă nu se reflectă în proiect.

## **Fonduri din surse externe (Articolul 37 alin. (3))**

Anumite fonduri din surse externe - interne sau străine - chiar dacă nu sunt interzise de lege, pot reprezenta o amenințare serioasă pentru independența financiară a Instituției Avocatului Poporului (Ombudsmanului). Ca urmare, posibilitatea de a le primi trebuie să fie supusă garanțiilor și condițiilor specificate în lege. Resursele donatorilor care sunt puse la dispoziție și acceptate nu vor afecta independența OAP sau dreptul său la fonduri de la bugetul de stat. Textul propus al articolului 37 alin. (3) (sau orice altă prevedere) nu oferă astfel de garanții și trebuie, prin urmare, modificat în consecință.

---

<sup>22</sup>Comisia de la Veneția, *Aviz privind Legea cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul) din Republica Moldova*, CDL-AD(2015)017 §§ 73 - 75

<sup>23</sup>Comisia de la Veneția, *Aviz cu privire la noul articol 37 propus din Legea cu privire la prevederile financiare ale Avocatului Poporului*, CDL-AD (2017)032.

## Aspecte care nu sunt acoperite de proiectul prevederilor prezentat de Ministerul Justiției

### Relația dintre AP și sistemul judiciar

Nu există o prevedere separată în Legea nr. 52, care ar specifica, în mod explicit, categoriile de cauze referitoare la sistemul judiciar, în care este menținută posibilitatea intervenției de către AP sau APDC. Cu toate acestea, competența AP sau APDC referitoare la sistemul judiciar se limitează la asigurarea eficienței procedurale și a caracterului administrativ al sistemului judiciar sau a cazurilor clare de abuz de putere.

### Siguranța locului de muncă

Una dintre garanțiile importante, care contribuie la independența AP sau APDC, trebuie să fie siguranța locului lor de muncă, pe criterii obiective, după încheierea mandatului acestora. Această problemă nu este tratată nici în Legea nr. 52, nici în proiectul de amendamente. Lipsa unei soluții în acest sens a fost criticată de Comisia de la Veneția în Avizul său din 2015: *„Întrucât AP „nu este nici membru al sistemului judiciar, nici funcționar al puterii executive, pot exista probleme tehnice în ceea ce privește asigurarea siguranței locului său de muncă, pe criterii obiective, după sfârșitul acestui mandat, iar acest lucru nu este tratat de Lege”*<sup>24</sup>.

### Acțiuni amicus curiae

În prezent, oportunitatea de a interveni în proceduri la toate nivelurile sistemelor judiciare interne și internaționale, în calitate de terț, care transmite rapoarte amicus curiae, trebuie privită ca unul dintre principalele instrumente practice disponibile Instituțiilor Avocatului Poporului (Ombudsmanului). Legea nr. 52 prevede o astfel de posibilitate în articolul 25 alin. (3), afirmând că AP *„poate interveni în proces pentru a pune concluzii în vederea apărării drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale persoanelor”*. Această formulă largă oferă un temei juridic pentru ca OAP să intervină practic în fiecare caz, ridicând probleme cu privire la protecția drepturilor și libertăților în conformitate cu standardele internaționale. Merită subliniat faptul că instituțiile naționale pentru protecția drepturilor omului, inclusiv Avocatul Poporului, utilizează din ce în ce mai mult opțiunea de a acționa în calitate de terț, nu numai în procedurile aflate pe rolul instanțelor naționale, ci și ale organismelor internaționale pentru drepturile omului. Prin urmare, prevederile explicite din Legea nr. 52 trebuie să fie luate în

---

<sup>24</sup>Comisia de la Veneția, [Aviz privind Legea cu privire la Avocatul Poporului \(Ombudsmanul\) din Republica Moldova](#), CDL-AD(2015)017, § 45.

considerare pentru a permite AP sau APDC să acționeze și în calitate de terț în fața instanțelor internaționale pentru drepturile omului și a altor organisme similare în anumite cauze aflate pe rol împotriva Republicii Moldova, precum și a altor țări în care problemele implicate sunt, de asemenea, relevante pentru contextul intern al Republicii Moldova în domeniul drepturilor omului.

### **Termenul legal (Articolul 21 alin. (2))**

Termenul legal de 10 zile în care AP sau APDC trebuie să notifice petiționarul cu privire la decizia privind admisibilitatea cererii sale, poate fi, în multe cazuri, suficient pentru a decide dacă respectivul caz poate face obiectul unei procesări ulterioare, dar nu în toate cazurile. Practica OAP arată 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 întârzieri nejustificate, însă prevederea nu trebuie să prevadă un astfel de termen rigid - fără excepții - care să împiedice luarea în considerare a circumstanțelor specifice ale unei cereri. Modificările elaborate trebuie, prin urmare, să fie o ocazie pentru a lua în considerare o modificare adecvată a acestei prevederi, permițând excepții, a căror existență trebuie lăsată la latitudinea AP sau a APDC.

### **Inviolabilitatea OAP (Articolul 4)**

Articolul 4 trebuie modificat prin adăugarea unui alineat care să precizeze că *„sediile OAP sunt inviolabile. Arhivele, fișierele, documentele, comunicațiile, proprietatea, fondurile și activele OAP, indiferent de locul în care se află și indiferent de deținătorul lor, vor fi inviolabile și nu pot face obiectul percheziției, rechiziționării, sechestrului, confiscării, exproprierii sau oricărei alte forme de contrângere, indiferent dacă aceasta este realizată prin acțiune executivă, administrativă, judiciară sau legislativă”*.

### **Nivelul salarial al AP și al APDC (Articolul 13 alin. (3))**

Principiul 3 din „Principiile de la Veneția” afirmă, în mod clar, că: *„Instituția Ombudsmanului trebuie să primească un rang adecvat de înalt, reflectat, de asemenea, și în remunerația Ombudsmanului”*.<sup>25</sup> Nu există un standard european în acest domeniu, dar în statele membre ale Consiliului Europei nivelul salariului Avocatului Poporului atinge, în majoritatea cazurilor, nivelul salariilor judecătorilor celor mai înalte instanțe

---

<sup>25</sup>Comisia de la Veneția, Principii pentru Protecția și Promovarea Instituției Ombudsmanului („Principiile de la Veneția”) 3 mai 2019, CDL-AD(2019)005, p. 3; a se vedea, de asemenea: Comisia de la Veneția, [Aviz privind Legea cu privire la Avocatul Poporului \(Ombudsmanul\) din Republica Moldova](#), CDL-AD(2015)017, § 45.



sau ale președinților acestora sau ale șefilor altor instituții sau funcții de stat de rang înalt<sup>26</sup>.

Contrar textului original al articolului 13 alin. (2) din Legea nr. 52, care prevedea că „*statutul social și garanțiile Avocatului Poporului sunt similare cu cele ale judecătorilor Curții Supreme de Justiție*”, actualul său articol 13 alin. (3) nu definește, în mod exact și expres, nivelul salariului AP și APDC făcând doar referință la legislația privind sistemul de salarizare în sectorul bugetar.

### **Amendamente la Legea nr. 52 și la Regulamentul de organizare și funcționare a OAP**

Legea nr. 52 trebuie să conțină o prevedere specială, care să solicite consultări deschise, transparente și semnificative cu privire la orice amendamente la prezenta Lege, inclusiv cu OAP, la toate etapele procesului de elaborare a legii<sup>27</sup>.

Independența OAP necesită, de asemenea, ca AP și APDC, și nu Guvernul, să fie încredințate cu pregătirea unui proiect privind orice amendamente la Regulamentul de organizare și funcționare a Oficiului Avocatului Poporului. O recomandare în acest sens a fost inclusă în Avizul Comisiei de la Veneția din 2015<sup>28</sup>. Proiectele de amendamente nu propun nicio soluție care ar fi un răspuns adecvat la această recomandare. Legea nr. 52 trebuie să conțină o prevedere, care să precizeze că doar AP și APDC elaborează orice amendamente propuse la Regulamentul de procedură aplicabil, care sunt apoi adoptate de Parlament.

O soluție mai extinsă, care există în multe țări (de ex., în Polonia: „*sarcinile și organizarea Oficiului sunt stabilite prin statutul acestuia, care urmează să fie conferit de către Comisar*”) sau în Austria, unde Regulile permanente și repartizarea responsabilităților și atribuțiilor sunt supuse rezoluțiilor Consiliului Ombudsmanului, poate fi, de asemenea, luată în considerare. Într-un astfel de caz, AP și APDC vor adopta de comun Regulamentul de organizare și funcționare a Oficiului, în calitate de act intern autonom al OAP.

## **Observații finale**

Observațiile și sugestiile noastre cu privire la amendamentele propuse arată că proiectul, așa cum a fost prezentat pentru revizuire, necesită o muncă și o reflecție mult mai aprofundate pentru a putea pune în aplicare pe deplin obiectivul declarat - pentru a

---

<sup>26</sup> A se vedea, de exemplu: Georgia, Republica Cehă, Polonia, Croația, Norvegia, Suedia, Olanda, Estonia, Slovenia, România, Finlanda.

