



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE asupra nivelului coruptibilității proiectului

legii cu privire la aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Oficiului Avocatului 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 ordinară, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art.art.6-11 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27 decembrie 2001.

c. Scopul promovării proiectului. Proiectul este elaborat în contextul executării Legii nr.52 din 03 aprilie 2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul).

d. Suficiența argumentării. Considerăm că argumentele invocate de autor în nota informativă justifică necesitatea promovării proiectului. Autorul a specificat condițiile care au determinat elaborarea acestuia, principalele prevederi și locul actului în sistemul legislației în vigoare. Promovarea proiectului este binevenită și necesară.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Implementarea prevederilor proiectului presupune cheltuieli financiare suplimentare din bugetul de stat, pentru salarizarea unităților de personal suplimentar celor care sunt prevăzute la moment, precum și pentru majorarea salariilor personalului Oficiului Avocatului Poporului. În nota informativă, autorul a estimat și a argumentat mijloacele financiare necesare.

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

Prevederile proiectului nu promovează și nu prejudiciază careva interese de grup sau individuale și sunt de interes public.

2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție

70

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 sunt în contradicție cu aceste standarde.

Asigurarea transparenței în procesul decizional. Potrivit prevederilor Legii nr.239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional, la inițierea procesului de elaborare a deciziei, autoritatea publică plasează pe pagina web oficială, cu cel puțin 15 zile lucrătoare până la examinarea deciziei, anunțul referitor la inițierea elaborării deciziei care trebuie să conțină: argumentarea necesității de a adopta decizia, 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, datele de contact ale persoanelor responsabile de recepționarea și examinarea recomandărilor.

La momentul efectuării expertizei anticorupție proiectul este plasat pe pagina web a Ministerului Justiției.

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

Nu sunt identificate conflicte ale normelor de drept, capabile să genereze coruptibilitate.

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

La pct.9 din proiectului Regulamentului

„Avocatul Poporului și adjuncții săi, Avocatul Poporului pentru drepturile copilului și personalul Oficiului Avocatului Poporului vor păstra confidențialitatea informațiilor care sunt sau ar putea fi considerate cu acces limitat sau care ar putea afecta drepturile și libertățile persoanei. Caracterul și aprecierea confidențialității informațiilor se va face printr-un act intern.”

Legea nr.982 din 11 mai 2000 privind accesul la informație, în art.7 stabilește expres categoriile de informații care fac parte din informațiile oficiale cu accesibilitate limitată, precum și cazurile și măsura în care accesul la aceste informații este limitat.

Luând în considerare pct.1 din proiectul Regulamentului, potrivit căruia Oficiul Avocatului Poporului este o autoritate publică autonomă și independentă, rezultă că prevederile Legii nr.982/2000 se aplică nemijlocit asupra acestuia.

Astfel, considerăm excesiv dreptul Avocatului Poporului sau al oricărei alte persoane din cadrul Oficiului, de a aprecia caracterul confidențial al informațiilor prelucrate de Oficiu în cadrul realizării eficiente a funcțiilor sale de bază.

Recomandarea: Propunem autorului substituirea sintagmei „care sunt sau ar putea fi considerate cu acces limitat sau care ar putea afecta drepturile și libertățile persoanei” cu sintagma „oficiale cu accesibilitate limitată, în condițiile legislației cu privire la accesul la informație” și excluderea ultimei propoziții din pct.9 din proiectul Regulamentului.

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

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

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

La pct.29 din proiect

„Personalul Oficiului poartă răspundere, în condițiile legii, pentru încălcarea regulilor de păstrarea a documentelor, precum și pentru divulgarea informației confidențiale.”

Punctul 29 din proiect, în lipsa unor reglementări suplimentare privind răspunderea angajaților Oficiului, atât în proiectul Regulamentului cât și în Legea nr.52/2014, creează impresia că pentru încălcarea altor reguli decât cele de păstrare a documentelor și pentru divulgarea informației confidențiale sau pentru comiterea abaterilor disciplinare, angajații menționați nu vor putea fi atrași la răspundere disciplinară. Pentru preîntâmpinarea modificării ulterioare, după adoptare, a Regulamentului de organizare și funcționare a Oficiului Avocatului Poporului, considerăm oportună redactarea acestuia sub aspectul extinderii răspunderii disciplinare a angajaților Oficiului.

Recomandarea: Propunem autorului expunerea pct.29 din proiectul Regulamentului în redacția următoare: „Personalul Oficiului poartă răspundere disciplinară în condițiile legislației cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public și a prevederilor altor acte normative din legislația națională, care reglementează activitatea Oficiului,

Ca obiectie generală

În urma generalizării prevederilor proiectului, s-a constatat că acesta este lacunar în ceea ce privește abaterile disciplinare și răspunderea personalului Oficiului.

Deși potrivit Legii nr.52/2014, Secretarul general și personalul oficiului sunt funcționari publici, iar la lit.j) pct.14 din proiectul Regulamentului se menționează că Avocatul Poporului conferă grade de calificare, acordă stimulări și aplică sancțiuni în condițiile legii, în proiect nu sunt stipulate acțiunile/inacțiunile angajaților Oficiului care constituie abateri disciplinare și nici modalitatea de sancționare ca rezultat al comiterii acestora.

Codul muncii, în linii generale, prevede care sunt sancțiunile disciplinare (art.206), stabilind că pentru unele categorii de salariați legislația în vigoare poate prevedea și alte sancțiuni disciplinare, însă nu prevede expres acțiunile/inacțiunile care constituie abateri disciplinare. Totodată, conform alin.(1) art.16 din Legea privind testarea integrității profesionale, *sancțiunile disciplinare ca urmare a rezultatului negativ al testului de integritate profesională, inclusiv eliberarea din funcție a agentului public testat, se aplică conform legislației ce reglementează activitatea entității publice în care acesta își desfășoară activitatea.*

Alineatul (2) al aceluiași articol stabilește că *aplicarea sancțiunii eliberării din funcție este obligatorie dacă în timpul testului s-a stabilit că agentul public a admis încălcările prevăzute la art.6 alin.(2) lit.a).*

Luând în considerare norma de la lit.a) alin.(4) art.22 a Legii privind testarea integrității profesionale, conform căreia Guvernul urmează să prezinte Parlamentului propuneri privind aducerea în concordanță a legislației în vigoare cu Legea nr.325/2013, Centrul a elaborat și promovează un proiect de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative, care are drept scop racordarea prevederilor legislației în vigoare la prevederile legii prenotate. Proiectul prevede modificări și completări într-un șir de legi care reglementează activitatea entităților publice, enumerate în anexa la lege, ai căror angajați se supun testării cu privire la integritatea profesională.

Recomandarea: În contextul celor expuse mai sus, proiectul Regulamentului necesită a fi completat cu noi prevederi care să enumere expres acțiunile/inacțiunile angajaților Oficiului, comiterea cărora constituie abateri disciplinare și tipurile sancțiunilor care se aplică pentru comiterea acestora.

Suplimentar, proiectul urmează să prevadă expres că sancțiunea de concediere sau eliberarea din funcție se aplică obligatoriu în cazul încălcării de către angajatul Oficiului a prevederilor de la lit.a) alin.(2) art.6 din Legea nr.325/2013.

9. Alte obiecții

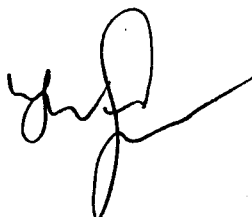
La lit.m) pct.21 din proiectului Regulamentului

„ ... asigură elaborarea proiectului bugetului Oficiului și îl propune Avocatului Poporului;”

Recomandarea: În scopul asigurării unei mai bune clarități, propunem autorului completarea prevederii de la lit.m) pct. 21 din proiectul Regulamentului cu cuvintele „spre aprobare”.

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 în Hotărârea Guvernului nr.977 din 23 august 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 aprilie 2013, de către

Vadim Gheorghită
inspector principal, Direcția legislație și expertiză anticorupție
21 august 2014



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

**Anexa la raportul de expertiză anticorupție
asupra nivelului coruptibilității proiectului**

legii cu privire la aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Oficiului Avocatului Poporului

Nr.	Norma	Factori de coruptibilitate și alte obiecții	Analiza	Recomandarea
1	La pct.9 din proiectului Regulamentului „Avocatul Poporului și adjuncții săi, Avocatul Poporului pentru drepturile copilului și personalul Oficiului Avocatului Poporului vor păstra confidențialitatea informațiilor care sunt sau ar putea fi considerate cu acces limitat sau care ar putea afecta drepturile și libertățile persoanei. Caracterul și aprecierea confidențialității informațiilor se va face printr-un act intern.”	Competența de a aplica prevederea/luarea deciziei fără criterii clare	Legea nr.982 din 11 mai 2000 privind accesul la informație, în art.7 stabilește expres categoriile de informații care fac parte din informațiile oficiale cu accesibilitate limitată, precum și cazurile și măsura în care accesul la aceste informații este limitat. Luând în considerare pct.1 din proiectul Regulamentului, potrivit căruia Oficiul Avocatului Poporului este o autoritate publică autonomă și independentă, rezultă că prevederile Legii nr.982/2000 se aplică nemijlocit asupra acestuia. Astfel, considerăm excesiv dreptul Avocatului Poporului sau al oricărei alte persoane din cadrul Oficiului, de a aprecia caracterul confidențial al informațiilor prelucrate de Oficiu în cadrul realizării eficiente a funcțiilor sale de bază.	Propunem autorului substituirea sintagmei „care sunt sau ar putea fi considerate cu acces limitat sau care ar putea afecta drepturile și libertățile persoanei” cu sintagma „oficiale cu accesibilitate limitată, în condițiile legislației cu privire la accesul la informație” și excluderea ultimei propoziții din pct.9 din proiectul Regulamentului.
2	La pct.29 din proiect „Personalul Oficiului poartă răspundere, în condițiile legii, pentru încălcarea regulilor de	Lipsa responsabilității clare a persoanelor și autorităților	Punctul 29 din proiect, în lipsa unor reglementări suplimentare privind răspunderea angajaților Oficiului, atât în proiectul Regulamentului cât și în Legea nr.52/2014, creează impresia că pentru	Propunem autorului expunerea pct.29 din proiectul Regulamentului în redacția următoare:

	<p>păstrarea a documentelor, precum și pentru divulgarea informației confidențiale.”</p>		<p>încălcarea altor reguli decât cele de păstrare a documentelor și pentru divulgarea informației confidențiale sau pentru comiterea abaterilor disciplinare, angajații menționați nu vor putea fi atrași la răspundere disciplinară. Pentru preîntâmpinarea modificării ulterioare, după adoptare, a Regulamentului de organizare și funcționare a Oficiului Avocatului Poporului, considerăm oportună redactarea acestuia sub aspectul extinderii răspunderii disciplinare a angajaților Oficiului.</p>	<p>„Personalul Oficiului poartă răspundere disciplinară în condițiile legislației cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public și a prevederilor altor acte normative din legislația națională, care reglementează activitatea Oficiului, inclusiv pentru încălcarea regulilor de păstrarea a documentelor”.</p>
3	<p>Ca obiecție generală</p>	<p>Lipsa sancțiunilor clare și proporționale pentru încălcarea prevederilor proiectului</p>	<p>În urma generalizării prevederilor proiectului, s-a constatat că acesta este lacunar în ceea ce privește abaterile disciplinare și răspunderea personalului Oficiului. Deși potrivit Legii nr.52/2014, Secretarul general și personalul oficiului sunt funcționari publici, iar la lit.j) pct.14 din proiectul Regulamentului se menționează că Avocatul Poporului conferă grade de calificare, acordă stimulări și aplică sancțiuni în condițiile legii, în proiect nu sunt stipulate acțiunile/inacțiunile angajaților Oficiului care constituie abateri disciplinare și nici modalitatea de sancționare ca rezultat al comiterii acestora. Codul muncii, în linii generale, prevede care sunt sancțiunile disciplinare (art.206), stabilind că pentru unele categorii de salariați legislația în vigoare poate prevedea și alte sancțiuni disciplinare, însă nu prevede expres acțiunile/inacțiunile care constituie abateri</p>	<p>În contextul celor expuse mai sus, proiectul Regulamentului necesită a fi completat cu noi prevederi care să enumere expres acțiunile/inacțiunile angajaților Oficiului, comiterea cărora constituie abateri disciplinare și tipurile sancțiunilor care se aplică pentru comiterea acestora. Suplimentar, proiectul urmează să prevadă expres că sancțiunea de concediere sau eliberarea din funcție se aplică</p>

			<p>disciplinare. Totodată, conform alin.(1) art.16 din Legea privind testarea integrității profesionale, sancțiunile disciplinare ca urmare a rezultatului negativ al testului de integritate profesională, inclusiv eliberarea din funcție a agentului public testat, se aplică conform legislației ce reglementează activitatea entității publice în care acesta își desfășoară activitatea.</p> <p>Alineatul (2) al aceluiași articol stabilește că aplicarea sancțiunii eliberării din funcție este obligatorie dacă în timpul testului s-a stabilit că agentul public a admis încălcările prevăzute la art.6 alin.(2) lit.a).</p> <p>Luând în considerare norma de la lit.a) alin.(4) art.22 a Legii privind testarea integrității profesionale, conform căreia Guvernul urmează să prezinte Parlamentului propuneri privind aducerea în concordanță a legislației în vigoare cu Legea nr.325/2013, Centrul a elaborat și promovează un proiect de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative, care are drept scop racordarea prevederilor legislației în vigoare la prevederile legii prenotate. Proiectul prevede modificări și completări într-un șir de legi care reglementează activitatea entităților publice, enumerate în anexa la lege, ai căror angajați se supun testării cu privire la integritatea profesională.</p>	<p>obligatoriu în cazul încălcării de către angajatul Oficiului a prevederii de la lit.a) alin.(2) art.6 din Legea nr.325/2013.</p>
4	La lit.m) pct.21 din proiectului Regulamentului „... asigură elaborarea proiectului bugetului Oficiului și îl propune	Alte obiecții		În scopul asigurării unei mai bune clarități, propunem autorului completarea prevederii de

Avocatului Poporului;"

la lit.m) pct. 21 din
proiectul Regulamentului
cu cuvintele „spre
aprobare”.