
Varșovia, 19 martie 2021
Opinie-Nr.: NHRI-MDA/392/2020 [AIC]

OPINIE REFERITOARE LA PROIECTUL DE LEGE PRIVIND CREAREA INSTITUȚIEI “AVOCATUL POPORULUI PENTRU DREPTURILE ANTREPRENORILOR”

MOLDOVA

Prezenta Opinie conține comentariile Dlui Marek Antoni Nowicki (ex-Avocat Internațional al Poporului din Kosovo), Dreii Kirsten Roberts Lyster, Doctor în drept (Profesor asociat de practică, Universitatea Centrală Europeană) și a Dreii Alice Thomas (Expert în drept, specializată în Dreptul Internațional și drepturile omului)

În baza traducerii neoficiale în limba engleză a Proiectului de lege furnizate de către Avocatul Poporului al Republicii Moldova.



Biroul OSCE pentru Instituțiile Democratice și Drepturile Omului

Adresa: str. Ul. Miodowa 10, PL-00-251 Varșovia
Tel. oficiu: +48 22 520 06 00, Fax: +48 22 520 0605
www.legislationline.org

SUMAR EXECUTIV

Prezentul Proiect de lege enunță scopul creării instituției Avocatului Poporului pentru drepturile antreprenorilor, care urmează să fie constituită ca parte integrantă a instituției existente a Avocatului Poporului al Moldovei, în calitate sa de organ pentru asigurarea drepturilor constituționale ale omului, precum și a Instituțiilor naționale pentru drepturile omului (INDO) acreditate cu Statut de categorie A, aliniindu-se criteriilor stipulate de Principiile de la Paris.

Deși se recunoaște faptul existenței mai multor tipuri de instituții pentru protecția drepturilor omului (denumite în continuare INDO), cu o structură, mandate și competențe diverse, prezentul Proiect de lege ar putea, în caz de adoptare, să altereze semnificativ structura și natura instituției Avocatului Poporului, prin suplinirea acestuia cu un mandat în totalitate nou și irelevant, în scopul asigurării așa-ziselor "drepturi și interese legitime ale antreprenorilor".

Intenția de extindere a mandatului de asigurare a drepturilor omului al unui INDO nu este una problematică în sine, dacă instituirea unor asemenea funcții suplimentare este însoțită de alocarea resurselor adecvate financiare, tehnice și umane și nu rezultă într-o împovărare a INDO sau în diluarea potențială a activității acestei instituții de promovare a drepturilor omului. Însă tentativa de a îngloba instituția Avocatului Poporului pentru drepturile antreprenorilor ca parte integrantă a Legii nr. 52/2014 privind Avocatul Poporului (denumită în continuare "legea de abilitare") va rezulta totuși în crearea unei funcții distincte a unui alt Avocat al Poporului în cadrul INDO-ului deja existent, cu atribuirea unor competențe ce se află în afara mandatului actual al instituției de asigurare a drepturilor omului. O asemenea măsură ar putea duce la o potențială dublare sau suprapunere a îndatoririlor și activităților și, eventual, la cauzarea unor conflicte de interese sau competențe și va cauza dificultăți de protecție a drepturilor omului ale persoanelor în raport cu antreprenorii.

Mai mult, reforma intenționată ar putea eventual să acutizeze unele ambiguități ce există la moment referitor la atribuțiile și responsabilitățile respective ale acestor doi Avocați ai Poporului, precum și să cauzeze dificultăți practice activității INDO. Proiectul de lege și documentația de însoțire a acestuia de asemenea nu abordează în mod suficient nevoia alocării unor resurse financiare suplimentare pentru funcționarea instituției, ceea ce riscă să amplifice și mai mult problema deja existent de alocare de fonduri insuficiente INDO-ului din Moldovei. Acest fapt trezește îngrijorări și mai acute, deoarece reforma a fost inițiată fără o consultare prealabilă cu Avocatul Poporului.

Deja reieșind din situația la zi, nu ar trebui să existe obstacole care să împiedice antreprenorii să sesizeze printr-o plângere oficiul Avocatului Poporului în condiții egale cu toți ceilalți indivizi, în cazul în care aceștia doresc să depună o petiție/cerere ce ține de presupusa încălcare a drepturilor sale fundamentale în contextul desfășurării de către ei a activității de întreprinzător, inclusiv privind încălcarea dreptului lor la proprietate, a drepturilor la un proces echitabil, dreptului la respectarea vieții private, a drepturilor privind libertatea opiniei și a întrunirilor, sau la protecție împotriva discriminării, printre altele.

În acest context, este binevenit faptul că Proiectul de lege propune atribuirea inclusiv și persoanelor juridice a dreptului de a adresa o petiție Avocatului Poporului. Totuși, este preferabil ca o asemenea modificare să fie adusă legii

principale, și nu Legii privind aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Oficiului Avocatului Poporului.

Reieșind din argumentele sus-menționate, se recomandă o revizuire integrală a Proiectului de lege, iar consultațiile de rigoare necesită să fie desfășurate cu implicarea Avocatului Poporului, a instituțiilor guvernamentale de a căror competență ține elaborarea modificărilor propuse, a societății civile și a comunității internaționale. În cazul în care o serie de amendamente ce poartă caracter de risc potențial înalt să cauzeze dificultăți nu vor fi revizuite, Proiectul de lege ar putea eventual să pună sub semnul întrebării calificarea instituției Avocatului Poporului pentru atribuirea gradului de acreditare de nivelul A.

În continuare, în baza considerațiilor de mai sus, este preferabil să se renunțe la crearea funcției Avocatului Poporului pentru drepturile antreprenorilor în cadrul instituției deja existente. Însă, acest fapt nu va constitui un impediment pentru ca Statul să creeze un organ separat, în afara oficiului actual al Avocatului Poporului.

Totuși, în caz că reforma este implementată în modul propus actualmente, este necesară o clarificare a atribuțiilor celor trei Avocați ai Poporului, precum și să se reglementeze legislația relevantă prin care să se instituie un mecanism pentru soluționarea eventualelor conflicte de competențe sau interese dintre aceste instituții, în același timp fiind asigurată alocarea de resurse financiare, umane, tehnice necesare pentru îndeplinirea atribuțiilor respective, precum și o definire a marjei de competență a Avocaților. Este necesar ca oricare din aceste eforturi de reformă să fie bazate pe o evaluare în profunzime a impactului pe care aceasta ar putea avea asupra protecției drepturilor omului, printre altele, precum și pe desfășurarea unor consultații detaliate cu Avocatul Poporului și cu alte instituții relevante (inclusiv ale societății civile) la etapele timpurii precum și în cursul derulării procesului legislativ.

Parte a mandatului OSCE este acordarea asistenței statelor participante la OSCE la implementarea angajamentelor asumate de acestea față de OSCE, ODIHR revizuieste, la solicitare, proiectele de legi și actele normative în vigoare în scopul evaluării concordanței acestora cu standardele internaționale ale drepturilor omului, precum și sub aspectul alinierii la angajamentele asumate față de OSCE și prezintă recomandări concrete de îmbunătățire.

CONȚINUT

I. INTRODUCERE	5
II. DOMENIUL DE APLICARE AL OPINIEI	5
III. ANALIZA JURIDICĂ ȘI RECOMANDĂRI	6
1. Standardele Internaționale și Angajamentele OSCE privind Instituțiile Naționale ale Drepturilor Omului	6
2. Cadrul legislativ național	8
3. Procedura de modificare a legii de abilitare ce reglementează activitatea INDO	9
4. Scopul și domeniul de aplicare al proiectului de lege	12
5. Extinderea mandatului INDO	14
6. Extinderea atribuțiilor și competențelor INDO	209
7. Criteriile de eligibilitate a Avocatului Poporului	20
8. Procedura de numire în funcție și destituire din funcție	20
9. Finanțarea	23

ANEXĂ: Proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative, prin care se instituie funcția de "Avocat al Poporului pentru drepturile antreprenorilor"

I. INTRODUCERE

1. Pe 23 noiembrie 2020, Avocatul Poporului al Republicii Moldova a sesizat Biroul OSCE pentru Instituțiile Democratice și Democrație (OSCE/ODIHR) cu solicitarea de a elabora o opinie cu referire la Proiectul de lege de modificare a unor acte legislative privind instituirea funcției de "Avocatul Poporului pentru drepturile antreprenorilor" (denumit în continuare "Proiectul de lege"). Pe 27 noiembrie 2020, OSCE/ODIHR a răspuns la prezenta solicitare, confirmând disponibilitatea Biroului de a elabora o opinie de analiză juridică a conformității Proiectului de lege cu angajamentele asumate față de OSCE, precum și alinierea acestuia la standardele internaționale ale drepturilor omului.
2. În anii 2015 și 2017, Comisia de la Veneția a publicat două Opinii cu referire, respectiv, la Legea nr. 52 privind Avocatul Poporului (Ombudsman) al Republicii Moldova¹ și privind proiectul noului articol 37 din Legea privind Avocatul Poporului care stipulează asigurarea de resurse financiare,² la care se va face referire și în prezenta Opinie, în caz de relevanță.
3. Prezenta Opinie a fost elaborată ca răspuns la solicitarea sus-menționată. OSCE/ODIHR a elaborat prezenta analiză în conformitate cu mandatul său de a acorda asistență Statelor participante la OSCE în procesul de implementare a angajamentelor-cheie asumate de acestea față de OSCE sub aspectul dimensiunii umane.

II. DOMENIUL DE APLICARE AL OPINIEI

4. Domeniul de analiză al prezentei Opinii se extinde nemijlocit asupra Proiectului de lege prezentat spre examinare. Reieșind din această delimitare, Opinia nu va constitui o revizuire deplină și atotcuprinzătoare a întregului cadru legislativ și instituțional al instituției Avocatului Poporului și a modului de promovare și protecție a drepturilor omului și a libertăților fundamentale din Moldova.
5. Prezenta Opinie abordează problemele-cheie și indică domeniile ce prezintă îngrijorare. Din motive de concizie, aceasta se focalizează preponderent asupra aspectelor ce necesită îmbunătățire sau modificare, și nu asupra aspectelor pozitive ale Proiectului de lege. Recomandările elaborate sunt bazate pe standardele și obligațiile internaționale ale drepturilor omului, angajamentele OSCE pentru asigurarea dimensiunii umane, precum și pe bunele practici naționale. După caz, se va face referire și la recomandările relevante enunțate în cadrul opiniilor de analiză juridică publicate anterior de către Biroul OSCE/ODIHR și/sau Comisia de la Veneția.
6. Prezenta Opinie este elaborată în baza traducerii neoficiale în limba engleză a Proiectului de lege, furnizate de către Avocatul Poporului al Republicii Moldova. Sunt posibile erori de traducere.

¹ Comisia de la Veneția, [Aviz referitor la Legea cu privire la Avocatul Poporului \(Ombudsman\) al Republicii Moldova](#), CDL-AD (2015) 017, adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 103-a reuniuni plenare (Veneția, 19-20 iunie 2015).

² Comisia de la Veneția, [Aviz referitor la noul articol 37 propus la Legea cu privire la Avocatul Poporului din Moldova](#), CDL-AD (2017) 032, adoptat de Comisie în cea de-a 113-a sesiune plenară (Veneția, 8-9 decembrie 2017).

7. Luând în considerare toate cele expuse mai sus, Biroul OSCE/ODIHR ține să menționeze că prezenta Opinie nu supune analizei toate aspectele Proiectului de lege, și nu constituie un impediment pentru exprimarea pe viitor a recomandărilor sau comentariilor verbale sau scrise privind actele legislative respective sau legislația aferentă a Moldovei.

III. ANALIZA LEGISLATIVĂ ȘI RECOMANDĂRI

1. STANDARDELE INTERNAȚIONALE ȘI ANGAJAMENTELE OSCE PRIVIND INSTITUȚIILE NAȚIONALE ALE DREPTURILOR OMULUI

8. Instituțiile Naționale ale Drepturilor Omului (INDO-urile) sunt organe naționale independente cu mandat constituțional și/sau legislativ de a proteja și promova drepturile omului. INDO-urile sunt situate într-o poziție crucială în raport cu multitudinea de instituții ce constituie infrastructura unui sistem democratic, bazat pe principiile supremației legii și protecției drepturilor omului.³ Acestea sunt "componentul-cheie al sistemelor eficiente naționale de protecție a drepturilor omului la nivel de țară".⁴ Astfel, INDO-urile constituie acel element liant ce forțează responsabilitățile Statului rezultate din obligațiile internaționale de a proteja drepturile omului și drepturile fiecărei persoane de pe teritoriul unei țări. Deși parte a aparatului statal, poziția independentă a INDO-urilor vizavi de puterile executive, legislative și judiciare asigură faptul ca acestea să-și poată îndeplini mandatul său de a proteja persoanele de ingerințe în drepturile omului, în special în cazul când asemenea ingerințe sunt comise de către autoritățile și instituțiile publice.⁵
9. Există mai multe tipuri de INDO-uri, cu structură, dimensiune, mandate și competențe variate. Regulile internațional recunoscute privind conținutului mandatelor și competențelor INDO-urilor se regăsesc în primul rând în Principiile Națiunilor Unite referitor la statutul instituțiilor naționale de promovare și protejare a drepturilor omului, așa-zisele "Principiile de la Paris".⁶ Adoptate de către Adunarea Generală a ONU, aceste principii stabilesc standardele minime privind crearea și funcționarea INDO-urilor, sub aspectul pluralismului, transparenței, garantării independenței funcționale și instituționale și a eficienței. Rolul de implementator al Principiilor de la Paris și de evaluator al alinierii INDO-urilor la aceste principii a fost asumat de către Sub-Comitetul de acreditare (denumit în continuare "SCA") al Alianței Globale al Instituțiilor Naționale ale Drepturilor Omului (denumită în continuare "AGINDO").⁷ SCA publică rapoartele privind acreditarea INDO-urilor, asigură revizuirea statutului acestora, precum și le

³ A se vedea ODIHR, *Opinie referitor la proiectul de lege federală privind sprijinirea instituției naționale pentru drepturile omului din Elveția* (31 octombrie 2017), par. 13.

⁴ A se vedea *Înaltul Comisar ONU pentru Drepturile Omului, Raportul către Adunarea Generală a ONU (2007), A / 62/36*, par. 15.

⁵ A se vedea ODIHR, *Opinie finală privind proiectul de lege de modificare a legii privind Comisarul pentru drepturile omului din Polonia* (16 februarie 2016), disponibilă în limbile *engleză* și în *poloneză*, par. 11.

⁶ *Principiile ONU referitoare la statutul instituțiilor naționale pentru promovarea și protecția drepturilor omului* (denumite în continuare „Principiile de la Paris”) au fost definite la primul atelier internațional privind instituțiile naționale pentru promovarea și protecția drepturilor omului la Paris (7-9 octombrie 1991) și adoptat prin Rezoluția Adunării Generale a ONU 48/134 din 20 decembrie 1993.

⁷ Alianța Globală a Instituțiilor Naționale ale Drepturilor Omului (AGINDO), cunoscută anterior sub numele de Comitetul internațional de coordonare pentru instituțiile naționale pentru drepturile omului (denumită în continuare „ICC”), a fost înființată în 1993 și este asociația internațională a instituțiilor naționale pentru apărarea drepturilor omului (INDO) din toate țările lumii. AGINDO promovează și întărește instituțiile INDO în conformitate cu Principiile de la Paris și exercită direcționarea în promovarea și protecția drepturilor omului. A se vedea <<https://ganhi.org/>>.

acordă acreditare periodică a statutului odată la fiecare cinci ani.⁸ Recomandările din prezenta analiză se bazează inclusiv pe Comentariile Generale ale AGINDO, elaborate de către SCA (denumite în continuare "Comentariile Generale ale SCA", care servesc pe post de instrumente de interpretare a Principiilor de la Paris.⁹

10. Importanța atribuită INDO-urilor de către Organizația Națiunilor Unite în promovarea și protecția drepturilor omului este, de asemenea, documentată în numeroasele rezoluții ale Adunării Generale ale ONU și ale Comitetului Națiunilor Unite pentru Drepturile Omului.¹⁰
11. De asemenea, în caz că INDO-ul îndeplinește de asemenea și funcția de Mecanism Național de Prevenire (denumit în continuare "MNP") în baza Protocolului adițional la Convenția ONU împotriva Torturii și altor tratamente sau pedepse cu cruzime, inumane sau degradante (denumit în continuare "PACT"),¹¹ legislația ce reglementează funcționarea INDO-ului va fi în mod obligatoriu aliniată la prevederile relevante ale PACT. În speță, Articolul 18 al PACT stipulează că Statele-părți "*garantează independența funcțională a mecanismelor naționale de prevenire, precum și independența personalului acestora*" și "*vor acorda o atenție cuvenită Principiilor (de la Paris)*" la instituirea mecanismelor naționale preventive.
12. La nivelul Consiliului Europei, Recomandarea CM/Rec(2019)6 a Comitetului de Miniștri adresată Statelor-părți privind dezvoltarea instituției Ombudsmanului,¹² un șir de Recomandări și Rezoluții ale Adunării Parlamentare a Consiliului Europei,¹³ și Recomandarea de politici generale Nr. 2 a Comisiei Europene împotriva Rasismului și Intoleranței (ECRI) referitor la Instituțiile de asigurare a egalității și combaterea rasismului și intoleranței la nivel național (2017),¹⁴ printre altele, statuează caracteristicile esențiale ale unui INDO, și în mod specific pentru orice instituție de

⁸ A se vedea AGINDO, [Statutul AGINDO](#) (versiunea adoptată pe 5 martie 2019), articolul 15 și Rapoartele de acreditare AGINDO SCA 2001-2019, disponibile pe linkul <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/Pages/SCA-Reports.aspx>. Acreditarea este recunoașterea oficială a faptului că un INDO îndeplinește cerințele sau continuă să respecte principiile de la Paris. SCA acordă acestuia statutul A, B sau C. Statutul A înseamnă că un INDO respectă pe deplin principiile de la Paris și este un membru cu drept de vot în lucrările și reuniunile privind INDO-urile la nivel internațional; Statutul B înseamnă că INDO nu respectă încă pe deplin principiile de la Paris sau nu a prezentat încă suficiente documente în acest sens. Statutul C al unui INDO îi oferă un statut de observator în activitatea și întrunirile INDO-urilor; Statutul C înseamnă că instituțiile nu respectă principiile de la Paris, însă acest statut nu mai este aplicat. Avocatul Poporului din Republica Moldova are statutul A; a se vedea AGINDO, [Diagrama statutului instituțiilor naționale acreditate](#) - statutul acreditării din 27 noiembrie 2019.

⁹ A se vedea cele mai recente [Comentarii generale](#) revizuite ale Subcomitetului pentru acreditare, adoptate de Biroul AGINDO (denumite în continuare „Comentarii generale ale SCA”) în cadrul reuniunii sale care a avut loc la Geneva în data de 21 februarie 2018.

¹⁰ A se vedea, de exemplu, Adunarea Generală a ONU, [Rezoluția nr. 74/156 privind instituțiile naționale pentru drepturile omului, A/RES/74/156](#), adoptată pe 18 decembrie 2019; [Rezoluția nr. 72/186 privind rolul Ombudsmanului, mediatorului și altor instituții naționale pentru drepturile omului în promovarea și protecția drepturilor omului, A/RES/72/186](#), adoptată pe 19 decembrie 2017; [Rezoluția nr. 70/163 privind instituțiile naționale pentru promovarea și protecția drepturilor omului, A/RES/70/163](#), adoptată pe 17 decembrie 2015; [Rezoluțiile nr. 63/169 și 65/207 privind rolul Ombudsmanului, mediatorului și altor instituții naționale pentru drepturile omului în promovarea și protecția drepturilor omului, A/RES/63/169 și A/RES/65/207](#), adoptate pe 18 decembrie 2008 și respectiv în data de 21 decembrie 2010; [Rezoluțiile nr. 63/172 și 64/161 privind instituțiile naționale pentru promovarea și protecția drepturilor omului, A/RES/63/172 și A/RES/64/161](#), adoptate pe 18 decembrie 2008 și, respectiv, pe 18 decembrie 2009; și [Rezoluția nr. 48/134 privind instituțiile naționale pentru promovarea și protecția drepturilor omului, A/RES/48/134](#), adoptată pe 4 martie 1994. A se vedea, de asemenea, Comitetul ONU pentru Drepturile Omului, [Decizia nr. 39/17 privind instituțiile naționale pentru drepturile omului, A/HRC/RES/39/17](#), adoptată pe 28 septembrie 2018; [Decizia nr. 34/17 privind aranjamentele regionale pentru promovarea și protecția drepturilor omului, A/HRC/RES/34/17](#), adoptată pe 11 aprilie 2017; și [Decizia nr. 27/18 a Comitetului ONU pentru drepturile omului privind instituțiile naționale pentru promovarea și protecția drepturilor omului, A/HRC/RES/27/18](#), adoptată pe 7 octombrie 2014.

¹¹ [Protocolul opțional al ONU la Convenția împotriva torturii și a altor tratamente ori pedepse cu cruzime, inumane sau degradante \(PACT\)](#), adoptat prin Rezoluția Adunării Generale a ONU A/RES/57/199 din 18 decembrie 2002. Republica Moldova a ratificat PACT pe 24 iulie 2006.

¹² Consiliul Europei, Recomandarea [CM/Rec \(2019\) 6 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind consolidare instituției Ombudsmanului](#), adoptată pe 16 octombrie 2019.

¹³ A se vedea, de exemplu, Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei (APCE), [Recomandările 757 \(1975\)](#) (29 ianuarie 1975) și [1615 \(2003\)](#) privind instituția Ombudsmanului (8 septembrie 2003); și [Rezoluțiile 1959 \(2013\)](#) privind consolidarea instituției Ombudsmanului în Europa, din 4 octombrie 2013; și [2301 \(2019\) privind instituțiile de tip Ombudsman din Europa - Necesitatea unui set de standarde comune, adoptată pe 2 octombrie 2019](#).

¹⁴ Comisia Europeană împotriva Rasismului și Intoleranței (ECRI), [Recomandarea de politică generală nr. 2 privind organismele egalitare pentru combaterea rasismului și a intoleranței la nivel național](#), adoptată pe 13 iunie 1997 și revizuită pe data de 7 decembrie 2017.

ombudsman, în scopul funcționării eficiente a acestora, în același timp asigurându-se independența lor. Comisia de la Veneția de asemenea a publicat Principiile privind protecția și promovarea instituției ombudsmanului (Principiile de la Veneția),¹⁵ care au fost avizate de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei la 2 mai 2019, de către Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei la 2 octombrie 2019, de către Congresul Autorităților Locale și Regionale la 30 octombrie 2019 și Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite la 16 decembrie 2020,¹⁶ prin care aceste principii sunt consacrate ca fiind noul standard global de funcționare a instituțiilor ombudsmanului.

13. Statele-părți ale OSCE și-au asumat angajamentul de a facilita "crearea și consolidarea instituțiilor naționale independente în domeniile protecției drepturilor omului și asigurare a supremației legii" în Documentul de la Copenhaga din 1990.¹⁷ Biroul OSCE/ODIHR deține în mod specific funcția de a "*continua și consolida eforturile de promovare și asistență în edificarea unor instituții democratice la solicitarea din partea Statelor, prin oferirea asistenței, inter alia, în a consolida ...instituțiile ombudsmanului*",¹⁸ care trebuie să fie imparțiale și independente.¹⁹
14. Recomandările ce urmează vor face de asemenea referire, după caz, la alte documente fără caracter obligatoriu, care asigură o continuă și detaliată direcționare, cum sunt Opiniile precedente ale Biroului OSCE/ODIHR și ale Comisiei de la Veneția referitor la legile privind INDO-urile și instituțiile de tip ombudsman,²⁰ Compilația Comisiei de la Veneția a Opiniilor cu referire la instituția ombudsmanului,²¹ precum și Instrumentarul de lucru al UNDP-OHCHR privind colaborarea cu Instituțiile Naționale de protecție a Drepturilor Omului (2010).²²

2. CADRUL LEGISLATIV NAȚIONAL

15. Dispozițiile din Capitolul III¹ al Constituției Republicii Moldova, introduse prin Legea nr. 70 din 13 aprilie 2017, reglementează statutul și atribuțiile Avocatului Poporului. În conformitate cu art. 59¹ (1) din Constituție, Avocatul Poporului "*asigură promovarea și protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului*". După cum s-a menționat anterior de Comisia de la Veneția, acest fapt este salutar deoarece "*consfințirea la rang constituțional a unui mandat și statut este de o importanță esențială, în special în contextul unei democrații tinere, pentru consolidarea și întărirea acestei instituții, precum și pentru asigurarea eficienței acesteia*" și constituie "*un semn al importanței și respectului garantat acestei instituții și bunei funcționări a acesteia*".²³

¹⁵ Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția), [Principiile privind protecția și promovarea instituției Ombudsmanului](#) (Principiile de la Veneția), CDL-AD (2019) 005.

