



AVOCATUL
POPORULUI
OMBUDSMAN



13 octombrie 2023

Nr. 04-1/7-2450

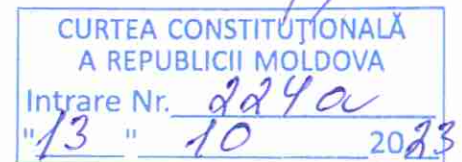
La Nr.

din

Curtea Constituțională a Republicii Moldova,
str. Alexandru Lăpușneanu nr. 28
Chișinău MD 2004, Republica Moldova

SESIZARE

prezentată în conformitate cu art. 25 lit. i) din Legea cu privire la Curtea Constituțională nr. 317/1994, art. 38 alin. (1) lit. i) și art. 39 din Codul jurisdicției Constituționale nr. 502/1995 și art. 26 din Legea cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul) nr. 52/2014



I. AUTORUL SESIZĂRII

1. Ceslav Panico, Avocatul Poporului (Ombudsmanul)
2. str. Calea Ieșilor 11/3, mun. Chișinău

II. OBIECTUL SESIZĂRII

- Alin. (2) din art. 10 al Legii bugetului de stat pentru anul 2023;
- Alin. (15) din art.12, alin. (2) din art. 17, Anexa nr.3 Note: pct.9-16 din Tabelul 2 din Legea privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar nr. 270/2018, în măsura în care nu este atribuit un nivel de salarizare corespunzător mandatului pentru Avocații Poporului și personalul Oficiului Avocatului Poporului;
- Alin.(3) din art. 13 și alin. (5) din art. 36 al Legii cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul) nr. 52/2014, în măsura în care nu este stabilit expres un nivel de salarizare/statut social corespunzător pentru Avocații Poporului și personalul Oficiului Avocatului Poporului.

III. ARGUMENTELE ÎN SUSȚINEREA NECONSTITUȚIONALITĂȚII NORMELOR CONTESTATE

La 23 noiembrie 2018 a fost adoptată Legea nr.270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, stabilind locul Avocaților Poporului (funcții cu demnitate publică) în Grupul ocupațional „Administrație publică (A)” din Anexa nr.3, Tabelul 1 (Funcțiile de demnitate publică (A1)), iar angajaților Oficiului Avocatului Poporului în Tabelul 2 (Funcționarii publici (A2)).

Potrivit alin.(2) din art.1 al Legii nr.270/2018 scopul acestei legi constă în asigurarea unui sistem de salarizare a personalului din sectorul bugetar transparent, echitabil, atractiv, simplu de gestionat, capabil să reflecte și să remunereze performanța, în cadrul căruia salariul de bază să reprezinte principalul element al remunerației personalului.

Ierarhizarea, în funcție de responsabilitatea, complexitatea și importanța activității desfășurate, stabilite în urma evaluării funcțiilor din sectorul bugetar constituie unul din principiile sistemului unitar de salarizare reglementate în Lege¹.

Conform articolului 12 alin. (2) Salariul de bază se stabilește conform coeficienților de salarizare prevăzuți în anexele nr. 3–10, în raport cu funcția deținută, nivelul de studii, categoria de calificare, gradul didactic, vechimea în muncă sau treapta de salarizare, după caz, în condițiile prezentei legi.

(14) Valoarea de referință corespunzătoare coeficientului de salarizare 1,00 se stabilește în legea bugetului de stat pentru anul respectiv.

¹ Alin.(10 lit.c) din art. 3 al Legii nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar

(15) Valoarea de referință se reexaminează anual în funcție de condițiile economice din țară și de posibilitățile bugetului public național, cel puțin la nivelul prognozat al ratei inflației.

La 22.06.2023² au fost operate rectificări la Legea bugetului de stat pentru anul 2023 nr.359/2022, majorându-se valoarea de referință pentru funcționarii publici din cadrul aparatelor centrale ale ministerelor și a unor instituții independente, fără a se regăsi în această listă Oficiul Avocatului Poporului.

În acest sens, Avocatul Poporului a sesizat Guvernul cu privire la includerea Oficiului Avocatului Poporului în proiectul de lege pentru modificarea legii bugetului de stat pentru anul 2023 pentru majorarea valorii de referință și a nu admite diminuarea nivelului de salarizare în raport cu instituțiile comparabile. Anterior, Avocatul Poporului a mai înaintat astfel de solicitări autorităților responsabile.

Această poziție a fost susținută și de către organizațiile societății civile³, care au menționat că această omisiune ar putea fi apreciată drept ignorare a obligațiilor statului ce țin de fortificarea capacităților instituțiilor de apărare a drepturilor omului și de combatere a discriminării.

Și în avizul Direcției juridice a Parlamentului Republicii Moldova la proiectul în cauză s-a menționat că principiile de reglementare ale sistemului de salarizare a personalului din unitățile bugetare, impun legiuitorului obligația de a da dovadă, în actul de legiferare, de exigențe sporite față de amendarea fragmentară a sistemului unitar de salarizare în sectorul bugetar și avansarea sporadică a intereselor unor anumite categorii de subiecți. Prioritizarea intervenției legislative în favoarea unor anumite categorii de subiecți periclitează echitatea și coerența, drept elemente constitutive ale sistemului unitar de salarizare și capacitatea acestuia de a remunera adecvat performanța tuturor categoriilor de angajați publici. Prin urmare, revizuirea mecanismului de salarizare a persoanelor din sectorul bugetar trebuie precedată de un proces amplu de evaluare a nivelului de corespundere a nivelului de salarizare a fiecărei categorii de funcționari publici cu nivel de responsabilitate, complexitate și importanță a activității desfășurate de către aceștia⁴.

Atenționez că anterior (pe data de 19.08.2022), Avocatul Poporului a expediat Ministerului Finanțelor, Guvernului și Parlamentului Republicii Moldova propunerea argumentată de modificare a Legii bugetului de stat pentru anul 2023, în scopul asigurării unui nivel salarial corespunzător responsabilității și misiunii Avocaților Poporului și angajaților Oficiului Avocatului Poporului.

Este de notat și faptul că prin art. 4 lit. d) din Hotărârea Parlamentului nr. 157/2022, Guvernului i s-a stabilit obligația de a interveni categoric în vederea fortificării

² Legea nr.168 din 22.06.2023 pentru modificarea unor acte normative

³ <https://platforma.md/arhive/393369>

⁴ <file:///C:/Users/User/Desktop/2023/CC/168.2023.aviz.DGJ.pdf>

independenței și garantării finanțării suficiente a Oficiului Avocatului Poporului. Iar în Hotărârea Parlamentului nr. 195/2023, urmare a audierii Raportului Avocatului Poporului privind respectarea drepturilor omului în Republica Moldova în anul 2022, prin art.4 lit.f) Guvernul a fost obligat să prezinte Parlamentului propuneri de modificare a cadrului normativ în vederea ajustării nivelului de salarizare a angajaților Oficiului Avocatului Poporului.

Constatăm că autoritățile sesizate nu au fost receptive, manifestând inacțiune în ajustarea condițiilor de salarizare ale Avocaților Poporului și personalului din subordine. Drept urmare modificărilor operate personalul din cadrul Oficiului Avocatului Poporului s-a poziționat automat la un nivel net inferior în raport cu alte instituții publice centrale, inclusiv autonome.

Mai mult, trebuie de luat în calcul și faptul că în Note la Tabelul 2, Anexa nr. 3 sunt prevăzute prin punctele 9-16 derogări pentru o mare parte de funcționari publici din instituții publice centrale și autonome, majorându-le clasele de salarizare din Tabel de la 3 până la 10 clase, fără a fi inclusă și Instituția Avocatului Poporului. *Spre exemplu*, punctul 9 la compartimentul Note din Tabelul 2, Anexa nr. 3 prevede "Pentru funcționarii publici responsabili de elaborarea și coordonarea elaborării politicilor (cu excepția funcțiilor publice de conducere de nivel superior) din cadrul ministerelor, Cancelariei de Stat, Secretariatului Parlamentului și al Aparatului Președintelui Republicii Moldova, clasele de salarizare specificate în tabel *se majorează cu 6 clase de salarizare succesive* față de cele indicate în tabel pentru aceste funcții". Respectiv și prin această prismă poziția Instituției se diminuează semnificativ în raport cu autoritățile publice centrale.

