

ANALIZA DE IMPACT ÎN PROCESUL DE FUNDAMENTARE
a proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative
(modificarea Legii cu privire la Avocatul Poporului în baza recomandărilor
din Avizul Comisiei de la Veneția nr. 808/2015)

Titlul analizei impactului (poate conține titlul propunerii de act normativ):	Analiza de impact în procesul de fundamentare a proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative <i>(modificarea Legii cu privire la Avocatul Poporului în baza recomandărilor din Avizul Comisiei de la Veneția nr. 808/2015)</i>
Data:	27 iunie 2020
Autoritatea administrației publice (autor):	Ministerul Justiției
Subdiviziunea:	Direcția elaborare acte normative
Persoana responsabilă și datele de contact:	Adriana Dodon, Consultant superior, telefon: 0 (22) 20 14 27 email: adriana.dodon@justice.gov.md
Compartimentele analizei impactului	
1. Definirea problemei	
<i>a) Determinați clar și concis problema și/sau problemele care urmează să fie soluționate</i>	
<p>Prezentul proiect de lege a fost elaborat în conformitate cu Titlul II, pct. 4 din Planul național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană în perioada 2017-2019, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1472 din 30 decembrie 2016 și Planul național de acțiuni în domeniul drepturilor omului pentru anii 2018-2022, aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr. 89 din 24 mai 2018.</p> <p>Proiectul de lege în discuție are drept principal scop ajustarea cadrului legal existent la recomandările de modificare a Legii nr. 52/2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul) (în continuare – <i>Legea nr. 52/2014</i>) făcute de mecanismele internaționale.</p> <p>Astfel, proiectul de modificare a <i>Legii nr. 52/2014</i> este elaborat ținându-se cont, în special, de comentariile la Legea cu privire la Avocatul Poporului, elaborate de <i>Oficiul Înaltului Comisar ONU pentru Drepturile Omului, Avizul Comisiei europene pentru democrație prin drept, Avizul Directoratului general pentru Drepturile Omului și Statul de Drept (Directoratul pentru Drepturile Omului) al Consiliului Europei asupra capitolului V „Mecanismul național de prevenire a torturii” din Legea nr. 52/2014, de recomandările Subcomitetului pentru Acreditare al Alianței Globale a Instituțiilor Naționale de Protecție a Drepturilor Omului (GANHRI) în cadrul sesiunii din 14-18 mai 2018, Geneva.</i></p> <p>Menționăm că, la 3 mai 2019 <i>Comisia de la Veneția în Opinia sa nr. 897/2017 cu privire la Principiile de protecție și promovarea a instituției Ombudsmanului</i>, a stabilit liniile directoare de protecție a Ombudsmanului, ca urmare a diferitelor amenințări din ultimii ani la adresa acestei instituții.</p> <p>În final menționăm că prin proiectul de lege se propune ajustarea legislației naționale în domeniu, la cele mai noi tendințe și standarde internaționale pentru asigurarea activității unei instituții eficiente a Ombudsmanului.</p> <p>În acest sens, <i>proiectul de lege vine să rezolve o problemă sistemică și anume gradul scăzut de percepție a populației asupra respectării drepturilor omului și nivelul scăzut de conștiință juridică a societății în ansamblu, caracterizat prin lipsa de informare și vizibilitate redusă a instituțiilor statului care sunt în stare să redreseze situația respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.</i></p> <p>Un alt aspect la fel de important și care nu trebuie neglijat este <i>revederea mecanismului de funcționalitate a adjunctilor Avocatului Poporului. Prevederile proiectului de lege în discuție</i></p>	

conțin reglementări care abrogă instituția adjunctilor Avocatului Poporului în contextul reformei instituționale și ca urmare a constatării ineficienței unei astfel de instituții.

Menționăm că de la adoptarea Legii nr. 52/2014 până în prezent, în calitate de adjunct al Avocatului Poporului nu a fost aleasă nici o persoană, mecanismul respectiv fiind totalmente inaplicabil, or în lipsa temporară a unuia dintre Avocații Poporului, atribuțiile acestuia pot fi exercitate de celălalt Avocat al Poporului, amândoi având în egală măsură legitimitatea de a acționa, în exercitarea mandatului, în temeiul Legii nr.52/2014.

În această ordine de idei se propune lichidarea funcției de adjunct al Avocatului Poporului.

b) Descrieți problema, persoanele/entitățile afectate și cele care contribuie la apariția problemei, cu justificarea necesității schimbării situației curente și viitoare, în baza dovezilor și datelor colectate și examinate

Acreditarea Oficiului Avocatului Poporului cu Statutul A de către Subcomitetul pentru Acreditare al Alianței Globale a Instituțiilor Naționale de Protecție a Drepturilor Omului (GANHRI) în mai 2018, presupune perseverarea instituției în pas cu cadrul legal cu scopul de a face față noilor provocări ale instituției respectării drepturilor omului în contextul evoluției mecanismelor de apărare a drepturilor omului la nivel mondial, dar mai important de prevenire a eventualelor încălcări.

Obținerea Statului A în urma ultimei evaluări a Oficiului Avocatului Poporului din mai 2018 nu trebuie percepută ca un lucru consumat și un fapt realizat. Menținerea înaltei cote de apreciere din partea instituțiilor internaționale reprezintă o provocare nu doar pentru instituția Ombudsmanului din Republica Moldova, dar a întregii verigi de guvernare.

Anume realizarea acestui deziderat poate fi posibilă prin conlucrarea instituțiilor statului pentru menținerea conformității mandatului și practicii Oficiului Avocatului Poporului cu Principiile de la Paris și menținerea statutului A obținut în 2018, care trebuie să fie fără precedent să reprezinte direcțiile prioritare de dezvoltare ale instituției pentru următorii ani.

În acest sens, admiterea eșecului și a regresului instituției Oficiului Avocatului Poporului în raport cu evaluarea din 2018, ar reprezenta eșecul nu doar al instituției Ombudsmanului din Republica Moldova, dar a țării în general la nivel internațional.

A. Cu referire la posibilitatea creării în cadrul Oficiului Avocatului Poporului a Centrului de instruire în domeniul drepturilor omului

În acest context, potrivit Principiilor de la Paris, o instituție națională de protecție a drepturilor omului are, *inter alia*, responsabilitatea de a asista în formularea programelor pentru predarea și cercetarea în domeniul drepturilor omului și de a participa la implementarea lor în școli, universități și cercuri profesionale; de a da publicității drepturile omului și eforturile de a combate toate formele încălcări a drepturilor omului, prin sensibilizare publică, în special, prin informare și educare și prin apelare la toate mijloacele de informare în masă.

Din acest punct de vedere, concentrarea eforturilor statului pe mecanismul de prevenire a încălcării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului ar trebui să reprezinte o prioritate. Prevenirea încălcării drepturilor omului reprezintă o problemă pe jumătate soluționată în crearea unui mecanism eficient de combatere a unor astfel de încălcări. Micșorarea numărului de încălcări ale drepturilor omului ar presupune lupta mai eficientă cu încălcările sistematice ale drepturilor omului cu care o bună parte din societatea noastră se confruntă.

De aceea, instituția Avocatului Poporului trebuie să reprezinte instituția cheie în crearea unei societăți libere de prejudecăți, unei societăți democratice, unde drepturile omului nu doar se respectă, dar respectarea drepturilor fundamentale se simte de fiecare persoană în parte.

B. Cu referire la funcționalitatea adjunctilor Avocatului Poporului

Perfecționarea cadrului legal nominalizat presupune nu doar ajustarea la cele mai înalte standarde internaționale în domeniul protecției drepturilor omului și libertăților fundamentale, dar și revizuirea unor prevederi din lege care s-au dovedit a fi ineficiente în procesul de implementare în practică a Legii nr. 52/2014. Modificarea legii descrise, prin lichidarea funcțiilor

de adjuncți ai Avocatului Poporului nu reprezintă doar o simplă modificare, or însemnătatea acesteia rezidă, de fapt, în existența unei legi funcționale în proporție de 100%. Având în vedere că de la adoptarea legii până în prezent funcțiile de adjuncți ai Avocatului Poporului nu au fost ocupate deja de mai bine de 6 ani, prevederile legale în cauză nu mai sunt actuale în contextul întregii legi adoptate în 2014 de către Parlament.

c) Expuneți clar cauzele care au dus la apariția problemei

A. Cu referire la posibilitatea creării în cadrul Oficiului Avocatului Poporului a Centrului de instruire în domeniul drepturilor omului

Revendicarea drepturilor poate avea un caracter sistemic, cu condiția că titularii își cunosc drepturile și înțeleg că drepturile lor sunt corelate cu obligațiile statului.

Obligațiile statului în ceea ce privește asigurarea drepturilor nu se limitează la abținerea de la încălcarea drepturilor, ci conține și latura pro-activă, care presupune informarea oamenilor despre drepturile lor și modalitățile de apărare a drepturilor încălcate.

Elucidarea nivelului de informare a populației privind drepturile omului oferă o imagine generală despre gradul de informare și livrează informații privind potențialele puncte de intervenție pentru instituțiile de drepturile omului și autorități de stat.

În Republica Moldova, nivelul scăzut de cunoaștere a drepturilor omului de către cea mai mare parte a populației reprezintă o realitate cunoscută deja.

Gradul redus de informare și cunoaștere a drepturilor omului de către populație conduce și la adresabilitatea redusă pentru protecție împotriva încălcărilor și abuzurilor. Nu este conștientizat dreptul de a se adresa instituțiilor abilitate cu funcții de suport în ceea ce ține încălcarea drepturilor omului.

În primul rând, se evidențiază un nivel redus de informare a populației referitor la drepturile omului, în special, printre populația din mediul rural. De asemenea este menționată și accesibilitatea redusă a informației în acest context, dar și a posibilităților de apărare a drepturilor încălcate. Un alt aspect, de asemenea, deosebit de important este percepția populației precum că drepturile omului în Republica Moldova sunt încălcate sistematic. O atenție majoră este necesar de a fi acordată realizării dreptului la sănătate, dreptului la protecție socială, dreptului la educație, dreptului la muncă, precum și dreptului la un proces echitabil.

Totodată, se atestă necesitatea unei atenții sporite principiului egalității și nediscriminării, ținând cont de problemele specifice cu care se confruntă diverse grupuri și persoane vulnerabile sau marginalizate, inclusiv persoanele cu dizabilități, persoanele din comunitatea LGBT, persoanele care trăiesc cu HIV, Rromii și non-cetățenii. Dreptul la un proces echitabil este puțin cunoscut de către populație, dar și unul dintre drepturile cel mai des încălcate. Femeile sunt frecvent discriminate în viața politică, în câmpul muncii și în societate, în general.

Rolul instituțiilor statului în respectarea drepturilor omului este suficient de bine conștientizat de către populație. Pe de altă parte însă, de cele mai deseori se consideră că instituțiile de vârf ale statului, de rând cu organele de forță, sunt cele care în majoritatea cazurilor încălcă drepturile omului și deosebit de puțin contribuie la realizarea și protecția acestora. Se reliefează și un grad redus de cunoaștere a sistemului de protecție a drepturilor omului și a politicilor de stat în acest domeniu.

Republica Moldova a trecut de la modelul anterior, cu mai mulți avocați parlamentari, la modelul cu un singur Avocat al Poporului cu competențe generale și, în cadrul aceleiași instituții, a unui Avocat al Poporului autonom, pentru protecția drepturilor copilului. În cadrul modelului ales este deosebit de important să fie asigurate toate condițiile și garanțiile pentru funcționarea independentă și eficientă a noii instituții a Ombudsmanului în conformitate cu standardele în vigoare și bunele practici din domeniu.

Conform unui [Studiu Percepții asupra drepturilor omului în Republica Moldova](#), Chișinău, 2016, efectuat de Oficiul Avocatului Poporului în parteneriat cu Oficiul Înalțului Comisar ONU

pentru Drepturile Omului (OHCHR), în consultare cu Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD) Moldova **nivelul de informare a populației privind drepturile omului este unul redus. Doar jumătate dintre respondenți consideră că sunt mai degrabă informați în acest context, față de doar 8,3% a celor care au declarat că sunt foarte informați. Gradul de informare este mai mare în orașe, unde ponderea persoanelor care au declarat acest lucru este de 59,7% în raport cu doar 41,2% a respondenților de la sate.**

Mai informate se consideră persoanele tinere din grupul de vârstă 18-29 ani, cu 67,2% răspunsuri afirmative; respondenții cu studii superioare – 66,7%; cei de naționalitate rusă – 64%, de asemenea și persoanele cu nivel socio-economic înalt – 63,3%. Cel mai puțin informate în acest aspect se consideră persoanele sărace, adică cu nivel socio-economic scăzut. Dintre respondenții acestui grup, doar 1/3 consideră că sunt informați privind drepturile omului.

Un aspect care considerăm că trebuie subliniat este că studiul nominalizat a arătat că drepturile omului sunt asociate, de către participanții la discuții de grup, în primul rând cu „libertatea”, în special libertatea de exprimare: „libertatea cuvântului” și „dreptul de a-mi exprima opinia”. Cel mai des menționat de către respondenți a fost „dreptul la viață”, dar și „dreptul la educație”, ca asocieri spontane. Câțiva respondenți au menționat că drepturile omului pentru ei reprezintă „democrație”, iar alții au precizat că drepturile omului semnifică în primul rând „responsabilitate”, „respectarea de către fiecare din noi a drepturilor și libertăților celorlalți”.

Conform constatărilor studiului dat, în Republica Moldova drepturile omului se încalcă sistematic, având în vedere răspunsul oferit de către 68,2% din respondenți, pe când alte 27,2% din respondenți consideră că acestea sunt încălcate ocazional. Nu se observă mari discrepanțe între răspunsuri conform categoriei de vârstă a respondenților, totuși, o pondere puțin mai pronunțată, de circa 72% revine persoanelor care consideră că drepturile omului se încalcă sistematic, aceștia reprezentând grupul de vârstă 30-59 ani.

La nivel mondial în 2017 Republica Moldova a atins un scor de doar 0.48 a [indicelui de respectare a drepturilor omului](#), fiind surclasată de țări precum Albania, România, Georgia, Sierra Leone, Kuwait, Haiti, Ecuador etc.

B. Cu referire la funcționalitatea adjunctilor Avocatului Poporului

Prevederile Legii nr. 52/2014 în partea ce vizează funcționalitatea celor doi adjuncti ai Avocatului Poporului, în contextul în care instituția Ombudsmanului a trecut de la modelul anterior, cu mai mulți avocați parlamentari, la modelul cu un singur Avocat al Poporului cu competențe generale și, în cadrul aceleiași instituții, a unui Avocat al Poporului autonom, pentru protecția drepturilor copilului, s-au dovedit a fi inaplicabile. În cadrul modelului ales este deosebit de important să fie asigurate toate condițiile și garanțiile pentru funcționarea independentă și eficientă a noii instituții a Ombudsmanului în conformitate cu standardele în vigoare și bunele practici din domeniu.

d) Descrieți cum a evoluat problema și cum va evolua fără o intervenție

Menționăm că un [Studiu](#) similar celui de 2016 a fost efectuat de asemenea în 2018.

Dacă e să analizăm nivelul de informare a populației privind drepturile omului în Republica Moldova, **acesta nu s-a modificat față de anul 2016.**

Per total, chiar a crescut un pic ponderea celor care se consideră foarte bine informați în 2018 față de 2016 (10.3% față de 8.3%), a crescut și ponderea celor care se consideră mai degrabă informați (42.6% față de 41.5%). Un alt aspect pozitiv e scăderea semnificativă a celor care se consideră deloc informați (12.2% față de 14.2%).

În situația în care instituțiile statului nu sunt interesate pe deplin în instruirea populației în materia drepturilor omului și libertăților fundamentale și ezitarea în folosirea tuturor posibilităților existente și dovedite deja în plan internațional, nivelul scăzut de informare a populației în domeniul drepturilor omului va reprezenta o problemă sistemică pentru mulți ani înainte.

<p><i>e) Descrieți cadrul juridic actual aplicabil raporturilor analizate și identificați carențele prevederilor normative în vigoare, identificați documentele de politici și reglementările existente care condiționează intervenția statului</i></p>
<p>-Legea nr. 52/2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul); -Legea nr. 164/2015 cu privire la aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Oficiului Avocatului Poporului.</p>
<p>2. Stabilirea obiectivelor</p>
<p><i>a) Expuneți obiectivele (care trebuie să fie legate direct de problemă și cauzele acesteia, formulate cuantificat, măsurabil, fixat în timp și realist)</i></p>
<p>Drept obiective se propun următoarele:</p> <ul style="list-style-type: none"> - menținerea statutului A obținut în cadrul ultimei evaluări a Oficiului Avocatului Poporului; - creșterea numărului de persoane care își cunosc drepturile fundamentale; - creșterea numărului de persoane instruite în domeniul drepturilor omului și libertăților fundamentale în Republica Moldova; - abilitarea populației în special din mediul rural și diminuarea discrepanței sociale dintre urban vs rural; - creșterea numărului de persoane care își revendică drepturile încălcate; - ridicarea nivelului de cultură juridică a populației Republicii Moldova; - reducerea nivelului de încălcare a drepturilor omului în rândul persoanelor din categoriile de risc; - creșterea gradului de satisfacție al persoanelor ce se adresează la Oficiul Avocatului Poporului; - reducerea indicelui distanței sociale între diferitele categorii de persoane; - corespunderea necesităților Oficiului Avocatului Poporului conform standardelor stipulate de Principiile de la Paris; - creșterea vizibilității Oficiului Avocatului Poporului în misiunea de asigurare a egalității tuturor persoanelor, așa cum statuează Constituția la art. 16 și respectării drepturilor tuturor persoanelor de către instituțiile statului; - majorarea gradului de implementare a Legii nr. 52/2014.
<p>3. Identificarea opțiunilor</p>
<p><i>a) Expuneți succint opțiunea care presupune lipsa de intervenție</i></p>
<p>În cazul lipsei unei intervenții legislative, se va periclita efectivitatea activității Oficiului Avocatului Poporului în domeniul prevenirii și combaterii încălcărilor drepturilor omului și libertăților fundamentale.</p> <p>Acest lucru la rândul său va atrage și o violare a dreptului persoanelor la un șir de drepturi garantate și în perspectivă condamnarea statului de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului.</p> <p>Creșterea culturii juridice a populației Republicii Moldova va înregistra un progres nesubstanțial de la an la an, în raport cu evoluția metodelor de încălcare a drepturilor omului (de exemplu, dreptul la libera exprimare și dreptul la respectarea vieții private).</p> <p>Diminuarea pe plan național a efectivității combaterii fenomenului lipsei de conștiință și cultură juridică a populației va duce și la retrogradarea Republicii Moldova pe plan internațional la capitolul promovarea egalității și lupta cu fenomenul încălcării drepturilor omului.</p> <p>De partea cealaltă, existența unei legi bune, însă aplicabilă de la articol la articol și crearea unor premise de tolerare a unor astfel de fenomene.</p>
<p><i>b) Expuneți principalele prevederi ale proiectului, cu impact, explicând cum acestea ținesc cauzele problemei, cu indicarea noutăților și întregului spectru de soluții/drepturi/obligații ce se doresc să fie aprobate</i></p>
<p>Având în vedere că abordarea bazată pe drepturi presupune existența a două categorii de subiecți - titularii de drepturi și titularii de obligații, asigurarea respectării drepturilor omului este, în primul rând, sarcina autorităților naționale. Instituțiile care au competențe mai largi și</p>

cu greutate din punct de vedere politic sunt entitățile care pot aduce cel mai mare impact în asigurarea drepturilor.

Nivelul de cunoștințe în domeniul drepturilor omului depinde de mai mulți factori. Unul dintre cei mai importanți este accesibilitatea. Disponibilitatea informației, în principiu, nu garantează asimilarea acesteia de public, dacă informația nu este adaptată necesităților diferitor categorii de persoane. Astfel, accesibilitatea informațiilor devine importantă pentru a identifica potențiali factori pentru a livra informația către destinatari.

Astfel, se impune necesitatea de implicare mai consistentă a statului în educarea/informarea populației în privința drepturilor omului.

În acest sens, art. 28 din Legea nr. 52/2014 reglementează atribuțiile Avocatului Poporului în domeniul promovării drepturilor omului, printre care contribuirea la consolidarea educației în domeniul drepturilor omului și participarea la elaborarea programelor educaționale formale și non-formale. Întru realizarea acestei atribuții foarte importante a Avocatului Poporului, instituția a elaborat și implementează Metodologia de proiectare a programelor de instruire pentru grupuri-țintă de profesioniști, propunându-și să promoveze drepturile omului prin activități de instruire și să contribuie, pe termen lung, la prevenirea încălcării drepturilor omului în domeniile în care se realizează instruire. În același timp, potrivit Programului de dezvoltare strategică a Oficiului Avocatului Poporului pentru anii 2018-2022, instituția și-a propus să contribuie semnificativ la educația societății în domeniul drepturilor omului și și-a stabilit drept prioritate crearea cadrului legal, instituțional și funcțional pentru activitatea Centrului de instruire în domeniul drepturilor omului, care să realizeze, la solicitarea autorităților și diferitor organizații instruirea specializată a personalului.

Modificarea Legii cu privire la Avocatul Poporului prin reglementarea **posibilității** creării acestui Centru de instruire în domeniul drepturilor omului ar oferi legitimitate inițiativei și ar servi temei pentru elaborarea viziunii clare a Centrului, obținerea resurselor financiare de la donatori și din bugetul de stat, consolidarea capacității Oficiului Avocatului Poporului în domeniul instruirii, susținerea inițiativei din exterior.

Crearea Centrului va fi posibilă doar după realizarea celor expuse mai sus, fiind o inițiativă ce ar putea fi realizată doar peste câțiva ani.

Modificarea Legii nr. 52/2014 prin stabilirea posibilității creării unui Centru de instruire în domeniul drepturilor omului, presupune o modificare de perspectivă, dând astfel posibilitatea Oficiului Avocatului Poporului de a intensifica activitatea sa în domeniul instruirii populației în materia drepturilor omului.

Luând în considerare discrepanța geografică privind accesibilitatea informației despre drepturile omului, este imperativă concentrarea pe abilitarea populației din mediul rural.

De asemenea sunt recomandate o serie de activități de instruire, precum: (i) amplificarea eforturilor de predare a drepturilor omului în școală; (ii) implementarea curriculei „drepturile omului” la nivel național; (iii) instruirea funcționarilor publici în domeniul drepturilor omului.

Toate aceste recomandări pot fi implementate cu ajutorul unui astfel de mecanism propus prin prezentul proiect de lege.

c) Expuneți opțiunile alternative analizate sau explicați motivul de ce acestea nu au fost luate în considerare

Pe marginea problemelor care au stat la baza elaborării proiectului actului normativ unica opțiune alternativă este aceea de nu se interveni și lăsarea situației în domeniu, la nivelul la care se află în prezent. Utilizarea de către stat a mecanismelor existente de informare a cetățenilor în domeniul drepturilor omului, însă fără existența unui plan strategic la nivel național. Pasarea responsabilității statului de instruire a populației Republicii Moldova în domeniul drepturilor omului, instituțiilor mass-media, care în prezent reprezintă sursa principală de informare.

4. Analiza impacturilor opțiunilor

a) Expuneți efectele negative și pozitive ale stării actuale și evoluția acestora în viitor, care vor sta la baza calculării impacturilor opțiunii recomandate

Neglijarea de către stat a necesităților Oficiului Avocatului Poporului va genera drept efect lipsa de impact în rândul persoanelor vulnerabile, a căror grad de informare în domeniul drepturilor omului este scăzut. Lipsa de intervenție a statului la nivel legislativ va însemna și o tolerare de către stat a necesităților propriilor cetățeni, în special în revendicarea drepturilor lor încălcate. Acest lucru va genera și o lipsă de încredere în capacitățile Oficiului Avocatului Poporului în lupta cu fenomenul încălcării drepturilor omului va duce în mod direct la diminuarea încrederii cetățenilor în instituțiile statului și în guvernare. Or, politica statului trebuie să fie axată pe toate domeniile reprezentând un ansamblu de acțiuni, iar asigurarea tuturor persoanelor la un mediu democratic în care drepturile omului reprezintă preocuparea statului este un deziderat nu doar al Republicii Moldova dar al întregii comunități mondiale.

Nu putem vorbi de excelarea în lupta împotriva fenomenului corupției sau reforma justiției, atât timp cât cetățenii care fac parte din grupurile vulnerabile se vor simți neajutorați, ceea ce va scădea gradul de satisfacție a vieții în ansamblu pe țară.

Nu în ultimul rând diminuarea pe plan național a efectivității Avocatului Poporului va duce și la retrogradarea Republicii Moldova pe plan internațional la capitolul promovarea drepturilor omului și lupta cu fenomenul culturii juridice scăzute, iar acest lucru ar reprezenta un eșec al statului în raport cu comunitatea internațională.

b¹) Pentru opțiunea recomandată, identificați impacturile completând tabelul din anexa la prezentul formular. Descrieți pe larg impacturile sub formă de costuri sau beneficii, inclusiv părțile interesate care ar putea fi afectate pozitiv și negativ de acestea

Impactul major pe care îl va avea modificarea cadrului normativ de reglementare al Oficiului Avocatului Poporului va fi asupra activității acestuia, care în consecință va duce la creșterea nivelului de respectare a drepturilor omului prin măsuri educative.

În lipsa unei entități de instruire la nivel regional în domeniul drepturilor omului pentru funcționarii publici și alți agenți ai statului, etc. Republica Moldova poate deveni centru – lider de instruire în domeniul drepturilor omului. Organizațiile internaționale – parteneri de dezvoltare ale Oficiului Avocatului Poporului sunt interesate și dispuse să susțină instituția în realizarea acestei inițiative.

Instituirea posibilității creării Centrului de instruire în domeniul drepturilor omului nu presupune în mod direct impact asupra bugetului de stat în perioada imediat următoare.

Crearea Centrului de instruire în domeniul drepturilor omului va fi posibilă doar după realizarea celor expuse mai sus, adică este o inițiativă ce ar putea fi realizată doar peste câțiva ani. Potrivit estimărilor experților, pentru primul an de activitate a Centrului vor fi necesare estimativ 2,308,000.00 lei: resurse umane - 312 mii lei; expertiză/onorari pentru elaborarea cursului de bază și a 5 cursuri tematice - 560 mii lei; realizarea activităților de instruire 550 mii lei; procurare echipament - 390 mii lei; servicii (transport, chirie oficiu, elaborare pagina web, comunicații, mentenanță oficiu) 496 mii lei.

Estimarea este făcută, fără a ține cont de unele resurse/echipamente deja existente. Totodată, se mizează pe posibilitatea finanțării de către donatori externi a unor linii de buget.

b²) Pentru opțiunile alternative analizate, identificați impacturile completând tabelul din anexa la prezentul formular. Descrieți pe larg impacturile sub formă de costuri sau beneficii, inclusiv părțile interesate care ar putea fi afectate pozitiv și negativ de acestea

Pentru opțiunea alternativă descrisă *supra* de neintervenție legislativă și utilizarea resurselor existente în domeniul instruirii drepturilor omului, costurile necesare vor fi acoperite din liniile bugetare deja acordate de stat. Impactul asupra populației și instituțiilor statului va rămâne la nivelul actual fără îmbunătățiri semnificative.

c) Pentru opțiunile analizate, expuneți cele mai relevante/iminente riscuri care pot duce la eșecul intervenției și/sau schimba substanțial valoarea beneficiilor și costurilor estimate și prezentați presupuneri privind gradul de conformare cu prevederile proiectului a celor vizați în acesta

Principalul risc care duce la lipsa de intervenție legislativă sunt mijloacele financiare insuficiente pentru Crearea centrului de instruire în domeniul drepturilor omului. Având în vedere că beneficiarul direct a modificării în cauză este Oficiul Avocatului Poporului gradul de conformare cu prevederile proiectului este unul înalt.

d) Dacă este cazul, pentru opțiunea recomandată expuneți costurile de conformare pentru întreprinderi, dacă există impact disproporționat care poate distorsiona concurența și ce impact are opțiunea asupra întreprinderilor mici și mijlocii. Se explică dacă sînt propuse măsuri de diminuare a acestor impacturi

Nu este cazul.

Concluzie

e) Argumentați selectarea unei opțiuni, în baza atingerii obiectivelor, beneficiilor și costurilor, precum și a asigurării celui mai mic impact negativ asupra celor afectați

Așa cum s-a argumentat mai sus în rubricile precedente, în lipsa unei entități de instruire la nivel regional în domeniul drepturilor omului pentru funcționarii publici și alți agenți ai statului, etc. Republica Moldova poate deveni centru – lider de instruire în domeniul drepturilor omului. Organizațiile internaționale – parteneri de dezvoltare ale Oficiului Avocatului Poporului sunt interesate și dispuse să susțină instituția în realizarea acestei inițiative.

De asemenea, instruirea în domeniul drepturilor omului va crește numărul de revendicări a drepturilor încălcate, care prin efect indirect va micșora, în perspectivă încălcarea drepturilor omului de către instituțiile de stat.

5. Implementarea și monitorizarea

a) Descrieți cum va fi organizată implementarea opțiunii recomandate, ce cadru juridic necesită a fi modificat și/sau elaborat și aprobat, ce schimbări instituționale sunt necesare

În urma adoptării proiectului de act normativ va fi necesară modificarea/adoptarea unor regulamente de organizare și funcționare a Centrului creat și a Oficiului Avocatului Poporului.

b) Indicați clar indicatorii de performanță în baza cărora se va efectua monitorizarea

- creșterea numărului persoanelor care își revendică drepturile încălcate;
- creșterea indicelui culturii juridice a populației;
- creșterea numărului de funcționari publici instruiți va duce la creșterea încrederii cetățenilor în instituțiile de stat;
- reducerea indicelui distanței sociale;
- mărirea indicelui protecției drepturilor omului la nivel național va intensifica relațiile economice partenerii străini și majorarea atractivității pentru investitorii străini.

c) Identificați peste cât timp vor fi resimțite impacturile estimate și este necesară evaluarea performanței actului normativ propus. Explicați cum va fi monitorizată și evaluată opțiunea

Evaluarea performanței proiectului actului normativ este relevantă a fi efectuată la expirarea unei perioade orientative de 5 (cinci) ani de la data intrării în vigoare a prezentului proiect de lege.

Pentru monitorizarea impactului reglementării se vor solicita informațiile relevante deținute de Oficiul Avocatului Poporului, se va evalua numărul de persoane instruite, indicele cunoașterii drepturilor de către populație, dar și încrederea cetățenilor în instituțiile statului.

6. Consultarea

a) Identificați principalele părți (grupuri) interesate în intervenția propusă

- Oficiul Avocatului Poporului;
- Cancelaria de Stat;
- Consiliul Superior al Magistraturii;
- Ministerul Finanțelor;
- Ministerul Educației și Cercetării;
- Procuratura Generală;

- A.O. „Centrul de Resurse Juridice din Moldova”;
- Consiliul pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurarea Egalității;
- A.O. „Centrul Parteneriat pentru Dezvoltare”;
- A.O. „Promo-LEX”;
- A.O. „Institutul pentru Politici și Reforme Europene”;
- A.O. „Institutul pentru Drepturile Omului din Moldova”;
- Oficiul Națiunilor Unite pentru Drepturile Omului în Moldova.

b) Explicați succint cum (prin ce metode) s-a asigurat consultarea adecvată a părților

Potrivit Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative, prezentul proiect de lege urmează a fi consultat și avizat cu instituțiile statului, dar și cu participarea în format larg a societății civile cu competențe în domeniul drepturilor omului.

c) Expuneți succint poziția fiecărei entități consultate față de documentul de analiză a impactului și/sau intervenția propusă (se expune poziția a cel puțin unui exponent din fiecare grup de interese identificat)

Analiza de impact în procesul de fundamentare a proiectului de lege în discuție a fost avizată cu Ministerul Finanțelor pe marginea cheltuielilor bugetare necesare eventualei constituirii a unui centru de instruire în domeniul drepturilor omului, dar și cu Cancelaria de Stat în partea ce vizează lichidarea funcțiilor de adjuncți ai avocatului poporului.

Ministerul Finanțelor a propus excluderea prevederilor ce se referă la posibilitatea creării Centrului de instruire în domeniul drepturilor omului invocând necesitatea existenței unei politici bugetare prudente cu referire la criza pandemică și criza din domeniul agriculturii. De asemenea Ministerul Finanțelor în avizul său a recomandat în calitate de măsură alternativă creării Centrului de instruire în domeniul drepturilor omului utilizarea de către Oficiul Avocatului Poporului a resurselor deja existente în domeniul instruirii, cum sunt cele oferite de Ministerul Educației, Culturii și Cercetării, Centrul de Instruire a Avocaților din cadrul Uniunii Avocaților din Republica Moldova.

Cancelaria de Stat a menționat că din perspectiva oportunității creării Centrului de instruire în domeniul drepturilor omului nu este justificată din moment ce există Direcția promovarea drepturilor omului și comunicare în cadrul Oficiului Avocatului Poporului.

Anexă

Tabel pentru identificarea impacturilor

Categoriile de impact	Punctaj atribuit		
	Opțiunea propusă	Opțiunea alternativă 1	Opțiunea alternativă 2
Economic			
costurile desfășurării afacerilor	0	0	
povara administrativă	0	0	
fluxurile comerciale și investiționale	0	0	
competitivitatea afacerilor	0	0	
activitatea diferitor categorii de întreprinderi mici și mijlocii	0	0	
concurența pe piață	0	0	
activitatea de inovare și cercetare	0	0	
veniturile și cheltuielile publice	-1	0	
cadrul instituțional al autorităților publice	0	0	
alegerea, calitatea și prețurile pentru consumatori	0	0	
bunăstarea gospodăriilor casnice și a cetățenilor	2	0	
situația social-economică în anumite regiuni	1	0	
situația macroeconomică	0	0	

alte aspecte economice	0	0	
gradul de ocupare a forței de muncă	0	0	
nivelul de salarizare	0	0	
condițiile și organizarea muncii	0	0	
sănătatea și securitatea muncii	0	0	
formarea profesională	3	1	
inegalitatea și distribuția veniturilor	0	0	
nivelul veniturilor populației	0	0	
nivelul sărăciei	0	0	
accesul la bunuri și servicii de bază, în special pentru persoanele social-vulnerabile	3	0	
diversitatea culturală și lingvistică	2	0	
partidele politice și organizațiile civice	2	0	
sănătatea publică, inclusiv mortalitatea și morbiditatea	0	0	
modul sănătos de viață al populației	0	0	
nivelul criminalității și securității publice	1	0	
accesul și calitatea serviciilor de protecție socială	3	0	
accesul și calitatea serviciilor educaționale	3	0	
accesul și calitatea serviciilor medicale	3	0	
accesul și calitatea serviciilor publice administrative	3	0	
nivelul și calitatea educației populației	3	1	
conservarea patrimoniului cultural	2	0	
accesul populației la resurse culturale și participarea în manifestații culturale	1	0	
accesul și participarea populației în activități sportive	0	0	
discriminarea	3	0	
alte aspecte sociale	1	0	
clima, inclusiv emisiile gazelor cu efect de seră și celor care afectează stratul de ozon	0	0	
calitatea aerului	0	0	
calitatea și cantitatea apei și resurselor acvatice, inclusiv a apei potabile și de alt gen	0	0	
biodiversitatea	0	0	
flora	0	0	
fauna	0	0	
peisajele naturale	0	0	
starea și resursele solului	0	0	
producerea și reciclarea deșeurilor	0	0	
utilizarea eficientă a resurselor regenerabile și neregenerabile	0	0	
consumul și producția durabilă	0	0	
intensitatea energetică	0	0	
eficiența și performanța energetică	0	0	

bunăstarea animalelor	0	0	
riscuri majore pentru mediu (incendii, explozii, accidente etc.)	0	0	
utilizarea terenurilor	0	0	
alte aspecte de mediu	0	0	