<sup>27</sup> A se vedea: Principiile de la Belgrad privind relația dintre instituțiile naționale pentru drepturile omului și Parlamentele, § 4, §§27-28.

<sup>28</sup>Comisia de la Veneția, [Aviz privind Legea cu privire la Avocatul Poporului \(Ombudsmanul\) din Republica Moldova](#), CDL-AD(2015)017 §§ 76 - 77.

modifica unele acte normative privind Avocatul Poporului în vederea adaptării acestora la recomandările internaționale. Această inițiativă legislativă trebuie, de asemenea, utilizată pentru a face cuprinzătoare toate celelalte modificări necesare la Legea nr. 52, în special pe cele pe care le evidențiem în prezentul Aviz.

Mai precis, autorii modificărilor legislative trebuie să limiteze competența AP și APDC față de entitățile private la cazurile privind drepturile copilului sau cazurile de presupusă discriminare.

Este necesară o reflecție suplimentară cu privire la conformitatea modificărilor propuse privind statutul APDC cu Constituția Republicii Moldova, care vorbește, în mod clar, despre un singur „Avocat al Poporului”.

În ceea ce privește propunerea de consolidare a imunității AP, deși acesta este un pas în direcția corectă, imunitatea trebuie extinsă cel puțin la membrii personalului OAP, care ocupă funcții de personal decizional.

În ceea ce privește problemele privind revocarea AP, autorii proiectului trebuie să reconsidere articolul 14 alin. (4) lit. a), deoarece formularea propusă nu respectă standardele de claritate și previzibilitate, deschizând un câmp larg pentru interpretare arbitrară și abuz.

În ceea ce privește autoritatea AP-lui sau a APDC-lui de a iniția investigații din oficiu, aceștia nu pot fi limitați în astfel de decizii, dacă domeniul lor de aplicare se subscie competenței acestora.

Trebuie menținută posibilitatea actuală ca AP să prelungească termenul de depunere a cererii cu încă un an în circumstanțe excepționale. Acceptarea unei astfel de cereri trebuie lăsată la latitudinea AP sau a APDC.

În ceea ce privește funcționalitatea MNPT-lui, este de la sine înțeles că experiența din ultimii ani a relevat numeroase neajunsuri practice și juridice în ceea ce privește funcționarea mecanismului. În ciuda mai multor măsuri fără caracter obligatoriu puse în aplicare și a implicării consultanților internaționali, problemele se mențin. Deși este posibil ca amendamentele juridice să nu abordeze toate problemele în mod corespunzător, acestea trebuie să urmărească în continuare îmbunătățirea situației, prin oferirea unui statut mai explicit AP, în calitate de organism desemnat ca MNPT, care are o obligație clară de a pune în aplicare acest mandat în cooperare cu societatea civilă.

În ceea ce privește independența financiară a OAP, autorii amendamentelor trebuie să ia în considerare introducerea unor garanții suplimentare. Mai exact, Guvernul nu poate fi îndreptățit să reducă bugetul OAP fără acordul AP și APDC. În plus, legea trebuie să

ofere măsuri de protecție care să protejeze OAP de a primi finanțare externă care ar putea afecta independența instituției.

După cum este menționat mai sus, deși amendamentele abordează multe aspecte importante referitoare la funcționarea OAP, unele aspecte care merită, de asemenea, atenție par să fi fost omise. Această inițiativă legislativă trebuie utilizată pentru a le aborda.

În acest scop, autorii proiectului trebuie:

- să reglementeze mai clar rolul AP și APDC în relațiile cu sistemul judiciar și să acorde AP și APDC un mandat larg de a interveni în procedurile judiciare, acționând în calitate de prieten al instanței (*amicus curiae*), atât la nivel local, cât și internațional;
- să ofere garanții adecvate de angajare a AP și APDC după încheierea mandatului acestora;
- să ofere AP și APDC o marjă de apreciere mai largă în ceea ce privește termenul limită pentru notificarea petiționarului referitor la decizia privind admisibilitatea cererii sale;
- să ofere garanții juridice pentru inviolabilitatea sediilor și proprietăților OAP;
- să ofere AP și APDC garanții juridice solide cu privire la remunerația lor; de preferință, salariul lunar al acestora trebuie echivalat cu cel al șefului altei instituții constituționale independente (Președintele Curții Constituționale, Președintele Curții Supreme, Procurorul General, Președintele Parlamentului),
- să includă o prevedere specială, care solicită consultări deschise, transparente și semnificative cu privire la orice amendamente la Legea cu privire la AP.