Pentru comparație:

Pentru personalul, inclusiv din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică, din aparatele centrale ale ministerelor, ale trezoreriilor regionale ale Ministerului Finanțelor, ale Cancelariei de Stat, șefii și șefii adjuncți ai oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat a fost stabilită valoarea de referință 3000 lei

Astfel, Consultantul principal cu treapta de salarizare 75 și coeficient 4,7 **ministere**

- Salariul de funcție $4,7 \cdot 3000$ lei = **14100 lei**

Consultantul principal cu treapta de salarizare 75 și coeficient 4,7 **OAP**

- Salariul de funcție $4,7 \cdot 1900 =$ **8930 lei**

Diferența constituind **5170 lei**, respectiv diferența va fi și la sporul de performanță, care se calculează din salariul de funcție

Potrivit notei la tabelul 2 la **ministere** se majorează cu 6 trepte, respectiv treapta de salarizare va fi 81 cu coeficientul 5,33.

Astfel, salariul de funcție Consultantul principal la **minister** $5,33 \cdot 1900 =$ **15990 lei**, diferența în raport cu OAP, constituind **deja 7060 lei**.

Menționez că funcționarii publici din cadrul Oficiului Avocatului Poporului, deși nu se încadrează în aceste prevederi, acordă asistență necesară Avocatului Poporului și Avocatului Poporului pentru drepturile copilului la elaborarea propunerilor și recomandărilor de perfecționare a legislației în vederea eliminării cauzelor și condițiilor ce creează premise pentru încălcarea drepturilor și libertăților omului. În conformitate cu prevederile din Legea nr. 52/2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul) și Regulamentul de organizare și funcționare a Oficiului Avocatului Poporului, personalul Oficiului: elaborează opinii privind compatibilitatea legislației naționale cu instrumentele juridice internaționale în domeniul drepturilor și libertăților omului, privind proiectele de acte normative care vizează drepturile și libertățile omului, de asemenea formulează puncte de vedere la cererea Curții Constituționale; pregătește proiecte de sesizări la Curtea Constituțională privind controlul constituționalității legilor și hotărârilor Parlamentului, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului, precum și a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte; elaborează propuneri și recomandări de ratificare sau aderare la instrumentele internaționale în domeniul drepturilor și libertăților omului și acordă suport metodologic pentru asigurarea implementării lor; monitorizează implementarea legislației în domeniul drepturilor și libertăților omului; propune și participă la elaborarea documentelor de politici privind prevenirea încălcării și asigurarea respectării drepturilor și libertăților omului.

Adițional, Avocatul Poporului, în calitate de autoritate ce asigură protecția avertizorilor de integritate, recepționează și examinează cererile de protecție ale avertizorilor de integritate și contribuie la apărarea acestora, precum și, desfășoară activități de instruire și promovare a drepturilor omului.

Constatăm că salariile angajaților Oficiului Avocatului Poporului în raport cu statutul instituției (controlul asupra respectării drepturilor omului), sunt inferioare angajaților Parlamentului, Curții Supreme de Justiție, Curții Constituționale, ministerelor, procuraturii, Centrului Național Anticorupție, Autorității Naționale de Integritate, Inspectoratului General al Poliției, Administrației Naționale a Penitenciarelor, etc. Încărcătura cu sarcini și specificul complexității atribuțiilor angajaților Oficiului sunt comparabile cu funcțiile din cadrul instituțiilor menționate sau chiar cumulează mai multe sarcini comparabile cu ale instituțiilor supuse monitorizării de către Oficiul Avocatului Poporului și chiar le exced în cazul persoanelor cu funcție de demnitate publică.

Modificări la valoarea de referință, clasele de salarizare pentru a poziționa Instituția Avocatului Poporului la un nivel adecvat de salarizare nu se regăsesc nici în ultimul proiect de rectificare a Legii bugetului de stat pentru anul 2023⁵ și proiectul de modificare a Legii

⁵ <https://particip.gov.md/ro/document/stages/proiectul-de-lege-pentru-modificarea-legii-nr-2702018-privind-sistemul-unitar-de-salarizare-in-sectorul-bugetar/11213#contentAnchor38235>

nr.270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar⁶, modificări aplicabile începând cu 1 octombrie 2023.

Subsecvent, constatăm eșecul Statului de a asigura un rang suficient de înalt de salarizare a Avocatului Poporului și persoanlului din subordine, în calitate de unica Instituție Națională de Promovare și Protecție a Drepturilor Omului de rang constituțional. Dimpotrivă, se atestă un decalaj esențial în salarizarea personalului Instituției Avocatului Poporului în raport cu alte autorități publice centrale și autonome.

Un alt aspect contestat se referă la prevederile din articolul 17 la Legea 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar (sporuri cu caracter specific), angajații Oficiului Avocatului Poporului fiind lipsiți de posibilitatea de a beneficia și de aceste sporuri, care, de asemenea, influențează cuantumul și nivelul de salarizare.

Mai cu seamă, pentru angajații Oficiului Avocatului Poporului nu a fost stabilit nici un spor cu caracter specific, deși condițiile specifice de activitate sunt similare și/sau comparabile cu ale altor autorități publice ce beneficiază de sporuri cu caracter specific. Drept consecință, și în cumul cu prevederile menționate supra activitatea Avocaților Poporului și personalului care asigură realizarea eficientă a mandatului, misiunii de supraveghere a respectării drepturilor omului, monitorizare, prevenire și protecție a drepturilor omului, inclusiv care implică riscuri pentru sănătate, viață și integritate fizică și psihologică ce derivă din activitatea desfășurată cu persoane aflate în custodia statului, grupuri vulnerabile, etc. este remunerată la un nivel destul de jos și nu corespunde unei autorități cu statut de rang constituțional, precum unica Instituție Națională de Promovare și Protecție a Drepturilor Omului.

Analizând problema nivelului redus de salarizare a angajaților, inclusiv a persoanelor cu funcții de demnitate publică din cadrul Oficiului Avocatului Poporului, observăm că posturile din cadrul Oficiului nu au fost evaluate. În anul 2018 în procesul elaborării proiectului noii legi privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar s-a admis o lacună în partea ce vizează evaluarea posturilor/funcțiilor din cadrul Oficiului Avocatului Poporului. Astfel, Raportul cu privire la rezultatele evaluării posturilor în sectorul bugetar nu se referă la funcțiile publice din cadrul Oficiului Avocatului Poporului, cu excepția funcției de auditor intern, alte funcții nefiind evaluate.

Urmare analizei Raportului constatăm că salariile angajaților Oficiului Avocatului Poporului nu sunt în corespundere cu sistemul de clasificare și de evaluare a funcțiilor din sectorul bugetar (criterii de evaluare stabilite în art. 6 din Legea nr. 270/2018).

⁶ <https://particip.gov.md/ro/document/stages/proiectul-de-lege-pentru-modificarea-legii-nr-2702018-privind-sistemul-unitar-de-salarizare-in-sectorul-bugetar>

De asemenea, lipsa evaluării posturilor a determinat aplicarea disproporționată a valorii de referință pentru personalul, inclusiv cu funcții de demnitate publică din cadrul Oficiului Avocatului Poporului, în raport cu alte autorități publice centrale comparabile.

Astfel, valoarea de referință stabilită pentru personalul din cadrul Oficiului Avocatului Poporului în anul 2023 conform alin. (2) din art. 10 din Legea bugetului de stat pentru anul 2023 este de:

1900 lei - Avocatului Poporului, Avocatului Poporului pentru drepturile copilului și adjuncților Avocatului Poporului;

1900 lei - pentru funcționarii publici din cadrul Oficiului Avocatului Poporului.

Pentru alte instituții publice centrale și autonome comparabile legea stabilește:

2500 lei – pentru personalul, inclusiv cu funcții de demnitate publică, din cadrul Serviciului de Informații și Securitate, Centrului Național Anticorupție, Autorității Naționale de Integritate și al Serviciului Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor; pentru judecătorii din cadrul Consiliului Superior al Magistraturii și al Curții Supreme de Justiție...

3000 de lei - pentru judecătorii din cadrul Curții Constituționale, secretarii generali adjuncți ai Guvernului, secretarii generali și secretarii generali adjuncți ai ministerelor, secretarii de stat; personalul, inclusiv din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică, din aparatele centrale ale ministerelor, ale trezoreriilor regionale ale Ministerului Finanțelor, ale Cancelariei de Stat, șefii și șefii adjuncți ai oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat.

În acest sens, menționăm că, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a relevat că funcțiile nu pot fi calificate ca identice, or, fiecare funcție are particularitățile sale specifice și condițiile în care acestea sunt exercitate. Compararea funcțiilor și a gradelor de salarizare pentru acestea urmează să fie efectuată luând în considerare complexitatea competențelor solicitate, și anume aportul intelectual necesar pentru exercitarea lor, gradul de angajare și de responsabilitate în exercitare prerogativelor de putere publică, precum și nivelul instituțiilor în ierarhia organelor statului⁷.

Mai mult, recent Curtea a statuat⁸ că pentru a asigura independența autorităților de rang constituțional sunt necesare garanții adecvate, inclusiv garanții financiare. Acest fapt implică, în special, o stabilitate a cuantumului salariului și faptul că acesta trebuie să-i asigure persoanei care exercită un mandat constituțional un nivel de viață adecvat. Stabilitatea salariului, precum și nivelul său adecvat urmăresc să-i pună la adăpost de orice presiuni exterioare care le influențează deciziile. Totodată, Curtea a menționat că cuantumul salariului trebuie să fie în concordanță cu importanța funcțiilor asumate și ca acest cuantum să nu fie desprins de realitățile economice și sociale (a se vedea, mutatis mutandis, HCC nr. 24 din 2 octombrie 2018, §§ 43 și 44).

⁷ HCC nr.24 din 10.09.2013

⁸ HCC nr.12 din 8 august 2023, pct. 67

În acest sens, Avocatul Poporului solicită Curții Constituționale verificarea corespunderii prevederilor contestate cu prevederile art. 59¹ și art. 43 din Constituția Republicii Moldova din prisma asigurării garanțiilor de independență, autorității, funcționalității și eficienței, inclusiv financiare, a Avocatului Poporului și personalului Instituției, principiu statuat în Principiile referitoare la Statutul Instituțiilor Naționale pentru Apărarea Drepturilor Omului (Principiile de la Paris), în principiul 3 din Principiile de la Veneția cu privire la protecția și promovarea Instituției Ombudsmanului, dar și în alte standarde internaționale în domeniu.

Cu privire la asigurarea unui nivel de remunerare corespunzător statutului și rolului Instituției Naționale de Promovare a Drepturilor Omului

Reglementând activitatea Avocatului Poporului în Capitolul III/1, articolul 59/1 din Constituția Republicii Moldova Instituției Avocatului Poporului i s-a atribuit statut de autoritate de rang constituțional. Constituția statuează că în exercitarea mandatului Avocatul Poporului este **independent și imparțial**.

Conform misiunii sale, Avocatul Poporului (Ombudsmanul) asigură promovarea și protecția drepturilor și libertăților omului, având un rol fundamental în consolidarea democrației și a statului de drept, contribuind la responsabilizarea tuturor actorilor implicați în protecția drepturilor fundamentale, facilitând realizarea bunei-guvernări într-un stat de drept. Instituția Ombudsmanului poate acționa ca mecanism al responsabilității democratice, promovând astfel progresul drepturilor omului într-un stat, și poate fi considerată o instituție cu responsabilitate orizontală în guvernările democratice. Rolul Ombudsmanului trebuie să constea în îmbunătățirea responsabilității administrative a guvernanților, prin analiza imparțială și obiectivă a comportamentului administrației publice, prin recomandările de lege ferenda, inclusiv prin acțiuni în fața justiției.

În jurisprudența sa (HCC nr. 22 din 16 iulie 2015), Curtea Constituțională a subliniat faptul că Avocatul Poporului acționează, de obicei, în societățile democratice, pentru consolidarea mecanismelor de responsabilizare a tuturor actorilor implicați în protecția drepturilor fundamentale, facilitând realizarea bunei-guvernări într-un stat de drept, fapt menționat și în Avizul nr. 3 din 18 aprilie 2016.

Avocatul Poporului deține funcție de demnitate publică și asigură exercitarea controlului în domeniul respectării drepturilor omului de către autorități, inclusiv de către puterea executivă. În acest sens, Republica Moldova a primit numeroase recomandări de la instituții internaționale, inclusiv de la Comisia de la Veneția (în 2015 și reiterate în 2018) cu privire la stabilirea la nivel corespunzător a salariului Avocatului Poporului și angajaților Instituției Naționale pentru Apărarea Drepturilor Omului.

Nivelul de remunerare a personalului Oficiului Avocatului Poporului constituie o componentă de bază a independenței funcționale și personale, fapt menționat în Principiile

de la Paris și Principiile de la Veneția. Astfel, conform Compilației asupra instituției Ombudsmanului (CDL(2011)079), care oferă o imagine per ansamblu a Comisiei de la Veneția cu privire la acest subiect, indiferent de statutul Ombudsmanului - fie este asimilat cu magistrații, fie cu funcționarii de nivel superior —acestuia trebuie să i se acorde întotdeauna **un rang suficient de înalt, care este, de asemenea, reflectat și prin nivelul de salarizare. Rangul înalt este unul din factorii esențiali care garantează independența Ombudsmanului** față de interferențele politice, iar problema stabilirii remunerării Ombudsmanului este nu numai un subiect de respect public dar, de asemenea, de independență a instituției".

Principiile referitoare la Statutul Instituțiilor Naționale pentru Apărarea Drepturilor Omului (Principiile de la Paris) prevăd că instituția națională trebuie să dispună de o infrastructură care să permită buna desfășurare a activităților sale și, în special, de finanțare adecvată. Scopul acestei finanțări ar trebui să fie acela de a asigura cu personal și sediu propriu instituția națională, pentru a fi independentă de Guvern și a nu fi supusă controlului financiar care ar putea afecta independența acesteia.

În același timp, Principiile de la Veneția cu privire la protecția și promovarea instituției Ombudsmanului, adoptate la Strasbourg în data de 3 mai 2019, arată că Instituțiile Ombudsmanului au de jucat un rol important la întărirea democrației, principiului Statului de drept, bunei administrări și protecției și promovării drepturilor omului și libertăților fundamentale.

Principiul 3 din Principiile de la Veneția afirmă în mod clar că, instituția Ombudsmanului trebuie să primească un rang adecvat de înalt, reflectat, de asemenea, și în remunerația Ombudsmanului.

Principiul 25 arată că „Aceste principii trebuie citite, interpretate și folosite pentru a consolida și întări Instituția Ombudsmanului. Luând în calcul diferitele tipuri, sistemele și statutul legal al Instituțiilor Ombudsmanului și membrii personalului său, statele sunt încurajate să întreprindă toate acțiunile necesare inclusiv ajustări constituționale și legislative astfel încât să ofere condiții corespunzătoare care consolidează și dezvoltă Instituțiile Ombudsmanului și capacitatea lor, independența și imparțialitatea în spiritul și în conformitate cu Principiile de la Veneția și astfel asigură implementarea lor efectivă, corespunzătoare și la timp.”

În avizul său recent cu privire la activitatea Instituției Ombudsmanului din Armenia și Andorra, Comisia de la Veneția a recomandat să se precizeze în lege că Ombudsmanul beneficiază de un grad înalt de salarizare corespunzător, un statut special distinct reglementat de lege. **Deși acest principiu se referă la șeful instituției Ombudsmanului, el trebuie înțeles ca extinzându-se la întreg personalul⁹.**

⁹CDL-AD(2021)035 - Aviz cu privire la legislația referitoare la personalul Ombudsmanului din Armenia adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 128-a sesiune plenară (Veneția și online, 15-16 decembrie 2021), §4;

Remunerația Ombudsmanului și a personalului său trebuie să corespundă poziției pe care o ocupă și trebuie să fie proporțională cu volumul de lucru pe care îl îndeplinesc. Remunerația Ombudsmanului și a personalului său nu trebuie să depindă în exclusivitate de puterea executivă sau de cea legislativă, autorități competente de a elabora și a adopta bugetul de stat pentru fiecare an financiar. Legislația trebuie să prevadă mecanismele necesare care să asigure menținerea valorii reale a salariilor acestora la nivelul corespunzător îndeplinirii funcției de garant al asigurării respectării drepturilor și libertăților omului de către autoritățile publice, de către organizații și întreprinderi, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, și de către persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile. Remunerația personalului trebuie să acopere și riscurile inerente activității, printre care: asigurarea integrității instituționale, asigurarea confidențialității informației, atribuții de protecție a unor grupuri cu risc sporit, precum avertizorii de integritate, deținuții politici, jurnaliștii, apărătorii drepturilor omului, etc.

Remarcăm că, deși, la momentul actual, angajaților Oficiului Avocatului Poporului, inclusiv persoanelor cu funcție de demnitate publică, sunt atribuite sarcini de un volum și complexitate majoră, care impune efort intelectual și psiho-emoțional sporit în procesul exercitării lor, nivelul de salarizare este unul sub nivelul salarizării majorității instituțiilor publice monitorizate de către acesta.

Subsecvent, nivelul redus de salarizare determină o fluctuație sporită a personalului, migrarea acestuia către instituțiile publice cu nivel de salarizare mai mare. În acest sens, Instituția Națională de Protecție a Drepturilor Omului se confruntă cu un deficit acut de persoane calificate necesare pentru realizarea sarcinilor ce îi revin. Respectiv, eforturile instituționale de pregătire a cadrelor pentru realizarea sarcinilor ce-i revin sunt anulate prin plecările angajaților deja formați, inclusiv cu contribuția partenerilor de dezvoltare, acest fapt constituind un impediment în realizarea eficientă a mandatului Avocatului Poporului.

Pentru comparație, salariul Avocatului Poporului și adjuncților acestuia este aproximativ la nivelul salarizării unui șef de secție sau chiar a unui executor din instituțiile publice monitorizate, fără a avea alte facilități. Aceasta în condițiile în care Avocatul Poporului, în calitate, inclusiv de conducător al Oficiului Avocatului Poporului, este responsabil direct de organizarea și implementarea sistemului de control intern managerial și răspunderea managerială pentru administrarea bugetului Instituției și patrimoniului public aflat în gestiune.

Așadar, în lipsa unei motivări financiare adecvate a personalului, inclusiv a persoanelor cu funcție de demnitate publică din cadrul Oficiului Avocatului Poporului, suntem în imposibilitate a ne realiza sarcinile atribuite prin Legea Supremă și Legea nr. 52/2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul).

Cu privire la garantarea independenței financiare

În conformitate cu prevederile Legii nr.52/2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul) unul din principiile de bază în activitatea Ombudsmanului este independența organizațională, operațională și financiară față de orice autoritate publică, persoană juridică, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, și față de orice persoană cu funcție de răspundere de toate nivelurile.

În același timp, Oficiul Avocatului Poporului se conduce și de documentele adoptate de organele sistemului ONU și ale Consiliului Europei. Unul dintre cele mai importante acte în acest sens sînt Principiile privind Statutul Instituțiilor Naționale pentru Promovarea și protecția Drepturilor Omului (Principiile de la Paris), adoptate prin Rezoluția Adunării Generale a ONU 48/134 din 20 decembrie 1993, care sînt dezvoltate și tălmăcite în mai multe surse informaționale ale ONU. Potrivit acestor principii, independența și imparțialitatea sînt elementele-cheie de care se conduc Instituțiile Naționale de Protecție a Drepturilor Omului în activitatea lor.

În anul 2018, Oficiul Avocatului Poporului a fost acreditat cu statutul „A” de către Biroul Alianței Globale a Instituțiilor Naționale de Protecție a Drepturilor Omului (GANHRI), ceea ce prezintă recunoașterea corespunderii Instituției Ombudsmanului din Republica Moldova Principiilor de la Paris, document care include standardele de bază pentru funcționarea instituțiilor naționale de protecție a drepturilor omului. Acreditarea unei instituții naționale de protecție a drepturilor omului (INDO) cu statutul „A” constituie o apreciere la nivel internațional, a credibilității, prestației, profesionalismului acesteia, a faptului că ea este văzută ca un partener merituos care poate fi tratat cu considerare și de către autorități, societatea civilă, persoane.

Referitor la Republica Moldova, Subcomitetul pentru acreditare (SCA) a subliniat că, pentru a funcționa în mod eficient, un INDO trebuie să fie asigurată cu un nivel adecvat de finanțare, pentru a garanta independența și capacitatea de a-și determina liber prioritățile și activitățile.

Obținerea celui mai înalt statut s-a realizat în contextul în care anterior la alin. (2) al art. 13 din Legea 52/2014 era reglementat expres faptul că: *Statutul social și garanțiile sociale ale Avocatului Poporului se asimilează celor ale judecătorului Curții Supreme de Justiție*. Actualmente, însă Legea nr. 52/2014 nu definește expres nivelul salariului Avocaților Poporului, precum și a angajaților Oficiului Avocatului Poporului, făcându-se doar referire la legislația privind sistemul de salarizare în sectorul bugetar.

Prin urmare, constatăm un regres major în aspect de stabilire a statutului și nivelului de salarizare de rang înalt, fapt ce poate avea un impact negativ în cadrul exercițiului de evaluare a nivelului de corespundere a Instituției Naționale pentru Protecția Drepturilor Omului din Republica Moldova cu principiile de la Paris, care se desfășoară în anul 2023.

În jurisprudența sa, Curtea a reținut că omisiunea legislativă poate constitui obiect de examinare al Curții Constituționale¹⁰.

Adițional, importanța stabilirii unui nivel de salarizare corespunzător misiunii și importanței Instituției de rang constituțional derivă, inclusiv din prevederile art. 5 alin. (6) al Legii 52/2014, și anume, declararea stării de urgență, de asediu și de război nu suspendă activitatea Avocatului Poporului. Reamintim, în perioada stării de urgență din ultimii peste 3 ani, atât Avocatul Poporului, cât și personalul Oficiului Avocatului Poporului au continuat activitatea, inclusiv în contextul pandemiei, nebeneficiind de nici o garanție, spor, indemnizație în comparație cu alte domenii de activitate.

Ultimele evoluții la nivel european, prin adoptarea de către Comisia de Veneția în cadrul celei de a 118-a Sesiuni Plenare din 15-16 martie 2019 a Principiilor privind activitatea Instituției Ombudsmanului (Principiile de la Veneția) reafirmă standardele incluse în Principiile de la Paris, ghidează și sprijină instituirea și funcționarea corespunzătoare a instituțiilor ombudsmanului, stabilitatea democrațiilor, protecția și promovarea drepturilor fundamentale.

În lumina celor evocate supra susținem că prevederile contestate nu îndeplinesc angajamentele Republicii Moldova ce derivă din: Principiile referitoare la Statutul Instituțiilor Naționale pentru Apărarea Drepturilor Omului (Principiile de la Paris), Principiile de la Veneția cu privire la protecția și promovarea instituției Ombudsmanului, Compilației asupra instituției Ombudsmanului (CDL(2011)079) elaborate de Comisia de la Veneția, recomandările Subcomitetului pentru acreditare (SCA), Planul național de acțiuni pentru implementarea Acordului de asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană, precum și din prevederile Hotărârii Parlamentului nr. 157 din 16 iunie 2022. În special, Principiul care relevă **”Instituției Ombudsmanului trebuie să i se ofere un rang înalt corespunzător reflectat, de asemenea, și la remunerarea Ombudsmanului și la compensația de pensie.”**

De asemenea, Comisia de la Veneția a menționat că asigurarea cu un **rang înalt de salarizare** pentru Ombudsman și personalului său nu ține doar de respect public, ci și de asigurare a independenței instituției Ombudsmanului. Comisia de la Veneția a explicat că **indiferent de statutul cu care este asimilată instituția Ombudsmanului – sistemul judiciar sau funcționarii publici – i se acordă întotdeauna un rang adecvat înalt, ceea ce se reflectă și în nivelurile salariale.** Acest principiu a fost interpretat de Comisie, *lato sensu*, se referă și este valabil nu doar pentru Ombudsman, dar extinzându-se pentru întregul personal din cadrul Instituției Ombudsmanului.

În Avizul nr. 808/2015 la Legea Avocatului Poporului (Ombudsmanul) al Republicii Moldova Comisia de la Veneția reamintește principiile generale stabilite în ceea ce privește statutul, rangul și remunerarea Ombudsmanului exprimate în avizele anterioare. După cum

¹⁰ a se vedea, în acest sens, HCC nr. 12 din 6 aprilie 2021, § 35, HCC nr.16 din 20.05.2022, HCC nr. 8 din 05.04.2023

a fost menționat de către Comisie, ”nu există un standard european referitor la statutul Ombudsmanului în afară de cel cu referire la independența sa. Într-adevăr există un șir de modalități de a stabili un astfel de statut în Europa. Cu toate acestea, oricare nu ar fi statutul instituției Ombudsmanului, indiferent dacă acesta este asociat cu cel al judecătorilor sau al funcționarilor publici – **i se acordă întotdeauna un rang destul de înalt care se reflectă și în nivelul de salarizare.** Problema stabilirii salariului Avocatului Poporului este o problemă ce ține de respectul public și de independența instituției.”

Considerăm relevante Recomandările din recentul Raport ENNHRI (Rețeaua Europeană a Instituțiilor Naționale a Drepturilor Omului) cu privire la implementarea Recomandărilor privind Instituțiile Naționale a Drepturilor omului în care se evidențiază faptul că ar trebui modificate prevederile privind remunerarea personalului Oficiului Avocatului Poporului să corespundă principiului 3 din Principiile de la Veneția. Raportând-o la situația actuală, observăm că remunerația Avocatului Poporului, Avocatul Poporului pentru drepturile copilului, precum și personalului instituției este mai scăzută comparativ cu salarizarea personalului Parlamentului, Curții Supreme de Justiție, a Curții Constituționale, Procuraturii, Centrului Național Anticorupție, Autoritatea Națională de Integritate, Inspectoratul General de Poliție etc., deși complexitatea activității este aceeași, iar în unele cazuri este mai mare¹¹

Potrivit Raportului (2020) Agenției Europene pentru Drepturile Fundamentale în resursele adecvate (financiare, umane; materiale) sunt o garanție a independenței și eficienței unei Instituții Naționale pentru Drepturile Omului. În special, se menționează că resursele financiare și umane consolidează independența și eficiența Instituțiilor Naționale pentru Drepturile Omului prin oferirea posibilității de a decide, fără interferența actorilor externi, asupra priorităților și exercitării independente a mandatelor.¹²

Pe cale de consecință, scopul acestei sesizări este de a înlătura deficiențele semnalate cu privire la nivelul scăzut de salarizare și poziționarea corespunzătoare conform standardelor internaționale cu privire la Instituția Ombudsmanului, precum și importanței și complexității sarcinilor atribuite.

Drept comparat

La nivel european identificăm o varietate de moduri de stabilire a statutului Ombudsmanului și nivelul de salarizare. Astfel, unele țări fac referire la sistemul judecătoresc atunci când purced la stabilirea rangului și remunerării Ombudsmanului: în Malta Ombudsmanul este remunerat la nivelul unui judecător al instanțelor superioare; în

¹¹ <https://ennhri.org/wp-content/uploads/2023/05/Moldova-Country-Report-CoE-NHRI-Rec-ENNHRI-Baseline.pdf?fbclid=IwAR2PchlOuTvJl0MzXiqVX9NNQKBH9u76vu7pHLmm1QXAMaOF8DTS1xYI87s>

¹² https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-strong-effective-nhris_en.pdf

Norvegia Ombudsmanul este remunerat cu 20% mai mult decât un judecător la Curtea Supremă de Justiție; în Suedia statutul Ombudsmanului este la fel ca al unui judecător la Curtea Supremă de Justiție sau al unui judecător de la Curtea Supremă Administrativă și remunerarea este cu 20% mai mare.

În alte țări statutul Ombudsmanului și gradul lui de salarizare sunt stabilite cu referire la anumite instituții sau funcții: în Croația, Ombudsmanul are un rang și remunerare egală cu cea a Președintelui Parlamentului, judecătorului Curții Constituționale, ministrului și șefului Biroului de Audit de stat; în Republica Cehă, Ombudsmanul are dreptul la un salariu echivalent cu cel al președintelui Oficiului de Control Suprem; în Estonia Ombudsmanul este echivalat cu Președintele Parlamentului, Prim-ministrul și Președintele Oficiului Auditului de Stat și este remunerat la nivelul salariului mediu înmulțit cu un coeficient de 5.5; în Olanda Ombudsmanul este remunerat la un nivel echivalent cu vice-președintele Consiliului de stat și Președintele Camerei de Conturi, aceste trei instituții împreună fiind numite înaltul Consiliu de Stat; în „fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei” Ombudsmanul este asimilat cu Prim-ministrul, președintele Curții Supreme, Procurorul General, judecătorul la Curtea Constituțională și Guvernatorul Băncii Naționale. În România nivelul salarizării Avocatului Poporului este la nivelul unui ministru, iar în Georgia la nivelul președintelui Curții Constituționale.

Cu privire la respectarea dreptului la muncă și protecția muncii

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut că dreptul la muncă și protecția muncii este aplicabil în cazurile în care sunt revendicate drepturi salariale (*a se vedea HCC nr.21 din 3 octombrie 2019, §25; HCC nr.6 din 10 martie 2020, §28*).

Potrivit art. 23 alin. (3) din Declarația Universală a Drepturilor Omului, orice om care muncește are dreptul la o retribuire echitabilă și satisfăcătoare care să-i asigure atât lui, cât și familiei sale, o existență conformă cu demnitatea umană și completată, la nevoie, prin alte mijloace de protecție socială.

În același sens, art. 7 lit.(a) din Pactul cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, prevede ca Statele părți la prezentul Pact recunosc dreptul pe care îl are orice persoană de a se bucura de condiții de muncă juste și prielnice, care să asigure îndeosebi: remunerația care să producă tuturor muncitorilor **cel puțin un salariu echitabil și o remunerație egală pentru o muncă de valoare egală, fără nici o distincție**; o existență decentă pentru ei și familia lor, în conformitate cu dispozițiile prezentului Pact.

Dreptul la un salariu echitabil face parte din categoria drepturilor social-economice. Articolul 2 alin. 1 al Pactului internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, prevede că părțile trebuie să acționeze „*atât prin propriul său efort, cât și prin asistență și cooperare internațională, folosind la maximum resursele sale disponibile pentru ca exercitarea deplină a drepturilor recunoscute de Pact să fie asigurată progresiv prin toate mijloacele adecvate, inclusiv prin adoptarea de măsuri legislative*”. În acest sens,

prevederea relatată obligă statul să depună toate eforturile pentru exercitarea drepturilor sociale garantate de Pact.

În lumina celor menționate, reiterăm obligația Statului de a asigura un nivel de salarizare adecvat pentru Avocații Poporului și personalul Instituției Ombudsmanului corespunzător statutului și rolului Instituției Naționale de Protecție și Promovare a Drepturilor Omului pentru asigurarea independenței acesteia.

În concluzie, considerăm că aplicarea cumulativă a prevederilor contestate subminează independența Instituției Avocatului Poporului, prin stabilirea unui nivel redus de salarizare Avocaților Poporului și personalului din cadrul Oficiului Avocatului Poporului, prin ce contravin principiului independenței și imparțialității statuate în prevederile art. 59¹, precum și principiului 3 din Principiile de la Veneția cu privire la protecția și promovarea instituției Ombudsmanului corelat cu prevederile art. 43 din Constituția Republicii Moldova. Astfel, Statul a eșuat în asigurarea unor garanții financiare adecvate prin stabilitatea cuantumului salariului la un nivel suficient pentru exercitarea eficientă a mandatului constituțional Instituției Ombudsmanului.

IV. CERINȚELE AUTORULUI SESIZĂRII

1. Admiterea sesizării pentru examinarea în fond;
2. Exercitarea controlului constituționalității:
 - *Alin. (2) din art. 10 al Legii bugetului de stat pentru anul 2023;*
 - *Alin. (15) din art.12, alin. (2) din art. 17, Anexa nr.3 Note: pct.9-16 din Tabelul 2 din Legea privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar nr. 270/2018, în măsura în care nu este atribuit un nivel de salarizare corespunzător mandatului pentru Avocații Poporului și personalul Oficiului Avocatului Poporului;*
 - *Alin.(3) din art. 13 și alin. (5) din art. 36 al Legii cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul) nr. 52/2014, în măsura în care nu este stabilit expres un nivel de salarizare/statut social corespunzător pentru Avocații Poporului și personalul Oficiului Avocatului Poporului.*

Cu profund respect,

Ceslav PANICO,



Avocatul Poporului (Ombudsmanul)

Digitally signed by Panico Ceslav
Date: 2023.10.12 21:15:56 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova

V. CADRUL NORMATIV PERTINENT

Constituția Republicii Moldova

Articolul 1

Statul Republica Moldova

(3) Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sînt garantate.

Articolul 4 Drepturile și libertățile omului

(1) Dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile omului se interpretează și se aplică în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care Republica Moldova este parte.

(2) Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte și legile ei interne, prioritate au reglementările internaționale.

Articolul 15

Universalitatea

Cetățenii Republicii Moldova beneficiază de drepturile și de libertățile consacrate prin Constituție și prin alte legi și au obligațiile prevăzute de acestea.

Articolul 16

Egalitatea

(1) Respectarea și ocrotirea persoanei constituie o îndatorire primordială a statului.

(2) Toți cetățenii Republicii Moldova sînt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială.

Articolul 43

Dreptul la muncă și la protecția muncii

(1) Orice persoană are dreptul la muncă, la libera alegere a muncii, la condiții echitabile și satisfăcătoare de muncă, precum și la protecția împotriva șomajului.

(2) Salariații au dreptul la protecția muncii. Măsurile de protecție privesc securitatea și igiena muncii, regimul de muncă al femeilor și al tinerilor, instituirea unui salariu minim pe economie, repaosul săptămînal, concediul de odihnă plătit, prestarea muncii în condiții grele, precum și alte situații specifice.

Articolul 54

Restrîngerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți

(1) În Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului.

(2) Exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sînt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției.

(3) Prevederile alineatului (2) nu admit restrîngerea drepturilor proclamate în articolele 20-24.

(4) Restrîngerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.

Capitolul III¹ **AVOCATUL POPORULUI**

Articolul 59¹

Statutul și rolul Avocatului Poporului

(1) Avocatul Poporului asigură promovarea și protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.

(2) Poate fi numit Avocat al Poporului persoana care se bucură de o reputație ireproșabilă, are înaltă competență profesională și activitate notorie în domeniul apărării și promovării drepturilor omului.

(3) Avocatul Poporului este numit în funcție de către Parlament, cu votul majorității deputaților aleși, în baza unei proceduri transparente de selecție, prevăzută de lege, pentru un mandat de 7 ani, care nu poate fi reînnoit. Pe durata mandatului, Avocatul Poporului este independent și imparțial. Acesta nu poate fi supus niciunui mandat imperativ sau reprezentativ.

(4) Avocatul Poporului nu răspunde juridic pentru opiniile exprimate în legătură cu exercitarea mandatului.

(5) Avocatul Poporului nu poate îndeplini nicio altă funcție remunerată, cu excepția activității didactice, științifice sau de creație. Avocatul Poporului nu are dreptul să desfășoare activitate politică și nu poate fi membru al vreunui partid politic.

(6) Imixtiunea în activitatea Avocatului Poporului, ignorarea intenționată a sesizărilor și a recomandărilor acestuia, precum și împiedicarea sub orice formă a activității lui atrag răspunderea juridică în conformitate cu legea.

(7) Avocatul Poporului poate fi revocat din funcție cu votul a 2/3 din deputații aleși, cu respectarea procedurii stabilite de lege, care să prevadă audierea prealabilă a acestuia.

(8) Modul de organizare și funcționare a instituției Avocatului Poporului se stabilește prin lege organică.

Legea nr. 52/2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul)

Articolul 1. Activitatea Avocatului Poporului (Ombudsmanului)

(1) Avocatul Poporului (Ombudsmanul) (în continuare – *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, și de către persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile.

(2) Avocatul Poporului contribuie la apărarea drepturilor și libertăților omului prin prevenirea încălcării acestora, prin monitorizarea și raportarea modului de respectare a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului la nivel național, prin perfecționarea legislației ce ține de domeniul drepturilor și libertăților omului, prin colaborarea internațională în acest domeniu, prin promovarea drepturilor și libertăților omului și a mecanismelor de apărare a acestora, prin aplicarea procedeele reglementate de prezenta lege.

Articolul 13. Protecția de stat și garanțiile sociale

(1) Avocatul Poporului beneficiază de protecție din partea statului. La cererea întemeiată a Avocatului Poporului, organele de resort asigură securitatea lui.

(2) Avocatul Poporului beneficiază de garanțiile sociale stabilite în Legea nr.199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică.

(3) Salarizarea Avocatului Poporului se realizează în condițiile și în modul stabilite de legislația privind sistemul de salarizare în sectorul bugetar.

Articolul 36. Personalul Oficiului

(1) Personalul Oficiului este compus din funcționari publici, personal de deservire tehnică și alt personal.

(2) Avocatul Poporului poate împuternici funcționarii Oficiului să acționeze în numele său.

(2/1) Funcționarii Oficiului care acționează în numele Avocatului Poporului în timpul exercitării unor anumite sarcini stabilite se bucură de inviolabilitatea Avocatului Poporului, care se extinde asupra localului de serviciu, corespondenței și mijloacelor de telecomunicații folosite în exercițiul funcției, cu respectarea legii.

(3) Funcționarii Oficiului nu pot fi obligați să prezinte explicații sau declarații asupra cazurilor examinate de Avocatul Poporului sau aflate în procedură de examinare, nu pot fi persecutați sau trași la răspundere pentru acțiunile sau opiniile exprimate în exercitarea atribuțiilor de serviciu.

(4) Funcționarii Oficiului au acces liber în locurile de detenție și acces nelimitat la orice informații privind tratamentul și condițiile de detenție ale persoanelor private de libertate.

(5) Funcționarii Oficiului sunt salariați în condițiile și în modul stabilite de legislația privind sistemul de salarizare în sectorul bugetar.

(6) În activitatea sa, Avocatul Poporului poate fi asistat de personal încadrat în propriul cabinet, conform prevederilor Legii nr.80 din 7 mai 2010 cu privire la statutul personalului din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică.

Legea nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar

Articolul 1. Obiectul și scopul legii

(1) Prezenta lege are ca obiect de reglementare stabilirea unui sistem unitar de salarizare în sectorul bugetar și reprezintă un cadru general ce cuprinde principiile, regulile și procedurile de stabilire a drepturilor salariale în raport cu ierarhia funcțiilor din sectorul bugetar.

(2) Scopul prezentei legi constă în asigurarea unui sistem de salarizare a personalului din sectorul bugetar transparent, echitabil, atractiv, simplu de gestionat, capabil să reflecte și să remunereze performanța, în cadrul căruia salariul de bază să reprezinte principalul element al remunerației personalului.

(3) Modul și condițiile de salarizare a personalului din sectorul bugetar țin în exclusivitate de prezenta lege și nu pot fi obiectul de reglementare a altor acte normative, cu excepția celor ce rezultă din legea respectivă.

Articolul 3. Principiile sistemului unitar de salarizare

(1) Sistemul de salarizare reglementat prin prezenta lege are la bază următoarele principii:

- a) supremația legii, în sensul că drepturile salariale se stabilesc cu respectarea prevederilor prezentei legi;
- b) nediscriminare, echitate și coerență, în sensul asigurării tratamentului egal și a remunerării egale pentru muncă de valoare egală;
- c) ierarhizare, în funcție de responsabilitatea, complexitatea și importanța activității desfășurate, stabilite în urma evaluării funcțiilor din sectorul bugetar;
- d) transparență, în sensul că mecanismul de stabilire a salariilor și a altor drepturi de natură salarială face parte din categoria informațiilor de interes public;
- e) salarizarea în raport cu performanța, care presupune creșterea salariului pe orizontală, fără ca persoana să fie promovată, pe baza unui sistem de evaluare a performanței clar și obiectiv;

f) sustenabilitate financiară, în sensul stabilirii nivelului de salarizare pentru personalul din unitățile bugetare cu respectarea cadrului de resurse prevăzute în bugetele componente ale bugetului public național.

(2) Reglementările prezentei legi asigură:

a) armonizarea sistemului de salarizare a personalului din unitățile bugetare cu importanța, răspunderea, complexitatea activității și nivelul studiilor necesare pentru desfășurarea activității;

b) stabilirea salariilor de bază ca element principal al remunerației lunare;

c) realizarea, în baza evaluării funcțiilor, a ierarhiei salariilor de bază atât între domeniile de activitate, cât și în cadrul aceluiași domeniu;

Articolul 17. Sporuri cu caracter specific

(1) Personalul din unitățile bugetare beneficiază, după caz, de sporuri specifice grupului ocupațional sau categoriei de personal în modul stabilit de Guvern. Pentru autoritatea responsabilă de exercitarea controlului parlamentar, modul de acordare a sporului cu caracter specific se aprobă de Biroul permanent al Parlamentului.

(2) Suma anuală a sporurilor cu caracter specific incluse în partea variabilă a salariului lunar nu va depăși:

a) pentru personalul din domeniile învățământului, cercetării, culturii, tineretului, sportului, asistenței sociale – 10% din suma anuală a salariilor de bază pentru personalul cu drept de a beneficia de spor cu caracter specific;

b) pentru personalul din domeniul apărării naționale, securității statului și ordinii publice – 20% din suma anuală a salariilor de bază pentru personalul cu drept de a beneficia de spor cu caracter specific;

b/1) prin derogare de la prevederile lit.b), pentru personalul din domeniul apărării naționale, securității statului și ordinii publice implicat în activități speciale de combatere a terorismului – 120% din suma anuală a salariilor de bază pentru personalul cu drept de a beneficia de spor cu caracter specific;

c) pentru personalul medical, inclusiv care deține funcții publice cu statut special, din autoritățile/instituțiile/structurile medicale, din Centrul de Medicină Legală și din instituțiile de asistență socială – 60% din suma anuală a salariilor de bază pentru personalul cu drept de a beneficia de spor cu caracter specific;

d) pentru personalul din autoritatea responsabilă de exercitarea controlului parlamentar, de stabilirea, coordonarea și monitorizarea implementării politicilor și priorităților Președintelui Republicii Moldova – 40% din suma anuală a salariilor de bază pentru personalul cu drept de a beneficia de spor cu caracter specific;

Anexa nr.3

Grupul ocupațional „Administrație publică (A)”

1. Dispozițiile prezentei anexe reglementează codul funcției, denumirea funcției, clasa de salarizare și coeficientul de salarizare aferent pentru:

1) funcțiile de demnitate publică (cu excepția judecătorilor și a procurorilor), conform tabelului 1;

2) funcționarii publici, conform tabelului 2;

3) funcțiile din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică, conform tabelului 3.

2. Clasele de salarizare și coeficienții de salarizare pentru funcțiile personalului de specialitate, ale personalului de deservire tehnică și auxiliar, care pot fi instituite în organele administrației publice, se determină conform anexei nr.10 sau, după caz, conform altor anexe la prezenta lege care reglementează funcțiile de specialitate dintr-un anumit domeniu de activitate.

Tabelul 1

Funcțiile de demnitate publică (A1)

Codul funcției	Denumirea funcției	Clasa de salarizare	Coeficientul de salarizare
1	2	3	4
Președinția Republicii Moldova			
A1001	Președinte al Republicii Moldova	130	15,00
Parlamentul Republicii Moldova			
A1003	Președinte al Parlamentului	130	15,00
A1005	Vicepreședinte al Parlamentului	129	14,53
A1010	Președinte al comisiei permanente	128	14,23
A1011	Membri al Biroului permanent	128	14,23
A1016	Vicepreședinte al comisiei permanente	127	13,94
A1017	Secretar al comisiei permanente	127	13,94
A1023	Deputat	127	13,94
Guvernul Republicii Moldova			
A1002	Prim-ministru	130	15,00
A1006	Prim-viceprim-ministru	129	14,53
A1007	Viceprim-ministru	127	13,94
A1008	Ministru	127	13,94
Curtea de Conturi, Consiliul Concurenței și Comisia Electorală Centrală			
A1004	Președinte	127	13,94
A1009	Vicepreședinte, secretar	123	12,82
A1018	Membri	121	12,29
Alte funcții de demnitate publică la nivel central			

A1056	Secretar general al Parlamentului, Secretar general al Aparatului Președintelui Republicii Moldova, Secretar general al Guvernului	127	13,94
A1057	Secretar de stat	125	13,37
A1012	Președinte	125	13,37
A1019	Vicepreședinte	121	12,29
A1020	Secretar	121	12,29
A1034	Membru	112	10,19
A1013	Avocatul Poporului	125	13,37
A1015	Avocatul Poporului pentru drepturile copilului	124	13,09
A1021	Adjunct al Avocatului Poporului	121	12,29
A1014	Director general (director) autoritate publică autonomă	125	13,37
A1022	Director general (director) adjunct autoritate publică autonomă	121	12,29
A1024	Director general (director) autoritate administrativă centrală, director al Serviciului Fiscal de Stat, director al Serviciului Vamal	120	12,04
A1029	Director general (director) adjunct autoritate administrativă centrală	116	11,07
A1036	Agent guvernamental	125	13,37
A1041	Consilier pentru soluționarea contestațiilor	121	12,29

Tabelul 2

Funcționarii publici (A2)

Codul funcției	Denumirea funcției	Clasa de salarizare	Coeфициentul de salarizare
1	2	3	4
Secretariatul Parlamentului, Aparatul Președintelui Republicii Moldova, Cancelaria de Stat			
<i>1. Funcții publice de conducere de nivel superior</i>			
A2004	Secretar general adjunct	123	12,82
<i>2. Funcții publice de conducere</i>			
A2020	Șef direcție generală	102	8,26
A2027	Șef direcție	99	7,76
A2040	Șef direcție în cadrul direcției generale	95	7,14
A2059	Șef secție	87	6,04
A2066	Șef secție în cadrul direcției	85	5,79
A2075	Șef serviciu	83	5,55
<i>3. Funcții publice de execuție</i>			
A2300	Consultant principal (din comisie parlamentară)	99	7,76

A2078	Contabil-șef	83	5,55
A2105	Consultant principal	77	4,90
A2138	Consultant superior	72	4,41
A2163	Consultant	65	3,81
A2101	Auditor intern principal	77	4,90
A2132	Auditor intern superior	72	4,41
A2164	Auditor intern	65	3,81
A2165	Specialist principal	65	3,81
A2191	Specialist superior	60	3,43
A2204	Specialist	55	3,09
Autoritățile publice autonome			
<i>1. Funcții publice de conducere de nivel superior</i>			
A2008	Șef al aparatului Curții de Conturi	116	11,07
A2238	Șef al Aparatului executiv al Consiliului Concurenței	116	11,07
A2009	Secretar general al Oficiului Avocatului Poporului	116	11,07
A2234	Secretar general al Consiliului pentru egalitate	116	11,07
<i>2. Funcții publice de conducere</i>			
A2022	Șef direcție generală	102	8,26
A2028	Șef direcție	99	7,76
A2041	Șef direcție în cadrul direcției generale	95	7,14
A2060	Șef secție	87	6,04
A2061	Șef reprezentanță/Președinte al consiliului electoral de circumscripție de nivelul al doilea	87	6,04
A2067	Șef secție în cadrul direcției	85	5,79
A2076	Șef serviciu	83	5,55
<i>3. Funcții publice de execuție</i>			
A2062	Auditor public principal	87	6,04
A2077	Auditor public superior	83	5,55
A2092	Auditor public	78	5,00
A2086	Controlor de stat principal	81	5,33
A2106	Controlor de stat superior	75	4,70
A2139	Controlor de stat	70	4,23
A2079	Contabil-șef	83	5,55
A2087	Inspector de integritate principal	87	6,04
A2107	Inspector de integritate superior	83	5,55
A2140	Inspector de integritate	78	5,00
A2102	Auditor intern principal	77	4,90
A2133	Auditor intern superior	72	4,41
A2166	Auditor intern	65	3,81
A2109	Consultant principal	75	4,70
A2141	Consultant superior	70	4,23

A2167	Consultant	65	3,81
A2108	Inspector principal	75	4,70
A2142	Inspector superior	70	4,23
A2168	Inspector	65	3,81
A2169	Specialist principal	65	3,81
A2192	Specialist superior	60	3,43
A2205	Specialist	55	3,09

Note:

...

9. Clasele de salarizare pentru funcțiile publice de conducere și de execuție cu atribuții în domeniul elaborării și coordonării elaborării politicilor și/sau al avizării proiectelor de acte normative din cadrul ministerelor, Cancelariei de Stat, Secretariatului Parlamentului și Aparatului Președintelui Republicii Moldova se majorează cu 6 clase de salarizare succesive față de cele prevăzute în tabel pentru aceste funcții.

10. Clasele de salarizare pentru următoarele funcții publice din cadrul Consiliului Audiovizualului se majorează față de cele stabilite în tabel după cum urmează:

– cu 5 clase succesive – pentru funcțiile publice de conducere și funcțiile publice de execuție „consultant principal”, „consultant superior”, „consultant”, „specialist principal”, „specialist superior”, „specialist”;

– cu 8 clase succesive – pentru funcțiile publice de execuție „controlor de stat principal”, „controlor de stat superior”, „controlor de stat”.

11. Clasele de salarizare pentru următoarele funcții publice din cadrul Comisiei Electorale Centrale se majorează față de cele stabilite în tabel după cum urmează:

– cu 5 clase succesive – pentru funcțiile publice de conducere;

– cu 10 clase succesive – pentru funcțiile publice de execuție.

12. Clasele de salarizare pentru funcțiile publice din cadrul Casei Naționale de Asigurări Sociale și Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor se majorează față de cele stabilite în tabel, după cum urmează:

– cu 3 clase succesive – pentru funcțiile publice de conducere;

– cu 8 clase succesive – pentru funcțiile publice de execuție.

13. Clasele de salarizare pentru următoarele funcții publice din cadrul Inspectoratului de Stat al Muncii, Inspectoratului de Stat pentru Supravegherea Produselor Nealimentare și Protecția Consumatorilor și al Inspectoratului Național pentru Supraveghere Tehnică se majorează față de cele stabilite în tabel, după cum urmează:

– cu 5 clase succesive – pentru funcțiile publice de conducere și funcțiile publice de execuție „specialist principal”, „specialist superior”, „specialist”;

– cu 10 clase succesive – pentru funcțiile publice de execuție „inspector principal”, „inspector superior”, „inspector”.

14. Clasa de salarizare pentru funcția publică „asistent judiciar” din cadrul Curții Constituționale se majorează cu 10 clase succesive față de cea stabilită în tabel pentru funcția respectivă.

