

Subiect: Propuneri pentru proiectul Legii cu privire la avocatul poporului

Permiteți-ne să apreciem calitatea înaltă a proiectului de lege cu privire la Avocatul Poporului, procesul de elaborare și consultare publică a proiectului de lege.

Ținem să precizăm că în actualul proiect de lege cu privire la avocatul poporului, s-au luat în considerare mai multe recomandări formulate în cadrul grupului de lucru format în baza Deciziei ministrului justiției nr. 509 din 25 noiembrie 2011 precum și recomandările formulate de Grupul Resursă pentru Drepturile Omului¹ în cadrul raportului de țară în cadrul Evaluării Periodice Universale (UPR).

Acest document reprezintă un set de recomandări pentru completarea proiectului de Lege cu privire la avocatul poporului supus consultărilor publice de către Ministerul Justiției.

În acest sens, subsemnații se vor expune doar asupra chestiunilor care în viziunea noastră urmează a fi modificate în proiectul de lege, după cum urmează:

1. Prevederile alin. (2). Art. 1 urmează a fi completat și va avea următorul conținut: „Avocatul poporului contribuie la apărarea drepturilor omului prin prevenirea încălcării acestora și repunerea în drepturi a omului, **monitorizarea și raportarea modului de respectare a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului la nivel național**, perfecționarea legislației ce ține de domeniul drepturilor omului, colaborarea internațională în domeniul drepturilor omului, informarea populației în domeniul drepturilor omului și a mecanismelor de apărare a acestora prin aplicarea procedeele reglementate de prezenta lege.”
2. Alin. (4) art. 3. urmează a fi completat și va avea următorul conținut: „Avocatul poporului poate fi tras la răspundere penală sau contravențională, poate fi reținut, arestat, percheziționat, supus controlului personal doar cu informarea prealabilă a Parlamentului, cu excepția cazurilor de infracțiune flagrantă. **În ultimul caz despre aceasta Parlamentul va fi informat în termen rezonabil.**”
3. Lit. c). alin. (1) articolul 5 urmează a fi completat și va avea următorul conținut: „...are o vechime în muncă în domeniul juridic de cel puțin 10 ani **și o activitate notorie** în domeniul apărării și promovării drepturilor omului.”
4. Alin. (5). art. 6 urmează a fi completat și va avea următorul conținut: „Concursul se consideră valabil dacă la el participă cel puțin trei candidați, ținând cont de asigurarea echilibrului de gen și de reprezentarea grupurilor etnice și minoritare din societate. În cazul în care nu au fost depuse suficiente solicitări pentru participare la concurs sau candidații nu întrunesc cerințele stabilite de prezenta lege, se anunță concurs repetat care se organizează în termen de 30 de zile **potrivit condițiilor similare.**”
La alin. (5) art. 6 urmează a fi excluse următoarele prevederi: **„Concursul repetat se consideră valabil dacă la el participă cel puțin 1 candidat.”**
5. Alin. (6) art. 6 urmează a fi completat și va avea următorul conținut: „Comisia parlamentară specială organizează dezbateri publice cu participarea **obligatorie a** reprezentanților societății civile și a tuturor candidaților care întrunesc cerințele stabilite de prezenta lege.”

¹ Grupul Resursă pentru Drepturile Omului reprezintă o coaliție informală constituită din 9 activiști de drepturile omului din Moldova, care acționează individual și/sau reprezintă organizații non-guvernamentale notorii. Scopul Grupului este monitorizarea, documentarea și raportarea cazurilor de încălcare sistemică a drepturilor omului din Republica Moldova, precum și efectuarea activităților de advocacy pe plan național și internațional pentru soluționarea acestora. Grupul a fost creat în 2010 și este susținut de Fundația Soros-Moldova și Fundațiile pentru o Societate Deschisă.

Totodată articolul respectiv trebuie să conțină o normă despre modul de elaborare și aprobare a Regulamentului de desfășurare a concursului respectiv. Spre exemplu acest Regulament poate fi elaborat de către Comisia juridică / Parlament, Comisia drepturile omului și relații interetnice /Parlament.

6. Cu privire la modul de salarizare a avocatului poporului (alin. 4 art. 12), este necesar de a se analiza oportunitatea ca acesta poate beneficia de aceeași retribuție ca Președintele Curții Constituționale pentru a da plus valoare poziției pe care urmează să o ia avocatul poporului în rândul autorităților.
7. Alin. (3) art. 13 urmează a fi completat și va avea următorul conținut: „Revocarea din funcție a avocatului poporului ca urmare a încălcării obligațiilor sale, prevăzute la art. 11 alin (1) și (2), poate fi înaintată de cel puțin **40** de deputați. Hotărârea privind revocarea din funcție, se adoptă cu votul a 2/3 din deputații aleși.”
8. Alin. (4). articolul 14 urmează a fi completat și va avea următorul conținut: „Avocatul pentru protecția drepturilor copilului este numit în funcție de către Parlament cu votul majorității deputaților aleși, la propunerea avocatului poporului, în urma desfășurării unui concurs. Condițiile și modalitatea de desfășurare a concursului sunt stabilite de **Comisia juridică /sau/ Comisia pentru drepturile omului și relații interetnice** cu respectarea prevederilor art. 6 alin. (2) și (3)”.
9. Alin. (2) art. 18 urmează a fi modificat și va avea următorul conținut: „Sesizările sunt prezentate avocatului poporului în scris, personal sau prin poștă, fax, e-mail sau alt mijloc de comunicare, în limba de stat”. Urmează a fi exclusă prevederea „**sau într-o altă limbă de circulație pe teritoriul Republicii Moldova**”.
10. În articolul 19 este oportun de a stabili în lege că petiționarul este obligat de a indica în sesizare și *pretinsa încălcare* suplimentar la informațiile care urmează a fi solicitate conform textului actual.
11. Alin. (1) art. 20 urmează a fi completat cu o nouă literă în care se va indica încă o circumstanță: „**va respinge sesizarea în condițiile articolului 22 alin. (5)**”.
12. La art. 20. nu este clar ce se are în vedere prin „refuzul de a accepta sesizarea spre examinare”, or avocatul poporului nu „refuză” în a examina sesizarea ci *restituie* sesizarea conforma lit. b) sau *respinge* sesizarea conform art. 22 alin. (5).
13. La art. 27. se va introduce la alin. (1) o nouă literă pentru a prevedea următorul text: „**precum și prin alte mecanisme și mijloace oportune și permise de lege**”, pentru a nu limita avocatul poporului în activitatea de promovare a drepturilor omului.
14. Alin. (2) art. 28 urmează a fi completat și va avea următorul conținut: „Raportul se prezintă Parlamentului de către avocatul poporului și este audiat în plen în termen **de maxim la 2 luni de la data înaintării. Avocatului poporului i se pot adresa întrebări care reies din activitatea sa sau din raportul prezentat Parlamentului.** În urma audierii raportului, Parlamentul adoptă **o hotărâre privind aprobarea acestuia.**”
15. Alin. (3) art. 28 urmează a fi completat și va avea următorul conținut: „Comisia parlamentară pentru drepturile omului și relațiile interetnice prezintă informația despre activitatea avocatului poporului **anterior ședinței din plen când este examinat Raportul despre respectarea drepturilor omului.**”
16. Articolul 28 alin. (4). va fi modificat după cum urmează: „Raportul anual se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și pe site-ul Oficiului avocatului poporului, **Parlamentului și Guvernului.**”
17. La articolul 28 este necesar de prevăzut expres ca Raportul să fie plasat pe pagina web a Oficiului avocatului parlamentar la începutul fiecărui an, dar nu mai târziu de 15 februarie, pentru a oferi timp suficient pentru consultații publice cu societate civilă / alte instituții naționale și internaționale interesate.
18. Art. 29 alin. (2) urmează a fi completat și va avea următorul conținut: „Consiliul își desfășoară activitatea în baza principiilor **independenței**, imparțialității, obiectivității și confidențialității.”

Includerea principiului independenței în activitatea Consiliului este unul definitoriu și care de fapt descrie mandatul membrului Consiliului ca fiind independent. Mai mult, principiul independenței este o situație *sine qua non* și reiese din prevederile lit. b) – h) alin. (2) art. 10, alin. (3) art. 29, art. 30, și altor prevederi ale proiectului de lege.

19. Alin. (3) art. 30 urmează a fi completat și va avea următorul conținut: „Vizitele efectuate de Consiliu **poartă un caracter preventiv și** sunt neanunțate. Consiliul poate decide să anunțe autoritățile referitor la vizite în cazuri excepționale și dacă prin aceasta scopul vizitei ar putea fi atins într-un mod mai eficient. **Această decizie trebuie motivată și poartă un caracter de uz intern.**”
20. Lit. d) alin. (4) art. 30 urmează a fi completat și va avea următorul conținut: „informează publicul cu privire la activitatea Consiliului, inclusiv prin participarea la emisiunile radio și TV, mese rotunde, seminare, conferințe etc. **Informarea publicului va purta un caracter general cu respectarea datelor cu caracter personal sau informațiilor specificate la art. 10 alin. (2) lit. d) și f)**”
În cazul în care se va accepta formularea propusă, considerăm că această prevedere urmează a fi inclusă ca o atribuție a Consiliului la art. 30 alin. (1). Considerăm că informarea publicului este o atribuție a Consiliului ca instituție colegială și nu o atribuție a oricărui membru de a informa publicul cu referire la activitatea Consiliului. Ori, o asemenea situație ar duce la o comunicare în afara Consiliului în cazul în care unii dintre membri nu ar fi de acord cu rapoartele întocmite sau vizitele realizate în calitate de Mecanism Național de Prevenire a Torturii (în continuare MNPT).
21. Lit. d) alin. (1) art. 30 urmează a fi completat și va avea următorul conținut: „formulează propuneri de buget privind resursele financiare necesare desfășurării activității sale. **Consiliul este în drept să fie audiat de către avocatul poporului înainte de a prezenta propunerea de buget.**”
22. Alin. (5) art. 30 urmează a fi completat și va avea următorul conținut: „Membrii Consiliului nu au dreptul să dezvăluie informații confidențiale și date cu caracter personal despre o persoană privată de libertate fără acordul acesteia, în situația în care informațiile au fost obținute în cadrul vizitelor preventive. **Interdicția nu se aplică în cazul informațiilor conform prevederilor specificate la lit. c) alin. (4) art. 30**”.
23. Alin. (6) art. 30 urmează a fi completat și va avea următorul conținut: „Toate autoritățile și instituțiile publice sunt obligate să colaboreze cu **membrii Consiliului** și să ia toate măsurile în limitele competențelor sale pentru **asistarea în exercitarea atribuțiilor acestora.**”
24. Propunem amendarea art. 30 cu un nou alineat care va avea următorul conținut: „**În limitele bugetului anual alocat, Consiliul va avea autonomia de a aloca resursele disponibile conform propriilor priorități. O anumită parte a bugetului va fi rezervată pentru activități neplanificate a Consiliului ca răspuns la circumstanțele neprevăzute.**”
25. Propunem amendarea art. 30 cu un nou alineat care va avea următorul conținut: „**Consiliul și membrii săi nu vor primi ordine în exercitarea funcțiilor lor**”.
26. Propunem amendarea art. 30 cu un nou alineat care va avea următorul conținut: „**Consiliul formulează propuneri și observații privind legislația existentă sau proiectele legislative. Propunerile sunt înaintate Comisiei parlamentare pentru drepturile și relații interetnice**”. Această prevedere este în corespundere cu prevederile lit. c) art. 19 A Protocolului Opțional la Convenția ONU împotriva Torturii.
27. Suntem de acord parțial cu prevederile alin. (1) art. 31 cu referință la componența numerică Consiliului. În contextul actual, Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului consultativ de prevenire a torturii și relexor tratamente stabilește o componență numerică de 11 persoane, unul dintre care este Avocatul Parlamentar. Reiese că la moment, numărul reprezentanților societății civile se reduce de la 10 persoane (Legea nr. 1349 din 17.10.1997) la 7 persoane (proiectul de lege), ceea ce constituie o reducere numerică substanțială și disproporțională în contextul în care membru și președinte al Consiliului este avocatul poporului iar membrul din oficiu al Consiliului este și avocatul pentru protecția drepturilor. Lipsa sau incapacitatea de adoptare a hotărârilor ca urmare a situației actuale ale Consiliului Consultativ (constatată la ședința din 27.12.2012) nu poate fi pusă în sarcina membrilor care își exercită atribuțiile sau neanunțarea Comisiei Parlamentare pentru drepturile

omului și relații interetnice despre incapacitatea sau cererile de revocare din calitatea de membru al Consiliului.

