



21 octombrie 2013

Lj-B nr. 472

## AVIZ

### la proiectul legii cu privire la Avocatul Poporului

( nr. 371 din 18.09.2013 )

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege sus-nominalizat, prin prisma prevederilor art.54 din Regulamentul Parlamentului și a prevederilor Legii privind actele legislative nr.780/2001 și expune următoarele.

#### ***I. Constatări generale:***

1. Proiectul legii a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către Guvernul Republicii Moldova, fapt ce corespunde art.73 din Constituție și prevederilor art.47 din Regulamentul Parlamentului.

2. Conform Notei informative, scopul proiectului, în special prevederile referitoare la procedura de selectare și numire în funcție a Avocatului poporului, durata mandatului, garanțiile sociale, oficiul Avocatului poporului și asigurarea financiară a acestuia au drept scop consolidarea locului și rolului instituției ombudsmanului în cadrul societății și în raport cu autoritățile publice pentru a asigura respectarea drepturilor și libertăților omului.

#### ***II. Observații de conținut și a respectării procedeeilor tehnicii legislative:***

1. La art.2 alin.(1), sintagma „de alte legi” se va substitui prin sintagma „de alte acte legislative și normative în vigoare”.

2. La art.3 alin.(4) textul se va completa cu sintagma „în vigoare”.

3. La art.4 alin.(3) este stabilit că, urmărirea penală împotriva Avocatului poporului poate fi pornită doar de către Procurorul General. Atragem atenție faptului că, proiectul de lege supus avizării nu explică care este procedura de urmărire penală, prin urmare este necesar de a fi concretizată. Legea cu privire la avocații parlamentari nr.1349/1997, în vigoare, stabilește expres la art.12 alin.(3)

că, avocații parlamentari nu pot fi trași la răspundere penală sau administrativă, nu pot fi reținuți, arestați, percheziționați, supuși controlului personal fără acordul prealabil al Parlamentului, cu excepția cazurilor de infracțiune flagrantă.

Cu titlu de informare, aducem la cunoștință că, Legea României nr.35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului prevede expres la art.31 că, Avocatul Poporului nu poate fi reținut, percheziționat sau arestat fără încuviințarea președinților celor două Camere ale Parlamentului, iar adjuncții Avocatului Poporului - fără înștiințarea prealabilă a Avocatului Poporului.

4. La art.5 alin.(3), întru respectarea regulilor de ortografie, cuvântul „Avocatul” se va substitui prin cuvântul „Avocat”.

5. La art.6 alin.(1) cuvântul „minime” se va exclude, deoarece creează interpretări diferite, care în viziunea noastră conțin elemente de neclaritate. Astfel, întru respectarea condiției preciziei și clarității actului legislativ este necesar de a stabili expres toate cerințele/condițiile cărora trebuie să corespundă persoana, ce candidează la funcția de Avocat al poporului.

Întru respectarea prevederilor art.19 lit.e) din Legea nr.780/2001, conform căreia terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă, atragem atenție la titlul art.6 „Condițiile de eligibilitate”, precum și la textul alin.(1) al acestui articol și la textul alin.(5) al art.7 din proiect, unde este utilizat cuvântul „cerințe”.

La alin.(2) lit.b) sugerăm de a fi revăzută sintagma „concediată din motive compromițătoare”. În acest sens, a vedea recomandarea din raportul de expertiză anticorupție al CNA, care stabilește că dacă a existat un temei legal de concediere a persoanei (indiferent de faptul dacă poate fi considerat „compromițător”), reputația acesteia deja nu poate fi considerată una ireproșabilă. Codul muncii nr.154/2003 nu face distincție între motivele concedierii „compromițătoare” sau „necompromițătoare”. Astfel, rămîne la discreția Comisiei parlamentare speciale de a stabili care a fost motivul concedierii.

6. La art.7 alin.(5) textul necesită a fi redactat. Atragem atenție la sintagma „cerințe minime stabilite de prezenta lege” (a vedea obiecția de la pct.5 din prezentul aviz).

Considerăm necesar de a revedea textul referitor la concursul repetat (numărul de participare a candidaților).

La alin.(9) este indicat că procedura de selectare și alegere a Avocatului poporului se stabilește prin lege, iar la alin.(1) al aceluiași articol este stabilit că comisia parlamentară specială organizează concursul public de selectare a candidaților la funcția de Avocat al poporului conform regulamentului aprobat de aceasta. Menționăm că, aceste norme urmează a fi corelate și de a indica expres în proiectul de lege cine stabilește procedura de organizare, selectare și alegere a Avocatului poporului.

7. La art.8, norma alin.(2) și (3) au sens neclar și necesită a fi revăzute din punct de vedere redacțional și de a stabili expres procedura de numire, precum și de eliberare a Avocatului poporului. Nu este clar ce se are în vedere prin textul: „sau cel care a întrunit numărul mai mare, în cazul în care mai mult de un candidat a obținut votul majorității deputaților aleși”, luând în considerare procedura de vot pe categorii de acte legislative, stabilită la art.87 din Regulamentul Parlamentului.

Este de menționat, că conform art.74 alin.(2) din Constituție, art.87 alin.(1) lit.c) din Regulamentul Parlamentului, hotărârile Parlamentului se adoptă cu votul majorității deputaților prezenți. Alin.(3) al art.87 din Regulamentul Parlamentului stabilește expres că, o altă majoritate de voturi este aplicabilă doar în cazurile expres prevăzute în Constituție.

În acest sens, a vedea și norma de la art.15 alin.(4) din proiect, care stabilește că adjuncții Avocatului poporului sunt numiți în funcție de către Parlament cu votul majorității deputaților prezenți.

8. La art.11 alin.(1), drepturile Avocatului poporului urmează a fi revăzute în sensul excluderii repetării (a vedea norma de la lit.b), lit.i), lit.j)). Astfel, întreg textul alin.(1) urmează a fi expus într-o redacție nouă, respectându-se condițiile legalității, accesibilității și preciziei.

9. La art.12 alin.(1) lit.a) propunem de a substitui sintagma „din domeniul drepturilor și libertăților omului” prin sintagma „la care Republica Moldova este parte” (a vedea redacția textului jurământului Avocatului poporului de la alin.(1) art.9 din proiect).

10. La art.13 alin.(1), considerăm necesar de a concretiza faptul, că cererea Avocatului poporului trebuie să fie motivată. Prin urmare, propunem de a completa propoziția a doua, după cuvântul „cererea” cu cuvântul „motivată”, iar după sintagma „Avocatului poporului” de a completa cu textul „în care invocă existența unui pericol pentru viața, sănătatea sa ori a familiei sale, pentru integritatea averii sale”.

La alin.(2) este necesar de a preciza termenul de 15 ani, reieșind din faptul că Avocatul poporului este numit în funcție pentru un mandat de 7 ani și nu poate îndeplini două mandate consecutive (art.5 alin.(1) din proiect).

La alin.(4), textul se va completa cu sintagma „în vigoare”.

11. La art.14 alin.(3), referitor la adoptarea hotărârii de revocare din funcție a Avocatului poporului este necesar de a stabili expres cu votul a 2/3 din deputații – „aleși sau prezenți”?

12. La art.15, reieșind din prevederile alin.(2) și alin.(8), menționăm că nu este clară deosebirea adjuncților Avocatului poporului, față de Avocatul poporului,

dacă conform proiectului de lege, aceștia au aceleași drepturi și obligații, garanții de stat și protecție socială.

13. La art.16 la alin.(7) este indicat că, în activitatea sa adjunctul Avocatului poporului pentru protecția drepturilor copilului este asistat de o subdiviziune specializată din cadrul oficiului Avocatului poporului. Atenționăm că, proiectul de lege nu dă explicații la statutul juridic al acestei subdiviziuni. Întru respectarea condițiilor preciziei și clarității, precum și întru asigurarea transparenței și excluderea elementelor de coruptibilitate, în proiectul actului legislativ este necesar de a prevedea expres atribuțiile de bază ale acestei subdiviziuni, statutul de personal, condițiile de angajare, criteriile de selectare și rigorile stabilite față de candidați (studii, stagiul, incompatibilități, etc.), sursele de salarizare, etc.

14. La art.17, norma de la lit.h) creează interpretări diferite. Întru respectarea condiției preciziei și clarității actului legislativ este necesar de a stabili expres atribuțiile Avocatului poporului.

15. La art.19 alin.(2) este indicat că sesizările sînt prezentate Avocatului poporului în scris, iar la art.20 alin.(1) este indicat ce trebuie să conțină sesizarea. La alin.(5) al art.19 este stabilit că sesizarea adresată Avocatului poporului poate fi depusă și verbal. Reieșind din aceste reglementări, atragem atenție la alin.(3) al art.20. Prin urmare, este necesar de a prevedea normele date, în vederea corelării acestora.

16. La art.26, referitor la sesizarea Curții Constituționale de către Avocatul poporului, menționăm că din proiectul de lege supus avizării, reiese că Avocatul poporului are dreptul să sesizeze Curtea Constituțională în vederea controlului constituționalității, în toate domeniile, a legilor și hotărîrilor Parlamentului, decretelor Președintelui Republicii Moldova, hotărîrilor și ordonanțelor Guvernului, precum și al tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte. Observăm că, proiectul de lege nu specifică doar cele care vizează drepturile și libertățile fundamentale ale omului. Nici nota informativă nu explică acest fapt.

Astfel, este necesar de a concretiza că, Legea cu privire la avocații parlamentari nr.1349/1997, în vigoare, stabilește expres la art.31 că, avocații parlamentari au dreptul să sesizeze Curtea Constituțională în vederea controlului constituționalității legilor și hotărîrilor Parlamentului, decretelor Președintelui Republicii Moldova, hotărîrilor și dispozițiilor Guvernului, asupra corespunderii lor principiilor general acceptate și actelor juridice internaționale cu privire la drepturile omului. În acest context este relevantă jurisprudența Curții Constituționale (Decizia nr.3 din 2 iulie 2002, Decizia din 26 iulie 2011, Decizia nr.3 din 3 aprilie 2012 și Decizia nr.2 din 23 octombrie 2012), în care Curtea a constatat că, în sensul art. 31 din Legea nr.1349/1997 sesizările depuse la Curtea Constituțională de către avocatul parlamentar pot avea ca obiect verificarea actelor

normative sub aspectul conformității cu principiile statuate de Constituție și cu standardele internaționale unanim acceptate referitoare la drepturile omului.

Atragem atenție că, proiectul legii și nici nota informativă nu explică dacă adjuncții Avocatului poporului au dreptul să sesizeze Curtea Constituțională (a vedea art.16 din proiect – atribuțiile adjunctului Avocatului poporului pentru protecția drepturilor copiilor).

17. La art.27 lit.b) sintagma „acte normative” se va substitui prin „acte legislative și normative”.

18. La art.29 alin.(4), în vederea utilizării terminologiei constante și uniforme, sintagma „pe site-ul” se va substitui prin sintagma „pagina web”.

19. La art.30 alin.(1) urmează a fi redactat. Atragem atenție la utilizarea repetată a sintagmei „pe lângă Oficiul Avocatului Poporului”, care urmează a fi exclusă.

La alin.(4) este necesar de a preciza de către cine este elaborat Regulamentul de activitate al Consiliului pentru prevenirea torturii.

20. La art.32 textul alin.(1) și la art.35 alin.(2) urmează a fi revăzut și redactat în sensul concretizării procedurii de numire în funcție și eliberare a membrilor Consiliului pentru prevenirea torturii. Totodată, este necesar de a preciza de către cine va fi efectuat concursul de selectare a membrilor.

21. La art.34, menționăm că nu este clară restricția de la lit.e), referitor la faptul că membru al Consiliului nu poate fi persoana care a deținut funcții în cadrul organelor de drept.

22. La art.35 alin.(1), atragem atenție la trimiterea incorectă „art.34 lit.b) - g)”, deoarece art.34 din proiect conține diviziuni, însemnate cu litere latine mici și o paranteză de la „a) – e)”.

23. La art.36, textul alin.(2) necesită a fi revăzută și expusă într-o formă mai clară, accesibilă limbajului actului legislativ. Atragem atenție la sintagma „într-o linie bugetară separată”.

24. La art.37 la alin.(3) este indicat că ședința Consiliului este deliberativă dacă la ea sunt prezenți cel puțin 6 membri, iar la alin.(4) este indicat că hotărârile Consiliului se adoptă cu votul majorității membrilor prezenți la ședință. Pentru a nu crea interpretări diferite pe viitor, considerăm necesar de a preciza în proiectul de lege cazul de paritate a voturilor.

25. La art.38 la alin.(4) este indicat că în circumstanțe excepționale, perioada de 30 de zile poate fi extinsă pentru încă 30 de zile printr-o decizie a Consiliului.

Întru respectarea condiției preciziei și clarității actului legislativ este necesar de a stabili expres care sunt circumstanțele excepționale.

Întru respectarea prevederilor art.19 lit.e) din Legea nr.780/2001, conform căreia terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă, atragem atenție la utilizarea diferită a sintagmei „Avocatul poporului”. Cuvântul „Avocatul” este utilizat atât cu majusculă, cât și cu minusculă (a vedea alin.(2) și (9)).

26. La art.39 la alin.(3) este necesar de a indica de către cine va fi elaborat Regulamentul de organizare și funcționare a Oficiului Avocatului și efectivul-limită de personal, reieșind din prevederile art.47 lit.b) din proiect.

Totodată, atragem atenție la norma de la alin.(4), care necesită a fi revăzută în ceea ce privește competența Avocatului poporului de a aproba structura organizatorică, statutul de personal și schema de încadrare ale Oficiului Avocatului poporului. În prezent, structura și finanțarea Centrului pentru Drepturile Omului sînt reglementate de regulamentul respectiv aprobat de Parlament (art.35 alin.(3) din Legea nr.1349/1997).

27. La art.40 alin.(1) este stabilit că atribuțiile Secretarului general sunt reglementate în Regulamentul de organizare și funcționare a Oficiului Avocatului poporului. Menționăm că, întru respectarea condițiilor preciziei și clarității, precum și întru asigurarea transparenței și excluderea elementelor de coruptibilitate, este necesar de a prevedea expres în proiectul de lege atribuțiile de bază ale Secretarului general.

28. La art.42, norma alin.(4) se repetă, astfel se va exclude unul din alin.(4).

Referitor la norma alin.(3) și (4), menționăm că este necesar de a specifica termenul de transmitere a proiectului de buget spre avizare, precum și modul de examinare și soluționare a divergențelor apărute în rezultatul avizării. De asemenea, urmează a se reglementa procedura de înaintare a propunerilor de modificare/rectificare a bugetului Oficiului Avocatului poporului, precum și procedura de aprobare a acestora, anterior includerii în proiectul legii de modificare/rectificare a legii bugetului de stat.

Propunem ca reglementările alin.(3) și (4) să fie coordonate cu prevederile proiectului legii finanțelor publice și responsabilității bugetar fiscale nr. 2354 din 27.10.2011, adoptat în lectura a doua în ședința plenară din 12 iulie 2013 și care urmează a fi prezentat spre adoptare în lectura finală.

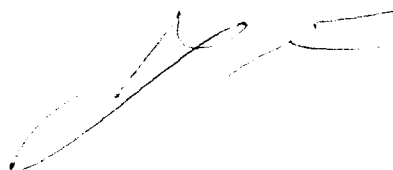
29. La art.43 alin.(1) este necesar de a revedea competența Avocatului poporului, în ceea ce ține de crearea și lichidarea prin decizia sa/independentă a reprezentanțelor oficiului în alte municipii și orașe, deoarece aceasta ține de proprietate și bani publici.

30. La art.44, sugerăm de a revedea momentul intrării în vigoare și de punere în aplicare a noilor reglementări, dat fiind faptul că termenul de „1 octombrie 2013” este, deja depășit. Totodată, atenționăm asupra faptului că, proiectul de lege supus avizării, inclusiv nota informativă, nu cuprinde implicații referitoare la Legea cu privire la avocații parlamentari nr.1349/1997.

Conform cerințelor tehnicii legislative și ale Legii nr.780/2001, dacă actul legislativ abrogă în întregime un act legislativ anterior, în actul care abrogă se face expres mențiunea că, în momentul intrării sale în vigoare, se abrogă actul anterior, indicînd expres numărul actului legislativ și anul în care a fost adoptat definitiv.

31. La art.45 este reglementată situația avocaților parlamentari numiți conform procedurilor stabilite în Legea nr.1349/1997, însă nu este indicată perioada de alegere a Avocatului poporului, precum și a adjuncților săi. Prin urmare, în vederea respectării condiției preciziei, este necesar de a stabili expres în proiectul de lege, perioada de selectare a candidaților la funcția de Avocat al poporului.

În concluzie, menționăm că textul proiectului de lege, urmează a fi revăzut și expus unei redactări minuțioase ținînd cont de obiecțiile și propunerile de conținut și a respectării procedeeleor tehnicii legislative expuse în prezentul aviz. Adoptarea proiectului de lege nominalizat ține nemijlocit de atribuțiile Parlamentului.



**Șef Direcție  
Ion CREANGĂ**

*Ex. S.Cojocari,  
tel. 268-175*