

**INSTITUȚIA AVOCATULUI PARLAMENTAR ÎN
REPUBLICA MOLDOVA :
REALITĂȚI ȘI PERSPECTIVE**

Daniela VIDAICU

CHIȘINĂU 2012

Acest studiu a fost realizat în cadrul proiectului „Relațiile UE-Moldova – Monitorizarea Progresului în cadrul Parteneriatului Estic”, implementat de Asociația pentru Democrație Participativă ADEPT cu suportul financiar al Fundației Soros-Moldova. Opiniile exprimate aparțin autorului și nu reflectă neapărat punctul de vedere al Fundației Soros-Moldova.

CUPRINS

PREVEDERI GENERALE.....	3
SUMAR.....	7
Capitolul I. Instituția avocatului parlamentar în Republica Moldova.....	9
§ 1. Cadrul normativ național privind activitatea și funcționarea instituției avocatului parlamentar.....	9
§ 2. Standarde internaționale cu privire la funcționarea avocatului parlamentar	11
Capitolul II. Organizarea și funcționarea instituției avocatului parlamentar.....	14
§1. Funcționarea instituțională și organizarea activității.....	14
§ 2. Principii de bază ale activității avocatului parlamentar.	21
§ 3. Relația inter-instituțională dintre avocatul parlamentar și alte instituții cheie.....	23
§ 4. Atribuții și competențe ale avocatului parlamentar.....	27
Capitolul III. Autonomia și eficiența în activitatea avocatului parlamentar.....	34
§ 1. Procedura de numire a avocatului parlamentar.....	34
§ 2. Durata mandatului și temeiurile de încetare.....	34
§ 3. Sesizare ex officio.....	35
§ 4. Actele emise de către avocatul parlamentar	35
§ 5. Analiza activității instituției prin prisma indicatorilor de performanță.....	36
Capitolul IV. Bune practici și standarde internaționale cu privire la instituția avocatului parlamentar	40
§ 1. Modele legislative internaționale ale instituției avocatului parlamentar.....	40
Capitolul V. Recomandări privind fortificarea independenței și eficienței instituției avocatului parlamentar	47
§ 1. Amendamente propuse cadrului legal național	47
§ 2. Perspective de politici publice în domeniul promovării și protecției drepturilor omului de către avocatul parlamentar.....	52
CONCLUZIE GENERALĂ.....	54
LISTA DE ABREVIERI.....	55
ANEXĂ: Recomandări internaționale privind Avocații parlamentari, Centrul pentru Drepturile Omului și Mecanismul Național de Prevenire (Instrumentul PO al CÎT) ..	56

PREVEDERI GENERALE

Sistemul de protecție a “drepturilor omului” în Republica Moldova. Sistemul de protecție a drepturilor omului în Republica Moldova este similar majorității statelor europene. Astfel, pe agenda de dezvoltare națională¹, garantarea respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului reprezintă o direcție prioritară (deși de multe ori aceasta are încă un caracter declarativ), mai cu seamă, în spiritul reformelor demarate în sectorul justiției², social³ și economic⁴. În acest sens, Constituția proclamă și garantează protecția drepturilor civile, politice, culturale etc., acordând prioritate convențiilor și tratatelor internaționale la care RM este parte în domeniul drepturilor omului (art. 4, art. 8).

Sistemul de protecție a drepturilor omului în Republica Moldova include atât componenta legislativă (care cuprinde acte normative primare și secundare ce garantează aplicarea celor mai bune standarde în domeniul protecției drepturilor omului: Constituția RM, acordurile și tratatele internaționale la care RM este parte⁵, actele normative, actele subordonate legii), cât și componenta instituțională - autorități care conform statutului legal, au mandatul și competența de a garanta promovarea, respectarea, protecția drepturilor omului, după cum urmează:

- *Președintele RM.* Conform art. 77 din Constituție, președintele reprezintă statul și este garantul suveranității, independenței, al unității și integrității. Acesta veghează la respectarea Constituției și la buna funcționare a autorităților publice, având în acest scop rolul de mediator între puterile statului, precum și între stat și societate⁶. Totodată, conform Legii cu privire la petiționare, președintele este investit cu funcția de analiză a petițiilor parvenite de la cetățeni și de organizare a audiențelor. Prin urmare, Președintele RM este garantul respectării drepturilor omului în stat.
- *Parlamentul RM.* Are rolul de a legifera norme care asigură o bună guvernare democratică prin garantarea respectării drepturilor omului⁷ (subdiviziuni administrative cu mandat direct în domeniul drepturilor omului: Comisia parlamentară a drepturilor omului și relațiilor interetnice, Subcomisia pentru exercitarea controlului parlamentar asupra activității Serviciului de Informații și Securitate⁸).
- *Guvernul RM* (împreună cu instituțiile și autoritățile subordonate). Are drept scop elaborarea și implementarea celor mai bune politici și reforme pentru a promova și

¹Programul de activitate al Guvernului "Integrare Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare 2011-2014" <http://www.gov.md/doc.php?l=ro&idc=445&id=3729>.

² Strategia de Dezvoltare a Sectorului Justiției 2011-2015 <http://justice.gov.md/pageview.php?l=ro&idc=130>.

³ Planul de activitatea al Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei 2012, <http://mssf.gov.md/md/politici/>.

⁴Strategia Națională de Dezvoltare a Republicii Moldova 2012-2020 (proiect): http://particip.gov.md/public/files/strategia/Moldova_2020_proiect.pdf.

⁵ Declarația universală a drepturilor omului, Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale, Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, Convenția privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială, Convenția împotriva torturii și altor pedepse ori tratamente cu cruzime, inumane sau degradante, Convenția cu privire la drepturile copilului, etc.

⁶ Conform art. 25 al Legii cu privire la Curtea Constituțională, președintele RM este investit cu puterea de a sesiza Curtea Constituțională în cazul în care va constata neconstituționalitatea unui act juridic sau a activității Parlamentului.

⁷ Art. 66 din Constituția RM prevede atribuțiile de bază ale Parlamentului cu privire la legiferare printre care : adoptarea legilor, declararea referendumului, exercitarea controlului asupra instituțiile executive etc. cu scopul de asigurare a bunei realizări a valorilor democratice.

⁸ Conform art.28 al Regulamentului Parlamentului, aprobat prin Legea pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului nr. 797-XIII din 02.04.1996, Parlamentul supraveghează respectarea de către SIS. a legalității, a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului și a ordinii democratice din stat, asigură neadmiterea angajării politice a SIS.

asigura respectarea drepturilor omului la nivel național⁹, exercită conducerea generală a administrației publice și este responsabil în fața Parlamentului.

- *Curtea Constituțională.* În conformitate cu Constituția RM, controlul constituționalității legilor anterior și posterior intrării lor în vigoare este exercitat de Curtea Constituțională, care reprezintă unica autoritate de jurisdicție constituțională în Republica Moldova¹⁰. Astfel, Curtea garantează supremația Constituției; asigură realizarea principiului separării puterii de stat (putere legislativă, executivă și judecătorească); garantează responsabilitatea statului față de cetățean și a cetățeanului față de stat¹¹. Rolul Curții în asigurarea drepturilor și libertăților fundamentale constă în garantarea acestor drepturi și libertăți prin asigurarea supremației lor.
- *Instanțele de judecată.* Instanțele de judecată sunt constituite pentru a garanta îndeplinirea justiției în mod legal, corect, democratic în vederea respectării drepturilor omului.¹² Totodată, legislația consacră dreptul la apel împotriva hotărârilor instanțelor de judecată, ceea ce reprezintă o garanție necesară pentru evitarea arbitrariului și a erorilor judecătorești. Contenciosul administrativ este componenta judiciară care garantează contracararea abuzurilor și exceselor de putere ale autorităților publice, apărarea drepturilor persoanei în spiritul legii, ordonarea activității autorităților publice, asigurarea ordinii de drept¹³(obiectul acțiunii acestuia fiind actele administrative, cu caracter normativ și individual, prin care este vătămat un drept recunoscut de lege al unei persoane, inclusiv al unui terț, emise de autoritățile publice și autoritățile asimilate, subdiviziunile autorităților publice, funcționari).
- *Procuratura RM.* Conform art. 124 din Constituția RM, procuratura reprezintă interesele generale ale societății și apără ordinea de drept, precum și drepturile și libertățile cetățenilor, conduce și exercită urmărirea penală, reprezintă învinuirea în instanțele judecătorești în condițiile legii. Astfel, orice acțiune care este întreprinsă de organele de procuratură trebuie să fie îndreptate spre protecția drepturilor omului atât ale victimei, cât și ale făptuitorului¹⁴.
- *Avocatul parlamentar.* Activitatea avocatului parlamentar este menită să asigure garantarea respectării drepturilor și libertăților constituționale ale omului de către autoritățile publice centrale și locale, instituții, organizații și întreprinderi, indiferent de tipul de proprietate, asociațiile obștești și persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelele¹⁵.
- *Administrația publică locală* (precum și alte autorități și instituții publice). În Carta Europeană pe care Republica Moldova a ratificat-o prin Hotărârea Parlamentului nr. 1253-XIII din 16.07.1993 se stipulează că „autoritatea administrației publice locale reprezintă unul dintre principalele fundamente ale oricărui regim democratic” și că

⁹Conform Legii cu privire la Guvern, articolul 3 prevede printre direcțiile principale ale activității Guvernului și componenta de protecție socială, de asigurare a dezvoltării economice, sociale, culturale a populației. Totodată, conform art. 10, stabilește funcțiile ministerelor, ale altor autorități administrative centrale și ale celor din subordinea sa, asigură întreținerea autorităților administrației publice centrale în limitele mijloacelor financiare aprobate în acest scop de Parlament, coordonează și exercită controlul asupra activității organelor administrației publice locale ale Republicii Moldova. Totodată, art. 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, etc. reglementează competențele Guvernului cu privire la asigurarea dezvoltării societății prin prisma politicilor sociale, educaționale, de muncă, migraționale etc., care în mod direct fac parte din sistemul de garantare a respectării drepturilor omului.

¹⁰ Art. 134, alin. 1 și 3 din Constituția Republicii Moldova.

¹¹ Legea nr. 317-XIII din 13.12.94 cu privire la Curtea Constituțională.

¹² Constituția RM, art. 114, 115, 116, 117, 119.

¹³ Legea nr. 793 din 10.02.2000 cu privire la Contenciosul administrativ, art. 1.

¹⁴ Legea nr. 294- XVI din 25.12.2008 cu privire la procuratură, art.6, art. 40, art. 41.

¹⁵ Legea nr. 1349 din 17.10.1997 cu privire la avocații parlamentari.

„dreptul cetățenilor de a participa la rezolvarea treburilor publice face parte din principiile democratice comune tuturor statelor-membre ale Consiliului Europei, acest drept fiind exercitat în modul cel mai direct.” Astfel, organele APL, prin însăși scopul constituirii lor, sunt responsabile pentru implementarea la nivel local a prevederilor legale ce țin de apărarea drepturilor omului, pentru aceasta implicând resurse de stat dar și garantând o participare activă a cetățenilor în procesul decizional.

- *Curtea Europeană Pentru Drepturile Omului (CtEDO)*.¹⁶ Fiind un mecanism internațional de protecție a drepturilor omului, garantează persoanelor care locuiesc pe teritoriul RM contestarea efectivă a hotărârilor naționale atunci când se consideră că un drept fundamental a fost încălcat.

Totodată, un rol important și activ în domeniul drepturilor omului îl are mass-media și societatea civilă, care au devenit o verigă importantă în procesul de promovare de politici publice în domeniu, de monitorizare a acțiunilor autorităților publice, de instruire și prevenire a încălcărilor, de constatare și raportare a cazurilor de violare a drepturilor omului și de colaborare cu autoritățile publice pentru o mai bună promovare și apărare a acestora.

Totuși, situația drepturilor omului în Republica Moldova continuă să fie umbrită de violări sistemice. Fenomenul violenței domestice, discriminarea, tortura, nerespectarea drepturilor procesuale ale părților în procesele de judecată, insuficiența măsurilor efective pentru asigurarea remedierii eficiente în cazul încălcărilor, traficul de ființe umane etc. reprezintă doar unele dintre încălcările frecvente ale drepturilor omului din Republica Moldova, fapt confirmat și de vizitele regulate ale reprezentanților instituțiilor internaționale¹⁷. Deși la această etapă Guvernul RM a întreprins unii pași pentru a fortifica sistemul de protecție a drepturilor omului, totuși la nivel național o problemă gravă este lipsa de implementare corectă a cadrului normativ, lipsa de cunoștințe în domeniu în rândul persoanelor responsabile pentru implementarea politicilor ce țin de drepturile omului (în teritoriu) și lipsa de interes ale acestora în redresarea situației respective. În acest context, avocatul parlamentar este instituția care trebuie să intervină prompt pentru a asigura realizarea mecanismelor legale de protecție a drepturilor omului.

Noțiuni cu privire la instituția avocatului parlamentar. Instituția avocatului parlamentar poartă diferite denumiri corespunzătoare culturii fiecărui stat¹⁸: "avocatul poporului", "avocatul popular", "ombudsman", "comisar" etc. Denumirea generică consacrată la nivel internațional este cea de „Ombudsman”, un termen politico-juridic suedez, purtat de instituția constituită în baza dispozițiilor constituției și a altor acte normative, fiind reprezentat de o personalitate independentă, care posedă cunoștințe juridice temeinice și care, din însărcinarea Parlamentului sau a Guvernului, are misiunea: să controleze activitatea organelor de stat centrale și locale; să vegheze la respectarea legalității în procesul adoptării actelor juridice sau administrative; să examineze plângerile cetățenilor împotriva funcționarilor care comit abuzuri și fărâdelegi în exercitarea atribuțiilor lor funcționale; să

¹⁶ Deși CtEDO este o instituție Europeană, aceasta are un rol esențial în protecția drepturilor omului din RM prin constatarea încălcărilor săvârșite de către stat, oferirea posibilităților victimelor de a beneficia de remedii eficiente etc.

¹⁷ În anii 2010-2011, Republica Moldova a fost vizitată de Comisarul pentru Drepturile Omului al Consiliului Europei, Comisarul ONU pentru Drepturile Omului, Raportorul Special al ONU pentru libertatea religiei sau credinței.

¹⁸ *Defensor del Pueblo* în țările de limbă spaniolă (Spania, Argentina, Peru, Columbia etc.), *Mediateur de la Republique* în țările de limbă franceză (Franța, Gabon, Mauritania, Senegal), *Parliamentary Commissioner for Administration* (Marea Britanie, Sri Lanka), *Ombudsman* (Irlanda), *Public Protector* (Africa de Sud), *Protector du Citoyen* (Canada), *Difensore Civico* (Italia), *Volksanwaltschaft* (Austria), *Parliamentary Folketingets*, *Avocat Parlamentar* (Moldova), *Avocat al Poporului* (România).

elaboreze recomandări pentru stabilirea legalității și să raporteze anual Parlamentului sau Guvernului ilegalitățile depistate. Referitor la legitimitate, ideea de Ombudsman este legată de apariția dreptului de petiționare, ca drept nou, în majoritatea țărilor europene fiind un drept deosebit față de dreptul la libera exprimare sau față de libertățile publice, anterior consacrate și garantate ¹⁹.

”Avocatul parlamentar,, ca instituție de apărare și promovare a drepturilor omului este însărcinat cu funcții generale care diferă de la un stat la altul²⁰:

- Ombudsmanul ca instituție *anti-corupție*, având rolul de a veghea la respectarea Codului Bunei Administrări, adoptat relativ recent în Uniunea Europeană.
- Ombudsmanul ca gardian al *egalității*, denumit în Marea Britanie - Ombudsmanul pentru Oportunități Egale (care veghează exclusiv la respectarea legii privind egalitatea de șanse între bărbați și femei), în Suedia - Ombudsmanul împotriva Discriminării Etnice, și în Ungaria - Ombudsmanul pentru Minorități Naționale.
- Ombudsmanul ca *mediator*, reprezentativ fiind mediatorul francez (*Médiateur de la République*), perceput nu doar ca apărător al cetățenilor împotriva administrației, ci și ca intermediar privilegiat între cetățeni și administrație.
- Ombudsmanul ca *promotor al păcii*, îndeosebi în statele confruntate cu puternice rivalități între grupuri de interese, unde Ombudsman-ul constituie și un factor de întărire a climatului de pace socială.
- Ombudsmanul ca *educator*, formator al unei conștiințe juridice în rândul publicului, calitate în care Ombudsman-ul participă la activități pur didactice (susținând cursuri universitare), la redactarea manualelor școlare și universitare, a broșurilor etc., prin apariții în mass-media, adunări publice, site-uri internet etc.

În țările membre ale Uniunii Europene, dezvoltarea instituției avocatului parlamentar a fost fortificată odată cu adoptarea Recomandării Comitetului de Miniștri al Uniunii Europene, din septembrie 1985, care sugera guvernelor statelor membre să ia în considerație *”posibilitatea de a numi Ombudsmani la nivel național, regional, local sau pentru arii specifice ale administrației publice ”*, precum și *”luarea în considerație la împuternicirea Ombudsman-ului, de a acorda o atenție particulară, în cadrul competenței sale generale, problemelor drepturilor omului și, dacă nu este incompatibil cu legislația națională, să inițieze investigații și să emită opinii, când sunt implicate chestiuni legate de drepturile omului ”*²¹.

La etapa actuală 25 din cele 27 de state membre au creat instituția Ombudsmanului (în Italia și Germania această instituție poartă un caracter regional), Uniunea Europeană instituind Ombudsmanul European²². În cadrul Consiliului Europei, 45 din cele 47 de state membre au asigurat condiții necesare de funcționare a avocatului parlamentar (cu excepția San-Marino și Principatului Monaco). Prin urmare, avocatul parlamentar este garantul dezvoltării democratice, fiind puntea de legătură dintre societate și administrația de stat în vederea asigurării dialogului, dar și vegherii asupra respectării valorilor universal consacrate privind drepturile și libertățile omului.

¹⁹ Cât privește dreptul de petiționare acesta a fost enunțat prima oară în art.61 din „*Magna Carta Libertatum*”, în 1215 și înscris în „*The Bill of Rights*”, în 1689. Constituția franceză din 1791 a recunoscut acest drept tuturor membrilor Națiunii. De asemenea, acest drept este consacrat în Constituția Belgiei din 1831, Constituția postbelică a Germaniei etc.

²⁰ Bădescu Veronica, Teză de doctor “Instituții de tip ombudsman în țările Uniunii Europene și în statele limitrofe”, Chișinău 2011.

²¹<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=605470&SecM ode=1&DocId=687260&Usage=2>.

²²Funcționarea acestuia este reglementată de către legislația primară europeană (art. 195 TEC), iar dreptul de a petiționa către acesta este reglementat de către Carta Drepturilor Fundamentale (art. 43).

SUMAR

Context. Prezentul studiu a fost realizat în cadrul proiectului „*Relațiile UE-Moldova – Monitorizarea Progresului în cadrul Parteneriatului Estic*”, implementat de Asociația pentru Democrație Participativă ADEPT²³ cu suportul financiar al Fundației Soros-Moldova.

Scop. Una din acțiunile de reformă pe care Republica Moldova s-a angajat să o îndeplinească în cadrul procesului de apropiere de Uniunea Europeană este fortificarea instituției avocatului parlamentar, prin aplicarea măsurilor de rigoare în conformitate cu principiile și recomandările de la Paris regăsite în procedurile speciale ale ONU. În luna noiembrie 2011, Ministerul Justiției a anunțat despre inițierea amendării cadrului normativ cu privire la avocatul parlamentar și Centrul pentru Drepturile Omului din Moldova (în continuare - CpDOM). Prezentul studiu își propune să ofere un suport calitativ procesului de reformare a instituției avocatului parlamentar și CpDOM. Scopul studiului este de a analiza problemele existente în asigurarea independenței și eficienței instituției avocaților parlamentari și de a propune recomandări de politici clare pentru îmbunătățirea situației în domeniu. Studiul elucidează cadrul juridic care reglementează activitatea instituției avocatului parlamentar și examinează constrângerile existente (juridice, instituționale, economice etc.) în asigurarea independenței și eficienței instituției respective.

Finalitate. Studiul prezintă pentru fiecare capitol problematica existentă la această etapă, ulterior revenindu-se asupra soluțiilor pe care instituțiile responsabile trebuie să le întreprindă în vederea reformării și fortificării instituției avocatului parlamentar. Totodată, s-a considerat oportun de a prezenta exemple ale celor mai bune practici internaționale în domeniu pentru a facilita astfel procesul de modificare a legislației.

Metodologie. Studiul are la bază analiza activității și eficienței instituției avocatului parlamentar în Republica Moldova la etapa actuală. Astfel, este realizată o prezentare generală a prevederilor naționale în domeniul, precum și analizate în detaliu componentele de administrare instituțională a avocatului parlamentar (fiind studiate în coraport cu activitatea CpDOM, dar și a mecanismului național de prevenire a torturii). În perioada de realizare a studiului au fost organizate întrevederi cu reprezentanții societății civile, Ministerului Justiției și a CpDOM, actori cheie care au exprimat opinia cu privire la necesitatea și oportunitatea modificărilor legislative cu privire la instituția avocatului parlamentar. Totodată, la realizarea documentului a fost luată în considerare atât doctrina națională, apeluri și rapoarte întocmite de societatea civilă, rapoarte de activitatea și informația cu privire la funcționarea CpDOM și CMP publicate de către CpDOM, cât și rapoartele întocmite anterior de către experți internaționali²⁴.

Actualitate. Programul de activitate al Guvernului „*Integrare Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare*” 2011-2014 prevede ca o măsură prioritară fortificarea capacităților și perfecționarea cadrului de activitate a CpDOM. Totodată, Strategia de Reformare a Sectorului Justiției (SRSJ)²⁵, include pe lângă consolidarea sistemului judecătoresc, reformarea justiției

²³ <http://www.e-democracy.md>.

²⁴ Allar Joks / UNDP, *Raport de revizuire funcțională : Centrul pentru Drepturile Omului Chișinău*, 2009; Dl. Marek Antoni Nowicki / *Raport de evaluare „Problemele actuale ale instituției ombudsman-ului în Republica Moldova*”, 2010; Monitorizarea și Prevenirea Torturii la nivel mondial – având la bază activitatea Raportorului Special al ONU/ Raport de evaluare – Republica Moldova. Analiza problemelor și necesităților în domeniul prevenirii torturii, 2011.

²⁵ <http://justice.gov.md/pageview.php?l=ro&idc=130>.

penale, îmbunătățirea accesului la justiție și asigurarea respectării drepturilor omului în sectorul justiției inclusiv prin reformarea CpDOM – Pilonul 6. La acest capitol, SRSJ prevede ca domenii de intervenție următoare obiective (realizarea cărora este preconizată pentru anii 2012-2016) :

- **reformarea** instituțională a CpDOM și instituției avocatului parlamentar, inclusiv a modalității de numire și evaluare a performanțelor acestuia,
- **evaluarea** necesităților reale pentru finanțarea corespunzătoare a instituției avocatului parlamentar,
- **consolidarea** abilităților și competențelor de management, investigare, cercetare și analiză a colaboratorilor CpDOM și instituției avocatului parlamentar,
- **consolidarea** capacităților avocatului parlamentar de protecție și promovare a drepturilor copilului.

