

## NOTA INFORMATIVĂ la proiectul Legii cu privire la avocatul poporului

### 1. Autorul proiectului, participanții la elaborarea acestuia

Proiectul legii cu privire la avocatul poporului a fost elaborat de către Ministerul Justiției în colaborare cu Grupul de lucru pentru elaborarea amendamentelor la cadrul legislativ privind activitatea Centrului pentru Drepturile Omului și a mecanismului național de prevenire a torturii, instituit prin Ordinul Ministrului Justiției nr. 509 din 25 noiembrie 2011, în componența căruia au fost incluși reprezentanți ai CpDO, reprezentanți ai Ministerului Justiției, societății civile, experții internaționali, reprezentanți ONU și PNUD, reprezentantul Ministerului Finanțelor ș.a.

### 2. Temeiul inițierii procesului de elaborare

Temei pentru inițierea procesului de elaborare a proiectului de lege menționat a servit *concluziile Misiunii de evaluare a Subcomitetului de acreditare al Comitetului Internațional de Coordonare a instituțiilor naționale pentru drepturile omului din anul 2009*, conform cărora Centrul pentru Drepturile Omului din Republica Moldova a fost acreditat cu Statutul B, ceea ce dă dovadă de o plusvaloare exprimată prin recunoașterea instituției pe plan internațional. Concomitent, recomandările experților internaționali formulate în urma efectuării misiunii de evaluare a activității Centrului pentru Drepturile Omului din Republica Moldova se axează, în special, pe modificarea cadrului legal actual ce asigură funcționarea acestei instituții, operarea modificărilor la nivel de organizare, asigurare materială, alte aspecte funcționale. Un șir de recomandări privesc în special asigurarea funcționării Mecanismului național de prevenire a torturii.

Consolidarea capacităților Centrului pentru Drepturile Omului și ale instituției avocatului parlamentar este inclusă ca o direcție strategică distinsă în *Strategia de reformă a sectorului justiției*, aprobată prin Legea nr. 231 din 25.11.2011 și este dezvoltată în capitolul 6.2. din Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei, aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr. 6 din 16 februarie 2012. Aceleași obiective le regăsim și în *Planul Național de acțiuni pentru Drepturile Omului pentru anii 2011-2014* (p.15).

De asemenea, la baza elaborării proiectului a stat *studiul „Instituția avocatului poporului în Republica Moldova: Realități și perspective”*, realizat în cadrul proiectului „Relațiile UE-Moldova – Monitorizarea progresului în cadrul Parteneriatului Estic”, care prezintă situația actuală a instituției Ombudsmanului în Republica Moldova, precum și recomandări și oportunități privind fortificarea independenței și eficienței instituției avocatului poporului.

Relevant este și Raportul de evaluare ”Problemele actuale ale instituției Ombudsmanului în Republica Moldova” realizat de Dl. Marek Antoni Nowicki, fost Ombudsman internațional în Kosovo, în contextul implementării Programului comun al Consiliului Europei și Uniunii Europene ”Pentru susținerea democrației în Republica Moldova”.

Toate aceste aprecieri, analize, studii, precum și concluziile *rapoartelor anuale ale Centrului pentru Drepturile Omului* din ultimii ani au servit temei pentru demararea procesului de elaborare a unui proiect de lege în care să se regăsească recomandările și propunerile formulate și care să corespundă necesităților acestei instituții.

### 3. Scopul și obiectivele urmărite prin adoptarea actului normativ

**I.** S-a subliniat necesitatea **redenumirii „avocatului parlamentar” în „avocatul poporului”** pentru a evita confuziile în rândul populației cu privire la rolul acestei instituții în apărarea drepturilor omului.

