

## **RAPORT DE EXPERTIZĂ**

### **la proiectului Legii pentru modificarea Legii nr.52 din 03.04.2014 cu privire la avocatul Poporului (Ombudsmanul)**

(înregistrat în Parlament cu numărul 201 din 18 Mai 2015)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărîrea 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 Legii nr.52 din 03.04.2014 cu privire la avocatul Poporului (Ombudsmanul) 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.

Conform art.35 alin.(3) din Legea nr.780/2001, actul legislativ de modificare sau completare are, de regulă, o forță juridică egală cu cea a actului ale cărui dispoziții le modifică sau le completează. În contextul în care actul legislativ amendat (Legea nr.52 din 03.04.2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul)) este lege organică, prezentul act normativ de modificare și completare, la fel este o lege organică.

3. Scopul actului (potrivit proiectului și/sau notei informative). Reieșind din nota informativă, proiectul de lege are două scopuri de bază.

În primul rînd, proiectul are ca scop abrogarea lit.e), a alin.(5) al art.21 din Legea nr.52 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul), deoarece această normă a fost recunoscută neconstituțională prin Hotărîrea Curții Constituționale nr.27 din 13 noiembrie 2014.

În al doilea rînd, proiectul vizează amendarea art.13 din lege, ce se referă la salarizarea și garanțiile sociale ale Avocatului Poporului, cu indicarea actelor normative care stabilesc și reglementează aceste aspecte, aplicabile pentru Avocatul Poporului.

Necesitatea acestor amendamente pornesc de la faptul că la 3.04.2014 Parlamentul a adoptat Legea nr.52 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul), care a intrat în vigoare la 9 mai 2014, fiind abrogată Legea nr.1349/ din 17.10.1997 cu privire la avocații parlamentari. Potrivit art.13 alin.(2) al respectivei legi, statutul social și garanțiile sociale ale Avocatului Poporului corespund celor oferite unui judecător de la Curtea Supremă de Justiție. De remarcat că, garanțiile sociale ale avocatului poporului corespund celor stabilite pentru persoanele care dețin funcții de demnitate publică, suplimentate de garanțiile oferite unui judecător. În ce privește salarizarea judecătorilor, notăm că aceasta este reglementată prin Legea nr.328 din 23 decembrie 2013 privind salarizarea judecătorilor, iar Avocatul Poporului este remunerat, în continuare, în baza salariului lunar al funcției stabilite la Anexa nr.3 al Legii nr.355/2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar.

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei conține o argumentare suficientă a promovării proiectului. Intenția autorului este expusă clar și argumentat în nota informativă ce însoțește proiectul de lege. În cuprinsul notei informative autorul indică condițiile ce au determinat elaborarea acestui proiect, finalitățile urmărite, principalele prevederi ale proiectului și impactul acestuia.

Trebuie de subliniat faptul că proiectul de lege urma să fie transmis spre avizare tuturor instituțiilor publice interesate, să fie supus consultărilor publice cu societatea civilă, pentru formularea recomandărilor, iar, în final, avizele, sinteza recomandărilor recepționate urmau să fie anexate la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ. Dosarul de însoțire trebuia să conțină și Tabelul de concordanță privind compatibilitatea proiectului de act legislativ cu legislația comunitară și Declarația de compatibilitate. Toate aceste cerințe sunt expres prevăzute în Legea privind actele legislative nr.780-XV din 27.12.2001, Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea 797-XIII din 02.04.1996, Hotărârea Guvernului nr.190 din 21.02.2007. Din lipsa informațiilor în nota informativă, nu cunoaștem dacă autorul a realizat sau nu aceste cerințele legale.

În nota informativă există mențiunea că proiectul de lege a fost transmis Centrului Național Anticorupție pentru efectuarea expertizei, iar constatările CNA au fost luate în considerație. Însă, nici pe pagina web a Ministerului Justiției, nici pe pagina web a Parlamentului nu am identificat Raportul CNA la care face referință autorul proiectului de lege.

La fel, în nota informativă se menționează că proiectul a fost plasat pe pagina web oficială a Ministerului Justiției [www.justice.gov.md](http://www.justice.gov.md) și a fost expediat societății civile spre coordonare. Cu toate că pe pagina web a Ministerului Justiției este plasat acest proiect de lege și nota informativă, nu a fost identificată sinteza recomandărilor recepționate în rezultatul consultărilor publice. Or, este greu de imaginat că Ministerul Justiției, în calitate de autor, a expediat proiectul de lege societății civile spre coordonare și nu a primit nici un răspuns (recomandare). Într-un asemenea caz, autorul urma să indice în nota informativă că nu a recepționat recomandări din partea societății civile și, în temeiul art.12 alin.(7) din Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, a supus proiectul procedurii de adoptare.

Rezumînd cele constatate mai sus, subliniem faptul că, în lipsa tuturor actelor necesare pentru înaintarea inițiativei legislative, întreg procesul legislativ este perturbat și, drept consecință, Parlamentul nu dispune de tot setul de documente necesare pentru a-și îndeplini eficient sarcina sa legislativă. Or, Nota informativă și documentele necesare a fi anexate la dosar, cum ar fi avizele ministerelor și altor autorități de specialitate, declarația de compatibilitate a proiectului cu legislația UE, tabelul de concordanță a consultărilor cu societatea civilă, etc., sunt tot atît de importante ca și proiectul de lege, pentru ca societatea și deputații să cunoască domeniul propus reglementărilor și să ia o decizie în cunoștință de cauză.

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)

Dreptul la asistență și protecție socială (art.47 din Constituția RM)

## **Evaluarea de fond a proiectului**

6. Respectarea principiului transparenței este asigurată insuficient. După cum am notat mai sus, la etapa examinării acestui proiect de lege în Guvern, nu am identificat sinteza recomandărilor din partea societății civile în rezultatul consultărilor publice organizate de autor - Ministerul Justiției. Or, potrivit art.12 alin.(5) și (6) din Legea nr.239/2008, sinteza recomandărilor parvenite se va plasa pe pagina web oficială a autorității publice, iar proiectul de decizie se transmite spre examinare autorității competente împreună cu sinteza recomandărilor.

În ce privește examinarea proiectului de act legislativ, supus expertizei, în Parlament, acesta este plasată pe site-ul Parlamentului, fiind înregistrat pe data de 18.05.2015. În contextul în care proiectul de lege

pînă în prezent nu a fost examinat de Plenul Parlamentului, considerăm că în cadrul Forului Legislativ este respectat principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă, iar cetățenii, organizațiile și alți subiecți interesați au posibilitatea de a-și exprima opiniile asupra conținutului documentului.

Totodată, reiterăm că lipsa unui șir de documente importante la proiectul de lege, cum ar fi avizele instituțiilor publice, Centrului Național Anticorupție, rezultatele consultațiilor publice, Tabelul de concordanță privind compatibilitatea proiectului de act legislativ cu legislația comunitară și Declarația de compatibilitate etc., face ca accesul la informație să fie limitat și, prin urmare, aduce atingere dreptului persoanelor la informare corectă.

7. Respectarea principiului participării este asigurată insuficient. Reieșind din prevederile art.7 din Legea privind transparența în procesul decizional nr.239 din 13.11.2008, autoritățile publice sunt obligate, după caz, să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional. Din lipsa informațiilor și neidentificarea sintezei recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, putem conchide că societatea civilă, pînă la înregistrarea proiectului de lege în Parlament, nu a participat la elaborarea și examinarea acestuia.

Totuși, din moment ce proiectul de lege a fost plasat pe pagina web a Parlamentului, societatea civilă are posibilitatea de a participa la examinarea acestuia și de a face recomandări. În conformitate cu prevederile art. 49/1 din Regulamentul Parlamentului, comisia permanentă sesizată în fond asigură consultarea publică a proiectelor de acte legislative și a propunerilor legislative cu părțile interesate prin organizarea de dezbateri și audieri publice, prin intermediul altor proceduri de consultare stabilite de legislația cu privire la transparența în procesul decizional. Totodată, comisia permanentă sesizată în fond dispune plasarea, conform legii, pe web-site-ul Parlamentului a sintezei recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, în scopul asigurării transparenței în procesul decizional.

8. Respectarea principiului responsabilizării este asigurată insuficient. Proiectul de lege nu conține prevederi exprese ce se referă la posibilitatea persoanelor de a solicita de la autoritățile publice oferirea de argumente și de explicații pentru justificarea deciziilor și acțiunilor, precum și la posibilitatea persoanelor de a aplica o sancțiune autorităților publice pentru performanțe slabe.

9. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ normelor constituționale. Proiectul/actul normativ este conform Constituției. Prevederile din proiect dezvoltă normele constituționale cuprinse în art.43 alin.(1) din Constituție, care garantează oricărei persoane dreptul la condiții echitabile și satisfăcătoare de muncă, precum și dreptul la protecția muncii (art.43 alin.(2)). Totodată, proiectul are mai multe tangențe cu garanțiile consfințite în Constituție privind dreptul la asistență și protecție socială.

Plus la aceasta, prevederile din proiect ce se referă la abrogarea unor norme recunoscute neconstituționale, corespund art.140 alin.(1) și (2) din Constituție, care stipulează expres că legile și alte acte normative sau unele părți ale acestora devin nule, din momentul adoptării hotărîrii corespunzătoare a Curții Constituționale, totodată fiind stipulat că hotărîrile Curții Constituționale sînt definitive și nu pot fi atacate.

10. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ legislației corelative. Proiectul/actul normativ este conform legislației corelative. Proiectul de lege se încadrează organic în cadrul juridic existent, iar trimiterile la Legea nr.199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică și Legea nr.355 din 23 decembrie 2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar îi asigură Avocatului Poporului salarizarea și garanțiile sociale în condițiile și modul stabilit de legislația corelativă.

11. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ standartelor internaționale. Proiectul/actul normativ este conform standartelor internaționale. Ca obiecție generală, notăm inexistența în nota informativă a referințelor la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză, cerință expres prevăzută de art.20 lit.c) și art.23 alin.(2) lit.d) din Legea privind actele legislative nr.780/2001.

Reieșind din nota informativă, nu am identificat referințe la standarde internaționale/comunitare privind domeniul reglementat de prezentul proiect, de care s-a ghidat autorul la elaborarea proiectului de lege. Însă, din analiza prevederilor acestui proiect de lege putem conchide, că normele propuse de autor nu sînt contrare standardelor internaționale de referință.

12. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței Curții Constituționale. Proiectul/actul normativ este conform jurisprudenței Curții Constituționale. După cum am menționat, unul din scopurile acestei inițiative legislative este abrogarea lit.e), a alin.(5) al art.21 din Legea nr.52 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul), deoarece această normă a fost recunoscută neconstituțională prin Hotărîrea Curții Constituționale nr.27 din 13 noiembrie 2014. Prin hotărîrea sa, Curtea a reținut că limitarea accesului direct al unei persoane declarate incapabile printr-o hotărîre judecătorească la instituția Avocatului Poporului constituie o intervenție din partea legiuitorului în conținutul dreptului de petiționare, care afectează însăși substanța sa și nu urmărește un scop legitim, fapt contrar art.16, art.52 și art.54 din Constituție. Astfel, proiectul dat de lege aduce în concordanță prevederile legislației cu Hotărîrea Curții Constituționale nr.27 din 13 noiembrie 2014, fapt ce va permite admiterea spre examinare de către Avocatul Poporului a cererii depuse de o persoană declarată incapabilă prin hotărîre judecătorească.

În ce privește modificările și completările propuse în proiect referitor la salarizare și garanțiile sociale, relevante sînt constatările Curții Constituționale din Hotărîrea nr.25 din 6 iunie 2014. Astfel, Curtea a reținut că stabilirea politicii în domeniul salarizării, ține de competența legislativului și executivului. În același timp, la adoptarea oricăror soluții în domeniul salarizării urmează a se respecta principiile constituționale incidente. Totodată, Curtea afirmă că, de principiu, scăderile de salarii pot să aibă loc doar în condițiile unei crize economico-financiare obiectiv existente și recunoscută la nivel oficial, în cazul scăderii echitabile a salariilor tuturor sau a majorității categoriilor de angajați bugetari, potrivit principiului solidarității.

13. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței CtEDO. Proiectul/actul normativ este conform jurisprudenței CtEDO. Prevederile prezentului proiect de lege, care au ca scop asigurarea unei salarizări adecvate și a unor garanții sociale pentru Avocatul Poporului, nu aduce atingere soluțiilor expuse de CEDO în interpretarea Convenției pentru apărarea drepturilor omului.

14. Impactul proiectului/actului normativ prin prisma drepturilor omului. Proiectul/actul normativ respectă drepturile/libertățile. Proiectul de lege asigură unele din dintre cele mai importante drepturi și libertăți social-economice ale omului - dreptul la condiții echitabile și satisfăcătoare de muncă, dreptul la protecția muncii, dreptul la asistență și protecție socială.

15. Impactul gender al proiectului. Proiectul/actul normativ este gender neutru. Proiectul de lege nu reglementează aspectul gender. Nu au fost depistate norme care ar discrimina sau limita drepturile, libertățile și șansele femeilor în raport cu bărbații.

#### 16. Analiza detaliată a textului proiectului.

Nr.	Articol	Text	Obiecții		Factorii de vulne	
1		Titlu	„Legea pentru modificarea Legii nr.52 din 3 aprilie 2014 cu privire la Avocatul Poporului	Potrivit proiectului de lege se propune completarea art.13 cu un nou alineat. Reieșind din	<b>Vulnerabilitate</b> Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă;	Este necesară reformularea titlului proiectului de lege, cu indicarea și a sintagmei

		(Ombudsmanul) ”.	art.34 alin.(3) din Legea nr.780/2001, acest procedeu tehnic de amendare se numește "completare", ceea ce presupune că se introduc soluții noi în problema reglementatăde actul legislativ. Însă, în titlul proiectului de legeeste indicat doar procedeu tehnic de amendare "modificare", adică schimbarea unei soluții din actul legislativ prin altele.		"completarea", după cum urmează: "Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.52 din 3 aprilie 2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul) ”.
--	--	---------------------	--	--	--

## Concluzii

Proiectul de lege corespunde normelor constituționale care garantează oricărei persoane dreptul la condiții echitabile și satisfăcătoare de muncă, dreptul la protecția muncii, dreptul la asistență și protecție socială. Ma mult, prevederile din proiect implementează cerințele constituționale, ce se referă la obligativitatea hotărârilor Curții Constituționale în cazul recunoașterii nule a unor norme legale.

Proiectul de lege se încadrează organic în cadrul juridic existent și legislației corelative (Legea nr.199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică și Legea nr.355 din 23 decembrie 2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar).

Deși în nota informativă nu au fost identificate referințe la standarde internaționale/comunitare privind domeniul reglementat de prezentul proiect de care s-a ghidat autorul la elaborarea proiectului de lege, din analiza prevederilor acestui proiect putem conchide că normele propuse de autor nu sînt contrare standardelor internaționale de referință.

Prin abrogarea lit.e), a alin.(5) al art.21 din Legea nr.52 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul), proiectul dat de lege aduce în concordanță legislația cu Hotărîrea Curții Constituționale nr.27 din 13 noiembrie 2014, fapt ce va permite admiterea spre examinare de către Avocatul Poporului a cererii depuse de o persoană declarată incapabilă prin hotărîre judecătorească. Conformitatea proiectului cu jurisprudența Curții Constituționale se referă și la modificările și completările propuse în proiect ce țin de salarizare și garanțiile sociale, întrucît acestea sînt în unison cu constatările Curții Constituționale din Hotărîrea nr.25 din 6 iunie 2014. Or, Curtea a reținut că stabilirea politicii în domeniul salarizării, ține de competența legislativului și executivului, iar la adoptarea oricăror soluții în domeniul salarizării urmează a se respecta principiile constituționale incidente, precum cel al echității și solidarității.

Prevederile prezentului proiect de lege, care au ca scop asigurarea unei salarizări adecvate și a unor garanții sociale pentru Avocatul Poporului, nu aduce atingere soluțiilor expuse de CtEDO în interpretarea Convenției pentru apărarea drepturilor omului.

După cum reiese și din scopul proiectului de lege, realizarea prevederilor cuprinse în acesta vor avea un

impact pozitiv asupra instituției Avocatului Poporului. Proiectul asigură unele din dintre cele mai importante drepturi și libertăți social-economice: dreptul la condiții echitabile și satisfăcătoare de muncă, dreptul la protecția muncii, dreptul la asistență și protecție socială.

Proiectul de lege nu reglementează aspectul gender, nefiind depistate norme care ar discrimina sau limita drepturile, libertățile și șansele femeilor în raport cu bărbații.

Trebuie să subliniem lipsa tuturor actelor necesare pentru înaintarea unei inițiative legislative, cum ar fi în cazul nostru: declarația de compatibilitate a proiectului cu legislația UE, avizele ministerelor, raportul Centrului Național Anticorupție, sinteza recomandărilor din partea societății civile, etc. În lipsa acestora, procesul legislativ poate fi afectat.

Reieșind din cele expuse, proiectul de lege poate fi supus dezbaterilor parlamentare, iar Forul Legislativ Suprem se expune asupra oportunității lui în cadrul ședințelor sale plenare.

**Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției**