



Subiect: Opinie juridică la proiectul legii pentru modificarea unor acte normative (modificarea Legii cu privire la Avocatul Poporului în baza recomandărilor din Avizul Comisiei de la Veneția nr. 808/2015).

Adresată: Ministerului Justiției;
Persoana de contact: Adriana DODON, Direcția elaborare acte normative,
E-mail: adriana.dodon@justice.gov.md;

Copie: secretariat@justice.gov.md;

Prezentată de: Centrul de Resurse Juridice din Moldova (CRJM, www.crjm.org),
persoană de contact: Daniel GOINIC (daniel.goinic@crjm.org);

Nr/Data: 3/22 din 20 ianuarie 2022

Expediată prin email

Cu referire la solicitarea Ministerului Justiției nr. 03/10068 din 13.12.2021, Centrul de Resurse Juridice din Moldova (CRJM), comunică că [a examinat proiectul](#) Legii pentru modificarea unor acte normative, în special a Legii nr. 52 din 3 aprilie 2014 cu privire la Avocatul Poporului (în continuare - *Proiectul*) și prezintă opinia sa.

Analizând conținutul propunerilor, CRJM constată că o mare parte din ele oferă claritate și previzibilitate mai bună normelor existente. Salutăm îmbunătățirea cadrului legal la capitolul asigurării independenței funcționale a instituției, clarificării atribuțiilor dintre cei doi Avocați ai Poporului sau acordării posibilității Avocatului Poporului de a fi agent constatator în cazul contravenției prevăzute la art.320 etc.

La fel, remarcăm că operarea unor modificări propuse, cum ar fi înființarea Centrului de instruire în domeniul drepturilor omului din cadrul Oficiului Avocatului, în contextul actual în care se află instituția, ar putea fi premature și nu ar fi suficient de justificate (adică ar necesita o analiză de impact, precum și consultări publice cu părțile interesate).

Totodată cu regret constatăm că printre propunerile înaintate se regăsește inițiativa de subminare a Consiliului pentru prevenirea torturii (CpPT) și transmiterea către Avocatul Poporului a atribuțiilor prevăzute de Mecanismul național de prevenire a torturii. Nu este prima dată când se anunță despre o asemenea inițiativă. Aceasta a fost lansată în perioada 2018 - 2020 de către Ministerul Justiției, în comun cu Oficiul Avocatului Poporului, fapt care a provocat reacții negative în rândul societății civile, reprezentanților CpPT și a organizațiilor care activează în domeniul drepturilor omului¹. Nota informativă la proiect nu clarifică, din nou, necesitatea acestei inițiative. Se menționează faptul că modificările în cauză sunt necesare pentru eliminarea „unor neconcordanțe de ordin juridic”. Existența unor neconcordanțe în legislație nu justifică lichidarea CpPT. Mai mult, Comitetul împotriva Torturii al Consiliului Europei, în ultimul său raport din 2020², la fel solicita autorităților naționale răspuns

¹ Îngrijorarea organizațiilor semnatare față de lipsa discuțiilor publice referitoare la opțiunea de activitate al Consiliului pentru Prevenirea Torturii (CpPT), lichidarea CpPT și transmiterea atribuțiilor sale către Avocatul Poporului <https://crjm.org/wp-content/uploads/2021/09/2020-11-13-scrisoare-ONG-legea-Ombudsman-si-CpPT.pdf>

² A se vedea pag. 13 Raport de vizită efectuată în perioada 28 ianuarie - 7 februarie 2020 a Comitetului împotriva Torturii al Consiliului Europei, disponibil la: <https://rm.coe.int/16809f8fa8>

convingător la întrebarea de ce este necesară amendarea mecanismului național. Pe parcursul activității sale CpPT național s-a dovedit a fi eficient în prevenirea și combaterea fenomenului torturii și a relelor tratamente³. Considerăm că implicarea societății civile în procesul de monitorizare a locurilor de detenție aduce valoare adăugată și crește credibilitatea întregului mecanism de protecție a persoanelor care se află în detenție.

Urmare a celor enunțate supra, solicităm Ministerului Justiției să nu promoveze prevederile proiectului care diminuează / transmit către Avocatul Poporului atribuțiile CpPT, dar și având în vedere că aspectele legate de locul și rolul CpPT în mod repetat sunt incluse într-un proiect de lege, solicităm să fie organizate discuții veritabile cu părțile interesate, în special membrii CpPT, organizațiile societății civile care activează în domeniul drepturilor omului și partenerii de dezvoltare interesați.

Lista tuturor propunerilor și comentariilor punctuale sunt în tabelul anexat. Vă rugăm să nu ezitați să ne contactați pentru orice clarificări suplimentare.

Cu respect,
Vladislav GRIBINCEA,
Președinte



³ CpPT Raport de Activitate 2016 - 2021 http://ombudsman.md/wp-content/uploads/2021/12/CpPT_Raport-2016-2021.pdf

Nr.	Textul existent în lege sau propus de MJ	Modificări propuse de CRJM (formulările în legătură cu care se propune eliminarea au fost tăiate cu o linie, iar textul care se propune a fi adăugat este subliniat)	Argumente
1.	<p>La articolul 4:</p> <p>(3) Avocatul Poporului în privința căruia a început urmărirea penală este suspendat din funcție de drept pînă la rămînerea definitivă a hotărîrii judecătorești. În cazul în care nu a fost probată vinovăția sau a fost pronunțată o hotărîre de achitare ori de încetare a procesului penal, suspendarea din funcție încetează și Avocatul Poporului este repus în toate drepturile avute anterior</p>	<p>De exclus.</p> <p>(3) Avocatul Poporului în privința căruia a început urmărirea penală este suspendat din funcție de drept pînă la rămînerea definitivă a hotărîrii judecătorești. În cazul în care nu a fost probată vinovăția sau a fost pronunțată o hotărîre de achitare ori de încetare a procesului penal, suspendarea din funcție încetează și Avocatul Poporului este repus în toate drepturile avute anterior</p>	<p>Statutul și garanțiile de independență a Avocatului Poporului sunt consacrate la nivel constituțional. Proiectul propune suspendarea automată / de drept pentru orice acuzație penală, chiar și una ușoară sau mai puțin gravă. Considerăm că această abordare nu este justificată și dacă se insistă - atunci trebuie regândită.</p> <p>Această procedura nu este echitabilă, fiindcă ar trebui să fie o regulă aplicabilă tuturor persoanelor care dețin funcții publice. De exemplu, judecătorilor sau procurorilor nu li se aplică suspendarea din funcție de drept în cazul pornirii urmăririi penale, această procedură rămânând la discreția Consiliului Superior al Magistraturii sau Consiliului Superior al Procurorilor.</p> <p>La fel, urmărirea penală poate dura luni sau chiar ani, inclusiv și examinarea cauzei în instanța de fond la fel poate dura ani de zile, timp în care Avocatul Poporului suspendat nu își va putea exercita atribuțiile funcționale. Acest fapt, se va răsfrînge negativ asupra activității Oficiului și asupra imaginii acestuia.</p>
2.	<p>La articolul 7:</p> <p>(1) Pentru selectarea candidaților la funcția de Avocat al Poporului se instituie o comisie parlamentară specială, alcătuită din membri ai Comisiei drepturile omului și relații interetnice și ai Comisiei juridice, numiri și imunități. Comisia parlamentară specială organizează concursul</p>	<p>1) Pentru selectarea candidaților la funcția de Avocat al Poporului se instituie o comisie specială, alcătuită din reprezentanți ai societății civile și ai mediului academic cu experiență în domeniul drepturilor omului și cu reputație ireproșabilă. Comisia juridică, numiri și imunități organizează concursul public de selectare a membrilor comisiei</p>	<p>Autorul proiectului propune că pentru votare în Plenul Parlamentului să fie acceptați toți candidații care au promovat concursul public (etapa interviu la Comisia specială) - fapt care ar fi salutar, având în vedere importanța consolidării principiului tehnocrației în funcția publică și a transparenței</p>

	<p>public de selectare a candidaților la funcția de Avocat al Poporului conform regulamentului aprobat de aceasta.</p> <p>La articolul 8:</p> <p>1) Comisia parlamentară specială selectează <i>toți candidații care au promovat concursul public</i> pentru fiecare poziție de Avocat al Poporului, și îi prezintă plenului Parlamentului pentru numire. Pentru fiecare candidat se întocmește un aviz argumentat.</p>	<p>speciale, conform regulamentului aprobat de aceasta.</p> <p>Articolul 8:</p> <p>1) Comisia specială selectează trei candidați care au promovat concursul public pentru fiecare poziție de Avocat al Poporului, și îi prezintă plenului Parlamentului pentru numire. Pentru fiecare candidat se întocmește un aviz argumentat.</p>	<p>concurșurilor publice (inclusiv celor organizate de Parlament).</p> <p>Totodată acest amendament nu rezolvă problema „votului exclusiv politic” dat în plenul Parlamentului. Iată de ce propunem atribuirea rolului central în acest exercițiu către o Comisie specială, care va selecta maxim trei candidați, pe care îi va prezenta plenului în mod argumentat și în ordinea punctajului acordat. Însă propunem ca aceasta Comisie specială să nu fie formată din deputați, dar din membri din societatea civilă și mediul academic, toți notorii în domeniul dreptului / drepturilor omului și cu reputație ireproșabilă etc. Considerăm că această comisie va fi un filtru echidistant în selectarea celor mai buni candidați. Parlamentul va alege unul din cei trei candidați desemnați. Procedura de alegere / desemnare a membrilor Comisiei de experți va fi reglementată printr-un Regulament separat, elaborat de Comisia juridică parlamentară.</p> <p>De exemplu, necesitatea instituirii unei asemenea gen de Comisie a fost sugerată de Comisia de la Veneția în contextul selecției membrilor CSM din rândul profesorilor (a se vedea pct. 51 din Opinia nr. 983/2020).</p>
3.	<p>La articolul 16:</p> <p>„c¹) acționează din oficiu, în condițiile prezentei legi;”</p> <p>„h¹) îndeplinește atribuțiile specifice Mecanismului național de prevenire a torturii în sensul Protocolului Opțional la Convenția împotriva torturii și a altor pedepse sau</p>	<p>De exclus.</p>	<p>Considerăm că prin completarea art. 16 cu lit. c¹ se dublează prevederile legale. Art. 17 și 22 din legea 52/2014 deja preved atribuțiile de acționare din oficiu.</p> <p>A se vedea comentariile și argumentele de mai jos (pct. 6).</p>

	tratamente cu cruzime, inumane sau degradante;”		
4.	<p>Articolul 28 se completează cu alineatul (3) cu următorul cuprins:</p> <p>„(3) În scopul consolidării educației în domeniul drepturilor și libertăților omului în cadrul Oficiului Avocatului Poporului poate fi instituit Centrul de instruire în domeniul drepturilor omului. Modul de organizare și funcționare a Centrului de instruire în domeniul drepturilor omului se stabilește prin regulament aprobat de Avocatul Poporului.</p>	A fi analizată oportunitatea necesității înființării Centrului de instruire în domeniul drepturilor omului din cadrul Oficiului Avocatului Poporului.	<p>Considerăm că orice inițiativă de promovare a drepturilor omului este binevenită și necesară în societatea noastră. Totuși crearea unui Centrul de instruire din cadrul Oficiului Avocatului la moment ar putea fi prematură. Pentru a clarifica, avem în vedere că resursele financiare necesare creării Centrului ar putea fi alocate unor probleme stringente în activitatea OAP (de exemplu, lipsa unui sediu care să corespundă standardelor de calitate sau reparația/renovarea sediului existent). Mai mult, art. 28 din Legea 52/2014 oferă deja o gamă variată de posibilități de intervenție în sfera promovării drepturilor omului (familiarizarea societății cu mecanismele de apărare a drepturilor și libertăților omului; contribuirea la consolidarea educației în domeniul drepturilor omului; participarea la elaborarea programelor educaționale formale și nonformale etc.),</p> <p>La fel, nota informativă la proiect nu justifică expres necesitatea acestui Centru. De exemplu există instituții deja create (Institutul Național al Justiției, Centrul de Instruire a Avocaților, Academia de Administrarea Publică, universități naționale etc) care instruiesc în tematica apărării drepturilor omului și cu care OAP ar putea coopera mai strâns pentru a eficientiza cursurile / materialele care sunt predate acolo.</p>
5.	<p>La articolul 29: Alineatul (2) se abrogă.</p>	De exclus.	<p>Nu înțelegem necesitatea acestei modificări. Nota informativă motivează prin faptul că „<i>procedură de dezbatere publică a raportului privind respectarea drepturilor omului până la</i></p>