Sub aspect comparat, în diferite state, apărătorul drepturilor omului este definită diferit. Astfel, *Federația Rusă* numește institutul ombudsman-ului - responsabilul pentru drepturile omului, *România* – avocatul poporului, *Polonia* – avocatul drepturilor civile, *Albania* – avocatul oamenilor, *Armenia* – apărătorul drepturilor omului, *Azerbaijan* – comisarul pentru drepturile omului, *Polonia* – Comisarul pentru protecția drepturilor civile, *Croația* – apărător al drepturilor omului, *Cehia* – apărător public al drepturilor, *Estonia* – cancelarul de justiție, *Georgia* – apărător public, *Grecia* – avocatul cetățenilor, *Italia* – apărător civic, *statele scandinave* – ombudsman.

S-a considerat că formula optimă pentru exponentul funcției de apărător al drepturilor omului în Republica Moldova ar fi *„avocatul poporului”* (în continuare – AP). Această denumire va asigura nu doar *percepția corectă* a atribuțiilor pe care le realizează ombudsman-ul moldovean, dar și o *apropiere de cei care au nevoie* de o asemenea protecție. Menționăm că denumirea oferită a fost agreată de toți membrii grupului de lucru.

**II. Modificarea procedurii de selectare și numire a AP**, prin instituirea unor reguli cu privire la concursul de selectare a candidaților și a procedurii de numire în funcție. Succesul instituției depinde în mare măsură de abordarea adecvată a chestiunii ce ține de numirea AP în funcție și a procesului de selectare a candidaților.

Astfel, potrivit noilor reglementări, concursul de selectare va fi considerat valabil dacă se vor înscrie cel puțin trei candidați, iar candidatul ales de Parlament va trebui să acumuleze nu mai puțin de 2/3 din voturile deputaților, fapt ce garantează acordul politic indispensabil susținerii unui candidat. În plus, procedura de alegere se propune a fi una de maximă transparență, în condițiile în care CV-le candidaților urmează a fi afișate pe site-ul Parlamentului, iar dezbaterile cu participarea reprezentanților societății civile și a candidaților se propun a fi publice.

**III. Prelungirea perioadei mandatului AP de la 5 la 7 ani**, iar un avocat al poporului nu va putea deține două mandate consecutive. Un astfel de aranjament constituie o garanție crucială a independenței AP și va contribui la evitarea acuzațiilor că maniera de activitate și opiniile sau recomandările acestuia sunt dictate de eforturile de a câștiga favoarea politicianilor și de a asigura re alegerea sa pentru un alt mandat.

**IV. Reglementarea garanțiilor sociale ale avocatului poporului.** Proiectul enumără expres garanțiile sociale ale avocatului poporului, care corespund celor stabilite pentru persoanele care dețin funcții de demnitate publică, suplimentate de garanțiile oferite unui judecător. Menirea acestora și asigurarea protecției de stat este de a oferi siguranță și stimul pentru activitatea AP. În plus, aceste elemente ar contribui la sporirea valorii față de această instituție pe fundalul altor instituții și organe de stat.

**V. Consolidarea capacităților funcționale ale CpDO**, prin transformarea acestuia în Oficiul AP, administrat de către Secretarul general, care va fi responsabil de gestionarea mijloacelor

bugetare ale Oficiului, angajarea personalului, aprobarea statului de personal al Oficiului, aplicarea sancțiunilor disciplinare, alte funcții administrative, pe care le va exercita în coordonare cu AP.

**VI. Dezvoltarea prevederilor actuale referitoare la Mecanismul național de prevenire a torturii**, prin definirea mai detaliată a atribuțiilor Consiliului pentru prevenirea torturii, stabilirea modului de constituire și componența acestui organ colegial, asigurarea finanțării prin linie bugetară separată.

**VII.** Un aspect destul de important care prin sine reflectă esența modificărilor operate vizează **organizarea internă a instituției ombudsmanului și anume instituirea unui singur avocat al poporului**, avînd un adjunct specializat în protecția drepturilor copilului - avocatul pentru protecția drepturilor copilului. Deși la acest capitol au existat mai multe propuneri, Ministerul Justiției, în calitate de autor, susține anume această formulă.

Această idee a fost exprimată și de către experții internaționali (inclusiv de Dl. Marek Antoni Nowicki) Potrivit acestora, în statele care se confruntă cu o situație social-politică asemănătoare cu cea din Moldova, necesitatea de a consolida locul și rolul instituției ombudsmanului în cadrul societății și în raport cu autoritățile, precum și de a crea un instrument solid, adecvat pentru apărarea drepturilor și libertăților fundamentale impune desemnarea unui singur, și nu a mai multor ombudsmani, precum e cazul la momentul actual. Această persoană trebuie să fie pregătită din punct de vedere profesional la cel mai înalt nivel posibil. Este în special important ca persoana deținătoare a acestui mandat să fie o figură importantă, cunoscută în general pentru integritatea și independența sa și pentru influența sa în domeniul ce ține de consultanță în drepturile omului. Doar astfel de persoană este capabilă să îndeplinească cu adevărat rolul ”avocatului poporului” și să mențină o poziție solidă adecvată în raport cu autoritățile și instituțiile de stat responsabile pentru respectarea supremației legii și a drepturilor omului.

Modelul existent cu *mai mulți ombudsmani* în mod clar nu favorizează aceste condiții. Acesta poate fi *sursa opiniilor diferite sau a unui conflict fundamental în ce privește strategia operațională a instituției, programele, politica față de autorități și chiar valorile ce țin de evaluările acesteia*. Acest model ar putea de asemenea conduce la o diluare a responsabilității pentru rezultatele activității sale. Mai mult ca atât, acest model poate fi o sursă de confuzie în rândurile publicului general în ce privește înțelegerea rolului și importanței instituției ombudsmanului. Un alt rezultat ar fi *”personalizarea” acestei instituții* care este, după însăși natura sa, construită pe baza persoană – ombudsman.

În plus, proiectul prevede că adjuncții AP, în particular, avocatul pentru protecția drepturilor copilului, este numit în funcție, la fel ca și AP, de către Parlament, în aceleași condiții ca și AP, prin urmare în privința acestuia sunt aplicabile aceleași garanții ca și cele pentru AP.

**VIII.** Cît privește **independența și imunitatea AP**, care se impune a fi una din garanțiile cele mai importante ale acestei instituții, menționăm că actualele prevederi se propun a fi dezvoltate, prin menționarea expresă a faptului că AP nu poate fi persecutat sau tras la răspundere pentru acțiunile sau opiniile exprimate în exercitarea mandatului. În plus, se prevede ca urmărirea penală împotriva AP poate fi pornită doar de către Procurorul General, fapt ce adaugă o valoare suplimentară acestei instituții în raport cu celelalte instituții ale statului.

**IX.** Cu referire la **aspectul independenței financiare** față de Guvern menționăm, că noile prevederi garantează că Oficiul AP dispune de buget propriu, parte a bugetului de stat, care se aprobă de Parlament, iar toate reducerile de cheltuieli pot fi operate numai prin Hotărâre a Parlamentului. Se propune ca mecanismul național de prevenire a torturii să aibă o linie bugetară separată în cadrul bugetului Oficiului AP, ceea ce corespunde angajamentelor asumate de Republica Moldova prin aderarea la instrumentele internaționale privind combaterea torturii, în special Protocolul Opțional la Convenția împotriva torturii și altor tratamente crude, inumane sau degradante.

**X.** Un alt aspect al activității AP, care și-a găsit o reflectare mai aprofundată în proiect ține de **transparența rezultatelor activității acestei instituții**. Se propune ca raportul despre respectarea drepturilor omului în Republica Moldova pentru anul precedent să fie prezentat personal de către AP, în termen de până la 3 luni din data înaintării acestuia Parlamentului, iar în urma audierilor să fie adoptată o hotărâre. Raportul urmează să conțină un capitol separat privind respectarea drepturilor copilului și un capitol ce vizează prevenirea torturii.

