

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea taxei de stat – art.4; Legea privind modul de publicare și intrare în vigoare a actelor oficiale – art.5; ș.a.)

(înregistrat în Parlament cu numărul 379 din 24 Octombrie 2014)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a vulnerabilității Proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea taxei de stat – art.4; Legea privind modul de publicare și intrare în vigoare a actelor oficiale – art.5; ș.a.) prin prisma drepturilor omului.

Evaluarea generală

1. Autorul proiectului este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Justiției, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.

2. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001. Proiectul de lege privind modificarea și completarea unor acte legislative propune modificarea și completarea a 31 acte legislative, dintre care 9 legi ordinare și 22 legi organice. Deși 9 acte sunt legi ordinare, articolul 10 din Legea privind actele legislative prevede în alineatul 4) că legile ordinare se modifică de regulă prin legi ordinare. Această prevedere nu exclude modificarea legilor ordinare prin legi organice. Esențial este faptul că legea ordinară este modificată prin lege organică și nu viceversa.

3. Scopul actului (potrivit proiectului și/sau notei informative). Conform notei de argumentare scopul proiectului de lege este ajustarea cadrului legislativ actual la prevederile legii nr. 52 din 3 aprilie 2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul), precum și completarea prevederilor legislației naționale pentru a asigura o funcționare mai bună a avocatului poporului, inclusiv: atribuirea calității de funcționar public pentru funcționarii Secretariatului Avocatului Poporului, conferirea dreptului de a deține pașaport diplomatic pentru Avocatul Poporului, Avocatul Poporului pentru drepturile omului și pașaport de serviciu pentru adjuncții Avocatului Poporului și Secretarul General al Oficiului.

De asemenea, Avocatul Poporului, Avocatul Poporului pentru drepturile copilului, adjuncții lor și funcționarii Secretariatului general al Oficiului nu vor mai putea fi intervievați în calitate de martori în procedură penală pe fapte ce le-au devenit cunoscute în legătură cu exercitarea atribuțiilor sale.

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei nu conține o argumentare suficientă a promovării proiectului. Unele modificări propuse în actele legislative nu sunt justificate sau nici chiar menționate în textul notei de argumentare, iar altele nu sunt în corespundere cu prevederile din nota de argumentare.

Astfel, pentru modificările propuse la legea nr. 273-XIII din 09.11.1994 privind actele de identitate din sistemul național de pașapoarte de fapt se stabilește deținerea de pașapoarte de serviciu pentru avocatul

poporului și avocatului poporului pentru drepturile copilului și nu dreptul de a deține pașapoarte diplomatice pentru avocatul poporului și avocatului poporului pentru drepturile copilului și pașapoarte de serviciu pentru adjuncții avocatului poporului și pentru secretarul general al Oficiului, precum este specificat în nota informativă.

Proiectul de lege stabilește o grilă de salarizare care nu diferă cu mult cu cea care există la moment în legea nr. 48 din 22.03.2012 și care este inferioară în special la nivelul pozițiilor de consultant și specialist față de poziții similare atribuite pentru funcționarii din cadrul secretariatului Parlamentului, asta deși în nota informativă se argumentează asupra ridicării nivelului de retribuție pentru angajații din cadrul Oficiului Avocatului Poporului la nivelul funcționarilor din cadrul Secretariatului Parlamentului.

Proiectul de lege propune dreptul adjuncților avocatului poporului să participe la ședințele plenare ale Parlamentului. Deși este o modificare binevenită pentru a asigura conlucrarea mai bună între Parlament și Oficiul Avocatului Poporului, aceste modificări nu sunt argumentate în nota informativă.

Proiectul de lege propune accesul secretului de stat de toate nivelurile pentru Avocatul Poporului și adjuncții Avocatului Poporului, deși în nota informativă acest subiect nu este menționat și nici argumentat.