¹⁶ Adunarea Generală a ONU, [Rezoluția 75/186 privind rolul Ombudsmanului și al instituțiilor cu funcții de mediere în promovarea și protecția drepturilor omului, a bunei guvernări și a statului de drept](#), A/RES/75/186, 16 decembrie 2020.

¹⁷ A se vedea Documentul OSCE de la Copenhaga (1990), par. 27, disponibil pe linkul <http://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true>.

¹⁸ A se vedea OSCE, [Planul de acțiune de la București pentru combaterea terorismului](#) (2001), anexă la Decizia Consiliului ministerial al OSCE privind combaterea terorismului, MC (9).DEC/1, din 4 decembrie 2001, par. 10.

¹⁹ A se vedea, de exemplu, [Planul de acțiune OSCE pentru promovarea egalității de gen](#) (2004), anexă la Decizia Consiliului ministerial al OSCE nr. 14/04, MC.DEC/14/04, din 7 decembrie 2004, par. 42 (al doilea alineat).

²⁰ Disponibile la <https://www.legislationline.org/odihr-documents/page/legal-reviews/topic/82/National%20Human%20Rights%20Institutions/show> cu referire la documentele ODIHR și la <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?topic=24&year=all> pentru documentele elaborate de Comisia de la Veneția.

²¹ A se vedea Comisia de la Veneția, [Compilație a avizelor Comisiei de la Veneția privind instituția Ombudsmanului](#), CDL-PI (2016) 001, 5 februarie 2016.

²² UNDP-OHCHR, [Instrumentarul de lucru privind colaborarea cu Instituțiile Naționale de protecție a Drepturilor Omului](#) (decembrie 2010).

²³ Comisia de la Veneția, [Aviz referitor la noul articol 37 propus la Legea cu privire la Avocatul Poporului din Moldova](#), CDL-AD (2017) 032, adoptat de Comisie în cea de-a 113-a sesiune plenară (Veneția, 8-9 decembrie 2017), par. 28.

16. Legea principală și mandatul Avocatului Poporului (ombudsmanul) al Republicii Moldova sunt reglementate prin Legea nr. 52/2014 privind Avocatul Poporului, cu modificările de rigoare (denumită în continuare "legea de abilitare"). Instituția Avocatului Poporului este INDO-ul Moldovei, recent fiind acreditat prin atribuirea Statutului de nivel A în luna mai 2018²⁴ de către AGINDO SCA și va fi supusă reatestării periodice la intervale regulate în 2023.²⁵ În conformitate cu articolul 5 (1) al legii de abilitare, la moment activează doi Avocați ai poporului cu statut independent, desemnați în funcție de Parlament, unul dintre care este specializat în drepturile și libertățile copilului. Legea pentru aprobarea Regulamentului de organizarea și funcționarea Oficiului Avocatului Poporului (2015)²⁶ reglementează în continuare funcționarea oficiului Avocatului Poporului.
17. Mai mult, Articolul 30 al legii de abilitare, în afară de dispozițiile privind instituirea oficiului Avocatului Poporului, a înființat Consiliul pentru prevenirea torturii care îndeplinește funcția de MNP în baza PACT. În același timp Comitetul ONU împotriva Torturii a remarcat ambiguitatea cadrului legislativ. În cazul în care acest Consiliu are funcția de organ consultativ al oficiului Avocatului Poporului, și atunci nu este clar cine va fi considerat a fi MNP, sau totuși acesta are rolul de organ colegial independent care are funcția de mecanism național pentru prevenirea torturii, în conformitate cu prevederile PACT.²⁷
18. Este necesar de accentuat că SCA și un șir de mecanisme internaționale de monitorizare a protecției internaționale a drepturilor omului au exprimat în trecut îngrijorarea sa privind alocarea de resurse financiare și umane insuficiente care să permită oficiului Avocatului Poporului să-și îndeplinească atribuțiile sale în mod eficient.²⁸

3. PROCEDURA DE MODIFICARE A LEGII DE ABILITARE CE REGLEMENTEAZĂ ACTIVITATEA INDO

19. Crearea unei noi entități pentru apărarea și promovarea așa-numitelor "drepturi ale antreprenorilor" în Moldova este subiectul discuțiilor deja de câteva luni. Inițial, reforma vizată era direcționată pe crearea unui organ complet distinct și reglementat prin intermediul unei legi proprii, astfel fiind elaborat un Proiect separat de lege privind Avocatul pentru protecția drepturilor antreprenorilor nr. 472/MEI/2020.²⁹ Nota informativă la Proiectul de lege precizează că această opțiune a fost respinsă de către

²⁴ A se vedea AGINDO, [Raportul SCA](#), din mai 2018, paginile 25-28; și AGINDO, [Diagrama statutului instituțiilor naționale acreditate](#) - statutul acreditării din 27 noiembrie 2019. În formula revizuită din mai 2018, SCA și-a exprimat îngrijorarea cu privire la conformitatea atribuțiilor Avocatului Poporului cu principiile de la Paris în următoarele domenii: (1) transparență și nivelul de participare la procesul de selectare a candidaților și numire în funcție; (2) lipsa prevederilor în legea de abilitare privind pluralismul și diversitatea; (3) insuficiența finanțării, capacitatea INDO de a aloca fondurile necesare priorităților sale și volumul fondurilor alocate pentru extinderea mandatului; (4) necesitatea de a aloca resurse suplimentare pentru interacțiunea cu sistemul internațional al drepturilor omului; și (5) necesitatea îmbunătățirii monitorizării modului de implementare a drepturilor omului de către stat.

²⁵ A se vedea [Statutul AGINDO](#) [versiunea adoptată de Adunarea Generală din 5 martie 2019], articolul 15.

²⁶ A se vedea [Legea pentru aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Oficiului Avocatului Poporului nr. 164](#) din 31 iulie 2015, Monitorul Oficial nr. 267-273/504 din 2 octombrie 2015.

²⁷ A se vedea Comitetul ONU împotriva torturii (UNCAT), [Comentariile finale privind cel de-al treilea raport periodic al Republicii Moldova](#), CAT/C/MDA/CO/3, 21 decembrie 2017, par. 15 (a).

²⁸ A se vedea AGINDO, [Raportul SCA](#), mai 2018, paginile 25-26. A se vedea, de asemenea, de exemplu, CEDAW, [Observațiile finale asupra celui de-al șaselea raport periodic al Republicii Moldova](#), CEDAW/C/MDA/CO/6, adoptat în februarie 2020, paragrafele 16-17; Comisia pentru drepturi economice, sociale și culturale, [Observațiile finale asupra celui de-al treilea raport periodic al Republicii Moldova](#), E/C.12/MDA/CO/3, 19 octombrie 2017, par. 8-9; UNCAT, [Observațiile finale asupra celui de-al treilea raport periodic al Republicii Moldova](#), CAT/C/MDA/CO/3, 21 decembrie 2017, paragrafele 15-16; Comitetul ONU pentru Drepturile Omului, [Observațiile finale asupra celui de-al treilea raport periodic al Republicii Moldova](#), CCPR/C/MDA/CO/3, 18 noiembrie 2016, paragrafele 8-9; și Subcomitetul pentru prevenirea torturii și a altor tratamente sau pedepse cu cruzime, inumane sau degradante, [Raport privind vizita în Moldova](#), CAT/OP/MDA/1, 10 martie 2014, par. 17.

²⁹ Acest proiect este disponibil în limba originală la https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/proiectul_472_1.pdf.

Ministerul de Justiție și de Ministerul de Finanțe, acestea considerând-o ca fiind o măsură neadecvată³⁰ de elaborare a unei legi aparte care să reglementeze acest domeniu și au propus, în schimb, introducerea dispozițiilor de bază din respectivul Proiect de lege privind protecția drepturilor antreprenorilor în sintagmele legii de abilitare privind funcționarea oficiului Avocatului Poporului. Potrivit Notei informative, decizia de a include asemenea atribuții noi suplimentar atribuțiilor actualului oficiu al Avocatului Poporului, precum și în textul legii de abilitare a fost aprobată în luna iunie 2020.³¹

20. În baza procesului de consultație publică descris în analiza impactului elaborat pe marginea Proiectului de lege, rezultă că, în mod regretabil și din motive neprecizate, înainte de a se lua decizia respectivă, nu a fost consultată deloc opinia Avocatului Poporului. De fapt, rezultă că în procesul de consultare publică, s-a axat aproape în exclusivitate pe comunitatea antreprenorilor, pe autoritățile publice, pe actorii cheie din domeniul economic, cum ar fi consilierii pe domeniul economic al Președintelui și a Prim-Ministrului, precum și din cadrul Ministerului de Finanțe. Plasarea textului Proiectului legii, a Notei informative și a analizei de impact a proiectului pe paginile web ale Ministerului Economiei și Infrastructurii și a Cancelariei de Stat – după cum se precizează în Nota informativă³² - nu este echivalentă cu desfășurarea de consultații substanțiale, efective și incluzive. SCA a subliniat că în caz de modificare a legislației pertinente activității INDO, este necesar să se organizeze un proces consultativ substanțial, deschis și transparent, inclusiv prin consultarea a însăși INDO.³³ În mod similar, Sub-comitetul ONU pentru prevenirea torturii, cu referire la MNP, impune consultarea MNP sub aspectul analizei amendamentelor eventuale aduse legislației ce reglementează activitatea acestuia.³⁴ Astfel, este esențial ca INDO-urile să participe la consultație în mod substanțial referitor la proiectul de lege ce afectează sau vizează direct activitatea acestora, la toate etapele procesului legislativ, începând cu elaborarea inițială a proiectului de lege de Guvern, cu dezbaterile parlamentare și culminând cu adoptarea acestuia, precum și la etapa evaluării ulterioare a legislației adoptate.³⁵
21. În termeni mai generali, Statele membre ale OSCE și-au asumat angajamentul de a asigura faptul că legislația "va fi adoptată la finalul unei proceduri publice și actele normative vor fi publicate, aceasta fiind condiția aplicabilității lor" (Documentul de la Copenhaga al OSCE din 1990, par. 5.8).³⁶

³⁰ A se vedea Nota informativă, partea I.

³¹ A se vedea Nota informativă, Partea I, care prevede următoarele: „Ca urmare a aprobării proiectului de lege cu privire la instituirea funcției Avocatului pentru drepturile antreprenorilor (Ombudsman) (numărul unic 472/MEI/2020), în baza avizului Cancelariei de Stat nr. 18-23-5409 din 25.06.2020, Ministerul Justiției și Ministerul Finanțelor și-au expus opinia privind inoportunitatea elaborării unei noi legi separate dedicate acestui domeniu, precum și au înaintat ca soluție propunerea de a se completa Legea nr. 52/2014 privind Avocatul Poporului (Ombudsman) cu reglementările specifice privind Avocatul Poporului pentru drepturile antreprenorilor, în baza reglementărilor normative privind Avocatul Poporului pentru Drepturile Copilului.”

³² A se vedea Nota informativă, partea VII.