Conform Planului de Acțiuni²⁶ pentru implementarea Strategiei de Reformare în Sectorul Justiției, autoritățile responsabile se obligă să propună amendamente pentru modificarea cadrului legal național în anul 2012 (în acest sens, prin Ordinul Ministrului Justiției din 25.11.2011 a fost creat grupul de lucru care are ca scop identificarea celor mai bune alternative pentru o modificare ulterioară a Legii nr. 1349 cu privire la avocații parlamentari²⁷).

Totodată, Planul Național de Acțiuni în Domeniul Drepturile Omului pentru anii 2011-2014²⁸ (PNADO), prevede drept măsură de îmbunătățire a sistemului de protecție a drepturilor omului – eficientizarea activității CpDOM prin:

- inițierea procedurii de **completare** a Constituției Republicii Moldova cu dispoziții cu privire la avocații parlamentari,
- efectuarea unui **studiu** privind modul de numire în funcție a avocaților parlamentari prin prisma asigurării transparenței acestei proceduri,
- **analiza modului de finanțare** a CpDOM în vederea implementării adecvate a mecanismului național de prevenire a torturii și a altor tratamente inumane și degradante și în caz de necesitate elaborarea propunerilor de perfecționare a acestuia.

Societatea civilă despre reformarea instituției avocatului parlamentar. În anul 2004, Comisia Internațională a Juriștilor a constatat că instituția avocatului parlamentar este ineficientă în protecția drepturilor individuale sau în garantarea accesului liber la justiție și că rolul acestei instituții trebuie să fie fortificat²⁹. Totodată, organizațiile non-guvernamentale din domeniul drepturilor omului din RM au remarcat o deficiență majoră în activitatea avocatului parlamentar din Republica Moldova. Raportul publicat de Centrul de Informare în Domeniul Drepturilor Omului (CIDO)³⁰ relevă că „ *deși există deja de mai bine de 15 ani, instituția națională a Ombudsman-ilor nu a reușit să se afirme în calitate de lider al sistemului național de apărare a drepturilor omului, nici în calitate de forță motrice în ceea ce privește incorporarea dimensiunii și priorității drepturilor omului în agenda dezvoltării naționale. Absoluta majoritate a populației Republicii Moldova nu cunoaște despre existența acestei instituții, vizibilitatea Ombudsmanilor pe arena națională și în spațiul mediatic național este*

²⁶ <http://justice.gov.md/pageview.php?l=ro&idc=130>.

²⁷ <http://justice.gov.md/libview.php?l=ro&idc=184&id=860>.

²⁸ Planul de acțiuni în domeniul drepturilor omului pe anii 2011-2014 a fost aprobat prin Hotărârea de Parlament nr. 90 din 12 iulie 2011.

²⁹ http://old.icj.org/news.php?id_article=3598&lang=en.

³⁰ <http://www.cido.org.md/index.php>.

aproape zero. Modul în care instituția s-a manifestat în cadrul perioadei critice a evenimentelor din aprilie 2009 este absolut inadecvat și insuficient. Lipsa unei poziții ferme și vocale pe marginea Legii anti-discriminare cu argumente activ promovate denotă lipsa de maturitate și principialitate în contracararea declarațiilor religioase extremiste”³¹.

Totodată, în 2008 a fost reiterată opinia publică a ONG-urile din domeniul drepturilor omului³² care solicitau operarea modificărilor în legislația actuală care să garanteze mecanisme eficiente pentru asigurarea transparenței, democrației și legalității în procesul de numire a avocaților parlamentari, apreciind că *“există o lipsă acută a transparenței și clarității asupra situației incerte privind candidaturile avocaților parlamentari. Practica actuală de selectare a avocaților parlamentari nu corespunde principiilor de transparență și implicare a societății civile”³³.*

Recomandări UPR³⁴. Conform recomandărilor formulate în cadrul mecanismului de Evaluare Periodică Universală (EPU) a Republicii Moldova cu privire la respectarea drepturilor omului la nivel național³⁵, au fost formulate recomandări cu privire la eficientizarea activității avocatului parlamentar:

- respectarea deplină a drepturilor copiilor, fără nici o discriminare, și acordarea prerogativelor necesare avocatului parlamentar ce activează în acest domeniu (recomandare reiterată de delegația Qatar),
- intensificarea transparenței alegerii membrilor oficiului avocatului parlamentar bazată pe profesionalism (recomandare formulată de către delegația Maroc),
- instituția avocatului parlamentar al copilului a fost apreciată de către delegațiile Greciei (care a recomandat eficientizarea alocațiilor financiare în acest sens), Argentinei, Sloveniei, Congo, Azerbaidjanului și Estoniei³⁶.

De menționat, că Guvernul Republicii Moldova, în răspunsul acordat cu privire la recomandările primite³⁷, a subliniat că reformarea CpDOM reprezintă o prioritate reflectată în Strategia Națională de Reformare în Sectorul Justiție 2011-2016. Astfel, angajamentul asumat constă în modificarea Legii nr. 1349 cu privire la avocații parlamentari cu scopul de a fortifica activitatea instituției și pentru a asigura independența financiară (inclusiv a avocatului parlamentar al copilului).

Capitolul I. Instituția avocatului parlamentar în Republica Moldova

§ 1. Cadrul normativ național privind activitatea și funcționarea instituției avocatului parlamentar

Constituirea instituției avocatului parlamentar în Republica Moldova a devenit posibilă după

³¹Opinia CIDO: Instituția Ombudsman-ului are nevoie de o reformă radicală pentru a ieși din coma îndelungată, <http://www.cido.org.md/index.php>.

³² Centrul de Resurse pentru Drepturile Omului, Amnesty International Moldova, Asociația Promo-Lex, Institutul pentru Drepturile Omului, Centrul Național al Romilor, RCTV Memoria.

³³ Poziție publică (Centrul de Resurse al Organizațiilor Neguvernamentale pentru Drepturile Omului din Moldova) <http://www.credo.md/pagini/stiri.php?limba=rom&id=350>.

³⁴Recomandările grupate pe tematici (în limba engleză), <http://bit.ly/yzOouz>.

³⁵ <http://www.upr-info.org/-Republic-of-Moldova-.html>.

³⁶ http://www.upr-info.org/IMG/pdf/a_hrc_wg.6_12_l.16_moldova.pdf.

³⁷ Report of the Working Group on the Universal Periodic Review* Republic of Moldova, Addendum, Views on conclusions and/or recommendations, voluntary commitments and replies presented by the State under review, 6 March 2012.

adoptarea Declarației de Suveranitate a RSSM din 23 iunie 1990; aderarea Republicii Moldova la Declarația Universală a Drepturilor Omului (prin Hotărârea Parlamentului din 28 iulie 1990); adoptarea Declarației de Independență a Republicii Moldova din 27 august 1991; aderarea la Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice și la Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale (prin Hotărârea Parlamentului Republicii din 10 septembrie 1991).

În anul 1996, UNDP și Oficiul Național al Înalțului Comisariat pentru Drepturile Omului au inițiat proiectul *“Suportul inițiativelor democratice din domeniul drepturilor omului din Republica Moldova”*. Unul dintre scopurile proiectului a fost crearea unei instituții naționale independente pentru promovarea și protecția drepturilor omului³⁸. Totodată, un rol important în pregătirea procesului de înființare a instituției l-au avut lucrările celui de al II-lea Seminar Internațional al instituțiilor Ombudsmanilor și drepturile omului, care s-a derulat la Chișinău între 21-23 mai 1996. Aceste experiențe și preocupări conjugate au dus la inițierea procesului de adoptare a unei legi organice speciale cu privire la instituționalizarea avocatului parlamentar – Legea nr. 1349 din 17.10.1997 cu privire la avocații parlamentari.

a. Constituția Republicii Moldova

Un drept primordial consacrat de Constituție garantează posibilitatea cetățenilor de a apela la diferite instituții pentru a constata încălcarea drepturilor fundamentale și pentru a cere remedierea eficientă – este dreptul la petiționare. Articolul 52 prevede că *“cetățenii au dreptul să se adreseze autorităților publice prin petiții formulate numai în numele semnatarilor, precum și organizațiile legal constituite au dreptul să adreseze petiții exclusiv în numele colectivelor pe care le reprezintă”*. Prin urmare, Constituția permite atât adresarea directă către autoritățile publice, cât și prin intermediul unui reprezentant, în caz de violare a drepturilor omului cu scopul de a fi satisfăcuți în cererile formulate.

Principala lacună a Constituției RM este lipsa unor prevederi exprese cu privire la statutul juridic al avocatului parlamentar. Astfel, atât imaginea acestei instituții, cât și perceperea social - generală vis-a-vis de avocatul parlamentar are de suferit, fiind subapreciate rolul și funcțiile consacrate de legislație.

b. Legea nr. 190 din 19.07.1994 cu privire la petiționare

Legea prevede modalitatea de examinare a petițiilor cetățenilor Republicii Moldova, adresate organelor de stat, întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor în scopul asigurării protecției drepturilor și intereselor lor legitime. Articolul (3) alin. 2, exclude modul de examinare a petițiilor ce țin de încălcarea drepturilor omului, specificând expres că aceasta ține în mod exclusiv de reglementarea specială cu privire la avocații parlamentari. Prin urmare, modul de examinare a plângerilor cu privire la încălcarea drepturilor și libertăților omului este reglementat în exclusivitate de Legea nr. 1349 cu privire la avocații parlamentari.

c. Legea nr. 1349 din 17.10.1997 cu privire la avocații parlamentari

Legea reglementează activitatea și statutul avocatului parlamentar, precum și atribuțiile de bază ale acestuia. Totodată, actul normativ citat reglementează modul de funcționare a CpDOM, acesta fiind o autoritate publică constituită în mod special în vederea protecției drepturilor omului în Republica Moldova. Legea a fost aprobată de către Parlamentul

³⁸ Svetlicinii Alexandr, *The Institute of Parliamentary Advocates (Ombudsman) in the Republic of Moldova: Part of the National Mechanism for Protection of Human Rights*. Free Law Journal, 2005, 1, 2, 211-229, 2005.

Republicii Moldova la 17. 10. 1997 și a fost supusă modificării prin 8 legi, ultima datând din decembrie 2011 (această modificare se referă la art. 11 alin. 4 lit. b¹ cu privire la instituirea unui nou temei pentru propunerea de retragere de către Parlament a încrederii vis-a-vis de activitatea avocatului parlamentar). Legea conține 4 capitole care reflectă statutul avocatului parlamentar, modul și procedura de numire și eliberare din funcție (Capitolul I), atribuțiile avocatului parlamentar (Capitolul II), organizarea și funcționarea CpDOM (Capitolul III), dispoziții finale și tranzitorii (Capitolul IV).

d. Hotărârea Parlamentului nr.57 din 20.03.2008 privind aprobarea Regulamentului Centrului pentru Drepturile Omului, a structurii, statutului de funcții și modului de finanțare a acestuia.

Hotărârea abrogă alte 5 acte normative cu referire la activitatea Centrului³⁹. Astfel, Regulamentul stabilește structura, sarcinile și atribuțiile principale ale acestuia, modul de organizare a audiențelor, de recepționare și investigare a petițiilor, activitatea de investigare și monitorizare realizată de către avocații parlamentari, modul de funcționare a reprezentanțelor, organizarea activității avocatului copilului precum și metodologia de organizare a vizitelor preventive în locurile unde se află sau se pot afla persoane private de libertate.

e. Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului consultativ din 31.01.2008, aprobat prin ordinul Directorului Centrului pentru Drepturile Omului.

Regulamentul prevede scopurile și principiile Consiliului consultativ, componența și modul de activitate a acestuia, atribuțiile, precum și drepturile și garanțiile de securitate ale membrilor acestuia.

§ 2. Standarde internaționale cu privire la funcționarea avocatului parlamentar

Instituirea și dezvoltarea instituției de drept a avocatului parlamentar a fost posibilă numai după alinierea legislației naționale la principiile și standardele internaționale cu privire la obligația pozitivă a statelor de a promova și de a garanta respectarea drepturilor fundamentale și a libertăților omului pe propriul teritoriu. Republica Moldova a devenit membru al Națiunilor Unite în 1992 și a Consiliului Europei în 1995 ratificând mai mult de 55 de convenții și tratate internaționale, printre care și Convenția Europeană pentru Drepturile Omului. Totodată, relațiile RM – UE sunt fortificate prin semnarea Actului de Parteneriat și Cooperare la 28 noiembrie 1994 și prin aprobarea în 2005 a Planului de Acțiuni RM-UE.

În acest context RM, s-a conformat previziunilor actelor tratatelor internaționale pe care s-a angajat să le respecte și să le implementeze. Printre acestea se numără:

- Declarația Universală a Drepturilor Omului;

³⁹Hotărârea Parlamentului nr.1484-XIII din 5 februarie 1998 cu privire la aprobarea Regulamentului privind Centrul pentru Drepturile Omului, a structurii, statului de funcții și modului de finanțare a acestuia (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1998, nr.22-23, art.129); Hotărârea Parlamentului nr.1619-XIII din 2 aprilie 1998 pentru modificarea și completarea Hotărârii cu privire la aprobarea Regulamentului privind Centrul pentru Drepturile Omului, a structurii, statului de funcții și modului de finanțare a acestuia (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1998, nr.36-37, art.255); Hotărârea Parlamentului nr.1072-XIV din 22 iunie 2000 pentru modificarea și completarea Hotărârii Parlamentului cu privire la aprobarea Regulamentului privind Centrul pentru Drepturile Omului, a structurii, statului de funcții și modului de finanțare a acestuia (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2000, nr.84-87, art.634); Hotărârea Parlamentului nr.1453-XIV din 7 martie 2001 cu privire la modificarea și completarea Hotărârii Parlamentului nr. 1484-XIII din 5 februarie 1998 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2001, nr.29-30, art.101); Hotărârea Parlamentului nr.201-XVI din 26 iulie 2007 pentru modificarea și completarea Regulamentului privind Centrul pentru Drepturile Omului (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr.127-130, art.571).

- Convenția internațională cu privire la drepturile economice, sociale și culturale din 16.12.1966;
- Convenția Europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale din 04.11.1950 , document care oferă un mecanism eficient de protecție a drepturilor omului chiar și în cazul în care Moldova nu reușește să asigure o bună protecție în acest sens;
- Principiile de la Paris cu privire la statutul instituțiilor naționale de protecție și promovare a drepturilor omului, adoptate de către Asamblarea Națiunilor Unite în 1993⁴⁰.
- Convenția internațională cu privire la drepturile civile și politice din 16.12. 1966;
- Protocolului Opțional la Convenția împotriva Torturii și crearea Consiliului Consultativ la 30 martie 2006, acesta a intrat în vigoare la 24 iulie 2006;
- Planul de Acțiuni la Acordul de Parteneriat și Cooperare dintre UE și Republica Moldova prevede ca una dintre măsurile pe care trebuie să le întreprindă RM este implementarea măsurilor prevăzute în Planul Național de Acțiuni cu privire la Drepturile Omului (PNADO) pentru 2004-2008.
- Recomandarea R (85) 13 a Comitetului de Miniștri statelor membre cu privire la instituția Ombudsmanului⁴¹.
- Rezoluția (85) 8 cu privire la cooperarea între ombudsmanii țărilor membre și dintre ombudsmani și Consiliul Europei⁴².
- Rezoluția (99) 50 cu privire la Comisarul pentru Drepturile Omului al Consiliului Europei (adoptată de către Comitetul de Miniștri la 7 mai 1999)⁴³.
- Instituția Ombudsman-ului: Recomandarea Asambleei Parlamentare 1615 (2003) (Răspuns adoptat de Comitetul Miniștrilor la data de 16 iunie 2004).⁴⁴
- Recomandarea 309 (2011) cu privire la funcționarea Ombudsman-ului și competențele locale și regionale⁴⁵.

În cadrul Comunității Statelor Independente (CSI), Republica Moldova este parte a următoarelor tratate:

- Convenția Comunității Statelor Independente cu privire la Drepturile Omului din 26 mai 1995;
- Legea Comunității Statelor Independente cu privire la Comitetul pentru Drepturile Omului din 24 septembrie 1993.

⁴⁰ http://democratie.francophonie.org/article.php3?id_article=447.

⁴¹ <http://bit.ly/GUGEFy>.

⁴² <http://bit.ly/GTiC8W>.

⁴³ <http://bit.ly/Hfmx2p>.

⁴⁴ <http://bit.ly/GWUoNN>.

⁴⁵ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1854843&Site=Congress>.

Problematica

- lipsa unor norme exhaustive în textul Constituției cu privire la funcția și rolul avocatului parlamentar.
- Legea cu privire la avocații parlamentari este ambiguă nu oferă claritate și consecutivitate a prevederilor cu privire la funcționarea, numirea, transparența în activitatea avocatului parlamentar, salarizarea, formarea bugetului CpDOM, fortificarea statutului mecanismului național de prevenire, etc.
- actele secundare nu garantează o funcționare eficientă administrativă, tehnică, a resurselor umane încadrate în CpDOM, reprezentanțelor și Consiliului consultativ.
- nu sunt aplicate corespunzător Principiile de la Paris cu privire la finanțarea CpDOM, transparența în activitatea avocatului parlamentar, funcționarea MNP, precum și cu privire la alte aspecte

Capitolul II. Organizarea și funcționarea instituției avocatului parlamentar

§1. Funcționarea instituțională și organizarea activității

a. Centrul pentru Drepturile Omului⁴⁶. Avocatul parlamentar își exercită activitatea în cadrul Centrului pentru Drepturile Omului (CpDOM), care reprezintă o instituție publică și independentă. Personalul CpDOM asigură asistența organizatorică, informațională, științifico-analitică și de altă natură a activității avocaților parlamentari. Astfel, în cadrul CpDOM activează:

- 4 avocați parlamentari numiți în funcție de către Parlament, egali în drepturi, unul dintre care este specializat în problemele de protecție a drepturilor copilului (denumit în continuare *avocat al copilului*);
- funcționari publici, supuși reglementărilor Legii nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public;
- personal contractual, care desfășoară activități auxiliare, supus reglementărilor legislației muncii.

b. Directorul CpDOM. Directorul CpDOM este numit în funcție de către Parlament, la propunerea Președintelui Parlamentului, care îl desemnează din rândul avocaților parlamentari deja numiți în funcție. Directorul Centrului își exercită atribuțiile prin emitere de ordine și de dispoziții. Pe lângă atribuțiile nemijlocite de avocat parlamentar, directorul Centrului exercită următoarele funcții: conduce activitatea Centrului și îl reprezintă în țară și în străinătate; angajează și eliberează din funcție personalul; stabilește în conformitate cu legislația în vigoare salariul funcției pentru funcționarii CpDOM; soluționează chestiuni ce țin de stabilirea sporurilor la salariu și de acordarea primelor; acordă concedii; aplică sancțiuni disciplinare; soluționează chestiuni ce țin de perfecționarea profesională, de stagiere și de trimitere în delegație; aprobă regulamentele serviciilor și cele ale reprezentanțelor; organizează pregătirea rapoartelor anuale ale Centrului.

c. Reprezentanțe. Conform *Legii cu privire la avocații parlamentari*, activitatea de control realizată de către avocații parlamentari poate fi facilitată de către reprezentanțele regionale care pot fi instituite. La momentul actual funcționează 3 reprezentanțe: Bălți, Cahul, Comrat (Unitatea Teritorială Autonomă „ Gagauz-Yeri ”).

Din punct de vedere al statutului juridic acestea sunt subdiviziuni ale CpDOM care îndeplinesc următoarele atribuții: audiența cetățenilor în sediul reprezentanței; informarea mass-mediei locale/populației asupra problemelor referitoare la drepturile și libertățile omului; analizarea situația din teritoriu privitor la respectarea drepturilor omului și prezentarea lunară Centrului a unui raport despre această situație; informarea neîntârziată a avocaților parlamentari asupra cazurilor de încălcări care necesită intervenția lor operativă; înaintarea de propuneri Centrului, inclusiv propuneri de îmbunătățire a funcționării

⁴⁶ Centrul pentru Drepturile Omului din Moldova este acreditat cu statutul "B" de către Comitetul Coordonator Internațional al Instituțiilor Naționale pentru Promovarea și Protecția Drepturilor Omului. Instituțiile acreditate cu statut B pot participa în calitate de observatori la lucrările și reuniunile instituțiilor naționale la nivel național și regional. Ele nu pot vota sau deține mandat în cadrul Biroului ICC sau în cadrul Sub-Comitetelor. Instituțiile cu acest statut nu dețin ecusoane NHRI (Instituție Națională de Protecția a Drepturilor Omului), ele nu pot lua cuvântul în ordinea de zi și nu pot depune documente la Consiliul pentru Drepturile Omului.

reprezentanței; îndeplinesc, în bază de mandat, unele din atribuțiile avocaților parlamentari, și anume:

- participă la examinarea unor cauze în instanțe competente,
- efectuează periodic vizite preventive în locurile unde sunt sau pot fi persoane private de libertate,
- organizează întrevederi și convorbiri cu persoana reținută sau arestată.

Conform Strategiei 3D (*Demilitarizare, Decriminalizare, Democratizare*), unul dintre elementele cheie pentru soluționarea conflictului transnistrean identificat este de a crea un oficiu al avocatului parlamentar în stânga Nistrului (cu colaborarea Națiunilor Unite și a Misiunii UE)⁴⁷. Totodată, este de remarcat că în ultima perioadă a fost analizată oportunitatea instituirii în regiunea transnistreană a unei reprezentanțe care ar facilita promovarea drepturilor omului în stânga Nistrului, dar va asigura și o mai bună monitorizare a situației din regiune⁴⁸. În acest sens, la această etapă este preconizată constituirea unei reprezentanțe stabilite la Varnița, inaugurarea acesteia fiind planificată pentru anul 2013.

d. Consiliul consultativ în materie de prevenire a torturii și relelor tratamente. Conform art. 23² din Legea nr. 1349, în scopul acordării de consultanță și de asistență în exercitarea atribuțiilor avocaților parlamentari în calitate de mecanism național de prevenire a torturii, CpDOM creează un *Consiliu consultativ*, componența și regulamentul căruia este aprobat de către directorul Centrului, la avizul Comisiei parlamentare pentru drepturile omului. Astfel, *Consiliul consultativ* a fost creat la 30 martie 2006, în baza modificărilor aduse Legii cu privire la avocații parlamentari în 2007, ca rezultat al ratificării de către Republica Moldova a Protocolului Opțional la Convenția împotriva Torturii⁴⁹.

Regulamentul de funcționare și organizare a Consiliului consultativ prevede criteriile de eligibilitate pentru a deveni membru al Consiliului. În conformitate cu art. 8 și 9, candidații, trebuie să dispună de o înaltă probitate morală, angajament demonstrat pentru drepturile omului, experiență profesională de cel puțin doi ani de experiență profesională relevantă (în jurisprudență, medicină, psihologie etc.), lipsa antecedentelor penale și să fie independenți și imparțiali. Să nu fie reprezentanți ai organelor puterii de stat, avocați în exercițiu, procurori; să nu facă parte din organele centrale de conducere ale partidelor și altor organizații social-politice. Membrii Consiliului, inclusiv avocatul parlamentar, care este și președintele Consiliului consultativ, sunt numiți prin ordin de către directorul CpDOM (art. 6 al Regulamentului de funcționare și organizare a Consiliului consultativ). Totodată, în mod obligatoriu, din Consiliu vor face parte reprezentanții societății civile (*membri desemnați* de către organizațiile non-guvernamentale) care activează în domeniul drepturilor omului.