Tabelul se completează cu note de la -3 la +3, în drept cu fiecare categorie de impact, pentru fiecare opțiune analizată, unde variația între -3 și -1 reprezintă impacturi negative (costuri), iar variația între 1 și 3 – impacturi pozitive (beneficii) pentru categoriile de impact analizate. Nota 0 reprezintă lipsa impacturilor. Valoarea acordată corespunde cu intensitatea impactului (1 – minor, 2 – mediu, 3 – major) față de situația din opțiunea „a nu face nimic”, în comparație cu situația din alte opțiuni și alte categorii de impact. Impacturile identificate prin acest tabel se descriu pe larg, cu argumentarea punctajului acordat, inclusiv prin date cuantificate, în compartimentul 4 din Formular, lit. b¹) și, după caz, b²), privind analiza impacturilor opțiunilor.

Anexe

Proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative;
Nota informativă a proiectului;
Avizul Ministerului Finanțelor;
Avizul Cancelariei de Stat.



CANCELARIA DE STAT A REPUBLICII MOLDOVA

Nr. 29-01-6824

Chișinău

31 iulie 2020

Digitally signed by Iaconi Liliana
Date: 2020.07.31 13:45:45 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Ministerul Justiției

Urmare a examinării analizei de impact asupra proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative (modificarea Legii nr. 52/2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul) și a Legii nr. 164/2015 pentru aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Oficiului Avocatului Poporului), comunicăm următoarele.

Analiza de impact relevă asupra necesității creării în cadrul Oficiului Avocatului Poporului a Centrului de instruire în domeniul drepturilor omului și a reducerii funcțiilor de adjuncți ai Avocatului Poporului. Obiectivele urmărite potrivit analizei de impact constau în menținerea statutului A obținut în cadrul ultimei evaluări a Oficiului Avocatului Poporului, creșterea numărului de persoane instruite care își cunosc drepturile fundamentale în Republica Moldova și își revendică drepturile încălcate, ridicarea nivelului de cultură juridică a populației Republicii Moldova în special din mediul rural, reducerea nivelului de încălcare a drepturilor omului în rândul persoanelor din categoriile de risc, creșterea gradului de satisfacție al persoanelor ce se adresează la Oficiul Avocatului Poporului, corespunderea necesităților Oficiului Avocatului Poporului conform standardelor stipulate de Principiile de la Paris și creșterea vizibilității Oficiului Avocatului Poporului în misiunea de asigurare a egalității tuturor persoanelor și respectării drepturilor tuturor persoanelor de către instituțiile statului.

În acest scop, potrivit analizei de impact, crearea Centrului de instruire în domeniul drepturilor omului va fi posibilă peste câțiva ani, fiind necesar să se aloce potrivit estimărilor experților, suplimentar, pentru primul an de activitate al Centrului – **2308000.00 lei**: resurse umane - 312 mii lei; expertiză/onorarii pentru elaborarea cursului de bază și a 5 cursuri tematice - 560 mii lei; realizarea activităților de instruire 550 mii lei; procurare echipament - 390 mii lei; servicii (transport, chirie oficiu, elaborare pagina web, comunicații, mentenanță oficiu) 496 mii lei.

Evaluarea impactului trebuie să înceapă în faza inițială a procesului pentru a obține rezultate la timp și pentru a influența deciziile înainte ca acestea să fie adoptate. Din perspectiva oportunității, nu este suficient de argumentată necesitatea creării Centrului de instruire în domeniul drepturilor omului din moment ce există ***Direcția promovarea***

Casa Guvernului,
MD-2033, Chișinău,
Republica Moldova

Telefon:
+ 373 22 250 104

Fax:
+ 373 22 242 696

E-mail:
cancelaria@gov.md

drepturilor omului și comunicare. Aceasta, alături de alte subdiviziuni structurale ale **Oficiului Avocatului Poporului, cu un efectiv-limită de 65 unități de personal,** conform atribuțiilor, familiarizează societatea cu mecanismele de apărare a drepturilor și libertăților omului, contribuie la consolidarea educației în domeniul drepturilor și libertăților omului și la instruirea grupurilor profesionale în acest domeniu, participă la elaborarea programelor educaționale formale și nonformale în domeniul drepturilor și libertăților omului, elaborează și diseminează materiale informative despre drepturile și libertățile omului.

Din perspectiva proporționalității, alocarea sumei de 2 308 000.00 lei în calitate de resurse estimate a fi investite în primul an, trebuie să demonstreze necesitatea și să corespundă avantajelor obținute ca urmare a implementării reușite a proiectului, iar la acest capitol, analiza de impact trebuie să conțină date exacte, măsurabile și proporționale în raport cu cheltuielile estimate.

Cu referire la evaluarea sistematică și cuprinzătoare, în anumite cazuri, cea mai mare parte a datelor necesare cu privire la anumite situații pot proveni din statistici, rapoarte realizate de analiști, experiența internațională la subiect sau din alte surse de informații. Totodată, informațiile expuse în analiză urmează a fi cu trimiteri exprese, iar evaluarea trebuie să ia în calcul orice posibil impact, inclusiv în cazul creării Centrului de instruire în domeniul drepturilor omului și să aducă argumente clare referitor la plusvaloarea acestuia pe termen lung și scurt.