³³ De exemplu, în ceea ce privește dezvoltarea INDO-ului în Norvegia, SCA a recomandat „inițierea fără întârziere de către Guvern a unui proces incluziv consultativ, pentru a se asigura un sprijin larg pentru o noul INDO”, subliniind că „acest proces ar trebui să includă instituția existentă, grupurile societății civile și alte părți interesate”; a se vedea AGINDO [Raportul SCA din 2011](#), Norvegia, octombrie 2011, paginile 15-16.

³⁴ Subcomitetul ONU pentru prevenirea torturii și a altor pedepse sau tratamente cu cruzime, inumane sau degradante, [Liniile directoare privind mecanismele naționale de prevenire](#), 9 decembrie 2010, Doc UN CAT/OP/12/5, par. 28.

³⁵ A se vedea, de asemenea, [Principiile de la Belgrad privind relația dintre instituțiile naționale ale drepturilor omului și parlamentele naționale](#) (2012), pe care Oficiul Înaltului Comisar al ONU pentru drepturile omului (OHCHR) le recomandă să fie utilizate drept orientări pentru consolidarea cooperării dintre INDO-uri și parlamentele naționale în scopul promovării și protecției drepturilor omului la nivel național, în special alin. 4, care prevede că „parlamentele naționale, în timpul examinării și adoptării unor posibile modificări la legea de înființare a unui INDO, ar trebui să examineze astfel de amendamente propuse sub aspectul asigurării independenței și funcționării efective a acestei instituții și să efectueze consultări cu membri INDO-ului și cu alte părți interesate, cum ar fi organizațiile societății civile”; și articolele 27-28 care prevăd că „INDO-ul ar trebui să fie consultat de către parlamentele naționale cu privire la conținutul și aplicabilitatea unui nou proiect de lege, pentru ca să se asigure faptul că acest proiect de lege reflectă normele și principiile drepturilor omului” și „Parlamentele naționale ar trebui să implice INDO-urile în procesele legislative, inclusiv prin implicarea acestora în furnizarea probelor și recomandărilor cu privire la conformitatea legilor și politicilor propuse cu standardele drepturilor omului”.

³⁶ Disponibil la <<http://www.osce.org/fr/odihr/elections/14304><http://www.osce.org/fr/odihr/elections/14304>>.

Este util de reiterat faptul că angajamentele față de OSCE impun ca legislația să fie adoptată *"în rezultatul unui proces deschis ce reflectă voința populației, fie exprimate în mod direct sau prin intermediul reprezentanților aleși"* (Documentul de la Moscova din 1991, par. 18.1). În Lista de verificare a criteriilor statului de drept, elaborate de Comisia de la Veneția, de asemenea se subliniază că populației trebuie să i se ofere posibilitatea să furnizeze o opinie substanțială.³⁷ În special în cazul legislației ce ar putea eventual exercita un impact asupra drepturilor și libertăților omului, așa cum este și prezentul caz, este necesar ca aceasta să fie precedat de un proces desfășurat de consultare la etapele de elaborare și adoptare a legislației, pentru a se asigura ca INDO-urile, organizațiile ce protejează drepturile omului, precum și publicul general, inclusiv grupurile marginalizate, să fie deplin informate și să li se ofere posibilitatea ca acestea să furnizeze opinia sa în prealabil adoptării actului normativ.³⁸

22. Pentru a garanta un proces eficient de consultare privind un proiect de lege, acesta urmează a fi organizat într-o manieră prin care să se ofere timp suficient părților interesate să pregătească și să prezente recomandările sale referitoare la proiectul de lege, iar Statele trebuie să creeze un mecanism pentru furnizarea comentariilor la aceste recomandări în mod adecvat și prompt, care să asigure faptul că autoritățile publice recunosc și răspund la contribuțiile furnizate, și prezintă o justificare clară pentru includerea sau omiterea unor comentarii/propuneri.³⁹ Organizarea discuțiilor în format public și deschis, precum și a dezbaterilor incluzive va crește înțelegerea de către părțile interesate a factorilor variați implicați și va spori gradul de încredere în legislația adoptată și în instituții în general.⁴⁰
23. Luând în considerare impactul potențial al Proiectului de lege asupra modului de exercitare și protecție a drepturilor și a libertăților fundamentale ale omului, este de asemenea primordial ca elaborarea legislației în acest domeniu să fie precedată de o analiză în profunzime a impactului dispozițiilor preconizate, inclusiv de o analiză a conformității cu standardele drepturilor omului și cerințele față de INDO-uri în baza Principiilor de la Paris, completată cu o analiză detaliată a riscurilor prin metode bazate pe dovezi pentru a se identifica opțiunile cele mai eficiente și eficace de reglementare.⁴¹ Deși a fost elaborată analiza impactului pentru a se demonstra necesitatea și efectele posibile ale Proiectului de lege, aceasta s-a limitat la o evaluare a impactului scontat ce-l pot avea modificările propuse asupra activității de antreprenoriat și asupra mediului de afaceri, însă nu pare să se fi axat pe impactul potențial al Proiectului de lege asupra activității Oficiului Avocatului Poporului și asupra protecției drepturilor omului în general.
24. O asemenea evaluare a impactului este în special relevantă, luându-se în considerare faptul că introducerea unor modificări la legea de abilitare ce reglementează activitatea INDO-ului poate de asemenea să rezulte în necesitatea efectuării unei Evaluări Speciale din partea SCA.⁴² Așa cum se va explica în continuare, modificările propuse sunt

³⁷ A se vedea Comisia de la Veneția, [Lista de verificare a criteriilor statului de drept](#), CDL-AD (2016) 007, partea II.A.5.

³⁸ A se vedea, de exemplu, ODIHR, [Opinie referitoare la proiectul de lege federală privind sprijinirea instituției naționale pentru drepturile omului din Elveția, Varșovia](#), 31 octombrie 2017, par. 95.

³⁹ A se vedea, de exemplu, [Recomandările privind îmbunătățirea participării asociațiilor la procesele publice de luare a deciziilor](#) (expuse de către participanții Forumului societății civile, organizat de către ODIHR, în cadrul reuniunii adiționale pe tema dimensiunii umane din 2015 privind libertatea de întrunire și de asociere pașnică), Viena, 15- 16 aprilie 2015.

⁴⁰ A se vedea, de exemplu, ODIHR, [Opinie referitor la proiectul de lege federală privind sprijinirea instituției naționale pentru drepturile omului din Elveția, Varșovia](#), 31 octombrie 2017, par. 95.

⁴¹ A se vedea, de exemplu, ODIHR, [Evaluarea preliminară a procesului legislativ din Republica Uzbekistan](#) (11 decembrie 2019), Recomandările L și M; și Comisia de la Veneția, [Lista de verificare a statului de drept](#), CDL-AD (2016) 007, partea II.A.5.

⁴² A se vedea SCA, [Avizul de practică nr. 2](#) (6 martie 2017), care afirmă că „în conformitate cu articolul 16.2 din Statutul AGINDO, SCA poate iniția o revizuire specială în cazul în care se atestă faptul că circumstanțele oricărui INDO cu statut A sunt modificate într-un mod care afectează respectarea principiilor de la Paris”, cu referire la astfel de situații cum ar fi atunci când legea de abilitare a unui INDO a fost modificată semnificativ sau dacă a existat o schimbare politică semnificativă care are un impact negativ asupra capacității INDO-ului de a-și îndeplini mandatul său.

semnificative, deoarece afectează substanțial mandatul atribuit INDO-ului din Moldova și capacitatea acestei instituții de a-și îndeplini atribuțiile în volum deplin, în special în lumina faptului că resursele financiare preconizate a fi alocate sunt insuficiente. De asemenea, o modificare unilaterală a legii de abilitare ce reglementează activitatea INDO-ului, fără a se consulta instituția respectivă și a se lua în considerare opinia acesteia, este susceptibilă să genereze îngrijorări importante din partea SCA.

25. Având în vedere considerațiile de mai sus, Biroul OSCE/ODIHR invită autoritățile publice să asigure ca acest Proiect de lege și orice alte inițiative legislative referitoare la INDO, și în mod general, la protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, să fie supuse unui proces de consultare deschis, incluziv, exhaustiv și eficient, care să includă comentariile din partea INDO-ului, a organizațiilor pentru protecția drepturilor omului și a publicului general, prin includerea grupurilor marginalizate și oferind oportunități egale de participare atât femeilor cât și bărbaților. Conform principiilor enunțate mai sus, asemenea consultări necesită să fie organizate prompt, și la fiecare etapă a procesului legislativ, inclusiv la etapa de elaborare a proiectului de reformă preconizat și ulterior la etapa discutării de Guvern a proiectului actului normativ elaborat, precum și la etapa examinării acestuia de către Parlament.

4. SCOPUL ȘI DOMENIUL DE APLICARE AL PROIECTULUI DE LEGE

26. De la bun început, este important de menționat că crearea unei instituții pentru protejarea drepturilor antreprenorilor și pentru apărarea și reprezentarea intereselor antreprenorilor și a întreprinderilor în relațiile acestora cu organele statale sau entitățile sub-statale nu constituie în sine o problemă, fiind chiar un pas salutar. O dezvoltare activă a instituțiilor care protejează interesele antreprenorilor își are geneza în perioada anilor 1990, odată cu crearea instituțiilor de ombudsman⁴³ cărora le-a fost atribuit mandatul de a proteja mediul de afaceri, cum sunt exemplele pertinente din Statele Unite ale Americii, Canada, Polonia și Regatul Unit al Marii Britanii.⁴⁴ Un șir de entități internaționale, cum sunt Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare (BERD) și Organizația pentru Dezvoltare și Cooperare Economică (ODCE), au promovat instituirea unor asemenea mecanisme,⁴⁵ în vederea dezvoltării antreprenoriatului, promovarea integrității în afaceri și abordarea problemelor cu care se confruntă antreprenorii în relația lor cu organele de administrație publică și referitoare la domeniul de reglementare. Mai recent, un șir de state din Europa de Est și din Asia Centrală au instituit asemenea organe și instituții de ombudsman sau comisari pentru protecția drepturilor antreprenorilor și întreprinderilor au fost înființate cu statut de organe independente, de exemplu în Ucraina,⁴⁶ Georgia,⁴⁷

⁴³ În scopurile prezentei Opinii, deși se recunoaște că termenul scandinav „Ombudsman” este considerat ca fiind neutru din punct de vedere al genului, este preferabilă utilizarea termenului ”ombudsperson” (adică persoană cu atribuții de Avocat al Poporului), în conformitate cu practica internațională în creștere pentru utilizarea unui limbaj care asigură egalitatea de gen (a se vedea, de exemplu, <https://www.unescwa.org/sites/www.unescwa.org/files/page_attachments/1400199_0.pdf>).

⁴⁴ A se vedea, de exemplu, Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OECD), *Reforme anticorupție în Europa de Est și Asia Centrală. Progrese și provocări*, 2016-2019 (2020), pagina 178. A se vedea și Uniunea Europeană-Consiiliul European, *Raportul tehnic: Analiza comparativă a „Experienței internaționale și rusești în ceea ce privește atribuțiile, competențele și practicile instituției Ombudsmanului pentru Antreprenori”* (2013), paginile 6-7, care oferă o imagine de ansamblu asupra practicilor internaționale ale ombudsmanului pentru drepturile antreprenorului sau instituții similare.

⁴⁵ Informație accesibilă la <<https://www.ebrd.com/what-we-do/sectors-and-topics/business-ombudsman-initiatives.html>>. A se vedea, de asemenea, ibid. pagina 193, Recomandarea E (Raportul OCDE 2020 privind reformele anticorupție în Europa de Est și Asia Centrală).

⁴⁶ A se vedea referire la Ombudsmanul pentru apărarea drepturilor antreprenorilor din Ucraina, <<https://boi.org.ua/>>.

⁴⁷ A se vedea informația privind Ombudsmanul pentru apărarea drepturilor antreprenorilor din Georgia, <<https://businessombudsman.ge/en/legislation>>.

Uzbekistan,⁴⁸ Kazahstan,⁴⁹ Republica Kârgâzstan⁵⁰ și Federația Rusă.⁵¹ Așa cum a subliniat ODCE, faptul creării unor asemenea organe, în general, este o tendință pentru a răspunde cererii masive din partea sectorului privat pentru ca să le fie asigurată protecția drepturilor și intereselor antreprenoriale de la abuzurile numeroase ale organelor de administrație publică în țările unde sistemele de justiție nu sunt mereu capabile să asigure o asemenea protecție.⁵² Totuși, este necesar să subliniem că asemenea organe au fost create cu singurul scop de a asigura protecția intereselor și necesităților antreprenorilor și a întreprinderilor. Prezenta Opinie, pe de altă parte, se concentrează pe propunerea de a suplini cu asemenea atribuții actuala funcție a Avocatului Poporului, precum și pe analiza modului de formulare a modificărilor propuse în Proiectul de lege.

27. Proiectul de lege supus analizei își propune modificarea legii de abilitare și a altor acte normative relevante în scopul creării instituției Avocatului Poporului pentru drepturile antreprenorilor, care să facă parte din actuala infrastructură a oficiului Avocatului Poporului. Astfel, modificările propuse au scopul de a majora numărul Avocaților Poporului până la trei⁵³ în cadrul oficiului Avocatului Poporului, prin includerea unui domeniu suplimentar intitulat "protecția drepturilor antreprenorilor".
28. Potrivit Notei informative a Proiectului de lege,⁵⁴ scopul enunțat al acestuia este acordarea asistenței întreprinzătorilor în combaterea abuzurilor, în special a autorităților și instituțiilor publice, și de a elimina lacunele în cadrul aplicabil de reglementare, în special eliminarea procedurilor inutile și ineficiente. Analiza de impact al Proiectului de lege subliniază că aceste lacune nu doar diminuează competitivitatea și productivitatea agenților economici, dar prejudiciază în final și interesul consumatorilor.⁵⁵ Fără a subestima impactul unor asemenea lacune asupra persoanelor ce conduc o afacere, asemenea probleme par a fi complet dissociate, pentru a nu spune mai mult, de competențele atribuite la rang constituțional privind promovarea și protecția drepturilor omului, a drepturilor copiilor și de prevenire a torturii, în formula mandatului exercitat actualmente de oficiul Avocatului Poporului din Moldova. Nota informativă nu face referire la Principiile de la Paris, care constituie standardul-cheie internațional privind activitatea INDO-urilor, și nici nu menționează care este statutul instituției Avocatului Poporului în calitate de INDO. Or, ambele omisiuni menționate supra provoacă îngrijorări substanțiale, deoarece prin aceasta este ignorată recunoașterea rolului-cheie al acestei instituții de promovare și protecție a drepturilor omului. În final, rămâne neclar dacă această analiză de impact cuprinde și domeniul de analiză al consecințelor pe care ar putea avea asupra activității Oficiului Avocatului Poporului o asemenea suplinire a mandatului curent cu noi atribuții (a se vedea par. 23 *supra*).
29. În lumina considerațiilor de mai sus, se subliniază că modificările propuse reprezintă o schimbare semnificativă a specificului instituției Avocatului Poporului în calitatea sa de organ de protecție a drepturilor omului, prin introducerea în atribuțiile acestuia a unei competențe noi și nerelevante mandatului instituției. După cum arată analiza în

⁴⁸ A se vedea informația privind Comisarul pentru protecția drepturilor și intereselor legitime ale antreprenorilor, funcție în subordinea Președintelui Republicii Uzbekistan, <<https://biznesvakil.uz/en/news/2>> (legea fiind disponibilă aici (în limba rusă) <<https://lex.uz/docs/4242838>>).

⁴⁹ A se vedea informația privind Ombudsmanul pentru protecția drepturilor antreprenorilor din Kazahstan, <<https://ombudsmanbiz.kz/eng/>> (legea fiind disponibilă în limba rusă aici: <https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31416500>).

⁵⁰ A se vedea informația privind Ombudsmanul pentru afaceri al Republicii Kârgâzstan, <<http://boi.kg/en/>> (rezoluția (în rusă) disponibilă aici: <<http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/12866/10?cl=ky-kg&mode=tekst>>).

⁵¹ A se vedea informația privind Comisarul prezidențial pentru drepturile antreprenorilor din Federația Rusă <www.ombudsmanbiz.ru>.

⁵² Op. cit. nota de subsol 44, pagina 178 (Raportul OCDE 2020 privind reformele anticorupție în Europa de Est și Asia Centrală).

⁵³ Articolul 5 (1) din Legea nr. 52/2014 privind Avocatul Poporului, în baza modificărilor propuse, prevede în prezent că „Parlamentul numește doi Avocați ai Poporului autonomi unul față de celălalt, dintre care unul este specializat în problemele de protecție a drepturilor și libertăților copilului.”

⁵⁴ Disponibil la <<https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/proiect-877.pdf>>.

⁵⁵ A se vedea Analiza impactului asupra proiectului de lege, 1 (a).

continuare, asemenea modificare poate pune sub semnul întrebării fermitatea angajamentului guvernului față de INDO, ceea ce ar putea periclita o funcționare corespunzătoare și eficace a oficiului Avocatului Poporului, independența acestuia și, într-un final, modul de protecție și promovare a drepturilor și libertăților fundamentale din Moldova.

5. EXTINDEREA MANDATULUI INDO

30. După cum se menționează supra, articolul 59¹ al Constituției stipulează că Avocatul Poporului asigură promovarea și protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. Legea de abilitare precizează în continuare că Avocatul Poporului "*asigură respectarea drepturilor și libertăților omului de către autoritățile publice, de către organizații și întreprinderi, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, de către organizațiile necomerciale și de către persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile*" (Articolul 1(1)) și "*contribuie la apărarea drepturilor și libertăților omului*" (Articolul 1 (2)). Rapoartele detaliate elaborate de către Oficiul Avocatului Poporului demonstrează suplimentar că această instituție este dedicată promovării și protecției drepturilor omului.⁵⁶
31. Noul articol 17¹ (2) al legii de abilitare în baza proiectului de lege, stipulează că "*Avocatul Poporului pentru drepturile antreprenorilor realizează apărarea drepturilor și intereselor legitime ale antreprenorilor prin: prevenirea încălcării acestora, monitorizarea și raportarea modului de respectare la nivel național, promovarea drepturilor și intereselor legitime ale antreprenorilor și a mecanismelor de apărare a acestora, aplicarea procedurilor reglementate de prezenta lege, perfecționarea legislației și prin colaborarea internațională în acest domeniu*". Respectiv, modificările propuse vor extinde mandatul INDO prin suplینirea acestuia cu un nou domeniu – așa-numitele "drepturi ale antreprenorilor" – care are doar o legătură tangențială cu asigurarea protecției drepturilor omului. Mai mult, noțiunea "drepturile antreprenorilor" nu este delimitată în mod corespunzător de Proiectul de lege, fiind omisă și orice enumerare a acestor drepturi.
32. În conformitate cu secțiunile A.1 și A.2 ale Principiilor de la Paris, un INDO trebuie să dispună de "*cel mai larg mandat posibil*", care urmează să fie "*reglementat de Constituție sau un act legislativ*", vizând deopotrivă "*promovarea și protecția drepturilor omului*". Totuși, Principiile de la Paris nu se referă la drepturile persoanelor juridice, ci în exclusivitate la "*drepturile omului*". Comentariul General 2.1. al SCA precizează în continuare că "*mandatul unui INDO trebuie să se bazeze pe o interpretare largă, liberală și teleologică a definiției drepturilor omului, care va include toate drepturile reglementate de instrumentele internaționale, regionale și naționale, inclusiv cuprinzând drepturile economice, sociale și culturale*". Respectiv, definiția "*drepturilor omului*" trebuie interpretată într-un mod expansiv,⁵⁷ și va cuprinde convențiile ONU cu privire la drepturile omului ratificate de state, fără însă a se limita la acestea. Prin urmare, lărgirea domeniului de aplicare al mandatului de asigurare a protecției drepturilor omului al unui INDO nu este în mod special problematică *per se*, în caz că atribuirea de asemenea competențe suplimentare este însoțită de o alocare de resurse corespunzătoare financiare, tehnice și umane, însă nu la fel se prezintă situația actuală, după cum se explică în Subsecțiunea 9 de mai jos. Aceasta ar putea rezulta într-o împovărare a INDO, precum și

⁵⁶ A se vedea <<http://ombudsman.md/en/rapoarte/anuale/>>.

⁵⁷ A se vedea, de exemplu, AGINDO, [Raportul SCA](#), Scoția, martie 2015.

- într-un efect potențial de diluare a impactului activității acestei instituții de protecție a drepturilor omului.
33. În baza analizei legislației referitoare la activitatea INDO în statele-membre ale OSCE, se reliefează că recurgerea la o referire expresă la "drepturile antreprenorilor" ca o categorie separată a dreptului sau omologată mandatului unui INDO, precum și includerea acestor două mandate distincte într-un singur act legislativ ce reglementează activitatea INDO, este o practică puțin obișnuită. De exemplu, în Armenia Apărătorul Drepturilor Omului pare să abordeze tematica respectivă *în practică* și a instituit un departament specializat cu competența de a primi petiții din partea sectorului de afaceri,⁵⁸ o practică similar cu cea a Oficiului Comisarului pentru Drepturile Omului din Polonia, care are un Departament specializat în domeniul dreptului de contencios administrativ și drept comercial care instrumentează asemenea cazuri. În afară de exemplul adus de instituții ce au atribuții de ombudsman "în general" și, respectiv, dețin un spectru de competențe pentru a soluționa problemele ce țin de o bună guvernare în sectorul public (de ex., în Lituania⁵⁹), nu există nici un alt exemplu al legislației ce reglementează activitatea INDO comparabil cu ce se propune în prezent în Moldova. Prin urmare, Proiectul de lege constituie un caz unic, când se intenționează includerea expresă a unei competențe total irelevante pentru promovarea și protecția drepturilor și libertăților omului în sarcinile mandatului oficial al INDO, precum și în legea de abilitare privind INDO. Aceasta nu înseamnă că un INDO nu trebuie sau nu poate să examineze eventualele încălcări ale drepturilor omului comise împotriva persoanelor juridice, în măsura în care domeniul de protecție a drepturilor și libertăților fundamentale reglementate în cadrul standardelor internaționale ale drepturilor omului ar putea fi aplicabil și persoanelor juridice (a se vedea par. 38-41 de mai jos).
34. Așa cum a subliniat SCA în Comentariile sale generale, orice modificare adusă mandatului și competențelor unui INDO trebuie verificate cu mare atenție pentru a se asigura faptul că "*garanțiile și independența și competențele acestei instituții nu sunt expuse riscului de a fi subminate pe viitor*".⁶⁰ Principiile de la Veneția de asemenea subliniază că "*Statele trebuie să se abțină de la orice acțiuni menite să sau care pot rezulta în (...) cauzarea oricăror obstacole pentru o funcționare eficientă (a instituției ombudsmanului), precum și va îngreuna în mod efectiv instituția respectivă de orice amenințări sub acest aspect*".⁶¹ În acest context, este absolut necesar să se evalueze amănunțit impactul amendamentelor preconizate asupra independenței Oficiului Avocatului Poporului în calitate de INDO, precum și asupra funcționalității și abilității acestei instituții de a-și executa mandatul său primar de a promova și asigura protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.
35. Dispozițiile noi de modificare propuse la Articolul 5 (1) al legii de abilitare reflectă crearea funcției noi a unui Avocat al Poporului "*specializat în problemele de protecție a drepturilor antreprenorilor*", specificând că cei trei Avocați ai poporului urmează să fie "*autonomi unul față de celălalt*". Totuși, este neclar modul în care acești trei reprezentanți ai instituției vor interacționa între ei. Acest concept de autonomie al funcționarilor individuali în cadrul unei instituții a fost anterior criticat de către Comisia de la Veneția

⁵⁸ A se vedea OECD, *Reforme anticorupție în Europa de Est și Asia Centrală, Progrese și provocări*, 2016-2019 (2020), pagina 179. A se vedea și Apărătorul drepturilor omului din Armenia, Raportul 2019, capitolul 10 (paginile 419-477) și <https://www.ombuds.am/en_us/site/BusinessRight>.

⁵⁹ A se vedea Legea Republicii Lituania cu privire la Ombudsmanii Seimas, 3 decembrie 1998 nr. VIII-950, articolul 5. Ombudsmanul Seimas „... protejează drepturile și libertățile omului, examinează petițiile reclamanților cu privire la abuzul în serviciu sau acțiunile birocratice ale funcționarilor și monitorizează procesul de îmbunătățire a funcționării administrației publice”.

⁶⁰ Op. cit. nota de subsol 9, Memorandum explicativ la Comentariul general 1.1. (Comentariile generale ale SCA, 2018).

⁶¹ Op. cit. nota de subsol 15, par. 24 (Principiile de la Veneția, 2019).

în cadrul Avizului său din 2015 cu referire la Legea cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul) Republicii Moldova, datorită lipsei de claritate privind aranjamentele interne de infrastructură între cei doi Avocați ai poporului, inclusiv sub aspectul gradului de autonomie și independență pe care aceștia îl exercită unui față de altul.⁶² Îngrijorări similare au fost exprimate și de către Comitetul ONU privind Drepturile copilului în cadrul celor mai recente comentarii finale la raportul Moldovei, în care Comitetul a recomandat să fie definite în mod clar atribuțiile și competențele respective ale Avocatului Poporului și a Avocatului Poporului pentru protecția drepturilor copilului, pentru a le permite ambilor să-și poată exercita în mod eficace mandatele sale.⁶³ Introducerea unei funcții noi distincte a Avocatului Poporului, care urmează să activeze într-un domeniu ce depășește mandatul actual al instituției de protecție a drepturilor omului este susceptibilă să sporească în continuare ambiguitățile existente vizând atribuțiile și competențele respective exercitate de cei trei Avocați ai Poporului, precum și să acutizeze problemele practice pe care le întâmpină la moment INDO. Acest fapt este amplificat de faptul că Proiectul de lege nu conține o definiție clară a noțiunii de "drepturi ale antreprenorilor" și dacă și în ce măsură acestea pot fi echivalate cu drepturile omului. Asemenea ambiguități și lipsa unor definiții clare ar putea duce la o potențială dublare sau suprapunere a îndatoririlor și activităților, și, eventual, la cauzarea unor conflicte de interese între Avocații Poporului cu atribuții distincte, care ar putea fi greu de soluționat (a se vedea și par. 46 de mai jos).

36. Propunerile de modificare propuse la punctul 14 al Anexei 1 din Regulamentul privind funcționarea Oficiului Avocatului Poporului stipulează că împreună cu Avocatul Poporului pentru drepturile copilului, Avocatul pentru drepturile antreprenorilor "va înainta Avocatului Poporului propuneri ce țin de planificarea activității oficiului, de elaborarea proiectului bugetului și de raportare".⁶⁴ Această sintagmă sugerează că într-o anumită măsură ceilalți doi reprezentanți ai instituției ombudsmanului se subordonează Avocatului Poporului. În practică, aceasta poate genera îngrijorări sub aspectul independenței acestor reprezentanți ai instituției, precum și va însemna că Avocatul Poporului va trebui să se implice direct în activitatea Avocatului pentru drepturile antreprenorilor, astfel consumându-se timpul pe care el/ea ar putea să ofere exercitării propriilor atribuții de protecție a drepturilor omului. Aceleași motive de preocupare apar și cu referire la atribuțiile Secretarului general al instituției respective, care ar putea în mod similar să fie angajat în activități, reieșind din rolul ei/lui de conducere a activității organizatorice și administrative a oficiului (Articolul 35 al legii de abilitare).
37. Dispozițiile propuse de modificare a legislației de asemenea suplinesc mandatul Avocatului Poporului cu așa-numitele "drepturi și interese legitime ale antreprenorilor" (a se vedea noul Articol 17¹ din legea de abilitare). În conformitate cu Proiectul de lege, un șir de dispoziții din legea de abilitare urmează să fie completate cu textul "drepturile antreprenorilor" după cuvintele "drepturile omului" și/sau "drepturile copilului". În conformitate cu Articolul 12 astfel completat al legii de abilitare, Avocatul Poporului va fi, prin urmare, obligat să asigure inclusiv protecția "antreprenorilor" în conformitate cu

⁶² Comisia de la Veneția, [Aviz referitor la Legea cu privire la Avocatul Poporului \(Ombudsman\) al Republicii Moldova](#), CDL-AD (2015) 017, par. 43-44.

⁶³ A se vedea Comitetul pentru Drepturile Copilului (CRC), [Comentariile finale privind cel de al patrulea și al cincilea raport periodic combinat al Republicii Moldova](#), CRC/C/MDA/CO/4-5, 20 octombrie 2017, par.11.

⁶⁴ Propunerea de modificare a Legii privind aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a instituției Avocatul Poporului nr. 164 din 31.07.2015 (Monitorul Oficial nr. 267-273/504 din 2 octombrie 2015).

Constituția și cu "legislația și tratatele internaționale" relevante activității de întreprinzător.⁶⁵

38. Este recunoscut că la nivelul Consiliului Europei, persoanele juridice și corporațiile sunt considerate drept potențiali deținători de drepturi, în măsura în care drepturile și libertățile fundamentale, consacrate în *Convenția Europeană pentru apărarea Drepturilor și Libertăților Fundamentale ale Omului*⁶⁶ (CEDO), sunt aplicabile persoanelor juridice. Deși doar prevederile Articolului 1 din Primul Protocol adițional la CEDO⁶⁷ privind dreptul de proprietate în mod expres recunosc persoanele juridice ca fiind titulari ai drepturilor fundamentale, un șir de alte drepturi ale omului enunțate în textul CEDO de asemenea sunt considerate a fi acordate și întreprinderilor, după cum se poate constata și în jurisprudența Curții Europene pentru apărarea Drepturilor Omului (CtEDO).⁶⁸ De menționat, articolul 34 al CEDO a fost interpretat de CtEDO ca oferind inclusiv persoanelor juridice private statutul de persoane cu drept de a se adresa cu o cerere CtEDO privind lezarea drepturilor sale, cu condiția că acestea se califică în calitate de "victime".⁶⁹
39. Sub acest aspect, nimic nu împiedică antreprenorii în calitate de persoane fizice să înainteze plângeri oficiului Avocatului Poporului ca toate celelalte persoane, cu referire la potențialele încălcări ale drepturilor de bază a acestora în contextul desfășurării de către aceștia a activității de întreprinzător, de exemplu cu scopul de a-și apăra drepturile sale de proprietate, drepturile lor de acces la instanțe judecătorești pentru a obține remedieri pe căi legale, drepturile de libertate de exprimare și de a se asocia, sau de a obține protecție împotriva discriminării, etc. Este important de reiterat în acest context că dreptul la protecția vieții private include de asemenea și anumite aspecte ale activității profesionale, inclusiv a activității de întreprinzător.⁷⁰ Articolul 18(1) din legea de abilitare stipulează că Avocatul Poporului examinează doar cererile "persoanelor fizice", ceea ce la prima vedere exclude persoanele juridice, inclusiv întreprinderile și organizațiile non-guvernamentale de la posibilitatea de a sesiza Avocatul Poporului. Totuși, Proiectul de lege propune modificarea Legii nr. 164/2015 pentru aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a oficiului Avocatului Poporului, prin înlocuirea sintagmei curente "persoanele fizice" cu termenul de "persoanele fizice/persoanele juridice". Această modificare este una salutară, și de asemenea în conformitate cu recomandările Comisiei de la Veneția exprimate în Avizul său din 2015,⁷¹ precum și cu Rezoluția 1959 (2013) al Adunării Parlamentare a Consiliului Europei referitoare la Întărirea instituției Ombudsman în Europa.⁷² În același timp, este de preferință ca o asemenea modificare amplă a mandatului Avocatului Poporului să fie adusă legii de abilitare, și nu legii de aprobare a Regulamentului privind organizarea și funcționarea INDO.

⁶⁵ Articolul 12 (1) (a) în formula modificărilor înaintate la textul legii de abilitare privind obligațiile Avocatului Poporului, va reglementa că Avocatul Poporului este obligat „să apere drepturile și libertățile omului, precum și ale antreprenorilor, în conformitate cu Constituția Republicii a Moldovei, cu legile și tratatele internaționale în domeniul drepturilor și libertăților omului, precum și din domeniul activității de întreprinzător la care Republica Moldova este parte, pentru a-și exercita atribuțiile în conformitate cu legea” [modificările subliniate].

⁶⁶ Consiliul Europei (CoE), *Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale* (CEDO), a intrat în vigoare pe data de 3 septembrie 1953. Republica Moldova a ratificat CEDO pe 12 septembrie 1997.

⁶⁷ A se vedea <<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168006377c>>.

⁶⁸ A se vedea Jurnalul European de Drept Comparat, P.H.P.H.M.C. van Kempen, Drepturile omului și justiția penală aplicate persoanelor juridice. Protecția și răspunderea entităților juridice private și publice în conformitate cu ICCPR, CEDO, ACHR și AfChHPR (2010), pagina 3.

⁶⁹ A se vedea, de exemplu, CtEDO, NBTK & Swig Group Inc. contra Rusiei (Cererea nr. 307/02, hotărârea curții din 23 martie 2006).

⁷⁰ A se vedea, de exemplu, CtEDO, Bărbulescu contra României [GC] (Cererea nr. 61496/08, hotărârea curții din 5 septembrie 2017), par. 71; Jankauskas contra Lituaniei (nr. 2) (cererea nr. 50446/09, hotărârea curții din 27 iunie 2017), alin. 56-57; și Fernández Martínez contra Spaniei [GC] (Cererea nr. 56030/07, hotărârea curții din 12 iunie 2014), alin. 109-110.

⁷¹ Op. cit. nota de subsol 1, par. 67 (Avizul Comisiei de la Veneția din 2015 privind Legea cu privire la Avocatul Poporului din Moldova).

⁷² Op. cit. nota de subsol 13, punctul 4.1.6. (Rezoluțiile PACE 1959 (2013)).

40. Mai mult decât atât, aceasta nu va însemna totuși că persoanele juridice se vor bucura de același nivel de apărare a drepturilor sau vor obține un statut care le oferă drepturi egale cu drepturile specifice indivizilor, din motiv ce unele drepturi ale omului și libertăți fundamentale sunt inerente doar ființelor umane. În mod similar, așa-numitele "drepturi ale antreprenorilor" nu pot fi echivalate statutului de "drepturile omului", fiind prin urmare distincte prin natura sa.
41. Într-adevăr, există o diferență semnificativă între conceptul de "drepturi" în general și conceptul de "drepturi ale omului" în mod specific. Conceptul de "drepturi" constituie un conglomerat de permisiuni juridice consacrate de lege, fiind un concept amplu și în evoluare. Pentru întreprinzători, așa cum se indică în Nota informativă, așa-numitele "drepturi ale antreprenorilor" cuprind asemenea domenii cum sunt elaborarea unui cadru normativ de reglementare calitativ, previzibilitatea regulamentelor și calitatea și eficiența serviciilor publice prestate. Or, "drepturile omului" sunt drepturi inerente ființei umane, și sunt universale, inalienabile, indivizibile și interdependente. Aceste drepturi sunt acele drepturi consacrate în corpul de legi internaționale (și naționale, fiind consacrate în Constituția Moldovei) care reglementează drepturile și libertățile fundamentale ale omului. Coroborarea conceptului de "drepturi ale omului" cu cel al așa-numitelor "drepturi ale antreprenorilor" în modificările incluse în Proiectul de lege cauzează un șir de probleme potențiale.
42. Propunerile repetate de a adăuga sintagma "și drepturile antreprenorilor" după cuvintele "drepturile și libertățile omului" la dispozițiile relevante ale legii de abilitare generează confuzie și ambiguitate, deoarece nu este clar dacă Proiectul de lege reglementează conceptul de drepturi ale antreprenorilor pe picior de egalitate sau ca fiind o entitate separată a drepturilor omului și libertăților fundamentale inerente tuturor indivizilor.

O asemenea ridicare a așa-numitor "drepturi ale antreprenorilor" la rangul unui conglomerat unic de drepturi care să fie aplicabil la același nivel cu drepturile omului, fără ca să existe standarde internaționale care ar sprijini această abordare, pare a fi destul de problematică. Înființarea funcției de Avocat al Poporului pentru drepturile antreprenorilor poate de asemenea sugera că se instaurează implicit o anumită ordine ierarhică, care poziționează statutul drepturilor antreprenorilor deasupra drepturilor celorlalte grupuri, pentru care nu a fost instituită funcția unui asemenea reprezentant, cu atribuții echivalente. În continuare, rămâne extrem de controversată referirea la așa-numitele "interese legitime" (nedefinite) ale întreprinzătorilor, care urmează a fi apărate de către Avocatul Poporului pentru drepturile antreprenorilor. Per ansamblu, toate aceste aspecte sunt susceptibile să slăbească mandatul de apărare a drepturilor omului exercitat de către Avocatul Poporului, precum și să ducă la o diluare a valorii și ponderii atribuite drepturilor omului,⁷³ și să cauzeze o situație de incertitudine privind conținutul mandatului INDO, precum și să genereze o confuzie în rândurile populației. Mai mult decât atât, luându-se în considerare rolul pe care ar trebui să-l aibă un INDO în instrumentarea petițiilor referitoare la ingerințele întreprinderilor în drepturile omului,⁷⁴ acest mandat de a se asigura inclusiv apărarea intereselor persoanelor juridice ar putea rezulta în cauzarea unor potențiale conflicte de interese în cadrul instituției ombudsmanului și poate să cauzeze obstacole în protecția drepturilor omului a indivizilor în raport cu întreprinzătorii (a se vedea de asemenea par. 46 de mai jos).

⁷³ A se vedea, de exemplu, *op. cit.* nota de subsol 22, pagina 25 (Instrumentarul de lucru UNDP-OHCHR 2010 privind INDO).

⁷⁴ A se vedea, de exemplu, ICC (în prezent, AGINDO), [Declarația de la Edinburgh privind rolul INDO în abordarea tematicii cu privire la drepturile omului și mediul de afaceri](#) (10 octombrie 2010), par. C.II. A se vedea și *op. cit.* nota de subsol 9, Comentariul general 1.2. (Comentariile generale ale SCA din 2018); și ODIHR, [Opinie referitor la proiectul de lege federală privind sprijinirea instituției naționale pentru drepturile omului din Elveția](#) (31 octombrie 2017), Recomandarea B.

43. În plus, la evaluarea alinierii la Principiile de la Paris, SCA impune ca legile de abilitare ce reglementează activitatea INDO să "fie suficient de detaliate pentru a asigura claritatea și independența în exercitarea mandatului de către INDO-uri", inclusiv sub aspectul ce vizează "rolul, funcția, competențele și limitele responsabilității INDO-urilor, precum și mecanismul de numire în funcție și durata mandatului membrilor acestei instituții".⁷⁵ SCA de asemenea impune necesitatea includerii unei definiții a drepturilor omului în legea de abilitare ce reglementează activitatea INDO-ului⁷⁶ și evaluează dacă "mandatul instituției a fost delimitat în mod corespunzător în scopul asigurării protecției și promovării tuturor drepturilor relevante enunțate în textul acestui instrument internațional".⁷⁷ Definiția actuală a spectrului de competențe a Avocatului Poporului din legea de abilitare este una clară sub acest aspect. Pe de altă parte, conceptul "drepturilor antreprenorilor" ce se conține în Proiectul de lege, este ambiguu. În special, este neclar cum urmează a fi interpretat conceptul respectiv în raport cu sarcinile configurate de actualul mandat de protecție a drepturilor internaționale ale omului. O lărgire a noțiunii actuale din legea de abilitare pentru a se include aceste aspecte, cărora le lipsește o definiție sau o claritate, poate cauza potențiale probleme. Modificările propuse ale legislației de asemenea par să interfereze cu normele constituționale cu referire la atribuțiile Avocatului Poporului, ce sunt axate strict pe "drepturile omului".
44. De asemenea, prin introducerea a încă unei funcții noi potențiale de amplă anvergură la sarcinile mandatului Avocatului Poporului, se creează riscul de a se cauza o amplificare a chestiunii problematice de subfinanțare al INDO din Moldova, așa cum deja s-a menționat mai sus (a se vedea par. 18 supra). În caz că nu vor fi alocate resurse adiționale umane, tehnice și financiare, o asemenea măsură riscă să cauzeze o suprasolicitare a instituției respective⁷⁸ (a se vedea sub-secțiunea 9 de mai jos).
45. Având în vedere cele menționate anterior, din motivul că se propune o definiție largă și ambiguă a așa-numitelor "drepturi ale antreprenorilor" și a implicațiilor eventuale sus-menționate ce ar putea surveni în caz de extindere a mandatului Avocatului Poporului pentru a-l suplini cu aceste drepturi, rezultatul final ar putea fi o diminuare a gradului de conformitate a INDO cu cerințele enunțate de Principiile de la Paris, și anume cu cerința să fie atribuit instituției un mandat clar de apărare a drepturilor omului.
46. În cele din urmă, deși ține de domeniul ce depășește cadrul prezentei analize juridice, este necesară efectuarea unei evaluări a intereselor divergente ce ar putea astfel să apară pe viitor în activitatea oficiului Avocatului Poporului. În cazul în care Avocatul Poporului va fi obligat să acționeze în temeiul asigurării protecției drepturilor și a libertăților omului inclusiv a entităților private și a întreprinderilor, în conformitate cu Articolul 1(1) al legii de abilitare, înființarea unei noi funcții a Avocatului Poporului a antreprenorilor în formula propusă în proiectul de lege va cauza în mod inevitabil un șir de conflicte grave de interese și competențe. Nu sunt excluse situațiile în care Avocatul Poporului va fi sesizat să acționeze în baza unei cereri înaintate de o persoană fizică ce gestionează o afacere, în scopul de a-i fi apărate interesele ei/lui legale de acțiunile unor anumite întreprinderi, în timp ce aceeași întreprindere vizată va sesiza Avocatul Poporului pentru drepturile antreprenorilor; asemenea situații au un potențial dăunător asupra activității INDO. În mod mai general, după cum s-a precizat anterior, de asemenea, aceste măsuri pot să dilueze mandatul atribuit instituției, deoarece întreprinderile dețin, de regulă, resurse puternice și un lobby foarte influent, ceea ce ar putea să le permită să pledeze pentru alocarea sporită de atenție și timp din partea

⁷⁵ Op. cit. nota de subsol 9, Comentariul general 1.1. (Comentariile generale ale SCA din 2018).

⁷⁶ A se vedea, de exemplu, Raportul SCA, Palestina, martie 2009, pagina 7.

⁷⁷ Op. cit. nota de subsol 9, Comentariul general 2.8. (Comentariile generale ale SCA din 2018).

⁷⁸ A se vedea, de exemplu, op. cit. nota de subsol 22, pagina 25 (Instrumentarul de lucru UNDP-OHCHR 2010 privind INDO).

instituției respective, în detrimentul necesităților victimelor abuzurilor ale drepturilor omului. Este necesar să fie luat în considerare acest aspect adițional în contextul propunerilor de modificare a legislației.

6. EXTINDEREA ATRIBUȚIILOR ȘI COMPETENȚELOR INDO

47. Adițional extinderii analizate mai sus a mandatului INDO, se preconizează o lărgire a atribuțiilor și responsabilităților acestei instituții și în alte domenii, inclusiv în ceea ce privește formularea recomandărilor în vederea perfecționării legislației, inclusiv "în domeniul activității de întreprinzător" și să verifice respectarea drepturilor, să reprezinte în fața autorităților publice și a instanțelor de judecată în cauzele ce țin de "drepturile antreprenorilor" (a se vedea de exemplu, propunerile de modificare la Articolul 11 (d) până la (f) cu referire la drepturile Avocatului Poporului). Se intenționează de asemenea și extinderea atribuțiilor Avocatului Poporului de perfecționare a legislației și de promovare a drepturilor omului, prin suplimentarea acestora cu activitățile direcționate pe perfecționarea legislației în domeniile ce țin de "drepturile antreprenorilor" și de promovare a drepturilor acestora (a se vedea propunerile de modificare a Articolelor 27 și 28).
48. Se preconizează că INDO-ul vor activa în domeniul promovării și protecției drepturilor omului și introducerea acestor sarcini suplimentare va altera semnificativ natura instituției respective. Astfel, cum s-a menționat mai sus, acest fapt poate cauza o diluare a mandatului de protecție a drepturilor omului al acestei instituții. De asemenea, în baza unei examinări a structurii organizaționale actuale a oficiului Avocatului Poporului, extinderea mandatului actual ar putea avea un impact major asupra activității întregii instituții, fapt ce nu va putea fi compensat printr-o suplimentare potențială a personalului oficiului cu unsprezece angajați noi (a se vedea Articolul XIII din Proiectul de lege pentru modificarea Articolului 1 (b) al [Legei nr. 164/2015 cu privire la aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Oficiului Avocatului Poporului](#)), din motiv ce nu există nicio normă juridică clară care să stipuleze asigurarea INDO-ului cu resurse corespunzătoare financiare și tehnice care să-i permită instituției în cauză să-și exercite mandatul său în volum amplu și în mod eficient.

7. CRITERIILE DE ELIGIBILITATE A AVOCATULUI POPORULUI

49. Articolul 59¹ din Constituție prevede că poate fi numit Avocat al Poporului persoana care "se bucură de o reputație ireproșabilă, are înaltă competență profesională și activitate notorie în domeniul protecției și promovării drepturilor omului". Criteriile similare de eligibilitate sunt în continuare enunțate și de dispozițiile Articolului 6 al legii de abilitare, care prevede, în special, condiția ca persoana să aibă "o vechime de muncă de cel puțin 10 ani și o activitate notorie în domeniul protecției și promovării drepturilor omului" (a se vedea lit. (d)). Proiectul de lege actual propune să fie modificată această dispoziție, prin suplینirea acesteia cu o soluție alternativă ca persoana ce candidează la această funcție să dispună de o vechime în muncă de cel puțin 10 ani și activitate notorie "în domeniul activității de întreprinzător". Deși e posibil să nu fi fost acesta scopul primar al legislatorului, lectura acestei propuneri de modificare a legii dă de înțeles că persoana ce candidează la această funcție ar putea să fie desemnată în *oricare dintre funcțiile* din cadrul oficiului Avocatului Poporului doar în baza vechimii de muncă în domeniul activității de întreprinzător și, prezumtiv, fără să fie necesară nicio experiență în domeniul protecției drepturilor omului. Un asemenea criteriu de eligibilitate nu se

aliniază cerinței obligatorii ca persoana să aibă o activitate notorie în domeniul drepturilor omului, consfințite în Articolul 59¹ din Constituție. Se recomandă să fie revizuit textul din Proiectul de lege sub acest aspect, și ca acesta să fie reformulat într-un mod care să asigure că vor rămâne intacte criteriile de eligibilitate a Avocaților Poporului în formula actuală.

8. PROCEDURA DE NUMIRE ÎN FUNCȚIE ȘI DESTITUIRE DIN FUNCȚIE

50. În conformitate cu Articolul 8 al legii de abilitare, actualii Avocați ai Poporului sunt numiți în funcție prin votul majorității deputaților aleși din Parlament. Articolul 6 al legii de abilitare enumeră criteriile de eligibilitate pentru ca persoana să fie numită în funcția de Avocat al Poporului, iar Articolul 7 prevede modalitatea de selectare a candidaților la funcția de Avocat al Poporului. În general, legea de abilitare ar putea fi îmbunătățită prin introducerea unor criterii suplimentare de selectare, care să asigure integritatea și calitatea profesională a Avocatului Poporului în conformitate cu recomandările internaționale, în același timp asigurându-se că aceste criterii sunt elaborate în consultație cu toate părțile interesate, inclusiv cu participarea societății civile, precum și evitându-se o definiție limitativă a acestor criterii.⁷⁹
51. În Proiectul de lege se propune o extindere a componenței comisiei speciale parlamentare responsabile de selectarea Avocaților Poporului, care actualmente se compune din membrii Comisiei drepturile omului și relații interetnice și a Comisiei juridice, numiri și imunități din Parlament, prin includerea de asemenea a membrilor Comisiei economie, buget și finanțe. Această Comisie din urmă nu exercită îndatoriri axate pe domeniul drepturilor omului, iar includerea membrilor acesteia în componența comisiei speciale parlamentare pentru selectarea candidaților la toate cele trei funcții ale oficiului Avocatului Poporului (inclusiv la funcția Avocatului Poporului și a Avocatului Poporului pentru protecția drepturilor copilului) este potențial problematică, deoarece comportă riscul să slăbească nivelul de expertiză axat pe domeniul drepturilor omului al comisiei speciale parlamentare pentru selectarea candidaților.
52. În raportul său de evaluare a instituției Avocatului Poporului din 2018, SCA și-a exprimat îngrijorarea cu referire la dispozițiile legislației în vigoare privind numirea în funcție și a menționat că Avocatul Poporului "*pledează pentru adoptarea unor modificări la legea de abilitare ce vizează activitatea sa, prin includerea unor norme juridice care să stipuleze că Avocatul Poporului urmează să fie numit în funcție de către Parlament, prin votul majorității absolute în baza unui proces de selectare transparent și participativ*".⁸⁰ Comitetul ONU împotriva torturii de asemenea a recomandat anterior să se formalizeze "*o procedură clară, transparentă și participativă de selectare și numire în funcție*" în conformitate cu Principiile de la Paris,⁸¹ similar cu opinia exprimată de SCA în Comentariile sale Generale 1.8. Așa cum se subliniază în Memorandumul explicativ la Comentariile Generale 1.8., Principiile de la Paris impun instituirea unei proceduri de selectare "*caracterizate de transparență și deschidere*", care să fie exercitată sub supravegherea unui "*organ independent și credibil, cu implicarea unor consultații deschise și echitabile cu ONG-urile și societatea civilă*".⁸² De asemenea, dispozițiile legale privind reglementarea procesului de selectare și numire în funcție a candidaților

⁷⁹ A se vedea *op. cit.* nota de subsol 9, Memorandum explicativ la comentariile generale 1.7. și 1.8. (Comentariile generale ale SCA din 2018). A se vedea și *op. cit.* nota de subsol 15, Principiul 8 (Principiile de la Veneția 2019).

⁸⁰ A se vedea AGINDO, [Raportul SCA](#), mai 2018, pagina 26.

⁸¹ A se vedea UNCAT, [Comentariile finale privind cel de al treilea raport periodic al Republicii Moldova](#), CAT/C/MDA/CO/3, 21 decembrie 2017, par. 16 (c).

⁸² *Op. cit.* nota de subsol 9, Memorandum explicativ la comentariul general 1.8. (Comentariile generale ale SCA din 2018).

trebuie să fie legiferate, chiar și în situațiile când practica de facto este aliniată cerințelor consacrate în Principiile de la Paris,⁸³ de preferință prin includerea dispozițiilor respective în legea de abilitare relevantă.⁸⁴ Comisia de la Veneția de asemenea a subliniat că *"modul de desemnare în funcție a unui Ombudsman este de o importanță primordială, în ceea ce privește independența instituției"*.⁸⁵ Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei, în Recomandarea sa 1615(2003) impune să fie *"înființate proceduri exclusive și transparente de numire în funcție și destituire din funcție (a unui ombudsman) de către Parlament, prin votul majorității calificate, cu un număr de voturi suficient de amplu, astfel încât acesta să fie un vot reprezentativ care să reflecte și sprijinul partidelor din afara guvernării, care să fie conforme unor criterii stricte ce identifică persoana numită în funcție de ombudsman ca fiind incontestabil o persoană cu nivel corespunzător de experiență și calificare profesională, precum și de o moralitate înaltă ireproșabilă și independență politică"*.⁸⁶

53. Procedura actuală de selectare a candidaților, în modul reglementat în Articolul 7 al legii de abilitare, se supune principiilor-cheie de competiție deschisă, transparență și tratament egal (Articolul 7 (3)). Comisia competentă de organizare a concursului de selectare plasează pe pagina web informația privind procesul de selectare și corespunderea candidaților criteriilor de selectare, de asemenea și CV-urile candidaților sunt plasate pe pagina web, precum și informația privind rezultatele concursului de selectare a candidaților (Articolul 7 (2), (4), și (7)). În același timp, procedura de selectare a candidaților ar putea să se bucure de o mai mare transparență și deschidere prin implicarea grupurilor din afara Parlamentului în procesul de selectare. În loc să sporească transparența și natura participativă a procedurii de selectare a candidaților, se pare că modificările aduse în baza Proiectului de lege mai degrabă le slăbesc, în special când sunt coroborate cu modificările sus-menționate a criteriilor de eligibilitate a candidaților la funcția Avocatului Poporului. În general, este recomandabil ca Avocatul Poporului să fie ales în baza votului majorității calificate a deputaților aleși, pentru a se asigura transparența și un amplu consens între diversele mișcări politice,⁸⁷ deși acest lucru ar duce la necesitatea modificării Articolului 59¹ (3) din Constituție.
54. Mai mult decât atât, cu referire la revocarea din funcție, în baza modificărilor propuse la Articolul 14 (3) din legea de abilitare, Comisiei economie, buget și finanțe urmează să-i fie atribuit un rol fundamental în elaborarea raportului comisiei speciale în baza căruia se decide destituirea din funcție (a oricăruia dintre Avocații Poporului) de către Parlament. Este discutabilă oportunitatea acordării unui asemenea nivel de influență în procesul de revocare din funcție a reprezentantului organului de protecție a drepturilor omului. În Avizul său din 2015 la legea de abilitare, Comisia de la Veneția deja și-a exprimat un șir de îngrijorări cu referire la modul de destituire din funcție, care rămân relevante.⁸⁸ Survenirea acestor riscuri este și mai iminentă în lumina modificărilor propuse la legislație.

⁸³ A se vedea, de exemplu, AGINDO, [Raportul SCA](#), Noua Zeelandă, mai 2016, pag. 42-43; și [Raportul SCA](#), Zimbabwe, mai 2016 p. 22. A se vedea, de asemenea, [Raportul SCA](#), Canada, mai 2011 p. 12.

⁸⁴ A se vedea, de exemplu, AGINDO, [Raportul SCA](#), Mauritania, noiembrie 2009 p. 4; [Raportul SCA](#), Belgia, martie/aprilie 2010 p. 11; [Raportul SCA](#), Elveția, martie/aprilie 2010, p. 12; [Raportul SCA](#), Congo, octombrie 2010, p. 4.

⁸⁵ Comisia de la Veneția, [Aviz referitor la proiectul de lege privind Avocatul public al „Fostei Republici Iugoslave a Macedoniei”](#), CDL-AD (2003) 007, B.II Articolul 5.1.

⁸⁶ Adunarea Parlamentară a CoE, Rezoluția 1615 (2003) privind instituția Ombudsmanului, par. 7.3.

⁸⁷ Ibidem, par. 7.3. A se vedea și op. cit. nota de subsol 15, Principiul 6 (Principiile de la Veneția 2019).

⁸⁸ Comisia de la Veneția, [Aviz referitor la Legea cu privire la Avocatul Poporului \(Ombudsman\) al Republicii Moldova](#), CDL-AD (2015) 017, par. 59-63.

9. FINANȚAREA

55. Propunerile de modificare vizează alocarea de resurse suplimentare umane din motivul lărgirii mandatului instituției, prin a spori numărul angajaților Oficiului de la 65 la 76 (a se vedea Articolul XIII din Proiectul de lege privind modificarea Articolului 1 (b) al [Legii nr. 164/2015 cu privire la adoptarea Regulamentului de organizare și funcționare a Oficiului Avocatului Poporului](#)).
56. Deși în Nota informativă se menționează salariile ce urmează a fi achitate acestor noi angajați, aceasta nu conține nicio specificare referitoare la o majorare adițională a bugetului INDO, aceasta fiind o măsură evident necesară pentru ca instituția să poată face față modificărilor propuse. Așa cum se precizează în par. 18 supra, este atestat în mod inechivoc că INDO a fost afectat de lipsa resurselor umane și financiare. Mai mult, Articolul 37 al legii de abilitare ce vizează chestiunea asigurării financiare a Oficiului a fost modificat în 2017. Comisia de la Veneția care a revizuit propunerile de modificare a legii la acel moment, a subliniat că Articolul 37 în formula propusă atunci, fiind în prezent deja adoptat, va limita capacitatea Avocatului Poporului să înainteze în mod independent raportul lui/ei estimativ de cheltuieli, și astfel "va fi în mod substanțial slăbită independența financiară a instituției".⁸⁹
57. SCA a subliniat că în cazul în care un INDO este însărcinat cu atribuții suplimentare, este necesară o majorare corespunzătoare a bugetului de stat prin care să se asigure faptul că această instituție este capabilă să-și asume responsabilitatea de a îndeplini aceste atribuții suplimentare.⁹⁰ În mod similar, Principiile de la Veneția evocă faptul că "*legea trebuie să reglementeze că modul de alocare a de resurse financiare de la bugetul de stat pentru instituția Ombudsmanului trebuie să corespundă necesităților acesteia, astfel încât această instituție să-și poată îndeplini atribuțiile și responsabilitățile deplin, independent și eficient*".⁹¹ ECRI a elaborat recomandări similare privind nediscriminarea instituțiilor, subliniind că o lărgire a mandatului trebuie să fie însoțită de o "*alocare corespunzătoare de fonduri suplimentare*".⁹² Alocarea de resurse financiare adiționale nu trebuie să fie o măsură de o singură dată, aplicată doar la momentul atribuirii noilor sarcini, ci să reflecte o majorare permanentă a bugetului.⁹³ Este deosebit de preocupant faptul că se intenționează ca oficiul Avocatului Poporului să preia acest nou mandat extins în limitele resurselor financiare existente la moment, cu alocarea de resurse financiare suplimentare doar pentru salarizarea personalului angajat adițional. O asemenea situație periclitează în mod evident capacitatea Avocatului Poporului de a-și exercita funcțiile sale de bază de a asigura protecția și promovarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.
58. De asemenea, este esențial ca instituția Avocatului Poporului, în calitatea sa de INDO, trebuie să dispună de autonomie financiară. Autonomia financiară este un element central pentru asigurarea independenței oricărui INDO. În special, un INDO trebuie să exercite "*gestiune și control absolut*"⁹⁴ asupra bugetului alocat activității sale. Imixtiunea guvernării în modul de gestionare a resurselor financiare trezește îngrijorările speciale ale SCA. Articolul XIII al Proiectului de lege prevede că Avocatul Poporului pentru

⁸⁹ Comisia de la Veneția, [Aviz referitor la noul articol 37 propus la Legea cu privire la Avocatul Poporului din Moldova](#), CDL-AD (2017) 032, par. 34 și 37.

⁹⁰ A se vedea *op. cit.* nota de subsol 9, Comentariul general 1.10. (Comentariile generale ale SCA din 2018). A se vedea, de asemenea, [Raportul SCA](#), Costa Rica, noiembrie 2016, paginile 18-19.

⁹¹ *Op. cit.* nota de subsol 15, par. 21 (Principiile de la Veneția din 2019).

⁹² A se vedea, de exemplu, cu privire la organismele egalitare, ECRI, [Recomandarea de politică generală nr. 2: Organismele egalitare pentru combaterea rasismului și a intoleranței la nivel național](#), adoptată la 7 decembrie 2017, CRI (2018) 06, par. 28.

⁹³ A se vedea, de exemplu, [Raportul SCA](#), Maldive, martie/aprilie 2010.

⁹⁴ *Op. cit.* nota de subsol 9, Comentariul general 1.10. (Comentariile generale ale SCA din 2018).

drepturile antreprenorilor va înainta Avocatului Poporului propuneri privind elaborarea proiectului de cheltuieli. Acest fapt subliniază în continuare motivele de îngrijorare susmenționate (a se vedea par. 35-36) cu referire la independența și autonomia fiecărui Avocat al Poporului cu competențe distincte.

[SFÂRȘIT DE TEXT]