#### **4. Experiența altor state și reglementările corespondente ale legislației comunitare**

Prezentul proiect de lege a avut la bază Legea nr. 1349-XIII din 17.10.1977 cu privire la avocații parlamentari, scopul acestuia fiind îmbunătățirea și consolidarea instituției ombudsmanului în Republica Moldova. De menționat că existența unei instituții a ombudsmanului este iminentă fiecărui stat democratic. Studiul comparativ al legislației internaționale a demonstrat acest lucru, precum și faptul că fiecare țară are instituite propriile sisteme de activitate ale acestei instituții. Pentru comparație s-au studiat legile României, Bulgariei, Lituaniei, Germaniei, Georgiei, etc. (toate actele normative au fost examinate pe portalul <http://euro-ombudsman.org>).

#### **5. Prezentarea succintă a concluziilor identificate în rapoartele de evaluare a instituției**

Recomandările privind fortificarea independenței și eficienței instituției avocatului parlamentar, prezentate în studiul „Instituția avocatului parlamentar în Republica Moldova: Realități și perspective”, evidențiază următoarele aspecte:

**A. Statutul juridic al avocatului poporului.** Este necesar de a fortifica independența avocatului poporului pentru a consolida încrederea populației în transparența, independența și nesupunerea politică a avocatului poporului, calități care i-ar permite să acționeze și să se autosesizeze mult mai eficient decât cum o face în momentul de față:

- *Redenumirea instituției.*
- *Stabilirea criteriilor clare și transparente pentru accederea în funcție, concomitent stabilirea criteriilor de integritate.*
- *Stabilirea duratei mandatului pentru o perioadă de 7 ani.*
- *Numărul avocaților poporului:* un avocat care să aibă sub responsabilitatea sa materială protecția tuturor drepturilor omului și avocatul copilului (ca singurul avocat specializat, conform recomandărilor reiterate în timpul mecanismului UPR, recomandărilor formulate de reprezentanții UNICEF, UNDP etc.).
- *Concurs public pentru ocuparea funcției de avocat al poporului și transparența în procesul de desemnare.* Modul de desemnare a avocatului poporului trebuie să se supună unor rigori de

transparență și publicitate, astfel încât societatea să obțină un drept de vizibilitate mai mare atât asupra candidaturii propuse, cât și asupra întregului proces de desemnare. Pentru aceasta este nevoie de a institui un concurs public privind stabilirea unei liste de candidaturi publice.

- *Remunerare și garanții sociale.* Este necesară modificarea legislației la capitolul remunerării și asigurării garanțiilor sociale avocatului poporului la nivel comparabil cu cel al președintelui Curții Constituționale.

- *Forța juridică a recomandărilor avocatului poporului și poziția autorității vizate.*

- *”Position paper”* cu privire la activitatea administrației publice. Elaborarea unui raport anual cu privire la situația respectării drepturilor omului de către autoritățile publice prezentat Guvernului și autorităților.

- *Raportarea către Parlament.*

## **B. Centrul pentru Drepturile Omului :**

- *Directorul CpDOM.* Este necesar ca atribuțiile de coordonare a activității administrativ-tehnice să fie delegate unei persoane terțe (secretar general, administrator, manager, etc.).

- *Statele de personal.* Este nevoie de a se mări numărul angajaților atât a CpDOM, cât și a reprezentanțelor pentru a asigura eficiența, calitatea și rapiditatea în activitatea acestora.

- *Statutul organizațional.* Este necesar de a modifica legislația astfel încât CpDOM să nu fie perceput ca o instituție separată de avocatul parlamentar, dar ca un oficiu de asistență administrativ – funcțională al acestuia.

- *Buget.* Politica de formare a bugetului urmează a fi modificată pentru a permite atragerea granturilor directe din partea donatorilor străini pentru dezvoltarea anumitor domenii de activitate a CpDOM și a avocatului poporului. Este necesar de a se studia oportunitatea de adoptare în Parlament a bugetului în mod direct și de a lăsa la latitudinea CpDOM determinarea liniilor de buget, în funcție de planul de acțiuni pe care îl au pentru anul respectiv.