La momentul actual, Legea nu definește „mecanismul de prevenire a torturii” (MPT), astfel, nu este clar cine constituie acest „mecanism” - Consiliul consultativ împreună cu avocatul parlamentar sau doar avocatul parlamentar care este asistat de consiliul consultativ? Cu toate acestea, membrii Consiliului, la rândul lor, trebuie nu doar să consulte avocații parlamentari, dar și să întreprindă vizite preventive, având aceleași drepturi ca și avocații⁵⁰. Mai mult ca

⁴⁷ <http://foundation.moldova.org/pages/eng/136/>

⁴⁸ Acest obiectiv a fost enunțat de către Dl. A. Muntean, în cadrul interviului oferit la elaborarea acestui studiu.

⁴⁹ <http://www2.ohchr.org/english/law/cat-one.htm>

⁵⁰ Interesant este faptul că Regulamentul de funcționare și organizare a Consiliului Consultativ atribuie Consiliului chiar și așa drepturi cum ar fi prezentarea recomandărilor autorităților și oficialilor.

atât, Regulamentul de funcționare și organizare a Consiliului consultativ prevede că Consiliul este compus din 11 membri „*inclusiv avocatul parlamentar, responsabil pentru implementarea și funcționarea mecanismului național de prevenire*”. În aceeași ordine de idei, Legea nr.1349 nu prevede care dintre cei patru avocați parlamentari este responsabil de mecanismul de prevenire a torturii⁵¹. O altă interpretare poate fi găsită în Regulamentul CpDOM, articolul 41 care prevede că „*consiliile pentru acordare de consultanță și asistență avocaților parlamentari, create pe lângă Centru, pot funcționa în calitate de mecanism național de prevenire a torturii*”, ceea ce face și mai dificilă clarificarea funcționării eficiente a mecanismului menționat.

Comisarul Consiliului Europei pentru Drepturile Omului, a menționat că MPT trebuie să fie constituit din Consiliul consultativ și avocatul parlamentar, care activează în calitate de președinte. Raportorul Special a reiterat că desemnarea unei singure persoane în calitate de MPT nu corespunde prevederilor Protocolului Opțional la Convenția împotriva Torturii și principiilor de la Paris. Chiar și avocatul parlamentar în funcție a recunoscut că el singur nu poate constitui un organ pluralist constituit.⁵² În acest context, reprezentanții Ministerului Justiției, care coordonează modificările Legii nr.1349, au menționat că direcția de reformare este de a stabili clar că mecanismul de prevenire a torturii este alcătuit din avocatul parlamentar și Consiliul consultativ – acest mecanism fiind un organ colegial.

Evenimentele din 7 aprilie 2009. Evenimentele din 7 aprilie 2009 au constituit un caz grav de încălcare în masă a drepturilor omului, zeci de tineri fiind supuși torturii și relelor tratamente din partea colaboratorilor organelor de drept⁵³. În contextul acestor evenimente avocații parlamentari s-au autosesizat. Conform actului de sesizare din 10.04.2009⁵⁴ apelul avocatului parlamentar a fost următorul: “*pentru a preveni încălcarea drepturilor și libertăților constituționale ale cetățenilor, precum și pentru a nu incita participanții la dezordini în masă, distrugerii, incendieri și alte acțiuni violente, Vă îndemnăm de a veghea asupra respectării stricte, de către colaboratorii de poliție, a prevederilor legii ce reglementează procedura de reținere a persoanelor, și în mod special a minorilor*”⁵⁵.

Totodată, potrivit actului de sesizare din 17.04.2009⁵⁶, avocații parlamentari “*s-au autosesizat pe marginea manifestațiilor din 7.04.2009 și regretă acțiunile de violență și actele de vandalism care au fost admise în cadrul acestora*”. Conform aceluiași act⁵⁷, în perioada 8 - 17.04.2009 avocații parlamentari, colaboratorii CpDOM, membrii Consiliului consultativ au efectuat o

⁵¹Republica Moldova. Analiza problemelor și necesităților în domeniul prevenirii torturii. Concluzii ale consultărilor care au avut loc la Chișinău 2011.

⁵²Republica Moldova. Analiza problemelor și necesităților în domeniul prevenirii torturii. Concluzii ale consultărilor care au avut loc la Chișinău 2011.

⁵³Fapt constatat de numeroasă rapoarte efectuate de către ONG-urile locale, dar și de către ONG-urile și instituțiile internaționale, http://en.wikipedia.org/wiki/2009_Moldova_civil_unrest.

⁵⁴ Conform aceluiași act de sesizare, avocatul parlamentar a intervenit cu solicitarea următoare “Rog să furnizați în adresa Instituției Avocaților Parlamentari informații referitor la numărul cauzelor penale pornite de către forțele de ordine cu referire la evenimentele din 06 și 07.04.2009, încadrarea juridică a faptelor, soluțiile adoptate (de încetare cu aplicarea sancțiunii administrative sau înaintare a învinuirii), locul deținerii precum și numărul persoanelor reținute (administrativ, penal) cu referire la subiect cu anexarea listei nominale. De asemenea, este importantă și oricare altă informație ce reflectă eforturile autorităților de asigurare a legalității în investigarea cazului: formarea grupurilor de urmărire, informarea rudelor, accesul avocaților, prezentarea în fața magistratului ș.a.”

⁵⁵ <http://www.ombudsman.md/md/act410/>

⁵⁶ <http://www.ombudsman.md/md/act150/>

⁵⁷ În cadrul chestionării a mai bine de 160 de persoane reținute în legătură cu dezordinile din centrul capitalei s-au constatat unele nereguli la întocmirea proceselor verbale de reținere, neinformarea rudelor despre locul aflării persoanelor reținute, neasigurarea, în unele cazuri, a dreptului la apărare, aplicarea violenței excesive din partea colaboratorilor poliției.

serie de vizite⁵⁸ și au fost formulate avize corespunzătoare⁵⁹. În urma acestor acte constatatoare a fost formulat un raport care a fost prezentat Comisiei pentru drepturile omului din Parlament. Totodată, a fost asigurată prezența avocaților parlamentari în comisiile parlamentare constituite în vederea investigării evenimentelor. Totuși, nu se cunoaște care a fost poziția constatată în raport, precum și măsurile de remediere a situației cu privire la violările grave care au fost întreprinse de către autoritățile responsabile la cererea avocatului parlamentar (în acest sens este de menționat că raportul privind respectarea drepturilor omului în RM în anul 2009 conține mențiuni generale cu privire la evenimentele din aprilie 2009).

e. Specializarea avocaților parlamentari. Legea nr. 1349 instituie posibilitatea ca avocații parlamentari să poată fi specializați în funcție de necesitățile actuale ale societății. Astfel, conform unei decizii adoptate în comun, avocații parlamentari se pot specializa în ramuri aparte ale dreptului (art. 11 alin. (2¹) Legea nr. 1349). La momentul actual există *de jure* numai un singur avocat parlamentar specializat⁶⁰, instituit conform art. 4 din Legea nr. 1349 – care este însărcinat cu protecția drepturilor copilului⁶¹.

Avocatul parlamentar pentru protecția drepturilor copilului își exercită atribuțiile pentru garantarea respectării drepturilor și a libertăților constituționale ale copilului și realizării la nivel național de către autoritățile publice centrale și locale, de către persoanele cu funcție de răspundere de toate nivelele, a prevederilor Convenției ONU cu privire la drepturile copilului. Astfel, conform art. 36¹ alin. (1) avocatul parlamentar pentru protecția drepturilor copilului reprezintă CpDOM în relațiile cu alte autorități și cu instituții din țară și din străinătate care promovează și asigură protecția drepturilor copilului.

Totodată, în exercitarea atribuțiilor, avocatul parlamentar pentru protecția drepturilor copilului este asistat de *Serviciul pentru protecția drepturilor copilului*, subdiviziune specializată în cadrul CpDOM, care funcționează în baza regulamentului acestuia și care are următoarele atribuții: acumulează și analizează informații privind încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale ale copilului, proclamate în Constituția Republicii Moldova, în Convenția ONU privind drepturile copilului, în alte tratate internaționale la care Republica Moldova este parte, drepturi și libertăți prevăzute în acte legislative și normative în vigoare ale Republicii Moldova; participă la efectuarea evaluărilor, la elaborarea notelor de studiu legate de domeniul specific de activitate, a propunerilor de perfecționare a legislației, pregătesc avize la proiectele de acte normative privind drepturile copilului, înaintate Centrului; informează avocatul copilului asupra cazurilor care pot constitui obiect de autosesizare și propun, după caz, soluții; asigură colaborarea avocatului copilului cu

⁵⁸ Comisariatul General de Poliție al municipiului Chișinău, comisaratele de poliție din sectoarele Centru, Buiucani, Râșcani, Botanica, Ciocana mun. Chișinău, comisaratele de poliție din Comrat, Taraclia, Cantemir, Vulcănești, Bălți, Drochia, Anenii Noi, Instituția Penitenciară nr. 13 din Chișinău, Instituția Penitenciară nr. 11 din Bălți, Spitalul de urgență din Chișinău

⁵⁹ Pe marginea încălcărilor constatate, în temeiul art. 27 din Legea cu privire la avocații parlamentari nr. 1349 din 17.10.1997, Procuraturii Generale și Ministerului Afacerilor Interne le-au fost prezentate avize cu recomandări privind măsurile ce urmează a fi întreprinse pentru repunerea imediată în drepturi a cetățenilor și propuse recomandări în vederea ameliorării comportamentului față de persoanele private de libertate și a prevenirii torturii.

⁶⁰ Statele membre ale Consiliului Europei au fost îndemnate să transforme drepturile copilului într-o prioritate politică, inclusiv prin instituirea unui mediator (Ombudsman) pentru copii, care să asigure garanții de independență și competențe necesare pentru o reală promovare a destinului copilului. În acest context, în anul 2008 a fost creat institutul „Avocatul parlamentar pentru protecția drepturilor copilului”, asistat în exercitarea atribuțiilor de Serviciul pentru protecția drepturilor copilului, în calitate de subdiviziune specializată în cadrul Centrului pentru Drepturile Omului.

⁶¹ În practică, un avocat parlamentar este responsabil de protecția drepturilor economice, sociale și culturale, iar al treilea de chestiuni ce țin de non-discriminare.

autoritățile publice centrale și locale, cu asociațiile obștești din țară și din străinătate, cu mijloacele de informare în masă, care activează în vederea promovării și protecției drepturilor copilului; elaborează proiecte ale planurilor de activitate privind promovarea drepturilor copilului, ale rapoartelor anuale și speciale privind respectarea acestor drepturi; pregătesc și difuzează materiale informative privind drepturile copilului; desfășoară alte activități ca însărcinare din partea avocatului copilului.

Avocatul parlamentar specializat în domeniul gender. În 2011, Misiunea OSCE s-a expus asupra oportunității delegării către un avocat parlamentar a atribuțiilor ce țin de garantarea respectării principiilor de egalitate de gen⁶². Astfel, a fost exprimată opinia de a numi prin intermediul Parlamentului (ca în cazul *avocatului copilului*), un avocat responsabil pe domeniul gender. Prin această modificare s-a intenționat de a oferi posibilitatea avocatului parlamentar de a depune cerere în instanța de judecată pentru a proteja persoanele discriminate (asta ar fi dus la modificarea articolului 21 alin. (1) lit. b) din Legea cu privire la egalitatea de șanse), atribuție care la acest moment îi revine numai avocatului copilului (de a iniția *ex officio* cazuri în instanță conform art.13 al Legii nr. 1349).

Avocatul parlamentar și sistemul militar. Potrivit analizelor realizate de către Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale IDIS Viitorul⁶³, o problemă stringentă în vederea respectării drepturilor omului, este că anual sunt depistate zeci de infracțiuni în cadrul Forțelor Armate, cele mai multe fiind la compartimentul relațiilor neregulate, abuzurilor și exceselor de putere. Este necesar de a introduce instituția autonomă civilă a Ombudsmanului militar, cu atribuția de promovare a drepturilor fundamentale ale membrilor forțelor armate, de asistență juridică necesară militară și recepționarea plângerilor privind violarea drepturilor militarilor⁶⁴.

f. Bugetul CpDOM. Bugetul CpDOM este parte componentă a bugetului de stat, votat de către Parlament după ce Ministerul Finanțelor și-a exprimat acordul în acest sens. Una dintre problemele majore este insuficiența resurselor financiare alocate pentru activitatea CpDOM. Astfel, pentru anul 2009 au fost alocate de la bugetul de stat (linia de buget - cheltuieli) - 312,7 mii lei⁶⁵; pentru anul 2010 - 3198,7 mii lei⁶⁶; pentru anul 2011 - 4254,8 mii lei⁶⁷, pentru anul 2012 - 4247,8 mii lei⁶⁸. Prin urmare, alocările respective sunt insuficiente pentru a acoperi necesitatea atât a CpDOM, cât și a reprezentanțelor pentru funcționare eficientă, realizarea plecărilor în teritoriu, participarea la evenimente internaționale, etc.

În acest sens, în Recomandarea sa, Sub - Comitetul ICC pentru Acreditare a constatat că ” *lipsa unei finanțări adecvate este o problemă structurală a Centrului pentru Drepturile Omului din Moldova. În ciuda eforturilor semnificative ale instituției, finanțarea insuficientă subminează capacitatea CpDOM de a angaja personal, a face uz de spații dotate și de a desfășura activități.*

⁶² Enhancing gender quality in certain legal acts of the Republic of Moldova. Based on an unofficial English translation of the Moldovan draft Law on Amendments and Addenda to some Legal Acts Warsaw, 14 March 2011, OSCE and ODIHR

⁶³ <http://www.viitorul.org/>

⁶⁴ Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul”: Auditul sistemului democratic în Republica Moldova. Antologie de studii asupra guvernării.

⁶⁵ Legea nr. 244-XVI din 21.11.2008 cu privire la bugetul de stat pe anul 2009.

⁶⁶ Legea nr. 133-XVIII din 23.12.2009 bugetului de stat pe anul 2010.

⁶⁷ Legea nr. 282 din 27.12.2011 bugetului de stat pe anul 2012

⁶⁸ Conform proiectului Legii bugetului de stat pentru anul 2012, .
[http://www.mf.gov.md/ro/actnorm/budget/proiectact/2012/.](http://www.mf.gov.md/ro/actnorm/budget/proiectact/2012/)

Centrul pentru Drepturile Omului trebuie echipat cu resurse adecvate pentru a asigura realizarea treptată și progresivă a operațiunilor de consolidare a organizației și îndeplinirea a competențelor sale. Bugetul CpDOM ar trebui să aibă, de asemenea, o linie bugetară separată pentru finanțarea Mecanismului Național pentru Prevenirea Torturii”⁶⁹.

g. Salarizare. Funcționarii CpDOM sunt salarizați în baza Legii nr.355 din 23 decembrie 2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar⁷⁰. Nivelul salariilor de funcții ale angajaților instituției, deși aceasta face parte din autoritățile publice centrale, este la nivelul salariilor de funcții ale funcționarilor autorităților publice locale la nivel de sate (comune) și este mai mic în comparație cu cele ale funcționarilor din alte autorități publice centrale. Spre exemplu, în mai multe țări europene funcțiile de administrare și de execuție de specialitate sunt asimilate cu cele din Aparatul Parlamentului. Această atenție față de motivația persoanelor care asigură activitatea avocatului parlamentar rezidă în vocația instituției⁷¹.

⁶⁹ Raportul privind respectarea drepturilor omului în Republica Moldova în anul 2010.

⁷⁰ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=315367>

⁷¹ Potrivit Raportului privind respectarea drepturilor omului în RM pentru anul 2010.

Problematica

- **CpDOM:**
- avocatul parlamentar care este numit în funcția de director al CpDOM, se confruntă cu dificultăți la realizarea atribuțiilor legale din cauza obligațiilor administrativ-tehnice zilnice.
- actuala structură administrativă a CpDOM nu corespunde cerințelor actuale de promovare și garantare a drepturilor omului în Republica Moldova.
- numărul statelor de personal atât al CpDOM, cât și al reprezentanțelor este insuficient pentru a asigura o muncă eficientă de calitate.
- clădirea CpDOM este avariată.
- politica de salarizare pentru avocații parlamentari și personalului CpDOM nu corespunde cu nivelul de responsabilitate, pregătire, implicare, calificare, impact și importanța general-socială a activității funcționarilor CpDOM.
- bugetul alocat anual este insuficient pentru activitatea CpDOM.

- **Reprezentante:**
- sunt prost dotate cu tehnică, mijloace de transport necesare pentru a efectua vizite în teritoriu.
- lipsă acută a personalului și lipsa de instruire continuă a acestora.
- lipsa mijloacelor financiare și capacităților pentru a promova activitatea reprezentanțelor și pentru colaborarea cu societatea civilă.
- reprezentanțele nu au oficii separate de cele ale administrației publice locale, ceea ce diminuează din independența administrativă, funcțională, de monitorizare.

- **MPT :**
- lipsa de resurse financiare pentru asigurarea eficientă a lucrărilor întreprinse de MPT.
- un anumit nivel de neîncredere între membrii Consiliului consultativ și avocatul parlamentar și personalul CpDOM este sesizat.
- procedura de selecție și independența personală a actualilor membri este pusă sub semnul întrebării, unii membri au deținut unele funcții oficial înainte, cum ar fi directori ai instituțiilor penitenciare sau angajați ai Ministerului Afacerilor Interne. Acesta fiind o problemă deoarece se încalcă în mod direct prevederile art. 23² din Legea cu privire la avocații parlamentari care prevede expres că „ în componența acestuia în mod obligatoriu, trebuie să fie incluși reprezentanți ai asociațiilor obștești care activează în domeniul drepturilor omului”.
- nu sunt publicate rapoarte independente de activitate ale Mecanismului de Prevenire a Torturii, datele cu privire la măsurile întreprinse de către acesta fiind compilate în rapoartele finale anuale ale CpDOM.
- din punct de vedere administrativ, legitimațiile deținute de membrii MPT nu conține informație relevantă și explicită asupra calității persoanei, astfel membrilor MPT le este uneori foarte greu de a conlucra cu organele de poliție pentru a-și realiza atribuțiile legale (nu li se acordă dreptul la accesarea informației conținute în registrele ținute de către organele de poliție cu privire la persoanele reținute).
- nu există o conlucrare între CpDOM și MPT, acestea în cele mai multe cazuri acționează independent fără a asigura suportul necesar reciproc. Totodată, membrii Consiliului nu colaborează între ei, acțiunile lor nefiind coordonate reciproc.
- nu au fost semnate contracte dintre membrii Consiliului consultativ și CpDOM pentru a legifera activitatea acestora.
- membrii Consiliului consultativ nu sunt remunerați cu diurne așa precum prevede bugetul adoptat în acest sens.

§ 2. Principii de bază ale activității avocatului parlamentar.

În activitatea lor, avocații parlamentari se conduc de principiile legalității, transparenței, echității sociale, democrației, umanismului, accesibilității, democrației pentru a asigura exercitarea funcțiilor lor conform prevederilor legale.

a. Incompatibilitatea. Principiu reglementat de legislația majorității statelor europene⁷² conform căruia, avocatul parlamentar nu are dreptul să exercite alte funcții retribuite, cu excepția activității didactice și științifice în învățământul superior și nici să dețină o funcție electivă sau publică. Principiul amintit este prevăzut în art. 8, alin. (1) din Legea nr. 1349, dispozițiile legale amintite reiterând că avocatul parlamentar trebuie să își desfășoare activitatea fără influențe colaterale.

b. Imparțialitatea. Conform acestui principiu, reglementat în art. 8, alin. (2) din Legea nr. 1349, avocații parlamentari nu au dreptul să desfășoare activitate politică, să fie membru ai vreunui partid sau organizație social-politică. Totuși, la etapa actuală în Republica Moldova unii dintre foștii și actualii avocați parlamentari au fost colaboratori ai organelor de procuratură și în mod firesc păstrează legături cu foștii colegi, chestiune care pune sub semnul întrebării imparțialitatea acestora.

c. Independența⁷³. Avocatul parlamentar este o instituție care trebuie să garanteze o atitudine de corectitudine și transparență în activitatea pe care o desfășoară, mai cu seamă pentru că aria de control pe care o deține se referă la activitatea instituțiilor publice, private, organizațiilor etc. Astfel, dispozițiile art. 1, alin. (1) din Legea nr.1349, prevăd că aceștia sunt independenți față de deputații Parlamentului, Președintele Republicii, autoritățile publice centrale și locale, persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile, nefiind obligați să se supună unor instrucțiuni sau dispoziții care emană de la alte autorități. Totuși, pornind de la faptul că este numit de Parlament, mandatul acestuia este oarecum supus unei influențe politice. De aceea există riscul ca pe parcursul activității sale să fie "penalizat" politic prin nedesemnarea acestuia pentru un mandat viitor⁷⁴.

Totodată, imixtiunea în activitatea avocaților parlamentari cu scopul de a influența deciziile acestora asupra unor sesizări concrete, ignorarea intenționată de către persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile a sesizărilor și neîndeplinirea recomandărilor avocaților parlamentari, precum și împiedicarea sub oricare altă formă a activității acestora atrag după sine răspundere în conformitate cu legislația (Codul Contravențiilor Administrative la art. 320 stabilește că *"aceasta se sancționează cu amendă de la 20 la 30 de unități convenționale aplicată persoanei fizice, cu amendă de la 75 la 100 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere"*).

d. Imunitatea. Scopul principal fiind protecția avocaților parlamentari de presiunile exercitate prin acușări nemotivate, aduse pentru a influența, direct sau indirect, modul de gândire al acestora. Astfel, potrivit art. 12, alin. (3) din Legea nr.1349, aceștia nu pot fi trași la răspundere penală sau administrativă, nu pot fi reținuți, arestați, percheziționați, supuși

⁷² România, Federația Rusă, Uzbekistan, Malta, Macedonia, Finlanda etc.

⁷³ Principiu regăsit în legislațiile din România, Republica Moldova, Suedia, Bosnia, Herțegovina, Letonia, Lituania, Spania, Portugalia etc.

⁷⁴ Această situație a fost deja întâlnită în Republica Moldova. În perioada 2002-2004, raporturile semnate de CpDOM au produs reacții negative deputaților comuniști care au votat împotriva acordării mandatului secund unor avocați parlamentari. <http://report.globalintegrity.org/Moldova/2008/scorecard/69>.

controlului personal fără acordul prealabil al Parlamentului, cu excepția cazurilor de infracțiune flagrantă.

e. Inviolabilitatea. Art. 12 alin. (1) din Legea nr. 1349, prevede că inviolabilitatea avocatului parlamentar se extinde asupra locuinței și localului său de serviciu, asupra mijloacelor de transport și de telecomunicație folosite de acesta, asupra corespondenței, documentelor și averii personale.

f. Inamovibilitatea. Se subînțelege din conținutul Legii nr. 1349 însă, în opinia doctinarilor, Legea privind avocații parlamentari din Republica Moldova ar trebui să fie completată cu un articol referitor la principiul amintit, care să fie reglementat expres. Aceștia propun următorul conținut al articolului: "Avocații parlamentari, pe parcursul exercitării atribuțiilor sale, sunt inamovibili, adică nu pot fi impuși să-și înceteze activitatea înainte de termen, cu excepția cazurilor prevăzute de lege"⁷⁵.

g. Democrație. Avocatul acționează în cadrul exercitării activității zilnice în conformitate cu principiul respectării drepturilor omului, respectării principiilor de gender, a statului de drept etc.

h. Confidențialitate. Avocatul parlamentar este obligat să nu divulge informațiile confidențiale, precum și datele cu caracter personal, care i-au fost comunicate în cadrul activității sale, decât cu consimțământul persoanei la care acestea se referă.

i. Publicitate și transparență. Avocatul parlamentar face publice, în mod periodic, rapoartele întocmite în urma vizitelor în locurile unde se află sau se pot afla persoane private de libertate, precum și răspunsurile autorităților corespunzătoare, totodată face publice rapoartele de activitatea anuale, și raportul general cu privire la situația respectării drepturilor omului la nivel național.

j. Remediere eficiente. Avocatul parlamentar are funcția de a repune în drepturi persoana a cărei drepturi au fost încălcate, precum și de a propune mecanisme funcționale și măsuri necesare pentru redresarea situației fiecărei persoane.

Problematica

- respectarea principiului independenței este greu de garanta pentru că nu există nici un mecanism care să asigure neaplicarea "sanctiunilor politice" din partea Parlamentului (din moment ce acesta ia decizia în mod individual cu privire la demiterea din funcție a avocatului parlamentar).
- legislația nu prevede mecanisme eficiente pentru asigurarea respectării principiului imparțialității - din moment ce avocații parlamentari vin din mediul procuraturii, sau altor organe de drept.
- sunt cazuri în care principiul transparenței nu este respectat de către avocatul parlamentar, CpDOM, Consiliul consultativ, dar și instituțiile însărcinate cu numirea avocaților parlamentari (nepublicarea rapoartelor de activitate, nesupunerea rapoartelor de activitate la dezbatere publică, inexistența paginilor web a reprezentanțelor, lipsa de transparență a activității acestora, lipsa de vizibilitate etc.).

⁷⁵Idem.

§ 3. Relația inter-instituțională dintre avocatul parlamentar și alte instituții cheie.

a. Relația dintre avocatul parlamentar și Parlament.

Parlamentul are o pondere importantă în activitatea și dezvoltarea instituției avocatului parlamentar. Astfel, avocatul parlamentar este numit sau revocat din funcție de către Parlament, prezintă anual rapoarte (art. 35) atât de activitate, cât și despre situația respectării drepturilor omului la nivel național, conlucrează cu Comisia pentru drepturile omului din cadrul Parlamentului, etc. Deși unul dintre principiile descrise mai sus este cel al independenței funcționale, totuși față de Parlament există o independență instituțională.

Totodată, Parlamentul are o influență directă și asupra constituirii și funcționării CpDOM, reglementând structura și modul de finanțare a acestuia în Regulamentul de funcționare (art. 35), desemnând directorul CpDOM la propunerea Președintelui Parlamentului (art. 36) ori aprobând proiectul bugetului CpDOM concomitent cu bugetul de stat (art. 37 alin. 3).

Cât privește *încetarea mandatului* avocatului parlamentar, conform art. 9 alin. (1) unul dintre motive este retragerea încrederii de către Parlament⁷⁶. Propunerea de retragere a încrederii poate fi înaintată de Președintele Republicii Moldova ori de cel puțin 20 de deputați în Parlament în cazul când :

- se încalcă obligațiile prevăzute la art. 26 (să fie corect și amabil în relațiile cu petiționarii și cu alte persoane; să garanteze nedivulgarea secretului de stat și a altor informații și date ocrotite de lege, să nu divulge informațiile confidențiale, precum și datele cu caracter personal, care i-au fost comunicate în cadrul activității sale, decât cu consimțământul persoanei la care acestea se referă; să se abțină de la orice acțiuni neconforme cu demnitatea de avocat parlamentar);
- rămâne definitivă o sentință de condamnare;
- rămânerea definitivă a actului de constatare prin care s-a stabilit emiterea/adoptarea de către avocatul parlamentar a unui act administrativ sau încheierea unui act juridic cu încălcarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese;
- nerespectarea de cerințe stabilite la art. 8 alin. 3 (cu privire la încetarea activității incompatibile cu statutul pe care îl deține).

În același context, Comisia pentru drepturile omului, ca subdiviziune a Parlamentului este implicată direct în modul de desemnare (art. 5 alin. (3) și demitere din funcție (art. 9 alin. (5) a avocaților parlamentari prin prezentarea avizelor argumentate asupra fiecărui candidat în ambele situații.

Cu referire la exercitarea atribuțiilor avocatului parlamentar prin prisma interacțiunii cu Parlamentul, art. 29 lit. a) prevede că acesta urmează să prezinte Parlamentului propuneri în vederea perfecționării legislației în vigoare în domeniul asigurării drepturilor și libertăților omului.

Totodată, Parlamentul reprezintă o instituție care poate să asigure o intervenție eficientă în vederea apărării drepturilor omului. Astfel, în cazul în care se constată încălcări în masă sau grave ale drepturilor și libertăților constituționale ale omului, avocatul parlamentar are

⁷⁶ Hotărârea privind retragerea încrederii de către Parlament se adoptă cu votul a 2/3 din deputații aleși, cu excepția cazului prevăzut la alin. (4) lit. b) în care hotărârea se adoptă cu votul majorității deputaților prezenți.

dreptul să prezinte un raport la una din ședințele Parlamentului, precum și să propună *instituirea unei comisii parlamentare* care să cerceteze aceste fapte (art. 30 alin. (1) Legea nr. 1349). Or, în aceeași măsură dacă avocații parlamentari constată că este necesară prezența lor atunci când o chestiune ce ține de respectarea drepturilor omului este pusă în discuție în Parlament, aceștia pot asista la ședințele parlamentului și ale guvernului, precum au dreptul să ia cuvântul (art. 30 alin. 2).

La etapa actuală, nu a fost exercitat dreptul de constituire a comisiilor parlamentare, totodată nu există date cu privire la frecvența participării avocatului parlamentar la lucrările Parlamentului și ale Cabinetului de miniștri, precum și la cazurile de intervenție pentru a pune în dezbatere anumite probleme legate de respectarea drepturilor omului.

Totodată, este de menționat faptul că timp de 2 ani nu a fost audiat în plenul Parlamentului raportul cu privire la situația respectării drepturilor omului. Astfel, este lesne de înțeles că atitudinea iresponsabilă a Parlamentului de a-și onora obligațiile cu privire la audițiile necesare în cazul raportului amintit duce la diminuarea importanței și impactului instituției avocatului parlamentar. Astfel, prin această neglijență se evidențiază lipsa de interes a legislativului vis-a-vis de problema respectării drepturilor omului în RM.

b. Curtea Constituțională

Confort art. 31 a Legii nr. 1349, avocatul parlamentar are dreptul de a sesiza Curtea Constituțională în vederea controlului constituționalității legilor și hotărârilor Parlamentului, decretelor președintelui, hotărârilor și dispozițiilor Guvernului, acest drept fiind reconfirmat și de art. 135 alin. (1) lit. a) din Constituția RM, art. 25 lit. i)⁷⁷ din Legea nr. 317 din 13.12.1994 cu privire la Curtea Constituțională, art. 38 lit. i)⁷⁸ din Codul jurisdicției constituționale nr. 502 din 16.06.1995. Astfel, avocatul parlamentar este unul dintre subiectele cu drept de contestare, fapt care permite o abordare sistemică a problemelor legate de respectarea drepturilor omului în Republica Moldova⁷⁹. Aceasta prerogativă de sesizare este un garant de intervenție a avocatului parlamentar în cazul în care este constatată lipsa de corespundere a unui act normativ cu prevederile constituționale referitoare la respectarea drepturilor omului, și trebuie fortificată prin aplicarea corespunzătoare.

Conform datelor făcute publice de către CpDOM, au fost depuse sesizări cu privire la controlul constituționalității:

- Hotărârii Parlamentului nr. 23 din 25.09.2005 privind eliberarea din funcția de director al Serviciului de Informații și Securitate, privind declararea neconstituționalității sintagmei „orice membru” cuprinse în art.10 alin.(1) al Legii cu privire la colegiul disciplinar și răspundere disciplinară a judecătorilor nr.950-XIII din 19.07.96, în partea ce ține de dreptul Procurorului General, membru de drept al Consiliului Superior al Magistraturii de a intenta proceduri disciplinare⁸⁰,

⁷⁷ Articolul 25. Subiecții cu drept de sesizare.

⁷⁸ Articolul 38. Subiecții cu drept de sesizare.

⁷⁹ Conform datelor statistice care sunt disponibile cu referire la activitatea CpDOM, au fost depuse contestații la Curtea Constituțională în număr de/ corespunzător anului : 2011-11 sesizări, 2010- 28 sesizări, 2009-5 sesizări,2008-10 sesizări.

⁸⁰ În opinia avocatului parlamentar sintagma „orice membru” cuprinsă în art.10 alin.(1) al Legii cu privire la colegiul disciplinar și răspundere disciplinară a judecătorilor, oferind dreptul Procurorului General, membru de drept al Consiliului Superior al Magistraturii de a intenta proceduri disciplinare contravine următoarelor dispoziții constituționale și internaționale:

Constituția Republicii Moldova:

- unor dispoziții din art. VII din Legea nr.56 din 09.06.2011 pentru modificarea și completarea unor acte legislative⁸¹ (în redacția anterioară intrării în vigoare a art. VII din Legea nr.56 din 09.06.2011, articolul 4 din Legea nr. 289 din 22.07.2004 statua că plata prestațiilor de asigurări sociale se efectuează integral de la bugetul asigurărilor sociale de stat. Iar prin Legea nr.56 a fost modificată modalitatea de plată a indemnizației pentru incapacitate temporară de muncă cauzată de boli obișnuite sau de accidente nelegate de muncă, cu excepția cazurilor de tuberculoză, de SIDA, de cancer de orice tip sau de apariția riscului de întrerupere a sarcinii, precum și plata indemnizației pentru incapacitate temporară de muncă femeilor gravide care se află la evidență în instituțiile medico-sanitare. Concomitent, prin modificarea art.13 din Legea precizată a fost diminuat, fără argumentare corespunzătoare, cuantumul lunar al indemnizației pentru incapacitate temporară de muncă stabilit în procente din venitul mediu lunar, calculat în baza art. 7 – în cazul unui stagiu de cotizare de peste 8 ani, de la 100% la 90 %.).
- controlul constituționalității cuvântului “cinci” din alin. (4) art. 3 al Legii cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii nr. 947 din 19.07.1996. În opinia avocatului parlamentar componența actuală a Consiliului Superior al Magistraturii vine în contradicție cu următoarele dispoziții constituționale: Art. 6 din Constituție, conform căruia în Republica Moldova puterea legislativă, executivă și judecătorească sunt separate și colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin, potrivit prevederilor Constituției, art. 20 alin. (1) din Constituție, conform căruia orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime, art. 116 alin. (1) din Constituție, conform căruia judecătorii instanțelor judecătorești sunt independenți, imparțiali și inamovibili, potrivit legii.

Este de remarcat că CpDOM nu dispune de o a sinteză generală asupra exercitării dreptului avocatului parlamentar de a sesiza Curtea Constituțională, în acest caz nu este disponibilă nici o a analiză calitativă a sesizărilor (obiectul sesizării, pretențiile, măsurile solicitate), rezultatelor obținute în urma sesizărilor precum și deciziile Curții Constituționale în asemenea cazuri.

c. Autoritățile administrației publice locale (APL). Pe lângă atribuția avocatului parlamentar de control asupra activității APL, CpDOM colaborează cu APL în vederea promovării drepturilor omului prin organizarea lecțiilor publice (cu participarea primarilor, a președinților de raion, etc.). În acest sens, a fost elaborat manualul “Manualul Funcționarului Public în domeniul Drepturile Omului” (ediția 2009, 2011). Totodată, reprezentanțele au

Art.20 al.1 „Orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime”.

Art. 21 „Orice persoană acuzată de un delict este prezumată nevinovată până când vinovăția sa va fi dovedită în mod legal, în cursul unui proces judiciar public, în cadrul căruia i s-au asigurat toate garanțiile necesare apărării sale”

Art. 26 al.1 „Dreptul la apărare este garantat”

Art.116 al.1 „Judecătorii instanțelor judecătorești sunt independenți, imparțiali și inamovibili, potrivit legii”.

Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentalele omului:

⁸¹ Astfel, comparând prevederile care reglementează garanțiile cetățenilor la asigurare în caz de boală introduse în Legea privind indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale prin art. VII din Legea nr. 56 din 09.06.2011, cu cele precedente intrării în vigoare a Legii contestate, rezultă că garanțiile cetățenilor în caz de incapacitate temporară de muncă cauzată de boli obișnuite sau de accidente nelegate de muncă au fost diminuate .

obligația de a colabora cu aceste instituții în cazul depistării cazurilor de încălcare a drepturilor omului⁸².

d. Societatea civilă. Deși acest parteneriat este destul de vulnerabil, totuși în ultima perioadă s-au înregistrat mici progrese. Astfel, CpDOM colaborează activ în domeniul protecției drepturilor persoanelor cu dezabilități și a protecției minorităților sexuale cu organizații din cadrul societății civile prin schimb de informații etc. Totodată, în 2011 CpDOM a inițiat un premiu pentru societatea civilă “Premiul avocatului parlamentar în domeniul drepturilor omului”, decernat anual⁸³.

Cât ține de garanțiile legale, cu privire la fortificarea parteneriatului dintre aceste instituții, (art. 25 Legea nr. 1349) în procesul examinării cererii și controlului, precum și al efectuării vizitelor preventive în locurile unde se află sau se pot afla persoane private de libertate, avocatul parlamentar este în drept să aibă acces liber la asociații obștești; să atragă, la efectuarea vizitelor preventive specialiști și experți independenți din diferite domenii, inclusiv juriști, medici, psihologi, reprezentanți ai asociațiilor obștești; să colaboreze cu mijloacele de informare în masă, precum și cu asociațiile obștești care activează în domeniul protecției drepturilor omului atât în țară, cât și peste hotare.

Totodată, conform art. 33 din Legea nr. 1349, avocații parlamentari desfășoară o activitate de propagare a cunoștințelor în domeniul apărării drepturilor și libertăților constituționale ale omului. În acest scop, avocații parlamentari pregătesc și difuzează în rândul populației materiale informative despre drepturile omului, colaborează cu asociațiile obștești neguvernamentale și cu organizațiile care practică activitate de apărare a drepturilor omului în țară și peste hotare, precum și cu mass-media.

e. Alte instituții. Conform principiilor generale, avocatul parlamentar este în drept să solicite participarea oricărui organ în organizarea controlului circumstanțelor care urmează a fi elucidate, parvenite odată cu înaintarea petiției. Astfel, orice autoritate este obligată în a colabora cu avocatul parlamentar, anumite autorități fortificând aceste relații prin documente de parteneriat speciale. În acest sens, CpDOM și-a consolidat relațiile de cooperare cu Ministerul Afacerilor Interne, semnând la 25 mai 2010, un protocol de colaborare conform căruia toate comisariatele de poliție au fost informate cu privire la modul de funcționare, structura și statutul mecanismului național de prevenire, drepturilor persoanelor reținute, incluzând drepturile persoanelor care au fost supuse actelor de tortură din partea agenților de poliție.⁸⁴ Astfel, în 42 de raioane au fost instalate panouri de informare a cetățenilor despre CpDOM și mecanismul național de prevenire.

c. Efectuarea controlului. Una dintre atribuțiile de bază este supravegherea activității instituțiilor publice, private cu privire la respectarea drepturilor omului. Totodată este de remarcat, că în urma efectuării controlului respectiv sunt întocmite acte de reacționare care prevăd măsuri ce trebuie întreprinse de către aceste instituții pentru a redresa situația victimelor încălcării drepturilor omului.

⁸²Cel mai recent caz fiind, încercarea de remediere a situației de epidemie de tuberculoză din raionul Cahul, <http://www.ombudsman.md/md/newslst/1211/1/5509/>.

⁸³ În anul 2011, premiul a fost decernat Asociației « Olimpiicii speciali ».

⁸⁴ Consideration of reports submitted by States parties under article 19 of the Convention. Follow-up responses of Moldova to the concluding observations of the Committee against Torture (CAT/C/MDA/CO/2).

Conform Legii nr. 1349, avocatul parlamentar își exercită controlul asupra: autorităților publice centrale; autorităților publice locale; instituțiilor; organizațiilor; întreprinderilor, indiferent de tipul de proprietate; asociațiilor obștești; persoanelor cu funcție de răspundere de toate nivelele.

Problematica

- în ultimii doi ani, raportul cu privire la respectarea drepturilor omului nu a fost audiat în plenul Parlamentului, fiind prezentat doar în Comisia pentru drepturile omului, lucru care denotă o atitudine delăsătoare față de avocatul parlamentar și lipsa intenției de a îmbunătăți situația drepturilor omului în Republica Moldova.
- raportul nu conține o componentă cu privire la monitorizarea aplicării recomandărilor efectuate de către avocatul parlamentar. Din această cauză nu este clar ce au întreprins autoritățile pentru a redresa situația la capitolul protecției drepturilor omului.
- autoritățile publice sunt foarte slab pregătite din punct de vedere tehnic și al instruirii pentru a acorda suportul necesar instituției avocatului parlamentar și reprezentanțelor acesteia.
- parteneriatul cu societatea civilă este foarte slab dezvoltat și este mai mult unul declarativ. Aceasta nu este consultată, implicată la realizarea raportului întocmit de avocatul parlamentar, nu există instituit un comitet de asistență pentru avocatul parlamentar compus din reprezentanții societății civile care ar putea realiza expertize, analize de politici publice în colaborare cu CpDOM etc. Totodată, pe alocuri ambele instituții au o percepere negativă asupra activității reciproce, ceea ce duce la lipsa comunicării și colaborării eficiente.
- colaborarea cu Ministerul Afacerilor Interne este greoaie cât privește activitatea membrilor consiliului consultativ. Deși conform prevederilor legii aceștia pot vizita lucrurile de detenție fără înștiințare prealabilă, au acces liber la informația ce ține de persoanele reținute – în realitatea aceste drepturi sunt cu greu respectate de colaboratorii MAI etc.

§ 4. Atribuții și competențe ale avocatului parlamentar.

a. Examinarea petițiilor parvenite de la cetățeni cu privire la încălcarea drepturilor omului. Avocații parlamentari examinează sesizările cetățenilor Republicii Moldova, cetățenilor străini și apatrizilor care locuiesc permanent sau se află temporar pe teritoriul ei, ale căror drepturi și libertăți au fost încălcate în Republica Moldova (art. 13 alin. (1)). Avocatul parlamentar pentru protecția drepturilor copilului examinează petiții privind protecția drepturilor copilului și, în limitele competenței, este în drept să acționeze din proprie inițiativă.

Condiții de admisibilitate a cererilor. Cererile sunt prezentate avocatului parlamentar în scris în limba de stat sau într-o altă limbă, în conformitate cu Legea cu privire la funcționarea limbilor vorbite pe teritoriul Republicii Moldova și sunt semnate de către petiționar indicându-se numele, prenumele (prenumele și patronimicul), precum și domiciliul acestuia. În condiția în care nu vor fi respectate aceste criterii cererea va fi considerată anonimă și nu va fi supusă examinării. Cererile adresate avocatului parlamentar sunt scutite de taxa de stat. Cererea se depune până la expirarea unui an din ziua încălcării presupuse a drepturilor și

libertăților constituționale ale petiționarului sau din ziua când petiționarul a aflat despre presupusa încălcare.

După primirea cererii, și după examinarea dacă aceasta corespunde condițiilor legale de admisibilitate, avocatul parlamentar este în drept:

- să accepte cererea spre examinare;
- să respingă cererea, explicând petiționarului procedura pe care acesta este în drept să o folosească pentru a-și apăra drepturile și libertățile;
- să remită cererea organelor competente pentru a fi examinată în conformitate cu Legea cu privire la petiționare.

În termen de 10 zile, avocatul parlamentar înștiințează petiționarul că cererea lui este acceptată spre examinare, este remisă organelor competente sau este respinsă, indicând motivele respingerii. Refuzul de a accepta cererea spre examinare nu poate fi atacat. Sesizarea repetată se acceptă spre examinare numai în cazul apariției unor circumstanțe noi. Dacă, în urma examinării cererii, s-a constatat că faptele expuse în ea nu s-au adevărit și nu au fost încălcate drepturile și libertățile constituționale ale petiționarului, avocatul parlamentar ia o decizie argumentată privind respingerea cererii. Decizia de respingere a cererii nu poate fi atacată.

Competența *ratione materiae*. Avocații parlamentari examinează cererile privind deciziile sau acțiunile (inacțiunile): autorităților publice centrale și locale; instituțiilor, organizațiilor și întreprinderilor, indiferent de tipul de proprietate; asociațiilor obștești; persoanelor cu funcții de răspundere de toate nivelurile care, conform opiniei petiționarului, au încălcat drepturile și libertățile sale constituționale. Nu fac obiectul activității avocaților parlamentari plângerile al căror mod de examinare este prevăzut de legislația de procedură penală, legislația de procedură civilă, legislația cu privire la contravențiile administrative și de legislația muncii⁸⁵.

Procedura de examinare. Primind cererea spre examinare, avocatul parlamentar este în drept să solicite concursul organelor și persoanelor cu funcții de răspundere respective în organizarea controlului circumstanțelor care urmează a fi elucidate și să controleze faptele expuse în cerere. Totuși, controlul nu poate fi încredințat organului sau persoanei cu funcții de răspundere ale cărei decizii sau acțiuni (inacțiuni) sunt atacate.

Astfel, avocatul parlamentar are dreptul la audiență peste rând la conducători și la alte persoane cu funcții de răspundere ale autorităților publice centrale și locale, ale organelor de drept, instituțiilor, organizațiilor și întreprinderilor, indiferent de tipul de proprietate, asociațiilor obștești, comisariatelor de poliție și locurilor de detenție din cadrul acestora, instituțiilor penitenciare, izolatoarelor de detenție provizorie, unităților militare, centrelor de plasament al imigranților sau al solicitanților de azil, instituțiilor care acordă asistență socială, medicală sau psihiatrică, școlilor speciale pentru minori cu devieri de comportament și ale altor instituții similare.

⁸⁵ Persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile sunt obligate să prezinte avocatului parlamentar materialele și documentele solicitate, oricare altă informație, necesare pentru exercitarea atribuțiilor acestuia, în cel mult 10 zile de la data solicitării, dacă în solicitare nu se prevede un alt termen.

b. Atribuția de sancționare. În baza rezultatelor examinării cererii, avocatul parlamentar, de asemenea, este în drept (art. 28, Legea nr. 1349):

- să adreseze în instanța de judecată o cerere în apărarea intereselor petiționarului ale cărui drepturi și libertăți constituționale au fost încălcate;
- să intervină pe lângă organele corespunzătoare cu un demers pentru intentarea unui proces disciplinar sau penal în privința persoanei cu funcții de răspundere care a comis încălcări ce au generat lezarea considerabilă a drepturilor și libertăților omului;
- să intenteze proces administrativ împotriva persoanelor care au săvârșit contravenția prevăzută la articolul 174¹⁹ din Codul cu privire la contravențiile administrative (normă care nu mai corespunde realității datorită intrării în vigoare a noului Cod contravențional al RM în 2008).
- să sesizeze persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile asupra cazurilor de neglijență în lucru, de încălcare a eticii de serviciu, de târăgănare și birocratism.

Din păcate la acest capitol nu sunt date accesibile cu referire la demersurile pentru aplicarea sancțiunilor (disciplinare) formulate de avocatul parlamentar, și prezentarea publică a apelurilor respective.

c. Funcția de mediator. Avocatul parlamentar, fiind mediator, face tot posibilul pentru a soluționa plângerile prin concilierea părților și căutarea unei soluții reciproc acceptabile. Concilierea poate avea loc în orice etapă de examinare a cererii și, la solicitarea părților, se poate finaliza prin semnarea unui acord corespunzător. Concilierea părților constituie temei pentru încetarea procesului intentat în legătură cu sesizarea. Avocații parlamentari de cele mai dese ori participă la medierea conflictelor de muncă prin prisma garanției pentru un trai decent.

d. Mecanismul național de prevenire a torturii. În scopul asigurării protecției persoanelor împotriva torturii și a altor tratamente sau pedepse crude, inumane sau degradante, avocatul parlamentar, membrii Consiliului consultativ și alte persoane care îi însoțesc efectuează periodic vizite preventive în locurile unde se află sau se pot afla persoane private de libertate, plasate la dispoziția unui organ de stat sau la indicația acestuia, sau cu acordul ori consimțământul său tacit (se înțelege orice formă de plasare a persoanei într-un loc de detenție de stat sau privat, la ordinul oricărui organ judiciar, administrativ sau al altui organ, în calitate de pedeapsă, sancțiune, măsură procesuală de constrângere, măsură de siguranță, precum și ca rezultat al dependenței față de o îngrijire acordată sau în baza oricărui alt motiv, loc pe care persoana respectivă nu are dreptul să-l părăsească din proprie inițiativă)⁸⁶.

e. Audiențe cu petiționarii. Scopul acestor audiențe constă în depistarea încălcărilor care pot fi investigate/soluționate de instituție, în acest caz apelantului fiindu-i recomandat adresarea unei cereri prin completarea unui model tipizat. În cazul în care problema abordată se află în afara mandatului avocatului parlamentar cetățeanul este îndrumat spre organul competent, concomitent beneficiind și de o consultație în domeniu.

⁸⁶ Se interzice ordonarea, aplicarea, permiterea sau tolerarea oricărui tip de sancțiune, precum și prejudicierea în alt mod a unei persoane sau organizații, pentru comunicarea oricărei informații, veridice sau false, avocatului parlamentar, membrilor consiliului consultativ și altor persoane care îi însoțesc în exercitarea funcției de prevenire a aplicării torturii sau a altor tratamente sau pedepse crude, inumane sau degradante.

f. Formularea avizului /recomandărilor către persoanele vizate. În situațiile în care se constată unele încălcări ale drepturilor petiționarului, avocatul parlamentar prezintă organului sau persoanei cu funcții de răspundere respective ale cărei decizii sau acțiuni (inacțiuni), după părerea sa, încalcă drepturile și libertățile constituționale ale omului un aviz care va conține recomandări privind măsurile ce urmează a fi luate pentru repunerea imediată în drepturile încălcate a petiționarului și încunoștințează despre aceasta petiționarul. În cazul în care avocatul parlamentar nu este de acord cu măsurile întreprinse, el este în drept să se adreseze organului superior pentru luarea măsurilor de executare a recomandărilor cuprinse în aviz.

În activitatea sa de prevenire a torturii și a altor tratamente și pedepse crude, inumane sau degradante, avocatul parlamentar va prezenta autorității sau persoanei cu funcție de răspundere corespunzătoare recomandările sale în vederea ameliorării comportamentului față de persoanele private de libertate, a condițiilor de detenție și a prevenirii torturii. În cazul în care avocatul parlamentar nu este de acord cu măsurile întreprinse, el este în drept să se adreseze unui organ ierarhic superior pentru luarea măsurilor corespunzătoare în vederea executării recomandărilor cuprinse în avizul său și/sau să informeze opinia publică, inclusiv să divulge numele persoanelor autorizate să acționeze în numele acelei autorități. Totodată, ignorarea intenționată de către persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile a sesizărilor și neîndeplinirea recomandărilor avocaților parlamentari, precum și împiedicarea sub oricare altă formă a activității acestora atrag după sine răspundere în conformitate cu Codul Contravențiilor Administrative, care la art. 320 prevede că " *ignorarea intenționată de către persoana cu funcție de răspundere a sesizării și neîndeplinirea recomandărilor date de avocatul parlamentar, împiedicarea sub orice altă formă a activității acestuia se sancționează cu amendă de la 20 la 30 de unități convenționale aplicată persoanei fizice, cu amendă de la 75 la 100 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere* ⁸⁷". Aceasta normă însă având o aplicabilitate foarte redusă în practică.

g. Raportarea către Parlament cu privire la situația respectării drepturilor omului. În baza analizei datelor privind încălcarea drepturilor și libertăților constituționale ale cetățenilor și în baza rezultatelor examinării cererilor, precum și în urma efectuării vizitelor preventive în locurile unde se află sau se pot afla persoane private de libertate, avocatul parlamentar este în drept: să prezinte Parlamentului propuneri în vederea perfecționării legislației în vigoare în domeniul asigurării drepturilor și libertăților omului. Totodată, acesta este în drept să remită autorităților publice centrale și locale obiecțiile și propunerile sale de ordin general referitoare la asigurarea drepturilor și libertăților constituționale ale cetățenilor, la îmbunătățirea activității aparatului administrativ precum și la alte aspecte.

h. Funcția de promovare a drepturilor omului în societate. Avocații parlamentari desfășoară activitatea de propagare a cunoștințelor în domeniul apărării drepturilor și libertăților constituționale ale omului. În acest scop, avocații parlamentari pregătesc și difuzează în rândul populației materiale informative despre drepturile omului, colaborează cu asociațiile obștești neguvernamentale și cu organizațiile care practică activitatea de apărare a drepturilor omului în țară și peste hotare, precum și cu mass-media. Instituția avocatului parlamentar este pasivă în domeniul organizării conferințelor de presă pentru sensibilizarea opiniei publice despre situația respectării drepturilor omului în RM.

⁸⁷ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=330333>.

Avocații parlamentari și atitudinea cu privire la "interzicerea discriminării". În contextul evenimentelor legate de promovarea Legii privind prevenirea și combaterea discriminării, conform actului de reacționare din data de 23.09.2011, avocatul parlamentar Anatolie Munteanu exprimă poziția fermă în susținerea toleranței în societate apelând la explicațiile jurisprudențiale (CEDO) despre dreptul la respectarea dreptului la viața privată și la viața de familie, făcând referință la fenomenul de acceptare socială a persoanelor din grupurile minorităților sexuale. Astfel, în opinia acestui, *"statul prin mecanismele sale are dreptul și obligația de a interveni pentru asigurarea drepturilor și libertăților omului și echilibrului durabil privind accesul la cele mai diverse raporturi sociale, inclusiv prin cultivarea simțului toleranței ca trăsătură a ființei umane. În așa condiții, ținând cont de angajamentele asumate prin ratificarea anumitor standarde internaționale, dar și în contextul mai multor recomandări adresate Guvernului - Recomandarea nr. (2010) 5 și (2010) 6 a Comitetului de Miniștri cu privire la măsurile de combatere a discriminării pe motive de orientare sexuală sau identitate de gen încurajez și susțin autoritățile guvernamentale în promovarea legilor cu menire a de a asigura o reală garanție a drepturilor omului"*.⁸⁸

În contextul ultimelor evenimente de emiteră a Hotărârii consiliului Municipiului Bălți care prevede interzicerea oricărei forme de propagandă homosexuală pe teritoriul municipiului Bălți și care constituie un precedent grav de încălcare a drepturilor minorităților sexuale, avocatul Tudor Lazăr a declarat *"asemenea altor forme de discriminare și intoleranță, cum ar fi rasismul, xenofobia, islamofobia sau antisemitismul, homofobia este inacceptabilă într-un stat democratic, de drept, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui reprezintă valori supreme și sunt garantate. Am constatat cu stupeoare, din sursele mass-media, că Consiliul municipal Bălți a votat astăzi, 23 februarie, un proiect de decizie care interzice „desfășurarea acțiunilor homosexualilor”, „propaganda agresivă a minorităților sexuale în municipiul Bălți” și „declară teritoriul municipiului drept zonă de susținere deosebită a Bisericii Ortodoxe din Moldova. Condamn cu fermitate această decizie și solicit autorităților de resort să se autosesizeze pe acest caz, întru considerarea acesteia a fi pasibilă, anulării"*⁸⁹. Totuși, nu este clar dacă a fost expediat autorităților din Bălți un act de sesizare corespunzător, și ce măsuri concrete au fost recomandate cu respectarea procedurii legale.

Avocatul parlamentar și pedeapsa prin castrarea chimică forțată a persoanelor condamnate pentru pedofilie și viol în circumstanțe agravante. Avocatul parlamentar, Anatolie Munteanu apreciază modificările operate la codul penal drept o acțiune de sporire a protecției copiilor și a siguranței lor împotriva exploatării și abuzului sexual. În același timp, acesta menționează, că, *"caracterul obligatoriu al măsurii de siguranță propusă ridică mari probleme în raport cu normele constituționale și standardele internaționale, în special cu riscul de a fi considerat tratament inuman și degradant. Astfel, obligativitatea aplicării măsurii de siguranță stipulată, atingând un anumit grad de severitate, vine în contradicție directă cu prevederile art. 24 din Constituție, ale art. 3 din CEDO, care prevăd că nimeni nu poate fi supus torturii, nici pedepselor sau tratamentelor inumane și degradante"*⁹⁰. Prin urmare, mesajul avocatului parlamentar nu este foarte clar: fie acesta susține modificările în lege, fie le condamnă argumentând cu norme din textele legale naționale și internaționale. Totodată, se mai specifică în comunicat că, Parlamentul nu a solicitat un aviz de la CpDOM cu privire la

⁸⁸ <http://www.ombudsman.md/md/doc2309/>

⁸⁹ <http://www.ombudsman.md/md/newslst/1211/1/5502/>

⁹⁰ <http://www.ombudsman.md/md/newslst/1211/1/5525/>

oportunitatea, legalitatea și rezonabilitatea unei astfel de pedepse din perspectiva respectării drepturilor omului, fapt care confirmă din nou atitudinea neglijentă a forului legislativ cu privire la importanța, ponderea și impactul avocatului parlamentar în societate.

i. Drepturile avocatului parlamentar. În procesul *examinării cererii și controlului*, din proprie inițiativă, al semnalelor despre încălcarea drepturilor și libertăților omului, precum și al *efectuării vizitelor preventive* în locurile unde se află sau se pot afla persoane private de libertate, avocatul parlamentar este în drept:

- să aibă **acces liber** la toate autoritățile publice centrale și locale, să asiste la ședințele lor, inclusiv la ședințele organelor colegiale ale acestora; precum și să aibă acces liber la instituții, organizații și întreprinderi, indiferent de tipul de proprietate, asociații obștești, în comisariate de poliție și locurile de detenție din cadrul acestora, în instituții penitenciare, în izolatoare de detenție provizorie, în unități militare, în centre de plasament al imigranților sau al solicitanților de azil, în instituții care acordă asistență socială, medicală sau psihiatrică, în școli speciale pentru minori cu devieri de comportament și în alte instituții similare;
- **să solicite și să primească** de la autoritățile publice centrale și locale, de la persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile informațiile, documentele și materialele necesare pentru exercitarea atribuțiilor. Persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile sunt obligate să prezinte avocatului parlamentar materialele și documentele solicitate, oricare altă informație, necesare pentru exercitarea atribuțiilor acestuia, în cel mult 10 zile de la data solicitării, dacă în solicitare nu se prevede un alt termen;
- să aibă **acces nelimitat** la orice **informație** privind tratamentul și condițiile de detenție ale persoanelor private de libertate;
- să **primească explicații** de la persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile asupra chestiunilor ce urmează a fi elucidate ;
- să **sesizeze instituțiile de stat** respective pentru a efectua investigații de expertiză și a pregăti rapoarte asupra chestiunilor ce urmează a fi examinate;
- să **aibă întreveneri nelimitate și convorbiri personale**, fără martori, iar în caz de necesitate, prin intermediul traducătorului, cu persoana aflată în locurile de detenție precum și cu oricare altă persoană care, în opinia sa, ar putea oferi informațiile necesare;
- să **atragă**, la efectuarea vizitelor preventive în locurile unde se află sau se pot afla persoane private de libertate, **specialiști și experți independenți** din diferite domenii, inclusiv juriști, medici, psihologi, reprezentanți ai asociațiilor obștești;
- să **colaboreze** cu mijloacele de informare în masă, precum și cu asociațiile obștești care activează în domeniul protecției drepturilor omului atât în țară, cât și peste hotare;
- are **dreptul la audiență peste rând** la conducători și la alte persoane cu funcții de răspundere ale autorităților publice centrale și locale, ale organelor de drept, instituțiilor, organizațiilor și întreprinderilor, indiferent de tipul de proprietate, asociațiilor obștești, comisariatelor de poliție și locurilor de detenție din cadrul acestora, instituțiilor penitenciare, izolatoarelor de detenție provizorie, unităților militare, centrelor de plasament al imigranților sau al solicitanților de azil, instituțiilor care acordă asistență socială, medicală sau psihiatrică, școlilor speciale pentru minori cu devieri de comportament și ale altor instituții similare.

j. Obligațiile avocatului parlamentar.

- să fie corect și amabil în relațiile cu petiționarii și cu alte persoane;
- să garanteze nedivulgarea secretului de stat și a altor informații și date ocrotite de lege

- să nu divulge informațiile confidențiale, precum și datele cu caracter personal, care i-au fost comunicate în cadrul activității sale, decât cu consimțământul persoanei la care acestea se referă;
- să se abțină de la orice acțiuni neconforme cu demnitatea de avocat parlamentar.

Problematică

- nu există un mecanism legal clar pentru a asigura ca autoritățile, care primesc recomandări de la avocații parlamentari pentru a remedia situația persoanelor a căror drepturi au fost încălcate, le aplică în practică. Uneori aceste recomandări rămân nerealizate și necercetate (tratate cu indiferență).
- uneori este dificil de realizat drepturile de care dispune avocatul parlamentar din cauza lipsei de colaborare cu instituțiile de stat, lipsa de vizibilitate duce uneori la neglijarea recomandărilor formulate de aceștia.
- uneori mesajul pe care îl transmite avocatul parlamentar este ambiguu, fapt care duce la neglijarea obligativității consultării acestuia de către instituțiile de stat în cazurile prevăzute de lege.

Capitolul III. Autonomia și eficiența în activitatea avocatului parlamentar

§ 1. Procedura de numire a avocatului parlamentar.

Avocatul parlamentar contribuie la apărarea drepturilor omului prin prevenirea încălcărilor acestora și repunerea în drepturi a omului, la perfecționarea legislației ce ține de domeniul apărării drepturilor omului, la instruirea juridică a populației prin aplicarea procedurilor legale. În Republica Moldova procedura de numire a avocaților parlamentari este strict reglementată de Legea nr.1349 și implică direct Parlamentul⁹¹ – ca instituție responsabilă pentru desemnarea acestora. Cât privește procedura de numire, art. 4 al Legii nr. 1349 stabilește rolul cheie pe care îl joacă Parlamentul. Astfel, Parlamentul numește cu, votul majorității deputaților aleși, 4 avocați parlamentari, egali în drepturi. Propunerile privind candidaturile avocaților parlamentari sunt înaintate în Parlament de către *Președintele Republicii Moldova*, de cel puțin 20 de deputați ai Parlamentului, în decursul ultimei luni a mandatului avocaților parlamentari desemnați anterior iar Comisia parlamentară pentru drepturile omului prezintă Parlamentului un aviz argumentat asupra fiecărei candidaturi.

Totodată, sunt stabilite exhaustiv condițiile necesare care urmează a fi îndeplinite de către candidații pentru funcția de avocat parlamentar :

- cetățean al Republicii Moldova ;
- licențiat în drept ;
- deținerea unei înalte competențe profesionale ;
- vechime în muncă de 5 ani în activitatea juridică sau în învățământul superior juridic ;
- prezența unei reputații ireproșabile.

Problematica

- procesul de numire a avocaților parlamentari nu este unul transparent și nu implică societatea civilă.
- exigențele actuale pentru ocuparea funcției de avocat parlamentar nu garantează deținerea unor înalte calități profesionale în domeniul protecției drepturilor omului.
- exigența cu privire la "5 ani de experiență" nu răspunde necesităților actuale (întrucât o persoană ar putea deține această experiență în domeniul juridic dar să nu dețină competențe necesare în domeniul apărării și promovării drepturilor omului).
- numărul de "4" avocați parlamentari este destul de mare pentru RM, fapt care face dificilă coordonarea mesajului unic care trebuie să fie enunțat de către aceștia.

§ 2. Durata mandatului și temeiurile de încetare.

Mandatul avocatului parlamentar începe din momentul depunerii jurământului. Durata acestuia este de 5 ani, timp în care avocații parlamentari dețin funcții de demnitate publică (fiind persoană cu funcție de răspundere, la încadrarea în serviciu și ulterior în fiecare an, avocatul parlamentar este obligat să depună, în condițiile legii, declarație cu privire la venituri și proprietate). Mandatul este limitat - nici o persoană nu poate îndeplini funcția de avocat parlamentar mai mult *decât două mandate consecutive*. Deoarece procedura de numire

⁹¹ Ombudsman-ul desemnat de Parlament este cea mai răspândită formă și se aplică în majoritatea statelor: Polonia, România, Rusia, Ucraina, Suedia, Lituania, Letonia, Portugalia, etc.

implică participarea Parlamentului, Comisiei parlamentare pentru drepturile omului și este o procedura de durată în timp pentru îndeplinirea tuturor condițiilor legale, avocatul parlamentar continuă să se afle în exercițiul funcțiunii până la preluarea funcției de către succesorul său, cu excepția cazurilor când își încetează exercițiul funcțiunii înainte de termen sau este eliberat din funcție. Numirea în funcție a avocatului parlamentar este un exercițiu solemn.

Conform Legii nr.139 mandatul avocatului parlamentar încetează în caz de: demisie; imposibilitate de a exercita mandatul din motiv de sănătate, conform certificatului medical; retragere a încrederii de către Parlament⁹²; expirare a mandatului; deces. Procedura prin care se constată demisia, imposibilitatea de a exercita mandatul din motiv de sănătate sau decesul, se desfășoară în ședință plenară a Parlamentului prin adoptarea unei hotărâri în care se ia act de apariția cauzei ce determină încetarea mandatului. Comisia pentru drepturile omului prezintă Parlamentului un aviz argumentat privind propunerea înaintată. După expirarea mandatului i se garantează păstrarea locului de muncă anterior, iar în lipsa acestui loc de muncă (în caz de lichidare, de reorganizare a unității, de reducere a statelor de personal etc.) i se acordă, cu consimțământul lui, un loc de muncă echivalent la aceeași unitate sau la alta.

Problematica

- durata actuală a mandatului nu garantează o responsabilizare înaltă a avocatului parlamentar pe termen lung.
- durata actuală a mandatului nu garantează o independență totală a avocatului parlamentar față de Parlament, acesta având drept *de veto* pentru prelungirea / sau neprelungirea mandatului avocatului parlamentar..
- neimplicarea societății civile în mecanismul de demitere din funcție a avocatului parlamentar, situație care poate genera lipsa de transparență în procesul de decizie asupra demiterii, comiterea abuzurilor etc.

§ 3. *Sesizare ex officio*

În cazul când există informații veridice privind încălcarea în masă sau gravă a drepturilor și libertăților constituționale ale cetățenilor, în cazuri de o importanță socială deosebită sau în cazul când este necesar de a apăra interesele unor persoane ce nu pot folosi de sine stătător mijloacele juridice de apărare, avocatul parlamentar este în drept să acționeze din proprie inițiativă, luând, în limitele competenței sale, măsurile corespunzătoare. Totodată, avocatul parlamentar este în drept să deschidă din proprie inițiativă un proces în legătură cu faptele depistate de încălcare a drepturilor și libertăților omului.

§ 4. *Actele emise de către avocatul parlamentar*

În virtutea funcțiilor pe care le deține avocatul parlamentar emite acte prin care își manifestă atitudinea față de fiecare problemă cu care a fost pus la curent. Astfel, avocatul parlamentar

⁹² Propunerea de retragere a încrederii poate fi înaintată de Președintele Republicii Moldova ori de cel puțin 20 de deputați în Parlament în următoarele cazuri: încălcarea a obligațiilor prevăzute la art.26; rămânere definitivă a unei sentințe de condamnare; rămânere definitivă a actului de constatare prin care s-a stabilit emiterea/adoptarea de către avocatul parlamentar a unui act administrativ sau încheierea unui act juridic cu încălcarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese; nerespectare a cerințelor stabilite la art.8 alin.(3).

emite: avize cu recomandări⁹³ și sesizări. Avizele au drept scop constatarea situațiilor de fapt cu privire la datele care sunt aduse la cunoștința avocatului parlamentar și care țin nemijlocit de încălcările drepturilor sau libertăților fundamentale.

§ 5. Analiza activității instituției prin prisma indicatorilor de performanță

a. Activitatea avocatului parlamentar specializat /avocatul parlamentar al copilului

Conform raportului de activitate pentru anul 2011/ semestrul 1, au fost adresate avocatului parlamentar 182 adresări dintre care: 120 sesizări și 62 audiențe. Astfel, au fost întocmite 23 de acte de reacționare : 21 avize cu recomandări și 2 sesizări.

Totodată, pentru facilitarea informării CpDOM despre eventualele violări ale drepturilor copilului, CpDOM administrează o linie telefonică – „linia verde”. Astfel datele raportului de activitate pentru anul 2011/ semestrul 1, au fost înregistrate apeluri: parvenit din mediul urban 109/ din mediul rural 79, care au stabilit existența problemelor ce țin de domeniul educației, tutelă și adopție, ajutor material și indemnizații, întocmirea actelor, statutul copilului, precum și exploatarea prin muncă.

b. Centrul pentru Drepturile Omului din Moldova

În scopul realizării sarcinilor trasate, în fața Mecanismului Național de Prevenire a Torturii (MPT), de la începutul anului curent până la moment, au fost efectuate 136 vizite preventive și de monitorizare, după cum urmează: 71 vizite în cadrul instituțiilor aflate în jurisdicția Ministerului Afacerilor Interne; 41 vizite în cadrul instituțiilor aflate în jurisdicția Ministerului de Justiție; 16 vizite în cadrul instituțiilor din subordinea Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei; 2 vizite în cadrul instituțiilor din subordinea Ministerului Apărării; 3 vizită în cadrul instituțiilor din subordinea Ministerului Sănătății și 1 vizită în alte locuri care cad sub incidența OPCAT. Concomitent, au fost efectuate 13 vizite în cadrul instituțiilor din jurisdicția Ministerului Educației.

O altă sursă de informare asupra deficiențelor în domeniul respectării drepturilor omului o reprezintă serviciile informaționale, sau așa numitele *Linii verzi*, care pot fi accesate gratuit din orice localitate a țării. Astfel, în perioada primului semestru, serviciul Linia fierbinte a MNP a înregistrat 282 de apeluri telefonice. Dintre care, doar 9 apeluri - cu privire la cazuri de tortură, tratament inuman sau degradant și 273 apeluri, prin care s-au solicitat diverse consultații juridice.

⁹³ Aviz către Comisia parlamentară cu privire la drepturile omului în privința persoane cu dezabilități (2012) prin care avocatul parlamentar a solicitat : luarea unor măsuri eficiente pentru a asigura mobilitatea personală și independentă cât mai mare pentru persoanele cu dezabilități locomotorii, acordarea unor facilități viabile la procurarea autoturismelor cu conducere specializată ar contribui la asigurarea mobilității persoanelor cu dezabilități locomotorii, facilitarea accesului persoanelor cu dezabilități la utilajul de mobilitate calitativ, la dispozitive și tehnologii de susținere, la asistență personală, inclusiv prin oferirea acestora la un preț rezonabil este una dintre măsurile eficiente în sensul Convenției, a prevedea în cadrul normativ național reglementări cu referire la asigurarea persoanelor cu dezabilități cu mijloace ajutoare tehnice calitative, inofensive fizic, moral și estetic.

Tabelul 1. Recepționarea petițiilor de către CpDOM.

Anul	Recepționate					Examin.	Remise autorităților competente	Respinse
	Total	Chișinău	Cahul	Bălți	Comrat			
2011	1655	1463	68	89	33	743	300	613 *
2010	916	832	53	17	14	401	276	239*
2009	1800	1678	80	29	22	lipsesc date	lipsesc date	lipsesc date
2008	1402	1313	50	28	11	21.07%	43.75%	3.92%

* nu întrunesc cerințele de adresare către avocații parlamentari sau soluționarea acestora nu este posibilă (sunt anonime; depuse cu depășirea termenului legal ce face imposibilă investigarea lor obiectivă sau soluționarea acestora nu este posibilă deoarece ține exclusiv de competențe instanțelor care participă la înfăptuirea justiției)

Tabelul 2. Actele întocmite de către CpDOM.

Anul	Nr. total	Avize eliberate în temeiul art.27/ Legea nr.1349	Demersuri (pentru intentarea procedurii penale/ disciplin. în temeiul art.28 lit. b)	Sesizări adresate Curții Constituționale	Propuneri de modif. a cadrului legal referitor la dr. omului	Propuneri privind îmbunătățirea apar. admin. în tem. art. 29 lit. I	Acțiuni în judecată	Rap. tematice	Acord de conciliere
2011	171	95	14	7	11	7	6	9	8
2010	335	144	32	10	28	-	6	24	1
2009	108	68	33	-	5	-	-	-	-
2008	33	13	8	2	10	-	-	-	-

Tabelul 3. Categoria de cetățeni care înaintează petiții.

Anul	Categorie
2011	<ul style="list-style-type: none"> • deținuți 632 • persoane angajate 231 • pensionari 178 • persoane neangajate 119 • invalizi 79 • șomeri 20

2010	<ul style="list-style-type: none"> • persoane încadrate în câmpul muncii 150 petiții • persoane neangajate 117 cereri • pensionari 98 cereri • invalizi 29 petiții • deținuți 348
2009	<ul style="list-style-type: none"> • deținuți 705 • angajați 365 • pensionari 170 • persoane neangajate 175 • invalizi 85 • alte categorii
2008	<ul style="list-style-type: none"> • angajați (34%) • pensionarii (19%) • persoanele deținute în instituțiile penitenciare, indiferent dacă au fost condamnate sau află sub urmărire penală (18%) • persoanele cu dezabilități (7%) • persoanele neangajate în câmpul muncii (11%) • șomerii cu (3%)

* avocații parlamentari și juriștii Centrului au avut întâlniri cu colectivele de muncă de la întreprinderi, cu reprezentanți ai autorităților publice locale, au luat cunoștință de activitatea diferitelor instituții de stat cum sunt școlile speciale pentru copii cu deficiențe fizice și psihice, aziluri pentru bătrâni și persoane bolnave, unități militare, penitenciare etc.

Tabelul 4. Natura juridică a drepturilor încălcate.

Anul	Natura juridică a drepturilor încălcate atestate de CpDOM	
2011	<ul style="list-style-type: none"> • acces liber la justiție / 194 • securitate și demnitate personală / 147 • dreptul la asistență și protecție socială / 80 • proprietate privată / 49 • dreptul la apărare / 36 • dreptul la muncă / 29 	
2010	<ul style="list-style-type: none"> • dreptului la garanții sociale / 86 • dreptului la proprietatea privată / 57 • dreptului la muncă / 67 • îngrădirea accesului liber la justiție / 219 • violarea dreptului la securitate și demnitate personală / 197 	
2009	<ul style="list-style-type: none"> • proprietate privată / 136 • dreptul la muncă / 110 • securitatea și demnitatea personală / 536 • dreptul la asistență și protecție socială / 117 • dreptul la mediu înconjurător sănătos / 9 • accesul liber la informație / 146 • accesul liber la justiție / 392 	<ul style="list-style-type: none"> • dreptul la ocrotirea sănătății / 43 • viața familială / 88 • libera circulație / 18 • dreptul la cetățenie / 5 • dreptul la administrare / 2 • dreptul la petiționare / 15 • libertățile personale / 15 • dreptul la instruire / 9 • dreptul la apărare / 69 • viața intimă și privată / 12 • altele / 98

2008	<ul style="list-style-type: none"> • proprietate privată /78 • dreptul la muncă /73 • securitatea și demnitatea personală /264 • dreptul la asistență și protecție socială/127 • dreptul la mediu înconjurător sănătos /5 • accesul liber la informație/131 • accesul liber la justiție /401 • dreptul la ocrotirea sănătății /43 	<ul style="list-style-type: none"> • viața familială /27 • libera circulație /10 • dreptul la cetățenie / 6 • dreptul la administrare/ 5 • dreptul la petiționare /23 • libertățile personale /12 • dreptul la instruire /2 • dreptul la apărare /12 • viața intimă și privată/4 • altele/ 178 •
------	---	---

Instituții vizate. În anul 2010, au fost sesizate de către CpDOM următoarele instituții publice: Guvernul și instituțiile publice, Ministerul Construcțiilor și Dezvoltării Regionale, Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei și instituțiile subordonate, Ministerul Transporturilor, CNAS, MTIC (MDI) și inst. subordonate, Ministerul Educației, MAI, MAEIE, Sistemul judecătoresc, PG și organele subordonate, APL nivel1, Primăria/Consiliul Municipal, APL nivel 2, UTA Găgăuzia, persoane juridice. Cu cele mai multe avize, demersuri și sesizări au fost abordate MAI (15 acte de sesizare), PG (17 acte de sesizare), APL nivel 2 (14 acte de sesizare). Pentru anul 2009, datele statistice indică că instituțiile care au fost destinatarii celor mai multe acte de sesizare au fost : Ministerul Justiției, inclusiv instituțiile subordonate (17 acte de sesizare) și Procuratura Generală și organele procuraturii (20 acte de sesizare).

Capitolul IV. Bune practici și standarde internaționale cu privire la instituția avocatului parlamentar

§ 1. Modele legislative internaționale ale instituției avocatului parlamentar.

a. Practica constituțională.

În practica internațională există modele constituționale de fortificare a rolului avocatului parlamentar. Unele modele sunt prevederi complete asupra activității generale ale avocatului parlamentar (Austria), altele sunt prevederi generale despre rolul și funcțiile de bază ale acestuia (Croația, Bulgaria, Cehia). Astfel, Constituția are menirea de a garanta independența, precum și stabilitatea instituției.

Stat	Prevederi legale/ Constituție
Germania	<p>Articolul 17. Fiecare are dreptul individual sau împreună cu altă persoană de a depune o plângere la o agenție competentă sau în parlament.</p> <p>Articolul 45c. (1) Bundestag-ul trebuie să numească un comitet al petițiilor pentru a răspunde la plângeri adresate Bundestag-ului conform art. 17. (2) Atribuțiile comitetului trebuie să fie reglementate printr-o lege federală.</p>
Ungaria	<p>Capitolul V. Ombudsmanul pentru protecția drepturilor civile. Ombudsman-ul pentru protecția drepturilor minorităților etnice și naționale.</p> <p>Articolul 32/B (1) Este obligația Comisarului Parlamentar (Ombudsmanului) pentru drepturile civile să investigheze orice abuz asupra drepturilor constituționale care a fost propus atenției sale, și de a iniția aplicarea unor măsuri generale sau particulare pentru a redresa situația. (2) Ombudsmanul pentru protecția drepturilor naționale sau minoritare investighează orice abuz cu privire la drepturile minorităților naționale sau etnice care au parvenit atenției sale, și inițiază aplicarea unor măsuri generale sau particulare pentru a redresa situația. (3) În cazurile specificate de lege oricine poate solicita Ombudsmanului de a acționa. (4) Ombudsmanul pentru drepturile civile și pentru minoritățile etnice și naționale este ales la propunerea președintelui Republicii, de către Parlament cu 2/3 din voturile deputaților. Pentru protecția unor categorii separate de drepturi constituționale, parlamentul poate alege ombudsman separat. (5) Competența Ombudsmanul pentru drepturile civile și pentru minoritățile etnice și naționale este exercitată de către un organ numit de către grupurile naționale și etnice și ales de către Parlament și constă din o persoană reprezentantă a fiecărei minoritate națională și etnică. (6) Fiecare Ombudsman prezintă raport Parlamentului asupra activității și experienței sale anuale.</p>
Austria	<p>Capitolul VII/ Volksanwaltschaft)</p> <p>1. Oricine poate depune plângere la Ombudsman contra acțiunilor ilegale ale Bund-ului, incluzând activități în calitate de deținător de drepturi private, afirmând ca sunt afectați de acțiuni de administrare proastă și până la această etapă nu au recurs la remedii legale. Orice astfel de plângere trebuie să fie investigată de către Ombudsman. Petiționarul trebuie să fie informat despre orice investigație efectuată</p>

	<p>cu privire la cazul său și asupra căror măsuri au fost întreprinse.</p> <p>2. Ombudsman-ul este în drept să efectueze investigații <i>ex officio</i>, incluzând activitățile actorilor privați.</p> <p>3. Ombudsman-ul trebuie să coopereze la cerere pentru soluționarea petițiilor și inițiativelor populației Nationalrat.</p> <p>4. Ombudsman-ul este independent în exercitarea atribuțiilor sale.</p> <p>Articolul 148b</p> <p>1. Toate autoritățile federale, de stat și municipale trebuie să asigure suportul Ombudsman-ului în activitatea acestuia, să permită inspectarea lor și la cerere să furnizeze orice tip de informație. Invocarea confidențialității informației nu este operată în acest caz.</p> <p>2. Ombudsmanul trebuie să acorde informația care și se solicită în același regim descris mai sus. Totuși acesta este obligat de păstra confidențialitatea în raporturile sale către Parlament atunci când interesele părților o cer sau când este vorba se securitatea națională.</p> <p>Articolul 148d</p> <p>Ombudsman-ul trebuie să prezinte anual raportul de activitate <i>Nationalrat-ului</i>.</p> <p>Articolul 148e</p> <p>La sesizarea Ombudsmanului, Curtea Constituțională se pronunță cu privire la ilegalitatea unui act emis de o autoritatea federală.</p> <p>Articolul 148f</p> <p>În cazul divergențelor de opinie dintre Ombudsman și Guvernul Federativ, sau un Minister Federativ cu privire la interpretarea unei previziuni legale, Curtea Constituțională va decide asupra acestui fapt.</p> <p>Articolul 148g1</p> <p>1. Instituția Ombudsmanului este localizată la Viena și este alcătuită din 3 membri, unul dintre care este președinte. Mandatul este de 6 ani. Realegerea membrilor este posibilă numai pentru încă un mandat.</p> <p>2. Ombudsmanul este ales de către <i>Nationalrat</i> în baza recomandărilor lansate de către <i>Main Committee</i> în prezența a cel puțin jumătate din membrii săi. Fiecare din cele 3 partide cu cele mai multe voturi în <i>Nationalrat</i> va delega un membru pentru această recomandare.</p> <p>3. Șefia Oficiului avocatului parlamentar este asigurată prin schema de rotație anuală în ordinea votării de către partidele care le-au nominalizat.</p>
Danemarca	<p>Articolul 55</p> <p><i>Parlamentul alege</i> una sau două persoane care nu trebuie să fie membre ale <i>parlamentului</i>, pentru a verifica activitatea autorităților civile și militare.</p> <p>Capitolul 1. Alegere, demitere</p> <p>(2) Ombudsmanul trebuie să dețină studii juridice.</p>
Bulgaria	<p>Articolul 91</p> <p>Parlamentul trebuie să aleagă un Ombudsman care trebuie să apere drepturile și libertățile cetățenilor.</p>
Croația	<p>Art. 35</p> <p>Ombudsmanul este în drept de a sesiza Curtea Constituțională despre constituționalitatea anumitor acte care încalcă drepturile cetățenilor deși acest drept este exercitat foarte rar.</p>

Albania	Art. 60 Ombudsmanul protejează drepturile, libertățile și interesele legale ale individului împotriva acțiunilor ilegale sau omisiunilor instituțiilor administrației de stat.
----------------	--

b. Practica legislativă

La etapa actuală la nivel internațional există o tipologie diversă a instituției avocatului parlamentar:

- varianta din Suedia și Finlanda – instituția are drept scop de a verifica activitatea întregii ramuri executive, având chiar și competența de a pune sub acuzare judecători sau funcționari publici.
- varianta din Danemarca și Norvegia – instituția are competențe limitate, și verifică asupra administrației prin intermediul sancțiunilor "soft" sub formă de recomandări și rapoarte. Aceste sancțiuni au scopul de a propune acțiuni flexibile și rapide pentru a redresa situația individuală a persoanei care se consideră lezată în dreptul său.
- în partea de Sud, Centru și Estul Europei, avocatul parlamentar a fost însărcinat cu noi competențe, fiind instituit pentru a promova democrația și implementarea eficientă a Convenției Europene pentru Drepturile Omului. Astfel, avocatul parlamentar din aceste state a primit în mod oficial numele de "*human rights ombudsman*" sau "*hybrid ombudsman*" contrar conceptului clasic, deși și în cazul sistemului clasic, de multe ori avocatul parlamentar (Ombudsmanul) are obligația de a proteja drepturile omului.

i. Numire / incompatibilități

Bulgaria. Parlamentul trebuie până la numirea Ombudsmanului să numească un "vice Ombudsman" timp de 3 luni după alegeri care să îndeplinească aceleași condiții ca și Ombudsmanul și care îl va asista pe acesta în lucrările sale. Ombudsmanul poate să delege câteva dintre responsabilitățile sale acestui vice-ombudsman.

Danemarca. Se stabilește că Ombudsmanul este numit de către Parlament după fiecare proces electoral general.

Cehia. Candidaturile sunt propuse de către Parlament și președinte fiecare dintre aceste autorități fiind în drept de a nominaliza câte 2 candidaturi. Orice persoană care este eligibilă pentru funcția de parlamentar este eligibilă și pentru funcția de Ombudsman. La capitolul incompatibilități, Legea cu privire la Ombudsman stabilește că avocatul parlamentar este incompatibil pentru orice funcție publică și care are scopul de a obține anumite venituri financiare, cu excepția deținerii managementul proprietății private. Activitățile științifice, educaționale, de publicație, literare sau artistice de orice anură sunt premise cu condiția că acestea nu aduc atingere funcțiilor și imparțialității funcției și activitățile date nu diminuează încrederea în independența și imparțialitate acestuia.

Estonia. În cazul în care Ombudsmanul se află în imposibilitatea de a îndeplini funcțiile sale timp de șase luni consecutiv, din cauză de boală sau pentru orice alt motiv, Președintele Republicii va depune o petiție motivată la Curtea Supremă de Justiție care va declara/sau nu că Ombudsmanul nu este în măsură de a îndeplini funcțiile sale.

Olanda. Este stabilit un comitet independent (compus din Vice Președintele Consiliului de Stat, Ministrul Justiției, Responsabilul General al Finanțelor) care are sarcina de a nominaliza 3 candidaturi. Cât privește înlăturarea avocatului parlamentar din funcția sa, de cele mai multe ori se efectuează de către instituția care l-a numit (acesta fiind parlamentul). Totuși pentru a depolitiza, această procedură de cele mai multe ori se solicită un cvorum mult mai

mare de parlamentari decât cel necesar numirii în funcție. În unele jurisdicții procedura este mult mai complicată și impune prezența instanțelor de judecată (Curtea Europeană de Justiție, consiliul superior al magistraturii, un corp de 3 judecători etc.).

Oportunitate.

- ✓ Este oportun de a prelua practica Cehiei de desemnare a unui număr minim de 2 candidaturi, astfel încât concursul pentru ocuparea funcției de avocat parlamentar să fie unul competitiv și să releve cea mai potrivită persoană cu cele mai indicate aptitudini. Este binevenit ca în Legea cu privire la avocații parlamentari să se prevadă expres cine va asigura interimatul atunci când avocatul parlamentar este în imposibilitate de a exercita funcția sa (pentru a se evita situațiile din 2007, 2008 când funcția de avocat parlamentar nu era suplinită fiind imposibilă desemnarea unei candidaturi).

ii. Organizare a activității

În marea majoritate a statelor această instituție este monocratică. Aceasta corespunde ideii că Ombudsmanul trebuie să fie eficient și prin autoritatea personală pe care o are. Totuși, experiența statelor europene a arătat că nu există un număr standard. În Suedia sunt numiți 4 avocați parlamentari. În astfel de situații fiecare avocat are o anumită arie de intervenție stabilite prin lege, sau act intern. În acest caz, o atitudine comună este necesară numai în cazuri excepționale, spre exemplu în cazul cesiunii de sarcini către ombudsmani.

Totodată, sunt cunoscute cazuri de desemnare a unui singur avocat parlamentar și 2,3,4, adjuncți. În Macedonia numărul adjuncților este stabilit de către Parlament la solicitarea avocatului parlamentar (în 2008, numărul acestora era de zece). Totuși, jumătate dintre statele europene, incluzând și Ombudsmanul European, nu dispun de instituția de adjunct. În general această chestiune este decisă de Parlament în dependență de necesitățile naționale, resursele financiare etc.

Bulgaria. Din anul 2003 în a fost introdusă o modificare legislativă la Legea cu privire la guvernare și administrare (*eng. Local Self Government and Local Administration*) care permite consiliilor municipale de alege un *mediator public* cu funcții similare celor ale Ombudsmanului (art. 21 a SG 77 din 17/9/1991).

Croația. Legea care stabilește competențele Ombudsmanului prevede că Ombudsmanul este specializat pentru apărarea drepturilor copilului și Ombudsmanul care este însărcinat cu cercetarea chestiunilor ce țin de problemele din domeniul gender.

Oportunitate.

- ✓ Este de remarcat că o posibilitate pentru reformarea instituției ar fi păstrarea a 2 avocați parlamentari: unul dintre ei fiind specializat în protecția drepturilor copilului.

iii. Controlul realizat de avocatul parlamentar / Ratione loci.

Cehia. Ombudsmanul poate să verifice obligația de respectare a drepturilor omului de către: Banca Națională când acționează ca o autoritate administrativă; Consiliul Radioului și Televiziunii; organele municipalității, poliție, armată, serviciile de privațiune de libertate, instituțiile de asigurare publică în sănătate (print-un amendament constituțional din 2001 controlul realizat de către Ombudsman s-a extins și asupra Ministerului apărării, cadrelor militare și serviciilor secrete).

Totodată, excepție de la această regulă o fac: parlamentul, președintele, guvernul, oficiul suprem de audit, autoritățile responsabile pentru urmărirea penală, instanțele cu excepția organelor administrative ale procurorilor și instanțelor de judecată.

Danemarca. Legea prevede că Ombudsmanul are putere de control asupra administrației militare și civile. Totodată, persoanele juridice sunt excluse din cadrul puterii de control a Ombudsmanului, cu excepția că dacă acestea sunt total finanțate de la bugetul de stat, sunt considerate ca fiind parte din administrarea de stat. În cazuri de excepție controlul a fost extins asupra unui număr redus de companii (ex. administrarea de stat a căii ferate). Legea cu privire la Ombudsman (articolul 15) prevede totodată că, avocatul parlamentar poate iniția investigații asupra oricărei instituții sau loc de muncă care cade sub incidența competenței sale.

Oportunitate.

- ✓ Pentru RM ar fi binevenită lărgirea competenței de control a avocatului parlamentar, astfel în cercul organelor supravegheate la capitolul respectării drepturilor omului să fie incluse și instituțiile militare (armata), conform practicii Cehiei, Danemarcei.

iv. Condiții de formă pentru admisibilitatea petițiilor.

Cehia. Petițiile depuse la Ombudsman pot fi atât în formă scrisă, cât și verbală. Totodată, pentru a fi analizate, acestea trebuie să conțină informație despre o violare a unui drept constituțional care a avut loc nu mai târziu decât 1 an până la depunerea petiției (experiență valabilă și în Danemarca). În cazul în care o cerere despre aceeași încălcare a fost depusă în instanța de judecată, atunci petiția va fi considerată inadmisibilă.

Danemarca. O plângere împotriva unei decizii poate fi supusă apelului către o autoritate administrativă, va fi examinată de către Ombudsman numai după epuizarea acestei căi de apel.

Ombudsmanul European. Ombudsmanul stabilește dacă o plângere este în limitele mandatului său și dacă este admisibilă (el poate solicita cetățeanului să furnizeze informații sau documente suplimentare înainte de a face aceasta concluzie). În cazul în care o plângere este în afara mandatului, sau inadmisibilă, Ombudsmanul închide dosarul privind această plângere. El informează cetățeanul cu privire la decizia sa și motivele pentru aceasta. Ombudsmanul poate recomanda cetățeanului să se adreseze la o altă autoritate. În cazul în care Ombudsman-ul constată motive suficiente pentru a justifica începerea unei anchete, el informează cetățeanul și instituția. El transmite o copie a plângerii instituției în cauză și o invită să prezinte un aviz într-un termen specificat - 3 luni. În cazul în care Ombudsmanul constată un caz de administrare defectuoasă, pe cât e posibil, el colaborează cu instituția în cauză, în căutarea unei soluții amiabile de a le elimina și pentru a satisface cetățeanul. În cazul în care Ombudsmanul consideră că o astfel de cooperare a fost de succes, el închide cazul cu o decizie motivată. El informează cetățeanul și instituția în cauză despre decizie. În cazul în care Ombudsmanul consideră că o soluție amiabilă nu este posibilă, acesta clasează cazul printr-o decizie motivată, care poate include un comentariu critic sau întocmește un raport cu proiectele de recomandări.

Oportunitate.

- ✓ RM ar putea prelua procedura de trimitere de către avocatul parlamentar a unei copii a plângerii către instituția vizată, oferind astfel posibilitatea acesteia de a prezenta un aviz în care să aducă anumite explicații vis-a-vis de comportamentul care a dus atingeri drepturilor omului. Această formulă ar responsabiliza instituția vizată cu

privire la revizuirea acțiunilor sale și încercarea de redresare. Totodată, este de menționat că procedura de găsimă a unei soluții amiabile ar fi binevenită, mai cu seamă că Legea nr. 1349 cu privire la avocații parlamentari permite acest lucru, avocatul parlamentar având funcția de mediator.

v. Relațiile cu alte autorități.

Croația. Ombudsmanul are acces la toate informațiile, în acest sens autoritățile sunt obligate de a pune la dispoziția acestuia date, informații solicitate. Ombudsmanul poate face opinii separate asupra activității autorităților precum și sugestii, recomandări. În perioada de 30 de zile autoritatea vizată informează Ombudsmanul despre actele pe care le-a întreprins pentru a remedia situația. Dacă această autoritate nu dă curs recomandării, Ombudsmanul este în drept e a anunța Parlamentul despre aceasta.

Danemarca. (Legea cu privire la Ombudsman, art. 7) prevede că dacă Ombudsmanul investigând un caz descoperă că o anumită autoritate publică a comis o ilegalitate sau o eroare, acesta va raporta cazul Comitetului Afacerilor Legale a Folketing și ministerului responsabil.

Ombudsmanul European. Acesta face o observație critică în cazul în care consideră că: nu mai este posibil pentru instituția sau organismul în cauză să elimine cazurile de administrare defectuoasă. În cazul în care Ombudsmanul închide cazul cu o observație critică, el informează cetățeanul și instituția în cauză cu privire la decizia sa. Ombudsmanul face un raport cu proiectele de recomandări către instituția sau organul în cauză. Ombudsmanul trimite o copie a raportului său și a proiectelor de recomandări către instituția în cauză și cetățean. Instituția în cauză trimite Ombudsmanului un aviz detaliat în termen de trei luni. Avizul detaliat poate fi de acceptare a deciziei Ombudsmanului și o descriere a măsurilor luate pentru punerea în aplicare a recomandărilor. În cazul în care Ombudsmanul nu consideră că avizul detaliat este satisfăcător, acesta întocmește un raport în legătură cu cazul de administrare defectuoasă. Raportul poate conține recomandări cu forma unui raport special adresat Parlamentului European. Ombudsmanul trimite o copie a raportului instituției în cauză și cetățeanului.

Finlanda. Ombudsmanul parlamentar va avea dreptul de a face o reclamație împotriva unui act ilegal al Consiliului de Stat și va avea dreptul de a raporta problema Parlamentului.

Oportunitate.

- ✓ La momentul actual, Legea nr. 1349 cu privire la avocații parlamentari nu prevede un mecanism care să asigure că instituțiile vizate vor aplica măsurile recomandate de către avocatul parlamentar. În acest caz ar fi oportun de preluat practica Ombudsmanului din Croația (Ombudsmanul European) – informarea Parlamentului în caz că instituția nu dă curs recomandărilor. Aceasta ar fi o garanție eficientă ca instituțiile să manifeste un comportament responsabil cu privire la acțiunile pe care le întreprind.

vi. Salariul avocatului parlamentar.

În mare majoritate a practicilor europene, salariul de care beneficiază Ombudsman-ul este exprimat în legea care reglementează activitatea acestuia. Cu toate acestea nu este specificată o cifră exactă, ci doar o normă de comparare cu înaltele funcții (ex. judecătorii curților supreme/ Albania, membri ai parlamentului sau miniștri/ Ungaria, Polonia, România). Totodată, în Estonia și Bulgaria salariul este stabilit în funcție de venitul mediu al populației.

Danemarca. Salariul care este achitat avocatului parlamentar este echivalent celui al Președintelui Oficiului Suprem de Audit (care este cu aproximativ 25% mai mare decât la unui ministru).

Oportunitate.

- ✓ Sistemul de salarizare pentru avocatul parlamentar în RM trebuie reformat, în conformitatea cu experiența internațională (ex. să fie echivalent cu președintele Curții Constituționale).

vii. Bugetul instituției.

Și la acest capitol experiența este foarte diferită. În general funcționarea avocatului parlamentar este asigurată de buget de stat, dar modalitatea de stabilire a cuantumului diferă foarte mult. În marea majoritate a cazurilor, fiind luată în considerare independența instituției, avocatul parlamentar în mod individual stabilește o propunere de buget care poate fi depusă direct în Parlament (Slovia, Danemarca, Israel, Kosovo, Ucraina), fie de președintele statului (Bosnia - Herțegovina), sau de către ministerul finanțelor (Austria, Letonia). Este foarte des specificat că instituția primește un buget separat față de sursele financiare ale parlamentului sau guvernului (Armenia, Belgia, Cehia, România, Rusia, Georgia, Irlanda, Slovia etc.). În Macedonia, Parlamentul votează în mod separat bugetul avocatului parlamentar. În Franța, finanțarea avocatului parlamentar este prevăzută din fondurile primului ministru (în dependență de numărul de petiții, examinate pe o durată de 130 de zile). În Liechtenstein, Oficiul pentru Plângeri formează o instituție subordonată Guvernului, respectiv fiind finanțată de acesta.

Oportunitate.

- ✓ Republica Moldova ar putea prelua experiența de depunere a unei propuneri de buget direct Parlamentului (sau Guvernului – fără aprobarea din partea Ministerului Finanțelor) lucru ce va conferi o mai bună independență financiară a instituției.

viii. Reprezentanțele regionale.

În marea majoritate a statelor europene (Georgia, Polonia, Kosovo, România etc.) sunt instituite oficii teritoriale care au drept scop de a comunica cu persoanele din diferite localități în vederea apărării drepturilor acestora. În multe state, avocatul parlamentar "național" organizează "zile de consultare" sau "de primire" în aceste regiuni pentru a discuta cu populația (Austria, Albania, Armenia, Germania, Azerbaidjan, Grecia, Georgia etc.). Uneori aceste consultări sunt întreprinse de către avocații parlamentari personal, uneori de către asistenții acestora. Data organizării consultărilor este anunțată de obicei pe pagina web a instituției.

Oportunitate.

- ✓ Este foarte oportun de a prelua conceptul de "consultări cu populația" la nivel local organizate de către avocatul parlamentar. Astfel, prin această activitatea va fi asigurată atât vizibilitatea instituției cât și comunicarea cu cetățenii la toate nivelele (ar fi oportun de a se organiza astfel de consultații o dată în trimestru / pornind de la faptul că în RM activează 3 reprezentanțe).

Capitolul V. Recomandări privind fortificarea independenței și eficienței instituției avocatului parlamentar

§ 1. Amendamente propuse cadrului legal național

Una dintre lacunele legislative esențiale din Republica Moldova este absența unei reglementări clare despre instituția avocatului parlamentar în Constituția Republicii Moldova (conform unei practici Europene foarte bine stabilite analizate anterior: Constituția Germaniei, Austriei, Croației, Danemarcei etc.).

Instituția avocatului parlamentar ar trebui să fie inclusă în Constituția Republicii Moldova dat fiind importanța sa și necesitatea accentuării acesteia în stat și în societate, rolul pe care această instituție trebuie să-l joace în apărarea drepturilor constituționale ale persoanelor și în exercitarea controlului asupra statului și a organelor acestuia. În particular, Constituția trebuie să fortifice importanța instituției, scopurile fundamentale ale acesteia, modul în care acesta este desemnat avocatul parlamentar, durata mandatului precum și garanțiile principale ale succesului activității avocatului parlamentar și ale independenței acestuia, precum și relațiile cu alte organe de stat.⁹⁴ O astfel de inițiativă deja a fost exercitată de către Ministerul Justiției, dar până în prezent nu a fost examinată posibilitatea de modificare.

În același context, amendarea Legii nr. 1349 cu privire la avocații parlamentari este o necesitate firească, care se impune în contextul în care Republica Moldova are nevoie de o legislație reformatoare, îndeosebi când se vorbește despre eficientizarea mecanismelor de protejare a drepturilor omului la nivel național. Prin urmare, este necesar de a reveni asupra cadrului legislativ (printr-o redacție nouă a Legii nr.1349 cu privire la avocații parlamentari) ce ține de: modul de numire a avocatului parlamentar, criteriile suplimentare pentru candidați; durata mandatului; garanții de independență, salarizarea și activitatea CpDOM; activitatea și fortificarea mecanismului național de prevenire a torturii; constituirea bugetului și implicarea activă a societății civile, etc.

a. Statutul juridic al avocatului parlamentar

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

- **Denumirea instituției.** Este necesar de a se revizui denumirea Ombudsman-ului din Republica Moldova, pentru a asigura o corectă și bună percepere a funcțiilor sale de către cetățean. Astfel se propune ca aceasta să fie „avocatul poporului”.
- **Integritate.** Este important ca persoana deținătoare a acestui mandat să fie o figură notorie, cunoscută pentru integritatea și independența sa și pentru autoritatea sa în domeniile ce țin de promovarea drepturilor omului. Doar o astfel de persoană este capabilă să îndeplinească cu adevărat rolul „avocatului poporului” și să mențină o poziție adecvat de rigidă în raport cu autoritățile și instituțiile de stat responsabile pentru respectarea supremației legii și a drepturilor omului⁹⁵. Experiența juridică solicitată drept condiție nu este egală cu experiența în domeniul apărării drepturilor fundamentale, de aceea este important de a consacra în lege

⁹⁴ Dl. Marek Antoni Nowicki (*fost Ombudsman Internațional în Kosovo*): Raport de evaluare „Problemele actuale ale instituției ombudsman-ului în Republica Moldova”.

⁹⁵ Idem.

criteriul experienței în acest domeniu. Totodată, este oportun de a implica Consiliul Național de Participare⁹⁶ prin instituirea obligației pentru candidați de a obține o scrisoare de recomandare pentru a putea inclus în lista de candidați.

- **Criterii legale.** Este necesar de a se prevedea un cens de vârstă pentru candidații care intenționează să-și înainteze candidatura pentru funcția de „avocat parlamentar”. Acest cens poate fi 30 de ani. Acest deziderat va ajuta la identificarea persoanelor care dețin o anumită experiență profesională, personal-umană, în virtutea căreia este capabil să acționeze în exercitarea funcțiilor în baza principiilor de obiectivitate, legalitate și corectitudine.
- **Durata mandatului.** Conform bogatei practici internaționale care oferă exemple de mandate cu durata de 7 ani, perioada lungă a mandatului este unul dintre mecanismele care ar acorda o mai mare independență și libertate de acțiune avocatului parlamentar. Totodată, se propune ca durata mandatul să fie unică – fără posibilitatea prelungirii, ceea ce ar spori concentrarea eforturilor avocatului parlamentar de a realiza acțiuni prompte bazate pe obținerea rezultatelor pe termen scurt și mediu, având la bază o metodologie de muncă stabilă și previzibilă pentru durata întregului mandat. De asemenea, ar fi înlăturată orice influență politică, ca exemplu, sancțiuni pe criterii politice, de destituire, de nealegere ulterioară dacă activitatea avocatului parlamentar ar acționa împotriva intereselor politice ale partidelor care au participat la desemnarea acestuia.
- **Numărul avocaților parlamentari.** Această chestiune este foarte discutabilă în ultima perioadă. Se consideră că situația actuală din Republica Moldova subliniază necesitatea păstrării unui număr mai redus de avocați parlamentari pentru a asigura transmiterea unui mesaj clar, unic din partea instituției (la etapa aceasta 4 avocați parlamentari pot veni cu mesaje diferite pe același segment de problemă). De aceea, este oportun de a păstra un avocat parlamentar care să aibă sub responsabilitatea sa materială protecția tuturor drepturilor omului și avocatul parlamentar al copilului (ca singurul avocat specializat, conform recomandărilor reiterate în timpul mecanismului UPR, recomandărilor formulate de reprezentanții UNICEF, UNDP etc.), întrucât situația la moment în Republica Moldova la capitolul protecției drepturilor copilului necesită o atenție deosebită.
- **Concurs public pentru ocuparea funcției de avocat parlamentar.** Modul de desemnare a avocatului parlamentar trebuie să se supună unor rigori de transparență și publicitate, astfel încât societatea să obțină un drept de vizibilitate mai mare atât asupra candidaturii propuse, cât și asupra întregului proces de desemnare. Pentru aceasta este nevoie de a institui un concurs public privind stabilirea unei liste de candidaturi publice.
- **Transparența în procesul de desemnare.** Este absolut necesar ca la procesul de selectare a candidaturii care urmează a fi numită în funcție de avocat parlamentar să participe nemijlocit societatea civilă. În acest sens, Comisia parlamentară pentru drepturile omului urmează a constitui o comisie mixtă cu atribuții de selectare a candidaților potriviți, în componența căreia să se regăsească un număr egal de reprezentanți ai societății civile și reprezentanți ai Comisiei. Totodată, este necesară modificarea legislației pentru a include participarea societății civile în procesul de stabilire și examinare a condițiilor care au dus la decizia de acordare a votului de neîncredere de către Parlament sau de demitere a avocatului parlamentar în alte condiții prevăzute de lege.
- **Remunerare.** Este necesară modificarea legislației la capitolul remunerării avocaților parlamentari. Salariul pentru funcția dată trebuie să fie comparabil cu cel al Președintelui Curții Constituționale⁹⁷.

⁹⁶ <http://www.cido.org.md/>.

- **Forța juridică a recomandărilor avocatului parlamentar.** Este necesar ca Legea cu privire la avocații parlamentari să prevadă un mecanism clar prin care să se realizeze implementarea măsurilor propuse de avocatul parlamentar în cazul în care se constată o încălcare a drepturilor omului. Al treilea Raport cu privire la Republica Moldova⁹⁸, adoptat de Comisia Europeană împotriva Rasismului și a Intoleranței (ECRI) la 14 Decembrie 2007 reiterează că *"autoritățile trebuie să garanteze implementarea deciziilor ombudsmanului și să asigure toate mijloacele și resursele pentru ca acesta să-si îndeplinească diversele sale funcții..."*. În acest sens, este de remarcat practica din Austria, unde avocatul parlamentar va formula un raport Parlamentului despre nerealizarea măsurilor formulate (în acest caz Parlamentul poate să utilizeze toate măsurile legale necesare pentru a determina o anumită autoritate să își realizeze obligațiile prin redresarea situației petiționarului).
- **Poziția autorității vizate.** În cazul în care se constată o încălcare a drepturilor omului din partea unei autorități, este oportun de a specifica în lege posibilitatea de a solicita în mod oficial poziția oficială din partea autorității vizate în petiție cu referire la cazul examinat (un termen rezonabil pentru formularea poziției este de 10 zile).
- **"Position paper" cu privire la activitatea administrației publice.** Avocatul parlamentar trebuie să elaboreze anual un raport cu privire la situația respectării drepturilor omului de către autoritățile publice exclusiv și în mod separat (în care să se indice tendințele în materie de promovare și respectare a drepturilor omului, măsurile care au fost recomandate acesteia, gradul de îndeplinire a acestora, problemele sistemice ce țin de respectarea drepturilor omului, analiza cadrului legal de ține de activitatea instituției respective și corespunderea acesteia cu obligația de a respecta drepturile omului etc.). Raportul urmează a fi prezentat Guvernului și autorităților. Aceste rapoarte vor constitui o anexă a raportului general cu privire la situația drepturilor omului în RM pe care avocații parlamentari îl prezintă în fiecare an, iar în caz de necesitate aceste autorități vor fi audiate de Comisia parlamentară pentru drepturile omului și relații interetnice pentru a oferi detalii și explicații după caz⁹⁹.
- **Raportarea către Parlament.** Rapoartele ar trebuie să reflecte situația *de facto* cu privire la violarea drepturilor omului în Republica Moldova – fără să aibă un caracter de prezentare a *"dării de seama"* Parlamentului de către o autoritate subordonată¹⁰⁰. Din păcate, la această etapă Comisia parlamentară pentru drepturile omului și relațiile interetnice are o atitudine mai mult de control și de autoritate decât de analiză și recepționare a informației cu scopul de a acționa în vedere remedierii problemelor legate de respectarea drepturilor omului (opinie expusă chiar și de reprezentanții CpDOM). Totodată, în opinia reprezentanților CpDOM, este necesar ca în art. 34 din Legea nr. 1349 să se specifice exhaustiv când are loc audierea în Plenul parlamentului a raportului (actualmente fiind indicată data de 15 martie numai pentru prezentare – fără a fi clarificată natura prezentării).
- **Societatea civilă și raportul de activitate.** Până la data de 15 martie când raportul cu privire la situația respectării drepturilor omului în Republica Moldova este prezentat Parlamentului, acesta trebuie să fie supus dezbaterilor publice la care să participe în mod imperativ societatea civilă.

⁹⁷ Raport de evaluare „Problemele actuale ale instituției ombudsman-ului în Republica Moldova” realizat de Dl. Marek Antoni Nowicki (*fost Ombudsman Internațional în Kosovo*).

⁹⁸ Raportul de activitate al CpDOM pentru anul 2010, www.ombudsman.md.

⁹⁹ Merită a fi examinată experiența Franței în acest domeniu.

¹⁰⁰ Raport de evaluare „Problemele actuale ale instituției ombudsman-ului în Republica Moldova” realizat de Dl. Marek Antoni Nowicki (*fost Ombudsman Internațional în Kosovo*)

- **Mecanismul anti-discriminare.** Este necesar de a implica foarte activ avocatul parlamentar în Mecanismul de Prevenire a Discriminării și de remediere a cazurilor de violare, potrivit proiectului Legii cu privire la prevenirea și combaterea discriminării. Astfel, este necesar de a prevedea în mod expres în proiectul de lege sus-menționat că avocatul parlamentar este subiect cu atribuții în domeniul prevenirii și combaterii discriminării (art. 10). Totodată, este necesar de a prevedea în proiectul de Lege, că Consiliul pentru prevenirea și combaterea discriminării trebuie să conlucreze cu avocatul parlamentar în activitatea pe care o realizează.

b. Centrul pentru Drepturile Omului

- **Conținut legal.** Urmează a se exclude toate normele care au caracter de repetare/dublare cu normele prevăzute în Hotărârea nr. 57 din 2008 de aprobare a Regulamentului Centrului pentru Drepturile Omului, a structurii, a statutului de funcții și a modului de finanțare a acestuia. Astfel, în legea nr. 1349 pot rămâne norme cu caracter general, iar cele care reglementează aspecte tehnice să fie doar de trimitere.
- **Directorul CpDOM.** Este necesar ca atribuțiile de coordonare a activității administrativ-tehnice să fie delegate unei persoane terțe (secretar general, administrator, manager, etc.). Totodată, o altă alternativă (în cazul în care sunt 4 avocați parlamentari), ar fi de a institui sistemul de rotație pentru a deține funcția de președinte al CpDOM de către toți avocații consecutiv (experiența Austriei).
- **Statele de personal**¹⁰¹. Este nevoie de a se mări numărul angajaților atât a CpDOM, cât și a reprezentanțelor pentru a asigura eficiența, calitatea și rapiditatea în activitatea acestora.
- **Statutul organizațional.** Este necesar de a modifica legislația astfel încât CpDOM să nu fie perceput ca o instituție separată de avocatul parlamentar, dar ca un oficiu de asistență administrativ – funcțională al acestuia. Astfel, toate actele emise de CpDOM (rapoarte, comunicări etc.) să fie prezentate ca activitatea avocatului parlamentar în calitatea acestuia de autoritate.
- **Buget.** Politica de formare a bugetului urmează a fi modificată pentru a permite atragerea granturilor directe din partea donatorilor străini pentru dezvoltarea anumitor domenii de activitate a CpDOM și a avocatului parlamentar. Totodată este necesar de a mări valoarea bugetului alocată anual¹⁰² și includerea în linia de buget la categoria „surse”, posibilitatea de a primi donații¹⁰³. Este necesar de a se studia oportunitatea de adoptare în Parlament a bugetului în mod direct și de a lăsa la latitudinea CpDOM determinarea liniilor de buget, în funcție de planul de acțiuni pe care îl au pentru anul respectiv.
- **Salariul.** La moment colaboratorii sunt salariați în egală măsură ca specialiștii din sate și comune, ceea ce nu corespunde responsabilităților și volumului de muncă care este prevăzut pentru funcția de funcționar al CpDOM, este necesar ca salariul acestora să corespundă funcționarilor din parlament.
- **Consolidarea capacității reprezentanțelor.** Este necesară o asistență majoră și imediată: financiară, tehnico-administrativă, umană (mărirea numărului de personal), instruire a

¹⁰¹ Echipa Atlasului Torturii a avut ocazia de a afla și alte planuri de reformare a structurii și cadrului legislativ cu privire la avocatul parlamentar și Centrul pentru Drepturile Omului. Potrivit interlocutorilor, actualmente Centru este supraîncărcat cu petiții, dar a rămas neclar dacă acest fapt se datorează lipsei resurselor și a oficiilor regionale sau abuzului de dreptul de a depune petiții și înțelegerea limitată a mandatului Centrului sau datorită combinării acestor factori.

¹⁰² Conform datelor cu privire la bugetul aprobat pentru activitățile efectuate de către CpDOM pentru anul 2011 au fost alocate 3,5 milioane MDL, ceea ce este insuficient pentru desfășurarea corespunzătoare a atribuțiilor legale.

¹⁰³ Această practică este înregistrată în cazul Institutului Național de Justiție, etc.

reprezentanțelor pentru că acestea nu dispun de capacitatea necesară pentru a face față volumului de lucru parvenit. Asigurarea tehnico-administrativă și financiară necesară pentru a se asigura oficializarea reprezentanței de la Varnița.

- **Instruire.** Este nevoie de a asigura instruirea continuă a colaboratorilor CpDOM și a reprezentanțelor pentru a asigura o înaltă calitate a cunoștințelor precum și a schimbului de experiență.
- **Imagine.** Este necesar în mod prioritar și în regim de urgență de a se asigura elaborarea unei strategii de comunicare. Atât CpDOM, cât și reprezentanțele au la moment o deficiență acută la capitolul percepției acestora ca instituții de importanță națională în societate.

c. Mecanismul Național de Prevenire a Torturii

- **Prevederi legale.** Legea necesită includerea unui capitol separat cu privire la formarea și funcționarea Mecanismului Național de Prevenire a Torturii.
- **Concept.** Urmează a fi definit exhaustiv și explicit „Mecanismul de Prevenire a Torturii”, prin indicarea clară că acest mecanism este alcătuit din avocatul parlamentar și consiliul consultativ ca o unitate integră fiind un organism colegial.
- **Organizare administrativă.** Este necesar de a consolida relațiilor de conlucrare dintre mecanismul de prevenire a torturii și CpDOM. Pentru aceasta este necesar de a crea o subdiviziune separată în cadrul CpDOM care să asigure activitatea mecanismului național de prevenire¹⁰⁴. Totuși, subdiviziunea trebuie să nu preia obligațiile și atribuțiile membrilor Consiliului consultativ, având doar atribuții administrative și de asigurare a asistenței tehnico-științifice necesare.
- **Respectarea legislației.** Este necesară respectarea expresă a normelor legale cu privire la alegerea membrilor „mecanismului”, care imperativ trebuie să fie reprezentanți ai societății civile.
- **Condiții pentru membrii Consiliului consultativ.** În opinia experților societății civile, este oportun de a include expres în lege și posibilitatea de a delega de către ONG-uri reprezentanți în componența Consiliului consultativ, chiar dacă aceste persoane nu sunt membre cu drepturi depline ale acestor ONG (în acest sens se va confirma delegarea persoanei prin hotărârea consiliului de administrare a organizației non-guvernamentale).
- **Coordonarea.** Este necesar ca coordonarea mecanismului național de prevenire să nu fie în mod exclusiv asigurată de directorul CpDOM (cum este în prezent). Sunt necesare prevederi legale care să garanteze alegerea corectă și democratică a coordonatorului din totalul membrilor desemnați.
- **Buget.** Este necesar de a forma o linie de buget separată pentru activitatea MPT.

