

**CENTRUL
NAȚIONAL ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA**



**НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА**

**DIRECȚIA GENERALĂ
PREVENIREA CORUPȚIEI**

**ГЛАВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ
ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ КОРРУПЦИИ**

MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfint 198
Tel. 24-36-41

Nr. 06/2947 din " 23 " 08 2013

La nr. 03/7579 din 15.08.2013

Ministerul Justiției

Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului de lege cu privire la avocatul poporului.

Anexă: 3 file

**Șef al Direcției generale
prevenirea corupției**

Vitalie VEREBCEANU

Ex: Valeriu Cupcea
Tel: 257-420

| |
|---|
| MINISTERUL JUSTITIEI AL REPUBLICII MOLDOVA |
| INTRARE Nr. <u>17832</u> |
| <u>22</u> <u>08</u> <u>13</u> |



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE asupra nivelului coruptibilității proiectului

de lege cu privire la Avocatul poporului

I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

a. Autor al inițiativei legislative este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Justiției, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 47(44) din Regulamentul Parlamentului.

b. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art. 72 din Constituție și art.art. 6-11 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

c. Scopul promovării proiectului. Prezentul proiect, și în special prevederile referitoare la procedura de selectare și numire în funcție a avocatului poporului, durata mandatului, garanțiile sociale, oficiul avocatului poporului și asigurarea financiară a acestuia au drept scop consolidarea locului și rolului instituției ombudsmanului în cadrul societății și în raport cu autoritățile publice pentru a asigura respectarea drepturilor și libertăților omului.

d. Suficiența argumentării. Strategia de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011–2016, aprobată prin Legea nr. 231 din 25.11.2011, prevede la Pilonul VI drept direcție strategică „Consolidarea capacităților Centrului pentru Drepturile Omului și ale instituției avocatului parlamentar”. Pentru realizarea acestei direcții, Planul de Acțiuni pentru implementarea Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011–2016, aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr. 6 din 16.02.2012, prevede un șir de acțiuni, printre care acțiunea 6.2.1 pct. 2 „Elaborarea proiectului de lege cu privire la instituția avocatul parlamentar (avocatul poporului), în variantă nouă...”.

La baza elaborării prezentului proiect au stat și unele studii și rapoarte care au venit cu un șir de recomandări pentru sporirea independenței și eficienței instituției ombudsmanului. Considerăm că argumentele expuse de către autor justifică necesitatea elaborării prezentului proiect.

Potrivit notei informative la prezentul proiect, succesul instituției avocatului poporului depinde în mare măsură de abordarea adecvată a procedurii de numire a avocatului poporului, care va trebui să acumuleze votul majorității deputaților aleși, fapt ce garantează acordul politic pentru susținerea unui candidat. Această afirmație este contrazisă însă de prevederile proiectului de lege. Astfel, conform art. 8 alin. (3) din proiect, dacă nu a fost întrunit numărul necesar de voturi, candidaturile se prezintă repetat, iar în funcția de avocat al poporului este numit candidatul care a obținut votul majorității deputaților prezenți. Nu putem fi de acord cu această soluție aleasă de autorul proiectului pentru a evita un eventual blocaj. Soluția

propusă în proiect va permite numirea în funcție a unui candidat care este acceptat doar de către o fracțiune parlamentară, fapt ce va crea dubii în privința independenței acestuia. Reieșind din importanța atribuțiilor avocatului poporului, considerăm că numirea acestuia în funcție poate avea loc doar în rezultatul unui consens. În acest context, recomandăm autorului să excludă alin. (3) de la art. 8 din proiect.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Potrivit art. 20 lit. d) din Legea nr. 780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative, nota informativă urmează să conțină și fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură. Nota informativă nu conține careva informații privind cheltuielile de implementare a prevederilor propuse de autor. Potrivit art. 42 din proiectul de lege, Oficiul avocatului poporului dispune de buget propriu care face parte din bugetul de stat. Costurile activității Oficiului și planificarea bugetului anual se estimează pentru cel puțin 2 ani ulteriori (alin. (2) al art. 42). Recomandăm autorului să completeze nota informativă cu informația privind cheltuielile ce le presupune implementarea prezentului proiect.

1.3 Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale, în lipsa unei justificări a interesului public

Din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea unor interese/beneficii de grup sau individuale în detrimentul interesului public.

2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție

În proiect nu au fost atestate incompatibilități cu standardele naționale și internaționale anticorupție și nu au fost identificate domenii în care proiectul nu satisface cerințele sau sînt în contradicție cu aceste standarde.

Asigurarea transparenței în procesul decizional. Articolul 7 din Legea nr. 239-XVI din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional prevede obligația autorităților publice de a întreprinde măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional. Astfel, conform art.9 alin. (1) din Legea nr. 239-XVI din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional, la inițierea procesului de elaborare a deciziei, autoritatea publică va plasa, cu cel puțin 15 zile lucrătoare până la examinarea deciziei, anunțul respectiv pe pagina web oficială. Acest anunț urmează să conțină: a) argumentarea necesității de a adopta decizia; b) termenul-limită, locul și modalitatea în care cetățenii, asociațiile constituite în corespundere cu legea, alte părți interesate pot avea acces la proiectul de decizie și pot prezenta sau expedia recomandări; c) datele de contact ale persoanelor responsabile de recepționarea și examinarea recomandărilor. La momentul examinării prezentului proiect, pe pagina web oficială a Ministerului Justiției (<http://www.justice.gov.md/pageview.php?l=ro&idc=192>) era plasat proiectul de lege și nota informativă, fiind menționate termenul-limită pentru prezentarea recomandărilor și datele de contact ale persoanei responsabile de recepționarea și examinarea recomandărilor.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigui

Textul proiectului corespunde tehnicii legislative și normative, regulilor limbajului și expresiei juridice.

2. Conflicte ale normelor de drept

art. 15 alin. (4) și (5) din proiectul de lege

Potrivit alin. (4) al art. 15 din proiect, adjuncții avocatului poporului sunt numiți în funcție de către Parlament cu votul majorității deputaților aleși. La alin. (5) este prevăzută numirea în funcție a adjuncților avocatului poporului cu votul majorității deputaților prezenți. Conflictul între prevederea de la alin. (4) și cea de la alin. (5) reprezintă un impediment pentru aplicarea corectă a prevederii referitoare la numirea adjuncților avocatului poporului, creând premisa pentru aplicarea normei "convenabile".

Recomandarea: Pentru a exclude posibilitatea alegerii abuzive a normei aplicabile, recomandăm autorului să excludă ultima propoziție de la alin. (5) al art. 15 din proiect.

art.25 alin. (1) lit. c) din proiectul de lege

- este prevăzut dreptul avocatului poporului să pornească proces contravențional împotriva persoanelor care au săvârșit contravenția prevăzută la art. 320 din Codul contravențional nr. 218-XVI din 24.10.2008.

Potrivit art. 396 alin. (1) din Codul contravențional nr. 218-XVI din 24.10.2008, contravenția prevăzută la art. 320 este examinată de către procuror. La art. 386 alin. (2) lit. a) din Codul contravențional este prevăzut dreptul procurorului de a porni procesul contravențional.

Recomandarea: Recomandăm autorului să prevadă la art. 25 alin. (1) lit. c) dreptul avocatului poporului de a sesiza procurorul referitor la săvârșirea contravenției prevăzute la art. 320 din Codul contravențional nr. 218-XVI din 24.10.2008.

3. Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb

Nu sunt identificate norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb, capabile să genereze coruptibilitate.

4. Discreții excesive ale autorităților publice

art. 6 alin. (2) lit. b) din proiectul de lege

- este prevăzut drept criteriu pentru aprecierea reputației ireproșabile a candidatului la funcția de avocat al poporului, concedierea "din motive compromițătoare". Considerăm că formularea aleasă de către autorul proiectului este una ambiguă. Codul muncii nr.154-XV din

28.03.2003, la art. 86, nu face o distincție între motivele "compromițătoare" și "ne compromițătoare" de concediere. În acest caz, la aprecierea corespunderii condițiilor de eligibilitate, se va lăsa la discreția Comisiei parlamentare speciale de a stabili dacă motivul de concediere a candidatului a fost sau nu unul compromițător.

Recomandarea: Recomandăm autorului să revadă prevederea de la art. 6 alin. (2) lit. b) din proiect. Dacă a existat un temei legal de concediere a persoanei (indiferent de faptul dacă poate fi considerat "compromițător"), reputația acesteia deja nu poate fi considerată una ireproșabilă.

art. 34 lit. b) din proiectul de lege

- este prevăzută drept condiție de eligibilitate pentru funcția de membru al Consiliului pentru prevenirea torturii, „...altă experiență profesională relevantă...”. Considerăm această formulare ca fiind ambiguă, fapt ce va permite interpretarea discreționară de către Comisia parlamentară dacă experiența profesională este sau nu „relevantă mandatului mecanismului național de prevenire a torturii”.

Recomandarea: Pentru a nu lăsa la discreția Comisiei parlamentare aprecierea faptului dacă experiența profesională este sau nu relevantă, recomandăm autorului să specifice domeniul (altul decât dreptul, medicina, psihologia, pedagogia, asistența socială) în care experiența profesională acumulată este considerată relevantă.

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

Nu sunt identificate cerințe excesive, care să depășească cadrul rezonabil pentru realizarea drepturilor sau obligațiilor subiecților vizați.

6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței

Textul proiectului nu necesită a fi evaluat prin prisma accesului la informație sau asigurării transparenței.

7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control

Implementarea prevederilor proiectului nu presupune aplicarea cărorva mecanisme suplimentare de control.

8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare

art.3 alin. (4) din proiectul de lege

- prevede că pentru imixtiunea în activitatea avocatului poporului cu scopul de a influența deciziile acestuia în exercitarea mandatului, ignorarea intenționată a sesizărilor și a recomandărilor avocatului poporului precum și pentru împiedicarea sub oricare altă formă a activității acestuia survine "răspunderea în conformitate cu legislația". Astfel autorul proiectului folosește o formulă generală, fără a specifica categoria respectivă de răspundere: disciplinară, civilă, contravențională sau penală. De altfel, faptele prevăzute la art. 3 alin. (4) constituie contravenție potrivit art. 320 din Codul contravențional nr. 218-XVI din 24.10.2008.

Recomandarea: Recomandăm autorului să specifice categoria de răspundere ce survine pentru faptele respective.


9. Alte obiecții

art. 14 alin. (4) lit. c) din proiectul de lege

- este prevăzut drept temei pentru revocarea avocatului poporului, divulgarea informațiilor confidențiale și a datelor cu caracter personal "decât cu" consimțământul persoanei la care aceste a se referă.

Recomandarea: Recomandăm autorului să substituie cuvintele "decât cu" cu "fără".

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, adoptat prin Hotărârea Guvernului nr. 977 din 23.08.2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin ordinul directorului Centrului Național Anticorupție nr. 62 din 19.04.2013, de către

 Valeriu Cupcea
inspector principal Direcția legislație și expertiză anticorupție
22 August 2013

*Prezentul raport este publicat pe pagina oficială a
Centrului Național Anticorupție - www.cna.md*