Centrul de Resurse Juridice din Moldova

📍 str. A. Șciusev 33, MD-2001 Chișinău, Republica Moldova

☎ +37322843601

☎ +37322843602

✉ contact@crjm.org

🌐 www.crjm.org

📘 CRJM.org

✉ CRJ Moldova

			<p><i>prezentarea acestuia în Parlament ar afecta opinia independentă a Ombudsmanului”.</i></p> <p>Comisia de la Veneția prin opinia sa nr. 897/2017 a menționat că nu există standarde europene sau argumente convingătoare împotriva acestei practici. Mai mult, Comisia a statuat că e greu de crezut că publicarea prealabilă ar putea subestima independența și credibilitatea Instituției Ombudsmanului.</p> <p>Considerăm că Avocatul Poporului trebuie să coopereze în acest sens cu societatea civilă și public larg, pentru care raportul său să aibă o credibilitate și un suport mai mare. Chiar și în cazul apariției unor recomandări din partea organizațiilor societății civile, Ombudsmanul la definitivarea raportului său are discreția de ale accepta sau nu.</p>
<p>6.</p>	<p>La articolul 30 : alineatul (1) va avea următorul cuprins: „(1) Mecanismul național de prevenire a torturii în conformitate cu Protocolul opțional la Convenția împotriva torturii și a altor pedepse ori tratamente cu cruzime, inumane sau degradante este exercitat de Avocatul Poporului în baza principiului colaborării strânse cu Consiliul pentru prevenirea torturii (în continuare – Consiliu) creat în acest scop pe lângă Oficiul Avocatului Poporului.”</p>	<p>De exclus. alineatul (1) va avea următorul cuprins: „(1) Mecanismul național de prevenire a torturii în conformitate cu Protocolul opțional la Convenția împotriva torturii și a altor pedepse ori tratamente cu cruzime, inumane sau degradante este exercitat de Avocatul Poporului în baza principiului colaborării strânse cu Consiliul pentru prevenirea torturii (în continuare – Consiliu) creat în acest scop pe lângă Oficiul Avocatului Poporului.”</p>	<p>Constatăm cu regret că printre propunerile înaintate se regăsește inițiativa de subminare a Consiliului pentru prevenirea torturii (CpPT) și transmiterea către Avocatul Poporului a atribuțiilor prevăzute de Mecanismul național de prevenire a torturii (MNPT). Nu este prima dată când se anunță despre o asemenea inițiativă. Aceasta a fost lansată în perioada 2018 - 2020 de către Ministerul Justiției, în comun cu Oficiul Avocatului Poporului, fapt care a provocat reacții negative în rândul societății civile, reprezentanților CpPT și a organizațiilor care activează în domeniul drepturilor omului.</p> <p>Nu susținem această modificare fiindcă exclude scopul pentru care a fost creat CpPT, modifică tipul, structura și forma MNPT, nu are nici o</p>

			<p>justificare și nu este argumentată. Nota informativă menționează faptul că modificările în cauză sunt necesare pentru eliminarea „unor neconcordanțe de ordin juridic”. Existența unor neconcordanțe în legislația în vigoare, nu justifică lichidarea CpPT. Pe parcursul activității sale CpPT s-a dovedit a fi eficient în prevenirea și combaterea fenomenului torturii și relexor tratamentelor. Considerăm că implicarea societății civile în procesul de monitorizare a locurilor de detenție aduce valoare adăugată și crește credibilitatea întregului mecanism de protecție a persoanelor care se află în detenție.</p> <p>“Colaborarea strânsă” prevăzută în proiect ar submina rolul societății civile în cadrul MNPT și l-ar supune influențelor organelor statului, fapt care nu corespunde așteptărilor unui veritabil mecanism național de prevenire a torturii. În partea ce vizează avizul Directoratului General al Drepturilor Omului și Statul de Drept menționăm că a fost elaborat în anul 2015, înainte ca Consiliul să fie instituit și înainte să înceapă activitatea propriu-zisă (octombrie 2016). Astfel, majoritatea constatărilor Avizului nu sunt aplicabile la zi, întrucât sunt depășite sau au fost implementate.</p>
7.	<p>Articolul 32 alineatul (1) va avea următorul cuprins:</p> <p>„(1) Membrii Consiliului efectuează vizite în locurile de detenție periodic sau ad hoc cu notificarea în prealabil a Avocatului Poporului. Consiliul aprobă anual planul de efectuare a vizitelor în locurile de detenție. Membrii</p>	<p>De exclus.</p> <p>„(1) Membrii Consiliului efectuează vizite în locurile de detenție periodic sau ad hoc cu notificarea în prealabil a Avocatului Poporului. Consiliul aprobă anual planul de efectuare a vizitelor în locurile de detenție. Membrii Consiliului poartă discuții cu persoanele interesate în condiții confidențiale.”</p>	<p>Modificarea nu este justificată și compromite suplimentar independența membrilor CpPT în alegerea locurilor ce urmează a fi vizitate. Considerăm că libertatea CpPT de a alege locul de vizită prevalează semnificativ asupra formalității de informare a Avocatului Poporului. Mai mult Avocatul Poporului este membru din oficiu al CpPT, prin urmare este evident că va cunoaște și</p>

	<p>Consiliului poartă discuții cu persoanele interesate în condiții confidențiale.”</p>		<p>va fi informat despre vizitele ce urmează a fi efectuate. Membrii Consiliului trebuie să aleagă în mod independent locurile ce vor fi vizitate și persoanele cu care doresc să discute, iar orice limitare, în fond ar distruge întregul concept al instituirii CpPT.</p>
--	---	--	--

Centrul de Resurse Juridice din Moldova

📍 str. A. Șciusev 33, MD-2001 Chișinău, Republica Moldova