

Nr. _____ din _____

Argumentarea necesității modificării Legii cu privire la Avocatul Poporului (ombudsmanul) nr. 52 din 03.04.2014 și a Legii pentru aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Oficiului Avocatului Poporului nr. 164 din 31.07.2015

La 3 aprilie 2014, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea nr. 52 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul). Temeiuri pentru inițierea procesului de elaborare și adoptare a unei legi noi pentru reglementarea activității Ombudsmanului în Republica Moldova au servit numeroase recomandări formulate de experți internaționali și concluziile Misiunii de evaluare a Subcomitetului de acreditare al Comitetului Internațional de Coordonare a instituțiilor naționale pentru drepturile omului din anul 2009, conform cărora oficiul Avocatului Poporului (anterior Centrul pentru Drepturile Omului) a fost acreditat cu statutul B.

În timpul dezbaterilor proiectului în Parlament, au fost înaintate unele amendamente conceptuale care, nefiind ajustate la textul inițial, nu s-au încadrat armonios în textul Legii nr. 52.

În procesul aplicării legii a devenit evidentă necesitatea modificării acesteia, astfel încât să fie asigurată corespunderea cu standardele de domeniu recunoscute la nivel internațional. Totodată, este și o cerință a mai multor foruri ale ONU și ale Consiliului Europei (Consiliul ONU pentru drepturile omului, organele convenționale ale ONU, Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept a Consiliului Europei, Directoratul general Drepturile Omului și Statul de Drept al Consiliului Europei). Modificarea legii menționate *supra* se regăsește în calitate de acțiune/subacțiune în Planul național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova–Uniunea Europeană în perioada 2017–2019, în Planul național de acțiuni în domeniul drepturilor omului pentru anii 2018-2022¹.

Actualmente Oficiul Avocatului Poporului întâmpină dificultăți în realizarea deplină a atribuțiilor sale de apărare și promovare a drepturilor și libertăților omului, fiind apreciate drept problematice unele aspectele legale ce țin de funcționalitatea Avocatului Poporului pentru drepturile copilului, funcționalitatea Consiliului pentru prevenirea torturii în calitate de Mecanism național de prevenire a torturii, prevederile ce țin de statutul și remunerarea Avocatului Poporului și a angajaților instituției, de independența funcțională și operațională a Avocatului Poporului. În acest sens, continuarea asigurării conformității mandatului și practicii OAP cu Principiile de la Paris, inclusiv menținerea Statutului A, obținut în rezultatul procedurii de reacreditare din mai 2018, sânt direcțiile prioritare de dezvoltare a instituției pentru anii următori.

Proiectul de modificare a Legii cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul) nr. 52 este elaborat ținându-se cont, în special, de comentariile la Legea cu privire la Avocatul Poporului, elaborate de Oficiul Înaltului Comisar ONU pentru Drepturile Omului, Avizul Comisiei europene pentru democrație prin drept (comisia de la Veneția asupra Legii cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul) nr.52 din 03.04.2014, Avizul Directoratului general Drepturile Omului și Statul de Drept (Directoratul pentru Drepturile Omului) al Consiliului Europei asupra capitolului V ”Mecanismul național de prevenire a torturii” din Legea nr.

¹ Domeniul de intervenție: Instituțiile naționale de protecție a drepturilor omului, acțiunea 1 subacțiunea 1.2.

52/2014, de recomandările Subcomitetului pentru Acreditare al Alianței Globale a Instituțiilor Naționale de Protecție a Drepturilor Omului (GANHRI) în cadrul sesiunii din 14-18 mai 2018, Geneva.

În totalitatea lor, prevederile Legii nr.52/2014 sunt în conformitate cu standardele în vigoare din domeniu. Însă, în opinia Comisiei de la Veneția, unele aspecte importante urmează a fi clarificate sau îmbunătățite, după cum urmează: garanții mai mari pentru asigurarea independenței instituției; numirea în funcție a Avocatului Poporului și a Avocatul Poporului pentru drepturile copilului cu votul majorității parlamentare absolute; adoptarea deciziei de încetare înainte de termen a mandatului cu o majoritate parlamentară mai mare decât 3/5, bazată pe motive clar specificate, precedată de audieri publice cu asigurarea procedurii de contestare în instanță; garanții mai mari de imunitate pentru Avocatul Poporului, Avocatul Poporului pentru drepturile copilului și personalul Oficiului; clarificarea atribuțiilor și statutului autonom al Avocatului Poporului pentru drepturile copilului; extinderea dreptului de adresare către Avocatul Poporului asupra persoanelor juridice; oferirea unei clarități juridice cu privire la entitățile care exercită atribuția de mecanism național de prevenire a torturii.

Republica Moldova a trecut de la modelul anterior, cu mai mulți avocați parlamentari, la modelul cu un singur Avocat al Poporului cu competențe generale și, în cadrul aceleiași instituții, a unui Avocat al Poporului autonom, pentru protecția drepturilor copilului. În cadrul modelului ales este deosebit de important să fie asigurate toate condițiile și garanțiile pentru asigurarea funcționării independente și eficiente a noii instituții a Ombudsmanului în conformitate cu standardele în vigoare și bunele practici din domeniu.

Prin proiectul de lege se propune înlăturarea problemelor practice care decurg din textul Legii nr. 52/2014, adoptate în legătură cu noul model al instituției, ales de Republica Moldova.

I. Funcționalitatea ombudsmanului specializat pe protecția drepturilor copilului (Avocatul Poporului pentru drepturile copilului)

Conform proiectului inițial al Legii cu privire la Avocatul Poporului, elaborat în cadrul grupului de lucru creat de Ministerul Justiției la în noiembrie 2011, s-a propus instituirea unei singure funcții de Avocat al Poporului, asistat de un adjunct specializat în problemele drepturilor copilului (Avocat al copilului). Proiectul a suferit modificări considerabile nemijlocit în cadrul dezbaterii acestuia în Parlament, la propunerea unor deputați. Astfel, Parlamentul Republicii Moldova a optat pentru funcționarea unui Ombudsman specializat în Oficiul Avocatului Poporului cu competențe generale. Însă reglementările privind modul de interacțiune între Avocatul Poporului și Avocatul Poporului pentru drepturile copilului din textul Legii nr. 52 sunt lipsite de claritatea și previzibilitatea necesară, ceea ce generează disfuncționalități și dificultăți în aplicarea acestora. Rămâne confuz modul de aplicare a prevederilor ce țin de "autonomia" Avocatului Poporului pentru drepturile copilului în contextul planificării și raportării activităților instituției, gestionării resurselor financiare și umane, cooperării intersectoriale și internaționale.

În scopul oferirii de claritate cu privire la atribuțiile Avocatului Poporului pentru drepturile copilului și a gradului de autonomie a acestuia, se propune operarea modificărilor în tot textul Legii nr.52, din care să rezulte că în sensul acestei legi, prin noțiunea de Avocat al Poporului se înțeleg ambii Avocați ai Poporului - Avocatul Poporului cu competențe generale și Avocatul Poporului pentru drepturile copilului, iar autonomia unul față de celălalt vizează exercitarea atribuțiilor în vederea realizării mandatului. În legătură cu aceasta se propune excluderea din Legea nr. 52/2014 a tuturor prevederilor care reglementează atribuțiile manageriale ale Avocatului Poporului, acestea regăsindu-se deja în Regulamentul de organizare și funcționare a Oficiului Avocatului Poporului, adoptat prin Legea nr. 164 31.07.2015.

În rezultatul acestei modificări va fi oferită claritate cu privire la faptul că toate prevederile Legii nr. 53/2014, care reglementează statutul Avocatului Poporului și modul de exercitare a atribuțiilor acestuia se extind atât asupra Avocatului Poporului cu competenței generale, cât și asupra Avocatului Poporului pentru drepturile copilului.

În același timp, se propune extinderea jurisdicției Avocatului Poporului pentru drepturile copilului asupra organizațiilor și întreprinderilor indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, precum și asupra organizațiilor necomerciale (art. 1 alin. (3) din lege), astfel încât să fie înlăturată restrângerea nejustificată a jurisdicției Avocatului Poporului pentru drepturile copilului în raport cu jurisdicția Avocatului Poporului.

II. Funcționalitatea adjuncților Avocatului Poporului

În cadrul mai multor evaluări ale funcționalității instituției efectuate de experți internaționali și naționali în perioada anilor 2007-2012, au fost formulate opinii, conform cărora modelul cu mai mulți ombudsmani, existent în Republica Moldova (4 ombudsmani, dintre care unul specializat în problemele drepturilor copilului), nu favorizează consolidarea locului și rolului instituției ombudsmanului în societate și în raport cu autoritățile și nu contribuie la crearea unui instrument solid adecvat pentru apărarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului². În opinia experților, susținută de Instituția Ombudsmanului, în conjunctura social-politică a Republicii Moldova, soluția optimă este de a schimba sistemul cu mai mulți ombudsmani în favoarea unui singur ombudsman, punând accent pe consolidarea capacităților instituției (crearea unui oficiu bine organizat și funcțional, capabil să-i acorde Avocatului Poporului consultanța și asistența necesară).

Potrivit art. 15 alin. (1) din lege, Avocatul Poporului este asistat în activitatea sa de doi adjuncți, ale căror atribuții sânt determinate de Avocatul Poporului. În același timp, activitatea organizatorică și administrativă a Oficiului Avocatului Poporului este condusă de Secretarul general (art. 35 din lege).

În contextul conceptului reformei instituționale, axate pe ideea reducerii numărului ombudsmanilor și consolidării capacităților staff-ului, considerăm că situația în care conducerea Oficiului Avocatului Poporului (compusă din doi Avocați ai Poporului autonomi unul față de celălalt și doi adjuncți ai Avocatului Poporului, ale căror atribuții sânt determinate de Avocatul Poporului) este menținută de aceleași 4 funcții politice nu corespunde necesităților instituției și spiritului reformei inițiate.

Inițial, funcția de adjunct al Avocatului Poporului și-a găsit reglementare în proiectul legii în contextul reconceptualizării structurii instituției prin instituirea unei funcții de *”Avocat al Poporului”* și a unei funcții de *”Avocat al Copilului, adjunct al Avocatului Poporului”*. În situația în care în timpul dezbaterilor proiectului în Parlament, legiuitorul a optat pentru instituirea a două funcții de Avocat al Poporului, dintre care unul specializat în domeniul drepturilor copilului, a decăzut necesitatea funcției de adjunct. Or, în lipsa temporară a unuia dintre Avocații Poporului, atribuțiile acestuia pot fi exercitate de celălalt Avocat al Poporului, amândoi având în egală măsură legitimitatea de a acționa, în exercitarea mandatului, în temeiul Legii nr.52.

În această ordine de idei se propune lichidarea funcției de adjunct al Avocatului Poporului.

III. Procedura de selectare, numire și revocare din funcție a Avocatului Poporului

² Marek Antoni Nowicki, Evaluarea problemelor actuale ale instituției ombudsmanului în Republica Moldova

Potrivit recomandărilor Comisiei de la Veneția, este necesară ajustarea procedurii de selectare, numire și revocare din funcție a Avocatului Poporului. Selectarea candidaților la funcția de Avocat al Poporului este efectuată potrivit procedurii prevăzute în art. 7 din Legea nr. 52 și este încredințată unei comisii parlamentare speciale. Din conținutul alin. (1) al art. 8 rezultă că Plenului Parlamentului sunt prezentați pentru numire câte 2 candidați pentru fiecare funcție, care au acumulat cel mai mare punctaj. În opinia Comisiei de la Veneția, Plenul Parlamentului ar trebui să aibă libertatea de a alege un candidat care nu apare pe lista candidaților propuși de comisia specială, dar care întrunește criteriile de eligibilitate. Comisia recomandă ca Plenului Parlamentului să-i fie prezentați toți candidații care au întrunit condițiile de eligibilitate, alegerea revenindu-i totalmente Parlamentului și nu unui grup mic de deputați, membri ai comisiei speciale, cu influență decisivă asupra selectării candidaților.

Comisia de la Veneția amintește, de asemenea, că numirea în funcție a Avocatului Poporului cu votul majorității deputaților aleși nu este conformă standardelor europene. Recomandarea 1615 (2003) prevede ”o majoritate absolută de voturi suficient de mare pentru a implica sprijin din partea partidelor care nu sunt la guvernare”. Comisia de la Veneția a reiterat în repetate rânduri că alegerea unui Ombudsman printr-un consens larg în Parlament ar consolida cu siguranță imparțialitatea, independența și legitimitatea lui și ar contribui la încrederea publicului în această instituție. În această ordine de idei, se propune modificarea art. 8 alin (2) astfel, încât numirea în funcție a Avocatului Poporului să fie efectuată prin votul majorității absolute a deputaților aleși. Aceasta ar implica și modificarea Constituției.

Art. 12 din Legea nr.52 prevede 7 temeuri de încetare a mandatului Avocatului Poporului înainte de termen: demisie, pierdere a cetățeniei Republicii Moldova, revocare, incompatibilitate, imposibilitate de a-și îndeplini atribuțiile mai mult de 4 luni consecutive din cauza stării sănătății, pronunțarea unei sentințe irevocabile de condamnare, deces. Toate temeiurile, cu excepția revocării din funcție, se constată în ședința plenară a Parlamentului, în baza raportului Comisiei drepturile omului și relații interetnice, prin adoptarea unei hotărâri în care se ia act de apariția cauzei ce determină încetarea înainte de termen a mandatului.

Potrivit alineatului (4) lit. a) pot constitui temeii pentru revocarea Avocatului Poporului ”acțiunile neconforme cu statutul de Avocat al Poporului”. Aici trebuie de menționat că pentru a fi eficient în protecția drepturilor omului, Avocatul Poporului trebuie să fie independent, inclusiv față de Parlament, care alege titularul funcției. Având în vedere această nevoie de independență, sunt necesare garanții speciale împotriva demiterii nejustificate. În opinia noastră, formularea ”acțiunile neconforme cu statutul Avocatului Poporului” nu asigură securitatea mandatului, deoarece este prea generală și oferă prilejuri pentru revocare arbitrară din funcție, la discreția Parlamentului, în cazul în care ombudsmanul va nimeri în dizgrația aleșilor poporului pentru opiniile critice exprimate sau acțiunile îndeplinite în exercițiul funcției. Asemenea intenții din partea aleșilor poporului pot să apară și după alegerile parlamentare, în intenția de a numi un nou ombudsman, loial puterii. Pentru aceste considerente, ținând cont de recomandarea Comisiei de la Veneția potrivit căreia ”această formulare ar trebui să fie mai clar specificată și interpretată mai restrictiv astfel încât să se refere doar la abateri grave în comportamentul Avocatului Poporului”, se propune modificarea normei menționate astfel, încât temeii pentru revocarea Avocatului Poporului să fie ”încălcarea jurământului Avocatului Poporului”.

O altă îngrijorare în legătura cu revocarea Avocatului Poporului este că legea nu prevede dreptul Ombudsmanului de a fi audiat înainte de a fi supusă votului revocarea din funcție a acestuia. În acest sens, Comisia de la Veneția recomandă instituirea unei proceduri prin care să fie asigurată audierea publică a Avocatului Poporului și contestarea în instanța de judecată a deciziei de revocare din funcție.

În rezultatul modificării Constituției prin Legea nr. 70 din 13.04.2017, Avocatul Poporului beneficiază de reglementare constituțională, fiind instituită garanția specială împotriva demiterii nejustificate – revocarea din funcție cu votul a 2/3 din deputații aleși. Astfel, este necesară ajustarea prevederilor ce țin de numărul necesar de voturi pentru revocarea din funcție a Ombudsmanului, conținute în art. 14 alin. (3) din lege la prevederile articolului 59¹ alin. (7) din Constituției.

Comisia de la Veneția a înaintat și unele recomandări cu privire la textul Jurământului Avocatului Poporului, conținut în articolul 9 alin (1) din Legea nr. 52. În rezultatul analizei bunelor practici pe acest segment, se propune revizuirea textului jurământului.

IV. Drepturile Avocatului Poporului

Comisia de la Veneția sugerează completarea articolului 11, pentru a concretiza drepturile Avocatului Poporului reieșind din conținutul Legii nr. 52/2014 și Regulamentul de organizare și funcționare a Oficiului Avocatului Poporului adoptat prin Legea nr. 164 din 31.07.2015.

V. Rangul și remunerarea Avocatului Poporului

Articolul 13 alin. (2) din Legea nr. 52/2014 presupunea, până la operarea modificărilor prin Legea nr. 165 din 31.07.2015, că statutul și remunerarea Avocatului Poporului este echivalentă cu cea a judecătorului Curții Supreme de Justiție. În opinia Comisiei de la Veneția, această dispoziție prevede un rang corespunzător de înalt pentru Ombudsmanul din Republica Moldova și este în conformitate cu practica europeană din domeniu. În același timp, în contextul modificării conținutului art. 13 alin. (2) din lege, Comisia și-a exprimat îngrijorarea considerând că o astfel de modificare subminează textul și spiritul Articolului 13 (alin.2) al legii și a reamintit principiile generale stabilite în ceea ce privește statutul, rangul și remunerarea Ombudsmanului exprimate în avizele anterioare. După cum a fost menționat de către Comisie, *”nu există un standard european referitor la statutul Ombudsmanului în afară de cel cu referire la independența sa. Într-adevăr există un șir de modalități de a stabili un astfel de statut în Europa. Cu toate acestea, oricare nu ar fi statutul instituției Ombudsmanului, indiferent dacă acesta este asociat cu cel al judecătorilor sau al funcționarilor publici – i se acordă întotdeauna un rang destul de înalt care se reflectă și în nivelul de salarizare. Problema stabilirii salariului Avocatului Poporului este o problemă ce ține de respectul public și de independența instituției.”*³

Pentru aceste considerente, se propune modificarea legislației la capitolul remunerării și asigurării garanțiilor sociale Avocatului Poporului la nivel comparabil cu cel al președintelui Curții Constituționale, așa cum a fost prevăzut în varianta inițială a proiectului Legii cu privire la Avocatul Poporului (Nota informativă la proiectul Legii cu privire la Avocatul Poporului⁴).

VI. Independență funcțională și independența față de alte instituții

Potrivit articolului 3 alin. (3) din lege, *”Avocatul Poporului nu poate fi obligat să prezinte explicații sau declarații asupra cazurilor examinate sau aflate în procedură de examinare, cu excepția situațiilor în care acestea sunt în folosul părții reprezentate ori conțin informații de interes public”*. Instituirea acestei excepții prezintă un impediment serios pentru demonstrarea credibilității instituției în fața societății și limitează considerabil independența Avocatului Poporului în a decide personal și unilateral asupra modului și gradului de implicare în rezolvarea

³ Vezi CDL-AD(2004)006, *Aviz cu privire la Statutul și Rangul Ombudsmanului pentru Drepturile Omului din Bosnia și Herțegovina*, Veneția, 12-13 martie 2004, alineate 9, 10, 16.

⁴ http://justice.gov.md/public/files/transparența_in_procesul_decizional/Nota_Avocatul_poporului-03-09-2013.pdf

cazurilor aflate spre examinare. În acest sens, în paragrafele 34-36 din Avizul Comisiei de la Veneția sunt expuse raționamentele pentru care urmează a fi limitat domeniul de aplicare al acestei excepții. Pentru aceste considerente, se propune excluderea sintagmei ”cu excepția situațiilor în care acestea sunt în folosul părții reprezentate ori conțin informații de interes public”.

Potrivit art. 29 din Legea nr. 52, până la 15 martie a fiecărui an Avocatul Poporului prezintă Parlamentului Raportul anual privind respectarea drepturilor și libertăților omului în Republica Moldova. *Proiectul raportului anual este supus dezbaterilor publice cu cel puțin o lună înainte de prezentarea acestuia în Parlament și este publicat pe pagina web a Oficiului Avocatului Poporului.* Este unanim recunoscut că Instituția Națională de Protecție a Drepturilor Omului are responsabilitate atât față de stat, cât și față de societate – inclusiv prin intermediul elaborării și prezentării rapoartelor anuale sau rapoartelor speciale despre situația privind drepturile omului în țară.

Totodată, prin raportul anual, Ombudsmanul aduce la cunoștința Parlamentului și societății îngrijorările și opiniile instituției privitor la starea de lucruri în domeniul respectării drepturilor omului sau pe un segment al acestora. Conform Principiilor de la Paris, procedura de raportare în fața statului nu trebuie să fie în detrimentul independenței instituției. Exprimarea opiniilor și prezentarea recomandărilor de către Ombudsman nu necesită o aprobare și coordonare prealabilă cu nimeni. Este firesc, că informarea societății și discutarea publică a rezultatelor activității Instituției Ombudsmanului este o metodă eficientă de optimizare a procedeelelor de lucru ale instituției. Însă, dezbaterile publice a raportului Ombudsmanului privind respectarea drepturilor omului în țară **până la prezentarea acestuia** în Parlament prejudiciază independența și credibilitatea instituției, dar și percepția de independență a Ombudsmanului. În același timp, această procedură poate afecta opinia independentă a Ombudsmanului.

În acest sens, Comisia de la Veneția menționează: ”Deși se pare oarecum neobișnuit de a face proiectul raportului public înainte de a fi prezentat în Parlament, deoarece Parlamentul este de fapt recipientul raportului, nu există standarde europene sau argumente convingătoare împotriva acestei practici. Deoarece nu există o obligație a Avocatului Poporului să introducă modificări la proiectul de raport înainte de a-l prezenta Parlamentului, e greu de crezut că publicarea prealabilă ar putea subestima independența și credibilitatea Instituției Ombudsmanului. Depinde doar de AP să decidă în ce măsură și cum să reflecte probleme ridicate de public în raportul final, acordând suficientă atenție, printre alte considerații, independenței și credibilității instituției”.

Întru realizarea întocmai a prevederilor articolului 29 alin. (2) din lege, Oficiul Avocatului Poporului asigură plasarea pe pagina web oficială a instituției, către 15 februarie, a proiectului Raportului anual. După transmiterea Raportului în Parlament, către 15 martie, instituția organizează anual un eveniment public de prezentare a acestuia. În același timp, s-a constatat că în perioada 15 februarie – 15 martie (anii 2015, 2016, 2017, 2018) nu a venit nicio propunere sau sugestie din partea societății civile asupra conținutului raportului, în situația în care prin norma menționată termenul de elaborare a acestuia a fost scurtat cu o lună. Pentru considerentele expuse se propune abrogarea alin. (2) din articolul 29 al Legii nr. 52/2014.

Conform art. 29 alin. (7) din Legea nr. 52, *Avocatul Poporului participă la întocmirea rapoartelor periodice privind respectarea și promovarea drepturilor și libertăților omului pe care Republica Moldova le prezintă instituțiilor și organizațiilor internaționale și regionale din domeniul protecției drepturilor și libertăților omului.*

Conform Principiilor de la Paris, una din funcțiile Instituției naționale de Protecție a Drepturilor Omului este participarea la elaborarea rapoartelor pe care statul trebuie să le prezinte organelor convenționale ale ONU și structurilor regionale. Formularea imperativă conținută în art. 29 alin. (7) din lege îl obligă pe Avocatul Poporului să se implice în procesul de raportare a statului, fără a-i oferi posibilitate de a decide asupra gradului de implicare în acest proces. Având în vedere mandatul consultativ pe care îl deține Instituția Națională de Protecție a Drepturilor Omului și în funcție de conjunctura generală și politică din stat, considerăm că ar trebui să rămână la discreția Ombudsmanului decizia de a se implica sau gradul de implicare în procesul de raportare a statului asupra realizării angajamentelor asumate în urma ratificării tratatelor și convențiilor internaționale și regionale. În această ordine de idei se propune expunerea alin. (7) din art. 29 într-o nouă redacție, astfel încât Avocatul Poporului să ofere suport metodologic și informațional autorităților responsabile pentru întocmirea rapoartelor periodice privind respectarea drepturilor omului pe care Republica Moldova le prezintă instituțiilor și organizațiilor internaționale și regionale din domeniul protecției drepturilor și libertăților omului. În același timp, se propune completarea art. 16. "Atribuțiile Avocatului Poporului" cu prevederi potrivit cărora Ombudsmanul elaborează rapoarte independente privind respectarea și promovarea drepturilor și libertăților omului în Republica Moldova și le prezintă instituțiilor și organizațiilor internaționale și regionale pentru drepturile omului. Or, standardele internaționale obligă Instituțiile Naționale de Protecție a Drepturilor Omului să interacționeze cu sistemul internațional al drepturilor omului prin contribuire la elaborarea rapoartelor de țară prezentate structurilor internaționale, dar și prin exprimarea opiniilor cu privire la subiect, cu respectarea convenită a independenței sale. Recomandări în acest sens au fost formulate în "Comentariile la Legea cu privire la Avocatul Poporului", elaborate de Oficiul Înaltului Comisar ONU pentru drepturile omului (se anexează).

Potrivit art.3 alin. (4) din Legea nr.52 imixtiunea în activitatea Instituției Avocatul Poporului, ignorarea intenționată de către persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile a sesizărilor și a recomandărilor Avocatului Poporului, precum și împiedicarea sub oricare formă a activității acestuia atrag după sine răspunderea în conformitate cu legislația. Potrivit art. 25 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 52/2014, în baza rezultatelor examinării cererii, Avocatul Poporului este în drept *"să sesizeze procurorul referitor la săvârșirea contravenției prevăzute la art.320 din Codul contravențional"*. Potrivit art. 320 din Codul contravențional (Imixtiunea în activitatea Avocatului Poporului și Avocatului Poporului pentru drepturile copilului), *imixtiunea în activitatea Avocatului Poporului și Avocatului Poporului pentru drepturile copilului cu scopul de a influența deciziile acestora asupra unor sesizări, ignorarea intenționată de către persoana cu funcție de răspundere a sesizării și neîndeplinirea recomandărilor date de Avocatul Poporului și Avocatul Poporului pentru drepturile copilului, împiedicarea sub orice altă formă a activității acestora se sancționează cu amendă de la 12 la 18 unități convenționale aplicată persoanei fizice, cu amendă de la 45 la 60 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere.*

Aici este de menționat că Instituțiile Naționale de Protecție a Drepturilor Omului care se conduc în activitatea lor de Principiile de la Paris, în special cele cu atribuții cvasi-judiciare, sunt împuternicite să audieze și să primească de la orice persoană explicațiile și informațiile necesare pentru soluționarea cazurilor aflate spre examinare. Acest drept presupune existența unor pârgii eficiente de sancționare a persoanelor care refuză să colaboreze cu Ombudsmanul sau

prezintă informații neveridice. În opinia noastră, examinarea cazurilor de imixtiune în activitatea Ombudsmanului de către procuror (în urma modificării Codului contravențional - de către angajații subdiviziunilor subordonate Ministerului Afacerilor Interne care exercită atribuțiile poliției) creează dependență față de institutul procuraturii (Ministerul Afacerilor Interne), lăsând la discreția acestei autorități să constate dacă a avut sau nu loc încălcarea. Totodată, în situațiile în care în investigațiile Avocaților Poporului sunt vizați angajații autorității cu statut de agent constator, apare conflict de interese care subminează imparțialitatea acesteia. De menționat că în activitatea Oficiului Avocatului Poporului au fost înregistrate cazuri când agentul constator a refuzat pornirea procesului contravențional invocând inexistența faptului contravenției, în opinia noastră nejustificat.

Considerăm că legiuitorul trebuie să instituie un mecanism cu adevărat eficient și imparțial de sancționare a persoanelor care admit imixtiune în activitatea Avocatului Poporului, oferindu-i ultimului dreptul de a constata contravenția specificată la art. 320 din Codul contravențional, după modelul Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității.

VII. Petiționarii și cerințele față de cererile adresate Avocatului Poporului

Potrivit art. 18 alin. (1) din legea r. 52, *Avocatul Poporului examinează cererile persoanelor fizice, indiferent de cetățenie, vârstă, sex, apartenență politică sau convingeri religioase (...)*. Astfel, mandatul Avocatului Poporului se extinde doar asupra persoanelor fizice, excluzând persoanele juridice de sub protecția Ombudsmanului. Or, persoanele juridice au drepturi și libertăți fundamentale, precum și alte drepturi și interese legitime. În opinia Comisiei de la Veneția, împiedicarea acestora de a se adresa Avocatului Poporului afectează nivelul protecției drepturilor omului acordat de Republica Moldova. O astfel de limitare nu are sens și ar fi un impediment fundamental de a exclude persoanele juridice – inclusiv ONG-urile – de sub protecția Avocatului Poporului. Această restricție ar trebui să fie reconsiderată astfel ca să se asigure că nu doar persoanele fizice, dar și cele juridice (de exemplu, partide politice, ONG-uri) au dreptul de a depune plângeri către Avocatul Poporului pretinzând încălcarea drepturilor și libertăților sale, după cum este recomandat de Adunarea Parlamentară în *Rezoluția 1959 (2013) privind consolidarea instituției Ombudsmanului în Europa*⁵.

Totodată, prin prevederile conținute în acest articol au fost restrânse nejustificat criteriile protejate, limitându-le la cetățenie, vârstă, apartenență politică și convingeri religioase. Această deficiență urmează a fi lichidată prin extinderea criteriilor protejate – rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, opinie, avere sau origine socială.

Pornind de la faptul că Avocatul Poporului are atribuții cvasi-judiciare (examinarea și investigarea plângerilor individuale), existența unor criterii clare de admisibilitate a cererilor, a unor proceduri clare și eficiente de examinare a cererilor este foarte importantă. În acest context, se propune ajustarea prevederilor art. 20 "Conținutul cererii", art. 21 "Primirea spre examinare a cererilor", art. 23 "Modul de examinare a cererilor" la recomandările și materialele metodologice elaborate de Oficiului Înaltului Comisar ONU pentru Drepturile Omului cu privire la examinarea (investigarea) plângerilor individuale de către Instituțiile Naționale de Protecție a Drepturilor Omului. Propunerile înaintate vin să ofere claritate și să îmbunătățească segmentul de gestionare a cererilor depuse de cetățeni, ținând cont de practica acumulată de instituție pe acest segment și de practica altor instituții similare. Este de menționat că propunerile înaintate se regăseau în proiectul Legii nr. 52/2014. În procesul de redactare a textului final acestea au suferit unele

⁵ Vezi *Rezoluția 1959 (2013) cu privire la Consolidarea instituției ombudsmanului în Europa, aliniatul 4.1.6.*

modificări care par a fi neesențiale, însă, în realitate, a fost îngreuiată considerabil procedura de gestionare a cererilor.

VIII. Promovarea drepturilor omului

Potrivit Principiilor de la Paris, o instituție națională de protecție a drepturilor omului are, inter alia, responsabilitatea de a asista în formularea programelor pentru predarea și cercetarea în domeniul drepturilor omului și de a participa la implementarea lor în școli, universități și cercuri profesionale; de a da publicității drepturile omului și eforturile de a combate toate formele de discriminare în special discriminarea rasială, prin sensibilizare publică, în special prin informare și educare și prin apelare la toate organele de presă.

În acest sens, art. 28 din Legea nr. 52/2014 reglementează atribuțiile Avocatului Poporului în domeniul promovării drepturilor omului, printre care contribuirea la consolidarea educației în domeniul drepturilor omului și participarea la elaborarea programelor educaționale formale și nonformale. Întru realizarea acestei atribuții foarte importante a Avocatului Poporului, instituția a elaborat și implementează Metodologia de proiectare a programelor de instruire pentru grupuri-țintă de profesioniști, propunându-și să promoveze drepturile omului prin activități de instruire și să contribuie, pe termen lung, la prevenirea încălcării drepturilor omului în domeniile în care se realizează instruire. În același timp, potrivit Programului de dezvoltare strategică a OAP pentru anii 2018-2022, instituția și-a propus să contribuie semnificativ la educația societății în domeniul drepturilor omului, preponderent în rândurile grupurilor profesionale și și-a stabilit drept prioritate crearea cadrului legal, instituțional și funcțional pentru activitatea Centrului de instruire în domeniul drepturilor omului, care să realizeze, la solicitarea autorităților și diferitor organizații instruirea specializată a personalului.

În lipsa unei entități de instruire la nivel regional în domeniul drepturilor omului pentru funcționarii publici și alți agenți ai statului, Republica Moldova poate deveni centru – lider de instruire în domeniul drepturilor omului. Organizațiile internaționale – parteneri de dezvoltare ale OAP sunt interesate și dispuse să susțină instituția în realizarea acestei inițiative.

Pentru considerentele expuse se propune completarea articolului 28 cu un nou alineat, în baza căruia să fie legiferată crearea Centrului de instruire în domeniul drepturilor omului în cadrul oficiului Avocatului Poporului.

IX. Mecanismul național de prevenire a torturii

Capitolul V din Legea nr.52 este consacrat descrierii organizării activității Mecanismului național de prevenire a torturii.

Republica Moldova a ratificat Protocolul opțional la Convenția împotriva torturii și a altor pedepse sau tratamente cu cruzime, inumane sau degradante la 30 martie 2006. Obiectivul acestui protocol este stabilirea unui sistem de vizite regulate efectuate de către organisme independente internaționale și naționale în locurile în care persoanele sunt private de libertate, în vederea prevenirii torturii și a pedepselor ori tratamentelor inumane sau degradante.

Prin ratificarea protocolului fiecare stat-parte își asumă angajamentul de **a menține, nominaliza ori înființa**, cel mai târziu la un an de la intrarea în vigoare sau de la ratificarea ori aderarea la acesta, **unul sau mai multe organisme de vizitare** pentru prevenirea torturii și a pedepselor ori tratamentelor inumane sau degradante - mecanisme naționale de prevenire (MNP), independente, pentru prevenirea torturii la nivel național.

Totodată, statul-parte trebuie să garanteze independența funcțională a MNP, precum și independența personalului acestuia; să ia măsurile necesare pentru a se asigura că experții din cadrul MNP au aptitudinile și cunoștințele profesionale necesare; să pună la dispoziție resursele

necesare funcționării MNP. La înființarea MNP, statul-parte trebuie să ia în considerare Principiile referitoare la statutul instituțiilor naționale de promovare și apărare a drepturilor omului⁶ (Principiile de la Paris), unul dintre documentele fundamentale ale Organizației Națiunilor Unite care constituie baza bunei funcționări a unei instituții naționale de protecție a drepturilor omului. Astfel, MNP-urile reprezintă componenta națională a sistemului de prevenire a torturii instituit de Protocolul opțional la Convenția împotriva torturii și a altor pedepse sau tratamente cu cruzime, inumane sau degradante (OPCAT).

Pentru prima dată, un tratat internațional se axează pe punerea în aplicare la nivel național și oferă puteri specifice unui organism național care să prevină tortura și relele tratamente. NPM au mandat să facă vizite regulate în toate locurile în care oamenii sunt privați de libertate. Aceste vizite ar trebui să ducă la rapoarte și recomandări concrete către autoritățile statului pentru îmbunătățirea protecției persoanelor private de libertate. În plus, NPM pot comenta legi și reglementări și pot propune reforme. De asemenea, acestea trebuie să publice un raport anual privind activitățile și problemele legate de tortură.

NPM-urile completează activitatea Subcomitetului pentru Prevenirea Torturii și pot avea contact direct cu acesta. Prezența lor permanentă într-o țară le permite să monitorizeze și să construiască în mod regulat o relație pe termen lung cu autoritățile competente, bazată pe încredere și dialog permanent. În calitate de organisme naționale, NPM sunt cele mai capabile să propună măsuri concrete de prevenire adaptate situației și provocărilor țării. Prin vizitele lor de monitorizare periodice, NPM-urile sunt în măsură să identifice semnele de avertizare timpurie și astfel să prevină tortura și relele tratamente în locurile de detenție.

NPM-urile pot lua diferite forme, în dependență de contextul național: funcția de NPM poate fi atribuită unei instituții nou-create sau unei instituții deja existentă care își asumă acest rol; mai multe organisme pot acționa ca NPM-uri.

Cel mai important, NPM-ul trebuie să fie independent operațional, funcțional și financiar și să dispună de resurse suficiente pentru a-și desfășura activitatea în mod eficient. De asemenea, trebuie să aibă puterea de a avea acces, fără restricții, în toate locurile de detenție și la toate informațiile necesare, precum și să poarte discuții cu deținuții.

Conform art. 17 al Protocolului opțional la Convenția împotriva torturii și a altor pedepse sau tratamente cu cruzime, inumane sau degradante *"Fiecare stat-parte va menține, desemna sau înființa, cel târziu la un an de la intrarea în vigoare a prezentului protocol sau de la ratificarea sau aderarea la acesta, unul sau mai multe mecanisme naționale de prevenire, independente, pentru prevenirea torturii la nivel național."* Astfel, Protocolul Opțional la Convenția împotriva torturii lasă la discreția statelor alegerea structurii MNPT, care să corespundă perfect contextului național.

Astăzi în lume nu este identificată o formulă strictă a Mecanismelor naționale de prevenire a torturii, deși majoritatea statelor europene semnatare a OPCAT au optat în favoarea Instituțiilor Naționale pentru Protecția Drepturilor Omului. Motivul este că acestea au la baza constituirea Principiilor privind statutul instituțiilor naționale pentru apărarea drepturilor omului, cunoscute și ca Principiile de la Paris, care presupun existența unui mandat larg, independență funcțională și pluralism.

⁶ Rezoluția 48/134, adoptată de Adunarea Generală a ONU din 20 decembrie 1993

Prin urmare, statele-părți au libertatea de a selecta tipul organului care se potrivește cel mai bine pentru contextul țării.

La moment 88 de state ale lumii au ratificat Protocolul opțional la convenția ONU împotriva torturii și 68 de state au instituit mecanisme naționale de prevenire (se anexează informația actualizată către 19 septembrie 2018, disponibilă pe pagina web a Asociației pentru prevenirea torturii www.apt.ch).

Pînă în prezent în lume au apărut mai multe modele:

- Desemnarea unei instituții naționale pentru protecția drepturilor omului, de exemplu, mediatorul/ombudsman (37 MNPT);
- Înființarea unui nou organism specializat în prevenirea torturii (14 MNPT existente);
- Desemnarea de mai multe instituții de acțiune în calitate de MNP (7 MNPT);
- Desemnarea unei instituții naționale pentru drepturile omului, cu participarea oficială a societății civile (6 MNPT);
- Altele (4 MNPT)

În procesul desemnării Mecanismului național de prevenire a torturii, în anul 2008, Republica Moldova a optat pentru formula "Ombudsman +" - Centrul pentru Drepturile Omului (actualmente Oficiul Avocatului Poporului) cu participarea societății civile (Consiliul consultativ), efectuarea vizitelor preventive și remunerarea experților din diferite domenii fiind finanțată din bugetul instituției. Activitatea propriu-zisă a membrilor Consiliului consultativ era bazată pe principiile voluntariatului, fiind susținută de angajamentul individual al fiecărui membru, dedicare față de scopul prevenirii și combaterii torturii și nu era inspirată de dorința de câștig financiar. În Republica Moldova, includerea membrilor societății civile în Consiliul consultativ pe lângă Centrul pentru Drepturile Omului, investirea lor cu unele atribuții proprii avocaților parlamentari a urmărit scopul de a oferi acestei activități transparență și implicare în procesul decizional fără precedent.

În Republica Moldova funcționarea MNPT în formula "Ombudsman+" nu s-a dovedit a fi eficientă din mai multe motive: lipsa unei clarități juridice în privința faptului cine anume este NPM; membrii Consiliului consultativ care activează în sectorul asociativ nu aveau timp suficient pentru a se dedica activității de prevenire a torturii, fiind prioritară activitatea în cadrul ONG-ului respectiv; pentru unii dintre ei această activitate nu a fost una atractivă din punct de vedere financiar. Astfel, majoritatea vizitelor în locurile de detenție erau efectuate de Ombudsman și funcționarii instituției.

De altfel, specialiștii și experții de domeniu au menționat că Moldova a adoptat o structură a NPM-ului hibrid, spre deosebire de NPM-urile din regiune, care nu oferă claritate asupra naturii acestei structuri. În opinia experților, "cel mai probabil intenția legiuitorului a fost cea de a crea un așa-zis model "Ombudsman+" având rolul explicit al societății civile în cadrul mecanismului. Cu toate acestea, lipsa certitudinii juridice care au lăsat loc de interpretări diferite, au constituit o parte din obstacolele în calea funcționării eficiente a mecanismului"⁷.

Este de menționat că în țările care au agreeat pentru NPM formula "Ombudsman+", atribuțiile de prevenire a torturii îi revin Ombudsmanului, societatea civilă venind cu contribuția suplimentară sau expertiza necesare pe subiecte înguste.

Comitetul European pentru prevenirea torturii, Subcomitetul ONU pentru prevenirea torturii, dar și Comitetul ONU pentru prevenirea torturii au înaintat au înaintat recomandări cu privire la

⁷ Avizul Directoratului general Drepturile Omului și Statul de Drept (Directoratul pentru Drepturile Omului) al Consiliului Europei privind Legea nr. 52 din 03.04.2014 cu Privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul), Capitolul V, Mecanismul național de prevenire a torturii, Ref DGI(2015) 25, 28 noiembrie 2015

funcționalitatea Mecanismului național de prevenire a torturii, însă unele din acestea nu pot fi realizate în virtutea cadrului normativ existent.

În redacția noii legi (Legea cu privire la Avocatul Poporului nr. 52/2014) a fost modificată formula Mecanismului național de prevenire a torturii, atribuțiile de prevenire a torturii fiind transmise unui grup de persoane fizice, ale căror activitate este asigurată de Oficiul Avocatului Poporului. Însă, nici în condițiile noii legi nu au fost înlăturate carențele supuse criticii anterior.

Astfel, potrivit Legii nr. 52/2014, *în scopul protecției persoanelor împotriva torturii și altor pedepse ori tratamente cu cruzime, inumane sau degradante, pe lângă Oficiul Avocatului Poporului se creează Consiliul pentru prevenirea torturii în calitate de mecanism național de prevenire a torturii. Consiliul este alcătuit din 7 membri. Avocatul Poporului și Avocatul Poporului pentru drepturile copilului sunt membri de drept ai Consiliului. Ceilalți membri sunt propuși de societatea civilă, sunt selectați printr-un concurs organizat de către Oficiul Avocatului Poporului. Avocatul Poporului 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. În activitatea sa, Consiliul este asistat de o subdiviziune specializată din cadrul Oficiului Avocatului Poporului. Resursele necesare pentru realizarea atribuțiilor Consiliului, pentru contractarea specialiștilor și experților se includ într-o linie bugetară separată, parte integrantă a bugetului Oficiului Avocatului Poporului. Raportul anual privind respectarea drepturilor și libertăților omului, prezentat de Avocatul Poporului în Parlament, trebuie să conțină un capitol privind prevenirea torturii.*

În procesul aplicării Legii nr.52/2014, s-au constatat anumite carențe care influențează considerabil asupra bunei exercitări a mandatului Avocatului Poporului și a Oficiului Avocatului Poporului. Lacunele legislative cu privire la constituirea și funcționarea mecanismului național de prevenire a torturii au fost evidențiate în Avizul⁸ Directoratului general Drepturile Omului și Statul de Drept (Directoratul pentru Drepturile Omului) al Consiliului Europei, elaborat în urma unei analize detaliate a Capitolului V din lege, care reglementează organizarea activității de prevenire a torturii. Potrivit acestui document ”Problemele apărute în legătură cu dispozițiile legale actuale sunt legate mai degrabă de aspecte fundamentale de conținut și structură a acestora, decât de conformitatea generală cu standardele internaționale. **Astfel, unele dispoziții din lege se referă la Consiliul pentru prevenirea torturii ca fiind o entitate juridică separată care exercită mandatul de Mecanism național de prevenire a torturii. Însă, alte dispoziții fac referire la Avocatul Poporului ca fiind MNPT. Problema esențială - cine este mecanismul național de prevenire a torturii în Republica Moldova - nu este o chestiune de formalitate, ci o chestiune esențială de claritate juridică, responsabilitate și obligativitate, care nu a fost soluționată”.**

Potrivit Avizului, ”este esențial ca MNPT și societatea civilă, în special ONG-urile, să conlucreze strâns, ceea ce presupune o atmosferă de respect reciproc și predispoziția ambelor părți de a coopera. Pe de altă parte, **există argumente puternice împotriva asumării de către reprezentanții societății civile (ONG-uri) a răspunderii pentru exercitarea unor funcții publice. În principiu, acest lucru poate fi considerat a fi în contradicție cu specificul ONG-urilor și creează situații ambigue în relația dintre Avocatul Poporului ca instituție de stat și ONG-uri ca reprezentanți importanți ai societății civile. De asemenea, acest lucru ridică probleme practice foarte complicate cu privire la procesul decizional din cadrul MNPT”.**

⁸ Avizul Directoratului general Drepturile Omului și Statul de Drept (Directoratul pentru Drepturile Omului) al Consiliului 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, Ref DGI (2015) 25 din 28 noiembrie 2015, http://www.coe.md/images/stories/Articles/CJR-Project/npm_omb_law_md_opinion_ro.pdf

În opinia experților, legea actuală necesită revizuire suplimentare pentru a fi pe deplin la nivelul standardelor și al celor mai bune practici internaționale, astfel încât să permită NPM-ului să funcționeze eficient.

Recomandările din Avizul Directoratului pentru Drepturile Omului al Consiliului Europei, precum și experiența de 10 ani de exercitare a atribuțiilor de prevenire a torturii, servesc temei pentru formularea propunerilor înaintate de Oficiul Avocatului Poporului în partea ce ține de structura și funcționarea Mecanismului național de prevenire a torturii în Republica Moldova.

În același timp, este important de menționat câteva aspecte suplimentare, prin prisma statutului Oficiului Avocatului Poporului în calitate de Instituție națională de protecție a drepturilor omului.

În mai 2018 Biroul Alianței Globale a Instituțiilor Naționale de Protecție a Drepturilor Omului (GANHRI) a acreditat Oficiul Avocatului Poporului cu statutul „A”. Acest fapt prezintă recunoașterea corespunzătoare Instituției Ombudsmanului din țara noastră Principiilor de la Paris, document care include standardele de bază pentru funcționarea instituțiilor naționale de protecție a drepturilor omului, dar și a NPM-urilor. Principalele criterii de evaluare sunt gradul de independență funcțională, operațională și financiară a instituției, nivelul și procedura de finanțare. În această ordine de idei menționăm că structura actuală a NPM-ului din Republica Moldova afectează principiile expuse *supra* din următoarele considerente.

Independența funcțională, operațională și financiară a instituției este afectată grav prin faptul că potrivit Legii nr. 52 OAP este obligat să susțină financiar și logistic activitatea Consiliului pentru prevenirea torturii din resursele instituției, să asigure asistența membrilor Consiliului de către funcționarii publici ai OAP. În același timp, Avocatul Poporului și Avocatul Poporului pentru drepturile copilului, având calitatea de membri ai unui organ colegial, își pierd independența funcțională și decizională în sensul Principiilor de la Paris. Se afectează și independența de opinie a Avocatului Poporului în ceea ce privește selectarea locurilor de detenție ce urmează a fi vizitate, frecvența vizitelor, conținutul raportului și recomandărilor elaborate în rezultatul vizitelor în locurile de detenție, concluziile din Raportul anual al Avocatului Poporului la capitolul privind prevenirea torturii.

Aceste circumstanțe creează dificultăți în activitatea Oficiului Avocatului Poporului, fac imposibilă realizarea eficientă a activității de prevenire a torturii în sensul Protocolului Opțional la Convenția împotriva torturii și a altor pedepse sau tratamente cu cruzime, inumane sau degradante.

Totodată, limitarea rolului Ombudsmanului în procesul decizional și de gestionare a activității Consiliului pentru prevenirea torturii în contextul accesului nelimitat al sectorului asociativ la resursele menționate mai sus reprezintă, de facto, o ingerință în activitatea internă a Oficiului Ombudsmanului, ceea ce contravine principiilor independenței și autonomiei instituției în contextul Principiilor de la Paris. În consecință instituția riscă să piardă statutul A, obținut recent în urma acreditării. Aceasta ar constitui un regres considerabil pe plan internațional, generat de prevederile legale menționate *supra*.

Întru susținerea acestor afirmații prezentăm următoarele argumente.

”În activitatea sa, Consiliul este asistat de o subdiviziune structurală specializată din cadrul Oficiului Avocatului Poporului (art. 31 alin. (9) din Legea nr. 52/2014)”.

Oficiul Avocatului Poporului este o autoritate publică autonomă și independentă organizațional, funcțional, operațional și financiar față de orice autoritate publică, persoană juridică, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, și față de orice persoană fizică, inclusiv cu funcție de răspundere de orice nivel.

Angajații instituției sunt funcționari publici care, în activitatea lor, se conduc de Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158 din 04.07.2008, Legea privind Codul de conduită a funcționarului public, de alte acte normative ce reglementează serviciul public. Numirea în funcție publică (de conducere/de execuție) se face prin actul administrativ emis de către conducător sau, după caz, de organul colegial de conducere al autorității publice în care urmează să-și desfășoare activitatea funcționarul public. În exercitarea atribuțiilor, funcționarul public este obligat să se conformeze dispozițiilor (ordinelor, poruncilor, indicațiilor obligatorii spre executare) primite de la conducătorul său direct și de la conducătorul autorității publice în care își exercită funcția publică. Funcționarul public este responsabil pentru îndeplinirea atribuțiilor sale de serviciu față de conducătorul său nemijlocit, față de conducătorul ierarhic superior și față de autoritatea publică și este obligat să servească cu bună-credință autoritatea publică în care activează.

Respectiv, în virtutea cadrului normativ existent, care reglementează activitatea funcționarului public, drepturile și obligațiile lui, **este contrar legislației în vigoare și inadmisibil ca acesta să desfășoare activități sau să preia sarcini la dispoziția, solicitarea sau cererea reprezentanților societății civile, care fac parte din Consiliul pentru prevenirea torturii.**

”Resursele necesare pentru realizarea atribuțiilor Consiliului, pentru contractarea specialiștilor și experților se includ într-o linie bugetară separată, parte integrantă a bugetului Oficiului Avocatului Poporului. Membrii Consiliului, cu excepția membrilor de drept, au dreptul la o remunerație în mărime 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” (art. 31 alin. (8) din Legea nr. 52/2014)”.

”Statele-părți se angajează să pună la dispoziție resursele necesare funcționării mecanismelor naționale de prevenire (art. 18 alin 3 din OPCAT)”.

Noțiunea de ”linie bugetară separată” provine din concluziile și recomandările Comitetului împotriva Torturii în urma analizei celui de-al doilea Raport periodic al Republicii Moldova privind implementarea Convenției împotriva torturii a altor pedepse sau tratamente cu cruzime, inumane sau degradante (11-12 noiembrie 2009).

Oficiul Avocatului Poporului, de rând cu alte instituții publice finanțate de la bugetul de stat, elaborează propuneri de buget pe programe și subprograme conform Normelor metodologice privind aplicarea Clasificației funcționale și Clasificației pe programe, aprobate de Ministerul Finanțelor în conformitate cu Clasificația Funcțiilor Guvernului COFOG, elaborată de Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică și utilizată în practica mondială în calitate de standard.

Elaborarea bugetului pe programe/subprograme se realizează în baza scopurilor definite, obiectivelor, descrierii narrative și indicatorilor de performanță ale instituției, pentru realizarea căruia sunt alocate resursele respective. Oficiul Avocatului Poporului este încadrat în programul – Constituționalitatea, subprogramul – respectarea drepturilor și libertăților omului, unicul scop definit – supravegherea și asigurarea respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului de către autoritățile publice centrale și locale, alte entități, precum și de către persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile.

