

30 mai 2023

Nr. 04-3/35-1351

La Nr.

din

**Domnului Dorin RECEAN,
Prim Ministrul Republicii Moldova**

**Doamnei Veronica SIREȚEANU,
Ministra finanțelor**

Opinie

la proiectul de lege pentru modificarea Legii bugetului de stat pentru anul 2023 (modificarea valorii de referință angajaților din Oficiul Avocatului Poporului)

Avocatul Poporului a examinat din oficiu proiectul de lege pentru modificarea Legii bugetului de stat pentru anul 2023 plasat pentru consultări publice în perioada 24.05.2023 - 26.05.2023¹.

Examinând proiectul de lege și nota informativă constatăm că se modifică valoarea de referință la art.10 din Legii bugetului de stat pentru anul 2023 pentru mai multe instituții publice fără a fi vizată Instituția Avocatului Poporului.

Vă reamintim că pe data de 19.08.2022², Avocatul Poporului a înaintat Ministerului Finanțelor, Guvernului și Parlamentului Republicii Moldova o propunere argumentată de perfecționare a Legii bugetului de stat pentru anul 2023, în partea ce ține de majorarea valorii de referință atât pentru Avocații Poporului cât și pentru angajații Oficiului Avocatului Poporului. Astfel de demersuri au fost înaintate de mai multe ori în ultimii ani.

Este de menționat faptul că Oficiul Avocatului Poporului este unica Instituție Națională de Protecție a Drepturilor Omului din Republica Moldova cu un rang constituțional și care este acreditată cu cel mai înalt Statut - „A” de către mecanismele ONU (doar 25 de instituții din regiunea CoE au astfel de statut). Iar în octombrie 2023 urmează a fi derulat procesul de reacreditare (o dată la 5 ani).

¹ <https://particip.gov.md/ro/document/stages/proiectul-hg-cu-privire-la-aprobarea-proiectului-de-lege-pentru-modificarea-unor-acte-normative/10450>

² Recomandarea Avocatului Poporului din 19.08.2022, nr 04-02/5 – 17 02

În acest sens, solicităm susținerea amendamentului prezentat de Avocatul Poporului la art.10 din proiectul de lege pentru modificarea Legii bugetului de stat pentru anul 2023:

I. La art.10, alin. (2) lit.(f) din proiectul de lege se completează cu o categorie nouă cu următorul conținut:
- personalul angajat în cadrul Oficiului Avocatului Poporului (cu excepția persoanelor cu demnitate publică din cadrul Oficiului Avocatului Poporului).

II. La art.10, alin. (2) lit.(g) din proiectul de lege se completează cu o categorie nouă cu următorul conținut:
- Avocatul Poporului, adjuncții acestuia și Avocatul Poporului pentru Drepturile Copilului.

Întru susținerea acestei modificări prezentăm următoarele argumente.

Urmare a audierii în Parlament a Raportului Avocatului Poporului privind respectarea drepturilor omului în Republica Moldova în anul 2021, în temeiul căruia a fost aprobată Hotărârea Parlamentului nr.157 din 16 iunie 2022, constatăm că pe parcursul anului 2022 nu au fost întreprinse acțiuni din partea Guvernului pentru îndeplinirea prevederilor acesteia în partea ce vizează consolidarea capacităților Oficiului Avocatului Poporului de a atrage și menține personal competitiv. Astfel, în continuare Oficiul Avocatului Poporului în calitatea sa de Instituție Națională de Promovare și Protecție a Drepturilor Omului se confruntă cu o gravă problemă în partea ce ține de încadrarea și menținerea unui personal calificat, pentru îndeplinirea sarcinilor sale de promovare, protecție și prevenire a încălcării drepturilor omului.

Astfel, prin aprobarea prezentelor propuneri vor fi îndeplinite angajamentele Republicii Moldova ce derivă din: Principiile referitoare la Statutul Instituțiilor Naționale pentru Apărarea Drepturilor Omului (Principiile de la Paris), Principiile de la Veneția cu privire la protecția și promovarea instituției Ombudsmanului, Compilației asupra instituției Ombudsmanului (CDL(2011)079) elaborate de Comisia de la Veneția, recomandările Subcomitetului pentru acreditare (SCA), Planul național de acțiuni pentru implementarea Acordului de asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană, precum și a Hotărârii Parlamentului nr.157 din 16 iunie 2022.

Scopul acestor propuneri este: ajustarea nivelului de salarizare al angajaților, inclusiv al persoanelor cu demnitate publică din cadrul Oficiului Avocatului Poporului, în vederea înlăturării deficiențelor semnalate cu privire la nivelul scăzut de salarizare și poziționarea corespunzătoare conform importanței și complexității sarcinilor atribuite.

Avocatul Poporului deține funcție de demnitate publică și asigură exercitarea controlului parlamentar în domeniul respectării drepturilor omului de către autorități, inclusiv de către puterea executivă. În acest sens, Republica Moldova a primit numeroase

recomandări de la instituții internaționale, inclusiv de la Comisia de la Veneția, cu privire la stabilirea salariului Avocatului Poporului.

Nivelul de remunerare a personalului Oficiului Avocatului Poporului (în continuare OAP), constituie o componentă de bază a independenței funcționale și personale, fapt menționat în Principiile de la Paris și Principiile de la Veneția. Astfel, conform **Compilației asupra instituției Ombudsmanului (CDL(2011)079)**, care oferă o imagine per ansamblu a Comisiei de la Veneția cu privire la acest subiect, *”indiferent de statutul Ombudsmanului - fie este asimilat cu magistrații, fie cu funcționarii de nivel superior – acestuia trebuie să i se acorde întotdeauna un rang suficient de înalt, care este, de asemenea, reflectat și prin nivelul de salarizare. Rangul înalt este unul din factorii esențiali care garantează independența Ombudsmanului față de interferențele politice, iar problema stabilirii remunerării Ombudsmanului este nu numai un subiect de respect public dar, de asemenea, de independență a instituției”*³.

Principiile referitoare la **Statutul** Instituțiilor Naționale pentru Apărarea Drepturilor Omului (**Principiile de la Paris**)⁴ prevăd că *„Instituția națională trebuie să dispună de o infrastructură care să permită buna desfășurare a activităților sale, și în special de finanțare adecvată. Scopul acestei finanțări ar trebui să fie acela de a asigura personal și sediu propriu instituției naționale, pentru a fi independentă de Guvern și a nu fi supusă controlului financiar care ar putea afecta independența acesteia.”*

În același timp, **Principiile de la Veneția cu privire la protecția și promovarea instituției Ombudsmanului**⁵, adoptate la Strasburg 3 mai 2019, arată că *„Instituțiile Ombudsmanului au de jucat un rol important la întărirea democrației, principiului statului de drept, buna administrare, protecția și promovarea drepturilor omului și libertăților fundamentale (1).”*

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”*.

Principiul 25 arată că *„Aceste principii trebuie citite, interpretate și folosite pentru a consolida și întări Instituția Ombudsmanului. Luând în calcul diferitele tipuri, sistemele și statut legal al Instituțiilor Ombudsmanului și membrii personalului său, statele sunt încurajate să întreprindă toate acțiunile necesare inclusiv ajustări constituționale și legislative astfel încât să ofere condiții corespunzătoare care consolidează și dezvoltă Instituțiile Ombudsmanului și capacitatea lor, independența și imparțialitatea în spiritul și în conformitate cu Principiile de la Veneția și astfel asigură implementarea lor efectivă corespunzătoare și la timp.”*

³ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL\(2011\)079-e.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL(2011)079-e.aspx)

⁴ Adoptate prin Rezoluția Adunării Generale nr. 48/134 din 20 decembrie 1993

⁵ Opinie nr. 897/2017, Adoptate de Comisia de Veneția în cadrul celei de a 118-a Sesiuni Plenare (Veneția, 15-16 martie 2019), adoptate la Strasburg 3 mai 2019

De menționat că la momentul actual, deși în atribuțiile angajaților OAP, inclusiv persoanele cu demnitate publică sunt atribuite sarcini de un volum enorm, și depun un efort intelectual și psiho-emoțional sporit în procesul exercitării sarcinilor prevăzute de Legea nr.52 cu privire la Avocatul Poporului, nivelul de salarizare este unul sub nivelul salarizării majorității instituțiilor publice monitorizate. Prin urmare nivelul redus de salarizare determină o fluctuație sporită a personalului, migrarea acestuia către instituțiile publice a căror coeficienți și valoare de referință este mai mare. Astfel, Instituția Națională de protecție a drepturilor omului se confruntă cu un deficit acut de persoane calificate necesar a fi implicate în realizarea sarcinilor ce le revin.

Astfel fără o motivare financiară adecvată a personalului, inclusiv a persoanelor cu demnitate publică din cadrul Oficiului Avocatului Poporului, sunt în imposibilitate de a-și realiza sarcinile stabilite conform Legii nr.52/2014, deși: *„Instituția Avocatului Poporului joacă un rol fundamental în consolidarea democrației, a statului de drept și a drepturilor omului. Această instituție este un garant al dezvoltării democratice și reprezintă una dintre autoritățile mediatore între societate și stat, în vederea asigurării dialogului și a respectării valorilor universale privind drepturile și libertățile omului. Instituția Ombudsmanului poate acționa ca mecanism al responsabilității democratice, promovând astfel progresul drepturilor omului într-un stat, și poate fi considerată o instituție cu responsabilitate orizontală în guvernările democratice. Rolul Ombudsmanului trebuie să constea în îmbunătățirea responsabilității administrative a guvernanților, prin analiza imparțială și obiectivă a comportamentului administrației publice, prin recomandările de lege ferenda și inclusiv prin acțiuni în fața justiției. În jurisprudența sa (HCC nr. 22 din 16 iulie 2015) Curtea a subliniat faptul că Avocatul Poporului acționează, de obicei, în societățile democratice, pentru consolidarea mecanismelor de responsabilizare a tuturor actorilor implicați în protecția drepturilor fundamentale, facilitând realizarea bunei-guvernări într-un stat de drept.”*, fapt menționat **în Hotărârea Curții Constituționale nr. 22 din 16 iulie 2015 și în Avizul nr.3 din 18 aprilie 2016.**

Din cauza nivelului redus de salarizare instituția se confruntă cu problema retenției personalului în sensul dezvoltării unei cariere în cadrul Instituției naționale pentru drepturile omului, astfel doar 11 angajați au un stagiu de peste 10 ani de activitate în OAP, deși instituția Ombudsmanului în Republica Moldova a fost înființată în urmă cu aproximativ 25 de ani.

Remunerația personalului trebuie să acopere și riscurile inerente activității, printre care: asigurarea integrității instituționale, asigurarea confidențialității informației, atribuții de protecție unor grupuri cu risc sporit, precum avertizori de integritate, deținuți politici, jurnaliști și apărători ai drepturilor omului.

Constatăm că, salariile angajaților OAP, în raport cu statutul instituției (*controlul asupra respectării drepturilor omului*), sunt inferioare angajaților Parlamentului, Curții Supreme de Justiție, Curții Constituționale, Procuraturii, ministere, CNA, ANI, IGP, SPPS, ANP, etc., deși încărcătura cu sarcini și specificul complexității funcțiilor angajaților OAP

sunt comparabile, cu funcțiile din cadrul instituțiilor menționate, și chiar le exced în cazul persoanelor cu demnitate publică.

De menționat, că circa 59% din angajații Oficiului Avocatului Poporului (27 angajați din 46 sau 2/3), au salariul lunar mai mic decât cuantumul salariului mediu lunar pe economie pentru anul 2023 (fără sporul lunar în mărime fixă de 1300 lei).

La nivel european statutul și nivelul remunerării Ombudsmanului, este variat. Astfel, unele țări fac referire la sistemul judecătoresc atunci când purced la stabilirea rangului și remunerării Ombudsmanului: în Malta Ombudsmanul este remunerat la nivelul unui judecător al instanțelor superioare; în Norvegia Ombudsmanul este remunerat cu 20% mai mult decât un judecător la Curtea Supremă de Justiție; în Suedia statutul Ombudsmanului este la fel ca al unui judecător la Curtea Supremă de Justiție sau al unui judecător de la Curtea Supremă administrativă și remunerarea este cu 20% mai mare. În alte țări statutul Ombudsmanului și gradul lui de salarizare sunt stabilite cu referire la anumite instituții sau funcții: în Croația, Ombudsmanul are un rang și remunerare egală cu cea a Președintelui Parlamentului, judecătorului Curții Constituționale, ministrului și șefului Biroului de Audit de stat; în Republica Cehă, Ombudsmanul are dreptul la un salariu echivalent cu cel al președintelui Oficiului de Control Suprem; în Estonia Ombudsmanul este echivalat cu Președintele Parlamentului, Prim-ministrul și Președintele Oficiului Auditului de Stat și este remunerat la nivelul salariului mediu înmulțit cu un coeficient de 5.5; în Olanda, Ombudsmanul este remunerat la un nivel echivalent cu vice-președintele Consiliului de stat și Președintele Camerei de conturi, aceste trei instituții împreună fiind numite Înaltul Consiliu de Stat; în "fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei", Ombudsmanul este asimilat cu Prim-ministrul, președintele Curții Supreme, Procurorul General, judecătorul la Curtea Constituțională și Guvernatorul Băncii Naționale.

De menționat că, în anul 2018, Oficiul Avocatului Poporului (Ombudsmanului) a fost acreditat cu statutul „A” de către Subcomitetul ONU pentru acreditarea din cadrul Comitetului ONU pentru coordonarea instituțiilor naționale de promovare și protecție a drepturilor omului. Prin acest statut se recunoaște corespunderea Instituției Ombudsmanului din Republica Moldova Principiilor de la Paris, document care include standardele de bază pentru funcționarea instituțiilor naționale de protecție a drepturilor omului.

Obținerea statutului s-a realizat în contextul în care anterior la alin.(2) al art.13 din Legea 52/2014 era reglementat expres faptul că: ***Statutul social și garanțiile sociale ale Avocatului Poporului se asimilează celor ale judecătorului Curții Supreme de Justiție.*** Prin urmare constatăm un regres în partea ce vizează nivelul de salarizare a Avocaților Poporului și angajaților din subordinea acestora.

Referitor la Republica Moldova, Subcomitetul pentru acreditare (SCA) a subliniat că, pentru a funcționa în mod eficient, un INDO trebuie să fie asigurată cu un nivel adecvat de finanțare, pentru a garanta independența și capacitatea de a-și determina liber prioritățile și activitățile.

Reiterez că în art.4 lit. d) din Hotărârea Parlamentului nr.157 din 16 iunie 2022, Guvernului i s-a stabilit obligația de a interveni hotărât în vederea fortificării independenței și garantării finanțării suficiente a Oficiului Avocatului Poporului.

În sensul propunerii formulate, impactul financiar se anticipează a fi de **945,2 mii lei**, pentru achitarea salariului calculat pentru personalul angajat la moment, calcul brut.

Reieșind din cele expuse, pentru a garanta îndeplinirea pleneră de către Republica Moldova a angajamentelor internaționale asumate de către statul Republica Moldova în vederea asigurării unei instituții independente și funcționale a Ombudsmanului, așa cum prevăd Principiile de la Paris referitoare la Statutul Instituțiilor Naționale, dar și Principiilor de la Veneția cu privire la protecția și promovarea a instituției Ombudsmanului, consider imperioasă modificarea proiectului propus spre avizare cu propunerile Avocatului Poporului.

1.La art.10, alin. (2) lit.(f) din proiectul de lege se completează cu o categorie nouă cu următorul conținut:

- personalul angajat în cadrul Oficiului Avocatului Poporului (cu excepția persoanelor cu demnitate publică din cadrul Oficiului Avocatului Poporului).

2.La art.10, alin. (2) lit.(g) din proiectul de lege se completează cu o categorie nouă cu următorul conținut:

- Avocatul Poporului, adjuncții acestuia și Avocatul Poporului pentru Drepturile Copilului.

Consider necesar a Vă informa că în cazul în care proiectul enunțat se va promova fără includerea prezentelor propuneri, anticipăm o sporire a fluctuației de personal din cadrul Oficiului, fapt ce va afecta negativ capacitatea de activitate și prin urmare imaginea instituției Avocatului Poporului. Fapt ce ar putea fi apreciat drept un regres pentru Republica Moldova, de către Biroul Alianței Globale a Instituțiilor Naționale de Protecție a Drepturilor Omului (GANHRI), în contextul reacreditării Oficiului preconizată a fi realizată în anul curent.

Cu respect,

**Ceslav PANICO,
Avocatul Poporului**

Ex. Muntean Ig.
06986082