15. Clasele de salarizare pentru funcțiile publice „auditor intern”, „auditor intern superior”, „auditor intern principal” și „conducător al subdiviziunii de audit intern” se majorează cu 3 clase succesive față de cele prevăzute în tabel pentru funcțiile respective.

16. Clasele de salarizare pentru funcțiile publice de conducere și de execuție cu atribuții în domeniul comunicării strategice se majorează cu 10 clase de salarizare succesive față de cele prevăzute în tabel pentru aceste funcții.

Standarde internaționale:

Declarația Universală a Drepturilor Omului

Articolul 2

1. Fiecare se poate prevala de toate drepturile și de toate libertățile proclamate în prezenta Declarație, fără nici o deosebire, în special de rasă, de culoare, de sex, de limbă, de religie, de opinie politică sau de orice altă opinie, de origine națională sau socială, de avere, de naștere sau decurgând din orice altă situație.

Articolul 23

1. Orice persoană are dreptul la muncă, la libera alegere a muncii, la condiții echitabile și satisfăcătoare de muncă, precum și la ocrotire împotriva șomajului.

2. Toți oamenii au dreptul, fără nici o discriminare, la salariu egal pentru muncă egală.

3. Orice om care muncește are dreptul la o remunerație echitabilă și satisfăcătoare care să-i asigure lui precum și familiei sale o existență con-formă cu demnitatea umană și completată, dacă este cazul, cu alte mijloace de protecție socială.

4. Orice persoană are dreptul să întemeieze cu alte persoane sindicate și de a se afilia la sindicate pentru apărarea intereselor sale.

PACT INTERNAȚIONAL CU PRIVIRE LA DREPTURILE ECONOMICE, SOCIALE ȘI CULTURALE

Articolul 2

1. Fiecare stat parte la prezentul Pact se angajează să acționeze, atât prin propriul său efort, cât și prin asistență și cooperare internațională, în special pe plan economic și tehnic, folosind la maximum resursele sale disponibile, pentru ca exercitarea deplină a drepturilor recunoscute în prezentul Pact să fie asigurată progresiv prin toate mijloacele adecvate, inclusiv prin adoptarea de măsuri legislative.

2. Statele părți la prezentul Pact se angajează să garanteze că drepturile enunțate în el vor fi exercitate fără nici o discriminare întemeiată pe rasă, culoare, sex, limbă, religie, opinie politică sau orice altă opinie, origine națională sau socială, avere, naștere sau pe orice altă împrejurare.

Articolul 7

Statele părți la prezentul Pact recunosc dreptul pe care îl are orice persoană de a se bucura de condiții ale muncă juste și prielnice, care să asigure îndeosebi:

a) remunerația care să producă tuturor muncitorilor cel puțin:

(i) un salariu echitabil și o remunerație egală pentru o muncă de valoare egală, fără nici o distincție; în special femeile trebuie să aibă garanția că condițiile de muncă ce li se acordă nu sunt inferioare acelor de care beneficiază bărbații și să primească aceeași remunerație cu ei pentru aceeași muncă;

(ii) o existență decentă pentru ei și familia lor, în conformitate cu dispozițiile prezentului Pact;

b) securitatea și igiena muncii;

c) posibilitatea egală pentru toți de a fi promovați în munca lor la o categorie superioară adecvată, luându-se în considerare numai durata serviciilor îndeplinite și aptitudinile;

d) odihna, timpul liber, limitarea rațională a muncii și concediile periodice plătite, precum și remunerarea zilelor de sărbătoare.

CADRUL NORMATIV INTERNAȚIONAL

PRINCIPII REFERITOARE LA STATUTUL INSTITUȚIILOR NAȚIONALE (PRINCIPIILE DE LA PARIS) ADOPTATE PRIN REZOLUȚIA ADUNĂRII GENERALE NR. 48/134 DIN 20 DECEMBRIE 1993

„2. Instituția națională trebuie să dispună de o infrastructură care să permită buna desfășurare a activităților sale, și în special de finanțare adecvată. Scopul acestei finanțări ar trebui să fie acela de a asigura personal și sediu propriu instituției naționale, pentru a fi independentă de Guvern și a nu fi supusă controlului financiar care ar putea afecta independența acesteia.”

PRINCIPIILE CE ȚIN DE PROTECȚIA ȘI PROMOVAREA INSTITUȚIEI OMBUDSMANULUI (PRINCIPIILE DE LA VENEȚIA) - Strasbourg, 18 martie 2019, CDL-AD(2019)005

„3. Instituției Ombudsmanului trebuie să i se ofere un rang înalt corespunzător reflectat, de asemenea, și la remunerarea Ombudsmanului și la compensația de pensie. “

„ 21. Resurse bugetare suficiente și independente trebuie să fie garantate Instituției Ombudsmanului. Legea trebuie să prevadă că alocarea bugetară a fondurilor Instituției Ombudsmanului trebuie să fie adecvată necesității de a asigura realizarea deplină, independentă și efectivă a responsabilităților și funcțiilor sale. Ombudsmanul trebuie să fie consultat privitor la proiectul bugetului pentru anul financiar viitor și va fi rugat să prezinte

propuneri pentru acesta. Bugetul adoptat pentru instituție nu trebuie să fie redus în timpul anului financiar dacă reducerea nu se aplică și altor instituții de stat. Auditul financiar independent al bugetului Ombudsmanului va lua în considerație doar legalitatea procedurilor financiare și nu alegerea priorităților la executarea mandatului. “

„25. Aceste principii trebuie citite, interpretate și folosite pentru a consolida și întări Instituția Ombudsmanului. Luând în calcul diferitele tipuri, sistemele și statut legal al Instituțiilor Ombudsmanului și membrii personalului său, statele sunt încurajate să întreprindă toate acțiunile necesare inclusiv ajustări constituționale și legislative astfel încât să ofere condiții corespunzătoare care consolidează și dezvoltă Instituțiile Ombudsmanului și capacitatea lor, independența și imparțialitatea în spiritul și în conformitate cu Principiile de la Veneția și astfel asigură implementarea lor efectivă corespunzătoare și la timp. “

COMPILARE
OPINIILOR COMISIEI DE LA VENETIA
CU PRIVIRE LA INSTITUȚIA OMBUDSMANULUI¹³
Strasbourg, 6 May 2022 CDL-PI(2022)022

5.1.1 Rang și salarizare

CDL-AD(2002)008 - Aviz cu privire la statutul și rangul Ombudsmanului în Federația Bosniei și Herțegovinei (Strasbourg, 17 mai 2002), §§6,7.

„indiferent de statutul cu care este asimilată instituția Avocatului Poporului – justiție sau funcționari publici – i se acordă întotdeauna un rang adecvat înalt, care se reflectă și în nivelurile salariale. Problema stabilirii remunerației ombudsmanului nu este doar o problemă de respect public, ci și de independență a instituției.”

CDL-AD(2015)017 - Aviz cu privire la Legea cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul) Republicii Moldova, adoptată de Comisia de la Veneția la cea de-a 103-a ședință plenară (Veneția, 19-20 iunie 2015)

„Instituției Avocatului Poporului i se va acorda un rang adecvat înalt, reflectat și în remunerația Avocatului Poporului și în compensația pentru pensie.

CDL-AD(2021)035 - Aviz cu privire la legislația referitoare la personalul Ombudsmanului din Armenia adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 128-a sesiune plenară (Veneția și online, 15-16 decembrie 2021), §4

¹³ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2022\)022-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2022)022-e)

„În plan financiar, ca garanție a independenței sale, rangul personalului Ombudsmanului trebuie să fie proporțional și în raport direct cu rangul pe care legiuitorul l-a acordat însuși Ombudsmanului. În acest sens, Principiile de la Veneția precizează clar că „instituției Ombudsmanului trebuie să i se acorde un rang suficient de înalt, ceea ce se reflectă și în remunerația și indemnizația de pensionare a Ombudsmanului”. Principiul 3 din Principiile de la Veneția, cu termenul „instituție a ombudsmanului”, necesită o interpretare amplă și, în acest sens, este valabil atât pentru ombudsman, *cât și pentru personalul acestuia*.

CDL-AD(2022)033 – Aviz cu privire la crearea și funcționarea Instituției Ombudsmanului din Andorra (Avizul nr. 1094 / 2022)

„Comisia de la Veneția recomandă să se precizeze în lege că Ombudsmanul beneficiază de un grad înalt corespunzător, un statut special distinct reglementat de legea, care se reflectă în salariul și remunerația sa. Deși acest principiu se referă la șeful instituției Ombudsmanului, el trebuie înțeles ca extinzându-se la întreg personalul.