Evaluarea trebuie să fie consultativă și cât se poate de precisă, ținând cont de constrângerile bugetare, să valorifice la maximum datele cantitative și metodele de evaluare corespunzătoare pentru a asigura obiectivitate și comparabilitate, să aibă la bază informații obținute prin sondaje și consultări cu toți partenerii implicați în proces. Acest lucru asigură o bună colectare a datelor, verificarea corectitudinii concluziilor, precum și obținerea unor informații suplimentare cu privire la acțiunile necesare pe durata procesului de implementare a proiectului.

La acest capitol, autorul nu a plasat pe pagina sa oficială analiza de impact și proiectul de lege. Lipsa acestora face dificilă implicarea cetățenilor și organizațiilor interesate, care doresc formularea unor concluzii în baza unor informații suficiente prin înțelegerea întregului proces de formulare și beneficierea de opțiuni bine argumentate în vederea stabilirii unei soluții, generând nerespectarea normelor pct. 11 subpct. 3) din Metodologia de analiză a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 23/2019.

Până la înregistrarea proiectului de hotărâre a Guvernului de către Cancelaria de Stat, Analiza de impact asupra acestuia a fost remisă și urmează a fi consultată prealabil cu Ministerul Finanțelor.

Secretar general al Guvernului

Liliana IACONI



MD-2005, mun. Chișinău, str. Constantin Tănase, 7
www.mf.gov.md, tel. (022) 26-26-00, fax (022) 26-25-17

22.08.2020 nr. 04-06/401
La nr. _____

Ministerul Justiției
secretariat@justice.gov.md

Ministerul Finanțelor, la solicitarea Ministerului Justiției nr.03/5489 din 27.07.2020, a examinat proiectul de lege privind modificarea unor acte normative și comunică următoarele.

1) Art.I din proiectul de lege privind modificarea Codului contravențional nr.218/2008.

În conformitate cu art.385 din Codul contravențional:

(1) Agentul constatat este reprezentantul autorității publice care soluționează, în limitele competenței sale, cauza contravențională în modul prevăzut de prezentul cod.

(2) Este desemnat ca agent constatat funcționarul din autoritățile indicate la art.400-423¹⁰, împuternicit cu atribuții de constatare a contravenției și/sau de sancționare.

Astfel, întru atribuirea competenței Avocatului Poporului să constate abaterile contravenționale prevăzute la art.320 din Codul contravențional, urmează să fie modificat și art.389 din Codul contravențional, în sensul extinderii normei și asupra art.423¹².

2) Art. IV din proiectul de lege privind modificarea Legii nr.52/2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul).

La pct.19, se propune de exclus art.28 alin.(3) privind instituirea Centrului de instruire în domeniul drepturilor omului reieșind din următoarele.

Crearea Centrului în cadrul Oficiului Avocatului Poporului presupune costuri suplimentare pentru bugetul de stat estimate la 2,3 mil. lei anual (inclusiv cheltuieli de personal 0,3 mil. lei), ceea ce în situația actuală de criză pandemică și în agricultură este greu de realizat. Perspectiva evoluției parametrilor bugetari pe termen mediu impune o abordare mai prudentă în alocarea resurselor financiare disponibile, accentul fiind pus pentru programele bugetare deja existente. În acest context, comunicăm că Oficiul Avocatului Poporului ar putea contribui la informarea cetățenilor în domeniul drepturilor omului, eventual inclusiv prin atragerea surselor externe de la partenerii de dezvoltare în scopul implementării diferitor proiecte în acest domeniu.

Considerăm că instituirea Centrului vizat nu este argumentată, în condițiile existenței unor instituții de învățământ care actualmente organizează astfel de instruiți în domeniul drepturilor omului (ex: Academia de poliție „Stefan cel Mare”, care organizează și realizează activități de instruire continuă a polițiștilor și în domeniul respectiv). Anumite instruiți pot fi organizate și în cadrul Centrului de Instruire a Avocaților din cadrul Uniunii Avocaților din Republica Moldova, etc.

De asemenea, urmează să fie luate în considerare toate platformele existente de informare a cetățenilor, precum și formularea propunerilor Ministerului Educației, Culturii și Cercetării pentru predarea programelor în domeniul drepturilor omului în școli, universități, centre de pregătire cu profil educațional.

În partea ce ține de instruirea grupurilor-țintă de profesioniști, o soluție ar putea fi și organizarea cursurilor de instruire on-line, inclusiv prin intermediul platformei guvernamentale de instruire la distanță E-learning.

Astfel, luând în considerare faptul că nu au fost respectate prevederile art.131 din Constituția Republicii Moldova, precum și prevederile art.17, alin.(2) din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014, care stabilesc că pe parcursul anului bugetar nu pot fi puse în aplicare decizii, care duc la majorarea cheltuielilor, dacă impactul acestora nu este prevăzut în buget, propunerea autorului nu se susține.

Totodată, reieșind din condițiile unei bugetări prudente, legate de specificul anului curent, este inadmisibilă asumarea unor angajamente noi ce vor spori numărul unităților de personal, și respectiv a cheltuielilor de personal, indicatori care nu au fost estimați de către autor.

3) La pct.27, privind modificarea art.37 se propune de exclus, deoarece procedura propriu-zisă de formare a bugetului de stat este reglementată de Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014, prin care sunt stabilite principiile, regulile și procedurile unice de elaborare, aprobare și executare a bugetelor pentru toate autoritățile bugetare.

4) Referitor la analiza de impact în procesul de fundamentare a proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative, menționăm următoarele.

La pct.3 lit.c), prin prisma celor expuse anterior, considerăm necesară analizarea opțiunii alternative, care ar permite informarea cetățenilor în domeniul drepturilor omului din contul resurselor existente ale Oficiului Avocatul Poporului, inclusiv prin implementarea proiectelor finanțate din surse externe și altor platforme disponibile.

La pct.5 lit.a), nu este expusă o informație detaliată referitor la ajustările ce se impun în cadrul normativ în vigoare, inclusiv statutul juridic al Centrului de instruire în domeniul drepturilor omului propus pentru creare.

**Viceprim-ministru,
Ministru al Finanțelor**



Serghei PUȘCUȚA