Potrivit Clasificației programelor, care este un instrument pentru managementul intern al instituțiilor care facilitează analiza performanței atinse comparativ cu asumările și resursele utilizate, Oficiul Avocatului Poporului are deschise linii bugetare pentru finanțarea a două activități: activitatea 00101 Controlul asupra respectării drepturilor omului și activitatea 00453

Mecanismul național de prevenire a torturii. Cheltuielile care fac parte din diferite subgrupe funcționale, dar care nu pot fi separate din cauza incapacității de ținere separată a evidenței contabile sunt atribuite la aceeași subgrupă care deține cota majoră a cheltuielilor.

În contabilitatea Trezoreriei de Stat, Oficiului Avocatului Poporului i-a fost deschis cont distinct pentru evidența alocațiilor aprobate și repartizate, precum și a cheltuielilor efectuate din bugetul de stat. Conducătorul instituției, în calitate de executor de buget, organizează și ține contabilitatea potrivit bugetului aprobat. În cadrul instituției publice, rapoartele financiare se semnează de către conducătorul instituției și contabilul-șef, care răspund pentru corectitudinea aplicării standardelor de contabilitate și gestionării corecte a resurselor financiare. Mai mult, potrivit legislației, Avocatul Poporului organizează și implementează sistemul de management financiar și control intern și poartă răspundere managerială pentru administrarea bugetului Oficiului și a patrimoniului public aflat în gestiune.

Pornind de la faptul că OPCAT cere statelor să pună la dispoziție resursele necesare funcționării mecanismelor naționale de prevenire, Subcomitetul de prevenire a torturii (SPT) a recomandat statului să aloce pentru MNPT un buget adecvat și *separat* pentru care să *permită o autonomie completă financiară și operațională a sa*. Realizarea totală a acestei recomandări, în special acordarea unei autonomii financiare și operaționale complete Consiliului pentru prevenirea torturii, creat ”pe lângă” Oficiul Avocatului Poporului, în partea ce ține de gestionarea cheltuielilor bugetare, este imposibilă și contrară legislației în vigoare. Această situație generează divergențe între Oficiul Avocatului Poporului și membrii Consiliului pentru prevenirea torturii (reprezentanți ai societății civile) în partea ce ține de managementul finanțelor alocate din bugetul Oficiului Avocatului Poporului pentru activitatea de prevenire a torturii.

Utilitatea publică este unul din principiile de bază ale activității sectorului neguvernamental. Cu toate acestea, membrii Consiliului pentru prevenirea torturii au dreptul la o remunerație în mărime 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.

Anual, în bugetul Oficiului Avocatului Poporului sunt prevăzute resurse financiare pentru realizarea atribuțiilor Consiliului și remunerarea activității membrilor acestuia. Pornind de la faptul că în cadrul activității Consiliului deciziile se iau cu votul majorității membrilor prezenți, Avocatul Poporului nu are nicio influență asupra procesului decizional în partea ce ține de selectarea instituțiilor care urmează a fi vizitate; planificarea vizitelor preventive și de monitorizare; componența echipelor de vizitare, antrenarea specialiștilor și experților la efectuarea vizitelor – activități ce necesită acoperire financiară. În același timp, potrivit legislației, Avocatul Poporului este obligat să organizeze și să implementeze sistemul de management financiar și control intern și poartă răspundere managerială pentru administrarea bugetului Oficiului și a patrimoniului public aflat în gestiune.

Totodată, Oficiul Avocatului Poporului nu dispune de temeuri juridice pentru planificarea și efectuarea cheltuielilor pentru unele activități propuse de Consiliul pentru prevenirea torturii – vizite de studiu peste hotarele țării, activități de instruire a membrilor Consiliului ș.a, în condițiile în care aceștia nu sunt angajați sau nu au relații contractuale cu instituția. Acest subiect, la fel, generează dispute.

În contextul în care Protocolul Opțional la Convenția împotriva torturii lasă la discreția statelor alegerea structurii MNPT, care să corespundă perfect contextului național, considerăm că în condițiile actuale formula propusă de OAP este cea mai potrivită. Astfel va fi asigurată realizarea plenară a tuturor angajamentelor statului potrivit Protocolului opțional la Convenția ONU împotriva Torturii, cu implicarea societății civile în acest proces.

Astfel, Avocatul poporului va exercita atribuția de MNPT, fiind asistat de către

- o subdiviziune structurală distinctă a OAP;
- reprezentanți ai societății civile (consultanți) care vor activa în baza unor contracte negociate;
- specialiști și experți independenți în diferite domenii.

Consultanții și experții își vor desfășura activitatea de prevenire a torturii în baza principiilor independenței, imparțialității, obiectivității și confidențialității și se vor bucura de garanțiile de inviolabilitate stabilite pentru Avocatul poporului. Efectuarea vizitelor, remunerarea consultanților și experților va fi finanțată din bugetul Oficiului Avocatului Poporului.

Condițiile de eligibilitate pentru consultanți și specialiști/experti, atribuțiile, drepturile și obligațiile lor, modul de organizare a activității de prevenire a torturii vor fi stabilite în Regulamentul aprobat de Avocatul Poporului.

Considerăm că în condițiile actuale ale Republicii Moldova, ținând cont de activitatea MNPT în perioada 2008-2018, formula propusă de Oficiul Avocatului Poporului este cea mai potrivită. Astfel va fi asigurată continuitatea activității de prevenire a torturii și realizarea plenară a tuturor angajamentelor statului potrivit Protocolului opțional la Convenția ONU împotriva Torturii, cu implicarea societății civile în acest proces. Or, OAP dispune de resurse umane și financiare pentru realizarea activității de prevenire a torturii; personalul este instruit în domeniul monitorizării locurilor de detenție; în oficiu este creată o subdiviziune structurală care realizează sarcini și atribuții în domeniul prevenirii torturii. Nu în ultimul rând instituția corespunde întru totul Principiilor de la Paris - cerință obligatorie instituită și pentru Mecanismele naționale de prevenire a torturii.

În partea ce ține de membrii actuali ai Consiliului pentru prevenirea torturii, aceștia își vor continua activitatea de prevenire a torturii, fiind contractați în calitate de consultanți. Pe această cale va fi asigurată continuitatea activităților și, totodată, va fi asigurată durabilitatea investițiilor făcute pentru instruirea și consolidarea capacităților lor.

Totodată, este de menționat că la 13.11.2008 Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea nr. 235 privind controlul civil asupra respectării drepturilor omului în instituțiile care asigură detenția persoanelor. Această lege încurajează reprezentanții societății civile să monitorizeze respectarea drepturilor omului în instituțiile care asigură detenția persoanelor pe principiile voluntariatului, independenței, egalității și legalității. Rezultatele monitorizărilor efectuate în baza acestei legi vor fi valorificate prin intermediul Oficiului Avocatului Poporului.

Însă, în situația în care legiuitorul va considera inoportună propunerea Oficiului Avocatului Poporului cu privire la formula Mecanismului național de prevenire a torturii, insistăm asupra înființării unui nou organism specializat în prevenirea torturii în afara Oficiului Avocatului poporului, după cum s-a procedat în 14 state din cele 68 care au creat NPM-uri, fără atragerea resurselor umane și financiare ale acestuia. Or, în exercitarea mandatului Avocatul Poporului este în drept să monitorizeze situația privind respectarea drepturilor omului în locurile de detenție, precum și să prezinte rapoarte independente către structurile ONU și fără calitatea oficială de Mecanism național de prevenire a torturii.

Implementarea prezentului proiect de lege nu impune cheltuieli suplimentare din bugetul de stat.