¹⁰⁴ La moment, cei cinci membri ai personalului CpDOM lucrează exclusiv la îndeplinirea sarcinilor legate de MNP, dar nu au o structură care ar reflecta acest fapt. Pe de o parte, opinia cu privire la crearea unei secții sperate reflectă realitatea practică. Pe lângă aceasta, o asemenea propunere a fost făcută și de unii experți din exterior, care au avut sarcina de a evalua MNP și în special CpDOM. Pe de altă parte, trebuie de reținut faptul că o astfel de restructurare ar putea marginaliza rolul Consiliului consultativ în cadrul MNP pe viitor. Echipa Atlasului Torturii sugerează, așadar, discutarea ulterioară a cooperării viitoare dintre CpDOM, inclusiv avocatul parlamentar, și Consiliul consultativ, în vederea protecției contribuției societății civile la îndeplinirea sarcinilor MPT.

§ 2. Perspective de politici publice în domeniul promovării și protecției drepturilor omului de către avocatul parlamentar.

a. Avocatul parlamentar garant al protecției și promovării drepturilor omului în Moldova. Avocatul parlamentar este un actor foarte important în procesul de apărare a drepturilor omului din Republica Moldova. În mod practic, această instituție pe lângă faptul că constată cazurile de încălcare a drepturilor omului, propune măsurile care urmează a fi întreprinse pentru a remedia situația victimelor, stabilește liniile directe pentru îmbunătățirea cadrului normativ național, orientează instituțiile supravegheate de a-și modifica politicile și practicile pentru a asigura o bună guvernare în mod general pe întreg teritoriul țării. În mod teoretic, avocatul parlamentar ar trebui să promoveze cele mai novatoare politici, să reprezinte garanția pentru fiecare persoană că odată cu intervenția sa o încălcare fie în caz particular, fie în masă - va înceta.

Din păcate, la moment această percepție lipsește în Republica Moldova. Avocatul parlamentar este încă o instituție care nu are forța necesară de a crea în societate aprecierea de rigoare din cauza fie a lipsei de vizibilitate, fie a lipsei de inițiative de politici publice în domeniul drepturilor omului, fie a lipsei de abilități necesare. Or, în Moldova este nevoie ca avocatul parlamentar să reprezinte o voce cu rezonanță, care să dețină capacități de comunicare și cunoștințe extraordinare în domeniul protecției drepturilor omului pentru a colabora cu succes cu instituțiile internaționale, cu societatea civilă, pentru o comunicare mult mai eficientă cu indivizii, personalități care să fie apreciate de clasa politică, de partidele extraparlamentare, de societatea civilă și de partenerii din exterior – și care ar avea capacitatea de a prezenta pozițiile sale argumentat, vizibil și cu rezultat.

Astfel, în Moldova este necesar de a consolida această instituție pentru a fortifica munca pentru apărarea drepturilor omului la nivel național din cauza zecilor de încălcări care au loc zilnic.

b. Colaborarea cu societatea civilă. Este important ca avocatul parlamentar să realizeze mult mai eficient cooperarea cu societatea civilă, prin discuții periodice cu ONG-urile naționale (cu prioritate ONG-urile din regiune) din domeniul drepturilor omului. Este oportună dezvoltarea practicii de sesizare din partea ONG-urilor a încălcărilor astfel ca avocatul parlamentar să reacționeze mult mai rapid. Totodată, este necesar ca avocatul parlamentar să invite societatea civilă de pe întreg teritoriul să prezinte analize, studii de caz care ar putea ajuta instituția în a soluționa cât mai eficient fiecare caz de încălcare constatat.

De asemenea, este necesar de a se institui un forum național coordonat de către CpDOM cu participarea tuturor actorilor din domeniul protecției drepturilor omului (societatea civilă, instituții internaționale, donatori, autorități publice centrale și locale, instituții de învățământ, profesioniști: avocați, procurori, judecători, mediatori, etc.) pentru a stabili în fiecare an liniile directorii, prioritățile, politicile pentru reformarea cadrului legal, atât la nivel centralizat, cât și la nivel local. Astfel, vor fi consolidate capacitățile de conlucrare și cooperare, va fi clar care sunt problemele și necesitățile în domeniul drepturilor omului, vor fi prezentate rezultate ale activității CpDOM și a altor actori etc. Prin rezoluții se vor putea adopta poziții comune care vor sta la baza implementării de măsuri pentru fortificarea sistemului de apărare a drepturilor omului.

c. Consultări publice. Este oportun de a se organiza consultări publice pe domenii cum ar fi: raportul cu privire la respectarea drepturilor omului în RM, consultări cu societatea când se constată grave încălcări în masă etc. Ar fi binevenite consultările publice organizate în mod permanent de către reprezentanțele CpDOM în domeniul respectării drepturilor omului la nivel teritorial, pentru a informa societatea despre mecanismul oferit de către instituția avocatului parlamentar prin exercitarea dreptului la petiționare, precum și prin participarea la educarea populației (organizare de lecții publice, seminare, mese rotunde cu participarea populației, reprezentanților autorităților publice, membrii instituțiilor private etc.). De asemenea, este necesar de a emite rapoarte periodice de către reprezentanțe cu privire la situația respectării drepturilor omului la nivel local și de prezentare a acestora autorităților publice locale în vederea identificării celor mai bune căi de remediere prin asistență mutuală.

d. Componenta – "monitorizare". Este foarte important ca CpDOM să se dezvolte în direcția fortificării capacităților de monitorizare a propunerilor operate în fiecare raport anual. În raportul anual întocmit de avocații parlamentari sunt indicate pentru fiecare problemă identificată și analizată, măsuri concrete pentru a soluționa acea problemă. Nu este clar în ce măsură aceste sarcini sunt luate în calcul de către autoritățile vizate, astfel eficiența și productivitatea instituției este diminuată. În acest context, ar fi binevenit ca CpDOM să monitorizeze procesul de aplicare și realizare a măsurilor propuse, și astfel să poată să se pronunțe asupra indicatorilor de performanță ale instituțiilor publice la capitolul respectării drepturilor omului sub forma unui raport (sau compartiment al raportului anual).

e. Promovare. Din cauză că vizibilitatea CpDOM și a instituției avocatului parlamentar este foarte joasă în rândul populației, este necesar de a determina un mecanism eficient pentru informarea corectă a populației, despre dreptul la petiționare prin intermediul instituției avocatului parlamentar. În acest sens, este oportun de a indica pe pagina web a instituțiilor publice adresa electronică a CpDOM și de a se face explicații despre dreptul persoanei de a apela la avocatul parlamentar în cazul în care este încălcat un drept fundamental. Totodată, cât privește asigurarea cu informație a populației la nivel local, este necesar de a se instala panouri informative în incinta autorităților publice cu informație primară despre modalitatea de adresare la CpDOM, condițiile pe care trebuie să le întrunească petiția depusă, precum și alte detalii și informații utile populației.

f. Parteneriate internaționale. Centrul pentru Drepturile Omului, pe plan internațional, are drept scop fortificarea parteneriatelor cu instituțiile internaționale, avocații parlamentari fiind afiliați Institutului Internațional al Ombudsman-ului, Institutului European al Ombudsman-ului, Asociației Ombudsman-ilor și Mediatorilor Francofoni, Rețelei Europene a Ombudsman-ilor pentru Copii – instituții preocupate de promovarea ombudsman-ilor la nivel internațional și regional. Parteneriatele internaționale cu instituțiile ombudsman-ului din țările membre a UE, precum și alte state partenere, ar fortifica imaginea avocatului parlamentar din Republica Moldova la nivel internațional. Prin urmare, ar fi accesibile căi de schimb de experiență și bune practici, suport reciproc, instruire mutuală etc.

g. Implicarea activă asupra monitorizării recomandărilor UPR. Este oportun ca CpDOM să fie activ implicat în procesul de monitorizare a implementării recomandărilor formulate de către reprezentanțele oficiale ale statelor membre ONU în cadrul sesiunii Evaluării Periodice Universale, la care a participat RM în 2011.

CONCLUZIE GENERALĂ

Instituția avocatului parlamentar este una dintre garanțiile naționale pentru respectarea drepturilor și libertăților omului. Astfel, acesta asigură supravegherea acțiunilor autorităților publice sau instituțiilor private în vederea corespunderii lor cu normele constituționale și legale din domeniul drepturilor omului.

La etapa actuală, instituția avocatului parlamentar cunoaște dificultăți acute privind: imaginea sa în societate, implicarea activă în promovarea valorilor drepturilor omului la nivel național, funcționarea anevoioasă a CpDOM din cauza resurselor financiare reduse, asistenței tehnico-administrative slabe, lipsei de personal, lipsei de asigurare a pregătirii continue a cadrelor din reprezentanțe, volumului mare de petiții, atitudinii neprivilegiate din partea statului. De multe ori, în Republica Moldova activitatea avocatului parlamentar este umbrată la nivel local, deși sunt înregistrate anumite progrese în acțiuni (prin comparația activității anilor 2006,2007 cu anii 2010, 2011). Reprezentanțele sunt practic invizibile, lipsesc reacțiile acestora la anumite încălcări, nu există declarații, comunicate, persoanele care muncesc pentru reprezentanțe sunt necunoscute chiar și la nivelul comunei/raionului unde activează.

Astfel, instituția urmează a fi reformată, atât din punct de vedere legal: prin instituirea garanțiilor suplimentare de profesionalism pentru candidați, transparență în activitate și în procesul de numire, cooperare cu societate civilă și implicarea acesteia în activități de interes general, cât și din punct de vedere funcțional : consolidarea imaginii în raport cu autoritățile monitorizare, ridicarea gradului de percepere a seriozității și necesității implementării măsurilor recomandate de către avocatul parlamentar autorităților vizate, stabilirea de parteneriate strategice cu instituțiile din alte state etc.

La etapa actuală, când în Republica Moldova există cazuri frecvente de încălcare a drepturilor omului în masă (tortură, discriminare, violența domestică, trafic de ființe umane), cazuri grave de erori produse de autoritățile de stat care aduc prejudicii grave drepturilor și libertăților omului, una dintre prioritățile primare este suportul maxim acordat dezvoltării instituției avocatului parlamentar de către Stat – prin politici bugetare, salariale, tehnico-administrative considerabile.

Prin urmare, reformarea instituției avocatului parlamentar trebuie să fie tratată cu o seriozitate considerabilă, pentru a garanta modernizarea societății prin intensificarea protecției drepturilor omului de către avocații parlamentari.

LISTA DE ABREVIERI

APL - Administrația Publică Locală

CtEDO – Convenția Europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale

CpDOM – Centrul pentru Drepturile Omului

CPT – Comitetul European pentru Prevenire Torturii

MPT – Mecanismul Național de Prevenire a Torturii

ONU – Organizația Națiunilor Unite

ONG - organizație non-guvernamentală

OPCAT / (ro. PO al CÎT) - Protocolul Opțional la Convenția împotriva Torturii și a Pedepselor sau Tratamentelor Inumane sau Degradante

PNADO – Planul Național de Acțiuni în domeniul Drepturilor Omului

RM - Republica Moldova

SRSJ - Strategia de Reformare a Sectorului Justiției

UE – Uniunea Europeană

UPR / (ro. EPU) - Mecanismul de Evaluare Periodică Universală

UNDP / (ro. PNUD) – Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare

ANEXĂ: Recomandări internaționale privind Avocații parlamentari, Centrul pentru Drepturile Omului și Mecanismul Național de Prevenire (Instrumentul PO al CÎT)

Urmează un sumar al diferitelor ghiduri privind reformarea Centrului/Avocaților parlamentari/MPT:

1. Sub-comitetul privind acreditarea Comitetului Internațional de Coordonare a Instituțiilor Naționale pentru Drepturile Omului

Deși recomandând ca Centrul pentru Drepturile Omului din Moldova (CpDOM) să fie acreditat cu „Statut B” în noiembrie 2009, Sub-Comitetului a făcut recomandările de mai jos pentru îmbunătățirea Centrului. Aceste recomandări vor trebui să fie implementate cu succes înainte ca Centrul să aplice pentru „Statutul A” sau înainte să înainteze o nouă cerere pentru acordarea „Statutului B” peste cinci ani.

- a. Procesul de selecție și de numire, așa cum este prevăzut de legislație, nu asigură toate garanțiile necesare unui proces consultativ transparent și pluralist. În plus, nu există nicio prevedere care să implice societatea civilă în acest proces. SCA se referă la observațiile sale generale 2.1 „asigurarea pluralismului” și 2.2 „Selecția și numirea organului de conducere”.
- b. Lipsa unei finanțări adecvate este o problemă structurală a CpDOM. În ciuda eforturilor semnificative depuse de către instituție, finanțarea insuficientă subminează capacitatea CpDOM de a angaja personal, utiliza un sediu echipat și desfășura activități.
- c. CpDOM ar trebui să fie dotat cu resurse adecvate pentru a asigura realizarea treptată și progresivă de îmbunătățire a operațiunilor organizației și de îndeplinire a mandatului acesteia. Bugetul CpDOM ar trebui să aibă, de asemenea, o linie bugetară separată pentru acțiuni ale MNP. SCA invocă pentru CpDOM observația generală 2,6 „fonduri adecvate” pentru a asigura implicarea sa în procesul bugetar și durabilitatea resurselor sale financiare, materiale și umane. Atribuirea de puteri suplimentare și funcții legate de activitatea MNP care nu a fost însoțită de o alocare de resurse suplimentare, poate afecta în continuare capacitatea CpDOM de a funcționa în mod eficient. Cât privește rolul CpDOM ca Mecanism Național de Prevenire (MNP) în conformitate cu Protocolul Opțional la Convenția împotriva torturii, Sub-Comitetul atrage atenția CpDOM la SCA referitor la Principiile directe preliminare pentru prevenirea torturii pentru dezvoltarea continuă a MNP și, în special, la sublineatul (g) care prevede că „ar trebui să fie prevăzute resurse adecvate pentru activitatea specifică a mecanismelor naționale de prevenire, în conformitate cu articolul 18.3 din Protocolul Opțional; acestea ar trebui să fie restricționate, atât în termeni de buget cât și de resurse umane”.
- d. Legea de abilitare oferă CpDOM atât funcții de protecție cât și de promovare, și încurajează instituția să le interpreteze într-un mod extins, lucru care include protecția și promovarea largă a tuturor drepturilor omului, inclusiv prin cooperarea activă cu societatea civilă.
- e. CpDOM este încurajat să-și continue angajamentul constructiv cu sistemul internațional al drepturilor omului și face referire la observația generală 1,4 „Interacțiunea cu Sistemul Internațional al Drepturilor Omului”.

SCA necesită clarificări suplimentare privind rolul, funcțiile, procesul de luare a deciziilor și alocărilor bugetare între cei patru avocații parlamentari și Centru, precum și între avocații parlamentari.

SCA încurajează CpDOM să coopereze cu CPI, OHCHR și grupul regional de coordonare al INDO (grupul european) pentru a aborda aspectele menționate mai sus.

2. Observațiile finale ale Comitetului ONU privind Eliminarea Tuturor Formelor de Discriminare Rasială (CERD), martie 2011: Moldova

„Observând cu interes măsurile luate recent de către Statul-parte pentru consolidarea instituției Avocatului parlamentar/Centrului pentru Drepturile Omului din Moldova, Comitetul regretă absența unei instituții naționale pentru protecția drepturilor omului pe deplin conforme cu principiile de la Paris (Rezoluția Adunării Generale 48/134) în Republica Moldova. Comitetul își exprimă, de asemenea, îngrijorarea față de faptul că biroul avocaților parlamentari nu a folosit niciodată atribuțiile în conformitate cu Legea nr. 1349-XIII din 17 octombrie 1997, *inter alia*, pentru a adresa petiții unei curți pentru protecția intereselor presupuselor victime ale discriminării (art. 2)”.

„Comitetul recomandă ca Statul-parte să ia în considerare, în consultările cu societatea civilă, opțiunea de instituire a unei instituții naționale independente pentru drepturile omului pe deplin conforme cu principiile de la Paris, inclusiv prin transformarea și împuternicirea mecanismul existent, astfel încât acesta să fie conform cu principiile de la Paris. În acest scop, Comitetul recomandă ca Statul-parte să garanteze independența Avocaților Parlamentari și să consolideze rolul său în eliminarea discriminării rasiale prin utilizarea eficientă a puterii sale juridice.”

3. Recomandarea Comitetului ONU împotriva torturii din noiembrie 2009

Analizând respectarea de către Republica Moldova a Convenției ONU împotriva torturii, Comitetul Organizației Națiunilor Unite împotriva torturii a făcut în noiembrie 2009 următoarea recomandare, inclusă în lista de recomandări privind care Comitetul a solicitat acțiuni stabilind o dată limită de un an:

„Comitetul constată cu îngrijorare faptul că serioase constrângeri legislative și logistice împiedică funcționarea eficientă a Mecanismului Național de Prevenire stabilit în conformitate cu Protocolul Opțional la Convenția împotriva torturii și alte tratamente sau pedepse crude, inumane sau degradante. Comitetul este deosebit de îngrijorat de lipsa de claritate cu privire la ceea ce constituie Mecanismul Național de Prevenire. (art. 2, 11 și 16)”

„Statul-parte ar trebui să clarifice ceea ce constituie Mecanismul Național de Prevenire, precum și să consolideze independența și capacitatea Avocaților parlamentari și a Mecanismului Național de Prevenire, inclusiv a Consiliului Consultativ al acestuia, pentru a efectua vizite periodice și inopinate în toate locurile de detenție. În mod special, Statul-parte trebuie să:

- (a) clarifice prevederile legale în ceea ce privește drepturile membrilor Mecanismului Național de Prevenire de a efectua vizite regulate și inopinate în toate locurile de detenție, fără restricții, și să se asigure că toți membrii Consiliului Consultativ se

bucură de un statut egal, pentru ca Mecanismul Național de Prevenire să-ți poată îndeplini efectiv rolul său de mecanism de prevenire a torturii;

- (b) ofere Mecanismul Național de Prevenire ca unui tot întreg, inclusiv Consiliului Consultativ, suport și resurse adecvate, inclusiv suport logistic și de secretariat;
- (c) ofere formare profesională și să implementeze măsuri corespunzătoare pentru a se asigura că toate persoanele care efectuează vizite în temeiul Protocolului opțional la Convenție sunt în măsură să își îndeplinească rolul de documentare a felului în care sunt tratate persoanele aflate în detenție;
- (d) se asigure că toate persoanele implicate în administrarea locurilor de detenție sunt conștiente de drepturile tuturor membrilor Mecanismului Național de Prevenire de a avea acces liber și neînsoțit în toate zonele locurilor în care persoanele sunt private de libertate, fără nicio formă de notificare prealabilă; aceste atribuții ar trebui să facă posibilă examinarea de către Mecanismul Național de Prevenire, la cerere, a registrelor de detenție, inclusiv registrele medicale, ținând cont de drepturile persoanelor în cauză;
- (e) inițieze proceduri disciplinare împotriva ofițerilor care se opun accesului liber al tuturor persoanelor care efectuează vizite în conformitate cu Protocolul Opțional la Convenție în toate locurile unde există persoane private de libertate, sau refuză într-un alt mod accesul privat și confidențial la deținuți, restricționează posibilitatea de a revizui și copia registre și alte documente relevante, sau se opun într-un oricare alt mod îndeplinirii atribuțiilor lor;
- (f) asigure că, în mod obișnuit, și doar dacă nu există motive serioase de nerespectare a drepturilor omului, raportul și recomandările pentru fiecare vizită individuală a Mecanismului Național de Prevenire sunt făcute publice și postate pe site-ul Centrului pentru Drepturile Omului din Republica Moldova la scurt timp după efectuarea vizitei, urmând măsurilor de asigurare a protecției drepturilor la securitate personală a persoanei și a vieții private pentru deținuți, și după aprobarea colegială în cadrul Mecanismului Național de Prevenire ca un tot întreg;
- (g) elaboreze alte măsuri pentru a asigura conștientizarea publică a torturii și a altor forme de maltratare în locurile de detenție din Republica Moldova.”

4. Concluziile Raportorului special al ONU privind tortura Dr. Manfred Nowak, martie 2010

Observațiile Raportorului Special în timpul vizitei sale din septembrie 2009: MPT se confruntă în continuare cu o serie de provocări: în primul rând, temeiul juridic pentru acest mecanism este destul de ambiguu, lucru care a dus la interpretări diferite în ceea ce privește entitatea care constituie MPT. Din partea Ministerului de Justiție se susține faptul că avocatul parlamentar este MPT. Cu toate acestea, chiar și Avocatul Poporului responsabil, precum și alți actori relevanți, inclusiv organismele internaționale, cum ar fi Comisarul pentru drepturile omului al Consiliului Europei, au indicat în mod clar că MPNT este format din Consiliul

Consultativ, aflat în subordinea avocatului parlamentar. Raportorul Special reiterează faptul că doar această din urmă interpretare este în conformitate cu OPCAT și Principiile de la Paris. O altă problemă este că, deși MPT este menit să fie compus din 11 membri, în prezent, doar șase membri servesc pe acest mandat (inclusiv avocatul parlamentar). În cele din urmă, și strâns legată cu cele de mai sus, este amintită problema resurselor financiare alocate pentru MPT. În acest sens, Raportorul Special dorește să sublinieze că, deși organizațiile internaționale și-au exprimat dorința de a sprijini MPT, inclusiv cu salarii adecvate pentru membrii mecanismului, statul are obligația principală de a asigura resursele suficiente.”

5. Observații finale: Comitetul ONU pentru drepturile copilului, ianuarie 2009

“15. Comitetul salută numirea unui Ombudsman pentru copii (Avocatul Copilului) și observă că, în conformitate cu Principiile de la Paris, Avocatul Copilului este împuternicit să investigheze plângeri depuse de copii și să acționeze din proprie inițiativă”.

„16. Comitetul recomandă ca Statul-parte să ia măsurile necesare pentru a se asigura că Avocatul Copilului dispune de resurse umane și financiare adecvate pentru a-și exercita mandatul în mod eficient și că acest mandat include responsabilitatea de a monitoriza implementarea Convenției. În acest sens, Comitetul atrage atenția Statului-parte la comentariu general nr. 2 (2002) privind rolul instituțiilor naționale independente pentru drepturile omului în promovarea și protecția drepturilor copilului.”

6. Analiza funcțională a Centrului de către fostul Ombudsman estonian Allar Joks, în cadrul proiectului PNUD/CE

În decembrie 2009, o echipă condusă de fostul Ombudsman estonian Allar Joks a petrecut o perioadă de timp în compania Avocaților și a personalului Centrului în vederea analizei funcționării acestuia. Raportul privind vizita urma să fie făcut disponibil în martie 2010. Debriefingul de la misiune a subliniat o serie de probleme, inclusiv următoarele (un rezumat foarte fugitiv):

- a. Centrul și avocații sunt sfătuiți să utilizeze în continuare puterile de a depune plângeri constituționale pe probleme strategice legate de problemele fundamentale ale drepturilor omului în Republica Moldova.
- b. Să modifice Legea cu privire la Avocații parlamentari și a cadrului de reglementare aferent, pentru a îmbunătăți o serie de domenii ale funcționării acesteia, inclusiv pe probleme cum ar fi asigurarea că gestionarea internă și problemele structurale din cadrul Centrului sunt stabilite de către conducerea Centrului, mai degrabă decât, așa cum este în prezent, de către Parlament.
- c. Să îmbunătățească posibilitățile de a urmări și de a analiza implementarea recomandărilor și a concluziilor Centrului.
- d. Să îmbunătățească baza legală privind capacitatea Centrului de a comenta proiectele de legi.
- e. Să îmbunătățească statutul și salariile personalului Centrului.