Mai mult, în perioada 2008 – 2012 s-au majorat constat numărul vizitelor² în cele peste 70 de locuri de detenție³. Unele locuri de detenție nu au fost vizitate de loc sau nu au fost vizitate pe parcursul anilor 2011 – 2012.

Astfel, existența a 9 membri (un avocat al poporului, un avocat pentru protecția drepturilor copilului și 7 membri ai societății civile) nu vor putea acoperi monitorizarea locurilor de detenție din țară pe instituții specializate.

În ultimă instanță, rămânerea la același număr al reprezentanților societății civile (10 membri) nu va afecta bugetul de stat:

- 10 membri x 0,1 salariu mediu pe economie = Un salariu mediu lunar pe economie,
- Un salariu mediu lunar pe economie x 12 luni = 12 salarii medii lunare pe economie,
- 12 salarii medii lunare pe economie x 3.850 MDL (salariul mediu lunar pe economie pentru anul 2013) = 46.200 MDL (aproximativ 3.760 dolari SUA / 2.630 EUR)

28. Nu suntem de acord cu prevederile art. 31 alin. (1), prin care „...Avocatul Poporului este de drept și președinte al Consiliului...”. Reieșind din faptul că membrii consiliului sunt independenți, considerăm necesar ca membrii Consiliului să aleagă președintele Consiliului. Această opțiune, totuși, subminează anumite garanții de umbră a mandatelor absolut diferite ale mecanismelor de prevenire și de reacționare și de punere în pericol a naturii colegiale a MNPT și afectează principiile de independență și colegialitate prevăzute în Protocolul Opțional la Convenția ONU împotriva Torturii:

Excluderea capacității avocatului parlamentar ca fiind de drept președinte al Consiliului ar exclude confuzia dintre mandatul avocatului parlamentar și cel de președinte al Consiliului. Înzestrarea MNPT cu autonomia de a-și alege propriul președinte ar oferi un anumit echilibru în eventualul control pe care Avocatul poporului l-ar putea exercita asupra Consiliului. Bineînțeles, ar putea să se întâmple ca el/ea să devină președinte ales de membrii MNPT, dacă așa vor dori ei.

Cu toate acestea, discuțiile au demonstrat că există îngrijorări majore că acest model ar submina autoritatea generală a Avocatului poporului. Și într-adevăr, în această opțiune este foarte probabilă apariția disputelor referitor la competențe între avocatul poporului și președintele Consiliului.

Argumentele sus-indicate au fost susținute și adresate Ministerului Justiției de echipa proiectului „Atlasul Torturii”⁴ în cadrul ședințelor organizate pe parcursul anului 2012.

29. În cazul în care se va accepta ca președintele să fie ales de membrii Consiliului și acesta nu va fi avocatul poporului sau avocatul pentru protecția drepturilor copilului, se propune includerea unui nou alineat care va avea următorul conținut: **„Pentru îndeplinirea sarcinilor în conformitate cu prezenta lege, Președintele Consiliului va primi o indemnizație echivalentă cu 75% din salariul adjunctului avocatului poporului, calculată în baza salariului mediu lunar pe economie valabil pentru anul respectiv.”**

30. Prevederile alin. (1) art. 34 urmează a fi completate cu un nou alineat, după cum urmează:

Versiunea a. „Calitatea de membru al Consiliului încetează la expirarea mandatului, urmare a depunerii cererii, revocării, în caz de deces sau nu au survenit modificări incompatibilități menționate la lit. a) - g) art. 33.”

Versiunea b. „Calitatea de membru al Consiliului poate fi revocată prin decizia majorității Comisiei Parlamentare pentru drepturile omului și relații interetnice în cazul pierderii

² În anul 2008 – 43, în 2009 – 125, în 2010 – 126, în 2011 – 238 și în 2012 – 251 vizite în locurile de detenție.

³ 17 penitenciare, peste 42 inspectorate raionale și de sector (fără sectoarele de poliție), 3 spitale psihiatrice, 6 instituții psihoneurologice, câte unul în cadrul CNA, SIS, Serviciul Vamal. Numărul unităților militare din cadrul Ministerul apărării constituie secret de stat.

⁴ Institutul pentru Drepturile Omului „Ludwig Boltzmann” (Austria), Centrul de Resurse Juridice din Moldova și Institutul de Reforme Penale.

capacităților și calităților solicitate prin lege pentru îndeplinirea calității de membru al Consiliului sau în cazul încălcărilor grave admise la îndeplinirea sarcinilor. Fiecare membru al Consiliului poate solicita Comisiei Parlamentare examinarea chestiunii ce ține de întrunirea temeiurilor pentru revocarea din funcție”.

31. Nu suntem de acord cu prevederile alin. (2) art. 37, prin care „... La efectuarea fiecărei vizite participă cel puțin trei membri ai Consiliului...”. Impunerea prin lege a unei componente de minim trei membri este inoportună și neargumentată. Luând în considerare dreptul membrilor Consiliului de a efectua vizite inopinate, imposibilitatea formării unui grup compus din minim trei membri, ar afecta efectuarea unei asemenea vizite în locurile de detenție. Considerăm necesar și rațional stabilirea unui număr **minim de doi membri ai Consiliului sau a unui membru al Consiliului însoțit de cel puțin un angajat al direcției specializate din cadrul Oficiului avocatului poporului și/sau unui expert independent.**
32. Alin. (2) art. 37 urmează a fi completat și va avea următorul conținut: „...Dacă obiectivul cazului o cere, Consiliul poate atrage ad-hoc **angajații unei direcții specializate din cadrul oficiului avocatului parlamentar sau experți independenți.**”
33. Art. 35 urmează să fie completat cu un nou alineat care va avea următoarea formulare: „**Dacă membrii Consiliului sau a specializate din cadrul Oficiului avocatului poporului nu asigură expertiza necesară în circumstanțe specifice sau în cazul în care e necesară expertiză adițională, Consiliul poate atrage expertiză externă din țară sau de peste hotare.**”
34. În scopul evitării confuziilor referitor mandatul și atribuțiile direcției specializate din cadrul Oficiului avocatului poporului specificate în alin. (1) art. 35, urmează ca art. 38 să fie completat cu un nou alineat care să aibă următorul conținut: „**În cadrul Oficiului avocatului parlamentar este instituită o direcție specializată care oferă suport administrativ și organizatoric și se subordonează membrilor Consiliului pentru prevenirea torturii.**”
35. **Articolul 39 alin. (2).** Este oportun de a specifica, ca și secretarul general să nu aibă antecedente penale și să dețină o reputație ireproșabilă.
36. Nu suntem de acord cu prevederile lit. b) alin. 5) art. 43 care atribuie reprezentanțelor Oficiului atribuții de „efectuează periodic vizite preventive în locurile unde se află sau se pot afla persoane private de libertate”. Astfel, din proiectul de lege reies următoarele:
 - a. doar reprezentanțele Oficiului în baza unui mandat al avocatului poporului pot efectua vizite preventive ceea ce nu este indicat în mandatul membrilor Consiliului pentru prevenirea torturii (a se vedea art. 30).
 - b. activitatea reprezentanțelor Oficiului substituie mandatul membrilor Consiliului.

Astfel, urmează fi definit clar mandatul reprezentanțelor Oficiului pentru evitarea dublării sau suprapunerii de competențe și că acestea oferă, la solicitare, suport membrilor Consiliului în cadrul vizitelor din circumscripția în care activează.

Daniela VIDAICU

Activist independent în domeniul drepturilor omului

E-mail: vidaicudana@gmail.com

Ion Guzun

Membru al Consiliului Consultativ pentru Prevenirea Torturii,

Coordonator de program la Centrul de Resurse Juridice

E-mail: ion.guzun@crjm.org