- *Salariul.* La moment colaboratorii sunt salarizați în egală măsură ca specialiștii din sate și comune, ceea ce nu corespunde responsabilităților și volumului de muncă care este prevăzut pentru funcția de funcționar al CpDOM, este necesar ca salariul acestora să corespundă funcționarilor din parlament.

- *Consolidarea capacității reprezentanțelor.* Este necesară o asistență majoră și imediată: financiară, tehnico-administrativă, umană (mărirea numărului de personal), instruire a reprezentanțelor pentru că acestea nu dispun de capacitatea necesară pentru a face față volumului de lucru parvenit.

## **C. Mecanismul Național de Prevenire a Torturii**

- *Prevederi legale.* Legea necesită includerea unui capitol separat cu privire la formarea și funcționarea Mecanismului Național de Prevenire a Torturii.

- *Concept.* Urmează a fi definit exhaustiv și explicit „Mecanismul de Prevenire a Torturii”, prin indicarea clară că acest mecanism este alcătuit din avocatul poporului și consiliul consultativ ca o unitate integră fiind un organism colegial.

- *Organizare administrativă.* Este necesar de a consolida relațiilor de colaborare dintre mecanismul de prevenire a torturii și CpDOM. Pentru aceasta este necesar de a crea o subdiviziune separată în cadrul CpDOM care să asigure activitatea mecanismului național de prevenire. Totuși, subdiviziunea trebuie să nu preia obligațiile și atribuțiile membrilor Consiliului consultativ, având doar atribuții administrative și de asigurare a asistenței tehnico-științifice necesare.

• *Respectarea legislației.* Este necesară respectarea expresă a normelor legale cu privire la alegerea membrilor „mecanismului”, care imperativ trebuie să fie reprezentanți ai societății civile.

• *Condiții pentru membrii Consiliului consultativ.*

• *Buget.* Este necesar de a forma o linie de buget separată pentru activitatea MPT.

#### **7. Descrierea gradului de compatibilitate pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene**

Proiectul legii cu privire la avocatul poporului nu armonizează legislația Republicii Moldova la legislația Uniunii Europene, prin urmare includerea informației respective nu este oportună.

#### **8. Descrierea constatărilor expertizei anticorupție**

Recomandările expertizei anticorupție vor fi incluse ulterior efectuării acesteia.

#### **9. Modul de incorporare a proiectului în sistemul actelor normative în vigoare, actele normative care trebuie elaborate sau modificate**

Întru implementarea corespunzătoare a proiectului de Lege cu privire la avocatul poporului se vor opera modificări la următoarele acte normative:

- Constituția Republicii Moldova, pentru executarea pct.15 subpct.1) din Planul Național de acțiuni în domeniul Drepturilor Omului pentru anii 2011-2014;

- Hotărârea Parlamentului Nr. 57-XVI din 20.03.2008 de aprobare a Regulamentului Centrului pentru Drepturile Omului, a structurii, a statului de funcții și a modului de finanțare a acestuia;

- Legea nr. 355-XVI din 23.12.2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar și Legea nr. 48 din 22.03.12 privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici;

- Codul de executare, Codul de procedură civilă, Legea taxei de stat și alte acte normative pentru revizuirea denumirii instituției.

#### **11. Respectarea transparenței în procesul decizional.**

În scopul respectării prevederilor Legii nr. 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional, proiectul legii cu privire la avocatul poporului a fost plasat pe pagina oficială din Internet a Ministerului Justiției [www.justice.gov.md](http://www.justice.gov.md), directoriul *Transparența decizională*, secțiunea *Proiecte de acte normative remise spre coordonare*.

**Viceministru**

**Vladimir GROȘU**