5. Sfera de reglementare a proiectului corespunde următoarelor domenii/drepturi:

Drepturi si libertăți social-economice:

Dreptul la muncă și la protecția muncii (art. 43 din Constituția RM)

Drepturi garanții:

Dreptul la petiționare (art. 52 din Constituția RM)

Dreptul cetățenilor Republicii Moldova la protecția din partea statului (art. 18 din Constituția RM)

Evaluarea de fond a proiectului

6. Respectarea principiului transparenței nu este aplicabil. Proiectul de lege propune ajustarea termenului de Avocat al Poporului, avocat al poporului pentru drepturile copilului în loc de avocat parlamentar, introduce noțiunile noi de adjunct al avocatului poporului, secretar general al Oficiului, Oficiul Avocatului Poporului, precum și stabilește dreptul de a nu depune mărturii pe cazuri în care informația le-a devenit cunoscută în virtutea exercitării mandatului, stabilește dreptul de acces la secretul de stat, stabilește o serie de garanții mai mari legate de retribuția muncii. Legea de bază care a dus la elaborarea proiectului de lege de modificare analizat ar putea fi analizat din perspectiva respectării principiului transparenței, inclusiv la capitolul obligării oferirii de date pentru public și stabilirea mecanismelor de comunicare cu publicul.

7. Respectarea principiului participării nu este aplicabil. Proiectul de lege propune ajustarea termenului de Avocat al Poporului, avocat al poporului pentru drepturile copilului în loc de avocat parlamentar, introduce noțiunile noi de adjunct al avocatului poporului, secretar general al Oficiului, Oficiul Avocatului Poporului, precum și stabilește dreptul de a nu depune mărturii pe cazuri în care informația le-a devenit cunoscută în virtutea exercitării mandatului, stabilește dreptul de acces la secretul de stat, stabilește o serie de garanții mai mari legate de retribuția muncii. Legea de bază care a dus la elaborarea proiectului de lege de modificare analizat ar putea fi analizat din perspectiva respectării principiului participării, inclusiv la capitolul exprimării opiniei, luarea în considerare a opiniei exprimate și consultarea la diverse etape ale procesului decizional.

8. Respectarea principiului responsabilizării nu este aplicabil. Proiectul de lege propune ajustarea termenului de Avocat al Poporului, avocat al poporului pentru drepturile copilului în loc de avocat parlamentar, introduce noțiunile noi de adjunct al avocatului poporului, secretar general al Oficiului,

Oficiul Avocatului Poporului, precum și stabilește dreptul de a nu depune mărturii pe cazuri în care informația le-a devenit cunoscută în virtutea exercitării mandatului, stabilește dreptul de acces la secretul de stat, stabilește o serie de garanții mai mari legate de retribuiția muncii. Legea de bază care a dus la elaborarea proiectului de lege de modificare analizat ar putea fi analizat din perspectiva respectării principiului responsabilizării, inclusiv la capitolul stabilirii unui mecanism de monitorizare și luarea în considerare a rezultatelor monitorizării, precum și publicarea rezultatelor verificărilor operate asupra instituției.

9. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ normelor constituționale. Proiectul/actul normativ este conform Constituției. Prevederile proiectului de lege corespunde prevederilor Constituționale, iar prin ajustarea și completarea cadrului legislativ este asigurată protecția cetățeanului din partea statului prin intermediul consolidării poziției Oficiului Avocatului Poporului și asigurarea unui remediu eficient pentru cetățenii care consideră că sunt lezați în drepturi.

10. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ legislației corelative. Proiectul/actul normativ este conform parțial legislației corelative. Proiectul de lege propune ajustarea termenului de Avocat al Poporului, avocat al poporului pentru drepturile copilului în loc de avocat parlamentar, introduce noțiunile noi de adjunct al avocatului poporului, secretar general al Oficiului, Oficiul Avocatului Poporului, precum și stabilește dreptul de a nu depune mărturii pe cazuri în care informația le-a devenit cunoscută în virtutea exercitării mandatului, stabilește dreptul de acces la secretul de stat, stabilește o serie de garanții mai mari legate de retribuiția muncii.

Nu sunt stabilite norme noi decât pentru cazul accesului la secretul de stat. Această normă este prea permisivă întrucât nu accesul la toate nivele de secret de stat este asigurat unui număr destul de mic de persoane cu funcții de demnitate publică. Astfel, pentru sistemul justiției doar Președintele Curții Supreme de Justiției și Procurorul General au acces în mod special la Secretarul de Stat. În cazul nostru, acest acces se propune pentru Avocatul Poporului și pentru adjunctii acestuia. Din listă este exclus Avocatul Poporului pentru drepturile copilului. Conform reglementărilor din Legea privind avocatului poporului, avocatului poporului pentru drepturile copilului se bucură de un statut mai ridicat decât adjunctii avocatului poporului.

11. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ standartelor internaționale. Proiectul/actul normativ este conform standardelor internaționale. Prevederile propuse în proiectul de lege sunt o consecință a prevederilor Legii privind avocatul poporului, care la rândul lor corespund standardelor internaționale. De menționat faptul că, prevederile ce țin de nedivulgarea datelor obținute în virtutea funcției în cadrul unui proces penal sau civil sunt o exteriorizare demnă a implementării standardelor internaționale în materia protecției drepturilor fundamentale.

12. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței Curții Constituționale. Proiectul/actul normativ este conform jurisprudenței Curții Constituționale. Proiectul de lege corespunde jurisprudenței Curții Constituționale.

13. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței CtEDO. Proiectul/actul normativ este conform jurisprudenței CtEDO. Proiectul de lege corespunde jurisprudenței CtEDO.

14. Impactul proiectului/actului normativ prin prisma drepturilor omului. Proiectul/actul normativ respectă drepturile/libertățile. Proiectul de lege nu stabilește careva îngrădiri pentru exercitarea drepturilor și libertăților fundamentale. Din contra, în urma aprobării acestui proiect de lege se va asigura funcționarea mai eficientă a legislației naționale ce ține de activitatea Oficiului Avocatului Parlamentar, ceea ce este un progres în calea asigurării drepturilor și libertăților fundamentale prin funcționarea acestei instituții responsabile de soluționarea petițiilor cetățenilor ce consideră că drepturile lor a fost încălcate.

15. Impactul gender al proiectului. Proiectul/actul normativ este gender neutru. Proiectul de lege nu stabilește un tratament preferențial pentru un gen în defavoarea celuilalt.

16. Analiza detaliată a textului proiectului.

Nr.	Articol	Text	Obiecții	Factorii de vulnerabilitate
1	Art. XXIII	<p>La articolul 28 alineatul (1) din Legea nr. 245-XVI din 27 noiembrie 2008 cu privire la secretul de stat (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2009, nr.45-46, 123), cu modificările și completările ulterioare, după cuvintele "președintele Curții de Conturi" se introduc cuvintele "Avocatul Poporului și Avocatul Poporului".</p>	<p>Prevederea respectivă stabilește prerogative lărgite pentru adjunctii avocatului poporului de a accesa secret de stat de toate nivelurile, comparativ cu lista restrînsă de persoane care poate accesa aceste date. Astfel, din totalul de funcționari cu demnitate publică din sistemul justiției doar 2 persoane au acest acces: președintele Curții Supreme de Justiție și Procurorul General.</p> <p>Mai mult, nu este indicat Avocatul poporului pentru Drepturile Copilului, care, în baza reglementărilor Legii cu privire la avocatului poporului, deține competențe și statut mai mare comparativ cu adjunctii avocatului poporului.</p>	<p>Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă;</p> <p>Excluderea adjunctilor Avocatului Poporului și în locul lor Avocatului Poporului pentru Drepturile Copilului.</p>
2	XXXII	Textul privind data intrării în vigoare absent.	Nu există un articol la final care să prevadă	<p>Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare</p> <p>Introducerea unui articol nou XXXII care să</p>

			data intrării în vigoare a legii	are normele din legislația corelativă;	prevadă data intrării în vigoare a legii, fie la data publicării, fie la o altă dată ulterioară.
--	--	--	----------------------------------	--	--

Concluzii

Proiectul de lege este compatibil normelor constituționale, stabilește prea multe competențe privind accesul privilegiat la secretul de stat, este conform standardelor internaționale, jurisprudenței Curții Constituționale și a CtEDO.

Impactul proiectului din perspectiva de gen este unul neutru și nu afectează în careva mod egalitatea de gen.

Există o serie de neconcordanțe între proiectul de lege și nota informativă, în special în ceea ce privește dreptul la pașapoarte diplomatice și de serviciu și nivelul de retribuire pentru funcționarii Oficiului Avocatului Poporului, care ar trebui să fie similare cu cele ale funcționarilor Secretariatului Parlamentului, precum și unele omiteri de argumentare precum accesul la ședințele Parlamentului și modul accesare a datelor ce constituie secret de stat.

De asemenea, proiectul nu conține norme cu privire la data intrării în vigoare a proiectului de lege.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției