

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectului Legii pentru aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Oficiului Avocatului Poporului

(înregistrat în Parlament cu numărul 380 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 aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Oficiului Avocatului Poporului 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 ordinară, 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.

Forma actului propus este lege ordinară, ceea ce corespunde cu prevederile articolului 72 din Constituție și cu prevederile articolelor 9 și 10 din Legea privind actele legislative, întrucât activitatea Oficiului Avocatului Poporului nu este inclusă în categoria actelor organice și nici ale celor constituționale, iar în baza prevederilor articolului 10 din Legea privind actele legislative legi ordinare sunt legile care nu intră în categoria legilor constituționale și organice.

De asemenea, Legea nr. 52 din 3 aprilie 2014 cu privire la Avocatul Poporului prevede în articolul 34 alin. (3) aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Oficiului Avocatului Poporului de către Parlament. Deși pe lângă forma de lege ordinară ar putea fi utilizată și forma de hotărâre de Parlament, articolul 11 alin. (2) din Legea privind actele legislative nu permite aprobarea Regulamentului Oficiului Avocatului Poporului sub formă de Hotărâre de Parlament.

3. Scopul actului (potrivit proiectului și/sau notei informative). Scopul proiectului în baza notei informative este consolidarea instituției Avocatului Poporului prin aprobarea unui act legislativ, care să descrie modul de funcționare a Oficiului Avocatului Poporului, instituție care oferă suportul necesar Avocatului Poporului să-și exercite mandatul.

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei conține o argumentare suficientă a promovării proiectului. Nota informativă prezintă argumente de ordin general precum standardele internaționale în domeniu relevante pentru instituția Avocatului Poporului, precum și justificarea mării statelor de personal de la 55 la 65 persoane.

Regulamentul conține modificările privind statutul personalului oficiului, inclusiv calitatea de funcționar public precum și statutul de cabinet al persoanelor cu funcții de demnitate publică.

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

Drepturi si libertăți individuale:

Dreptul la apărare (art.26 din Constituția RM)

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 persoanei vătămate de o autoritate publică la restabilirea dreptului încălcat în declarații (art. 53 din Constituția RM)

Evaluarea de fond a proiectului

6. Respectarea principiului transparenței este asigurată insuficient. Toate datele privind cazurile de pretinsă încălcare a drepturilor fundamentale parvenite de la cetățeni sunt păstrate confidențiale. Acestea nu pot constitui obiectul publicării datelor către public.

Avocatul Poporului prezintă anual Parlamentului raportul de activitate, care este, în baza practicii existente, publicat pe situl actualului Centru pentru Drepturile Omului.

Prevederi exprese privind comunicarea cu publicul nu sunt.

Forma legală de comunicare cu populația are loc prin intermediul cererilor, petițiilor, sesizărilor înaintate de cetățeni în baza legislației cu privire la petiționare.

7. Respectarea principiului participării este asigurată suficient. Oficiul Avocatului Poporului permite crearea grupurilor de experți poziția cărora fiind consultată la Oficiu și Avocatul Poporului. Ultimul poate delega exercitarea unor competențe specifice proprii către grupurile de experți. ONG-urile implicate în domeniul asigurării respectării drepturilor omului sunt, de asemenea, consultate în acest proces.

8. Respectarea principiului responsabilizării nu este asigurată. Proiectul de lege nu permite instituirea unui mecanism de monitorizare a politicilor elaborate de Oficiul Avocatului Poporului.

9. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ normelor constituționale. Proiectul/actul normativ este conform Constituției. Prevederile proiectului de lege sunt conforme Constituției și sunt un instrument suplimentar de garantare a drepturilor fundamentale precum dreptul la petiționare, dreptul la apărare, dreptul de a fi repus în drepturile încălcate de către o autoritate publică.

10. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ legislației corelative. Proiectul/actul normativ este conform parțial legislației corelative. Proiectul de lege detaliază unele prevederi ale Legii nr. 53 din 3 aprilie 2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul). Nu sunt respectate cerințele privind citarea și trimiterea la legislația corelativă în baza legii privind actele legislative.

11. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ standartelor internaționale. Proiectul/actul normativ este conform standardelor internaționale. Proiectul de lege vine să asigure corespunderea instituției Avocatului Poporului la standardele internaționale ce țin de astfel de instituții naționale, inclusiv cele ale Consiliului European, Comisiei de la Veneția, Comitetul Internațional de Coordonare a instituțiilor naționale pentru drepturile omului.

12. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței Curții Constituționale. Proiectul/actul normativ este conform jurisprudenței Curții Constituționale. Prevederile proiectului sunt conforme jurisprudenței Curții Constituționale, inclusiv cele ce țin de modul de organizare și funcționare a autorităților publice, asigurarea respectării drepturilor fundamentale specificate în Constituție și alte legi.

13. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței CtEDO. Proiectul/actul normativ este conform jurisprudenței CtEDO. Proiectul de lege asigură exercitarea independentă, inclusiv financiar a activității instituției naționale de protecție a drepturilor omului și astfel respectă cerințele de exercitare independentă și împuternicire cu competențe punitive a instituțiilor care încălcă drepturile fundamentale.

14. Impactul proiectului/actului normativ prin prisma drepturilor omului. Proiectul/actul normativ respectă drepturile/libertățile. Proiectul de lege asigură o distribuție consolidată de resurse financiare pentru Oficiul Avocatului Poporului, susține crearea de oficii teritoriale, contribuie la respectarea drepturilor fundamentale pentru dreptul la apărare, repunerea în drepturi de către instituția de stat responsabilă, precum și dreptul la protecția muncii pentru angajații Oficiului prin conferirea unor garanții suplimentare pentru calitatea de funcționar public și mărirea statelor de personal de la 55 la 65.

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

16. Analiza detaliată a textului proiectului.

Nr.	Articol	Text	Obiecții		Factorii de vulnerabilitate
1	Paragraful 14, punctul 9) din Anexă	Conducerea generală a Oficiului este exercitată de către Avocatul Poporului, care: 9) numește în funcții publice, modifică, suspendă și încetează raporturile de serviciu ale funcționarilor publici, în condițiile Legii nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public	Sefacetrimitere directă la denumirea și numărul actului legislativ.	Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă;	Excluderea trimiterii la legea concretă și utilizare în loc a expresiei "în condițiile legislației privind funcția publică și statutul funcționarului public".
2	Articolul 3	Nu este stabilită	Nu este stabilită	Vulnerabilitate	Includerea unui

		data intrării în vigoare a legii.	data intrării în vigoare a legii, astfel nefiind respectate cerințele privind conținutul actelor legislative.	Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă;	articol 3 din textul legii care să stabilească data intrării în vigoare a proiectului de lege.
--	--	-----------------------------------	---	---	--

Concluzii

Proiectul de lege corespunde normelor constituționale, inclusiv constituie un instrument suplimentar pentru garantarea drepturilor fundamentale menționate în Constituție. Proiectul de lege nu corespunde unor prevederi din legea privind actele legislative, în special în partea ce ține de existența normei de intrare în vigoare a legii și utilizarea trimiterilor la legislația în vigoare.

Proiectul de lege asigură implementarea standardelor internaționale în domeniul funcționării instituțiilor competente să protejeze drepturi fundamentale, inclusiv cele ale Consiliului European și ale Comisiei de la Veneția.

Proiectul de lege este conform cu jurisprudența Curții Constituționale și a CtEDO.

Impactul proiectului este neutru din punct de vedere al vulnerabilității de gen.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției