 

|  |
| --- |
| **CHIŞINĂU**  **27.01.2015** |

|  |
| --- |
|  |
| **STUDIU PRIVIND EFICENŢA EXPERTIZEI PROIECTELOR DE ACTE NORMATIVE DIN PERSPECTIVA DREPTURILOR OMULUI** |
|  |

Acest Studiu a fost realizat în cadrul Proiectului „Armonizarea legislaţiei la standardele internaţionale în domeniul drepturilor omului”, implementat de Centrul de Analiză şi Prevenire a Corupţiei, cu suportul Apărătorilor Drepturilor Civile din Suedia.

Experţii CAPC care au contribuit prin activitatea lor de expertiză a proiectelor actelor legislative la întocmirea Studiului:

BOSTAN Galina

BÎCU Adelina

BESCHIERU Ion

BUDECI Vitalie

IONITA Lilia

IUDIN Gheorghe

JIGAU Radu

KALUGHIN Mariana

PAGONI Domnita

PAVLOV Steluta

PIRVAN Viorel

RUSU Iulian

UTICA Oleg

ZAMA Vitalie

Toate drepturile sunt rezervate Asociaţiei Obşteşti „Centrul de Analiză şi Prevenire a Corupţiei” (CAPC). Opiniile expuse în aceasta lucrare aparţin autorilor şi nu reflectă în mod obligatoriu punctul de vedere oficial al Apărătorilor Drepturilor Civile din Suedia.

# CUPRINS:

[LISTA ABREVIERILOR: 5](#_Toc409790609)

[I. CONSIDERAŢII GENERALE 6](#_Toc409790610)

[I.1. Premisele expertizei legislaţiei din perspectiva drepturilor omului 6](#_Toc409790611)

[I.2. Proiectul „Armonizarea legislaţiei la standardele internaţionale în domeniul drepturilor omului” 7](#_Toc409790612)

[II. INSTRUMENTELE DE EFECTUARE A EXPERTIZEI LEGISLAŢIEI DIN PERSPECTIVA DREPTURILOR OMULUI 7](#_Toc409790613)

[II.1. Ghidul pentru efectuarea expertizei vulnerabilităţii proiectelor de acte normative prin prisma drepturilor omului şi egalităţii gender 8](#_Toc409790614)

[II.2. E-template de efectuare a expertizei legislaţiei din perspectiva drepturilor omului 9](#_Toc409790615)

[III. MONITORIZAREA PROCESULUI DE CREAŢIE LEGISLATIVĂ DIN PERSPECTIVA DREPTURILOR OMULUI 11](#_Toc409790616)

[III.1. Eşantionul de realizare a Studiului 12](#_Toc409790617)

[III.2. Proiecte de acte normative vs. domenii de expertiză 12](#_Toc409790618)

[III.3. Proiecte de acte normative vs. tipul actului legislativ 13](#_Toc409790619)

[III.4. Autorii iniţiativelor legislative 14](#_Toc409790620)

[III.5. Argumentarea promovării proiectelor de legi 15](#_Toc409790621)

[III.6. Respectarea principiilor transparenţei, participării şi responsabilizării 17](#_Toc409790622)

[III.6.1. Principiul transparenţei 18](#_Toc409790623)

[III.6.2. Principiul participării 19](#_Toc409790624)

[III.6.3. Principiul responsabilizării 21](#_Toc409790625)

[III.7. Proiectele de legi vs. drepturile omului reglementate de Constituţia RM 23](#_Toc409790626)

[III.7.1. Drepturi şi libertăţi individuale 23](#_Toc409790627)

[III.7.2. Drepturile şi libertăţile social-economice 24](#_Toc409790628)

[III.7.3. Drepturile şi libertăţile civile şi politice 24](#_Toc409790629)

[III.7.4. Drepturile şi libertăţile culturale 24](#_Toc409790630)

[III.7.5. Drepturile garanţii 25](#_Toc409790631)

[III.8. Impactul gender al proiectelor de legi 25](#_Toc409790632)

[CAPITOLUL IV. FACTORII DE VULNERABILITATE ÎN PROIECTELE DE LEGI EXPERTIZATE 27](#_Toc409790633)

[IV.1. Răspîndirea factorilor de vulnerabilitate în proiectele de legi şi eficienţa obiecţiilor formulate 27](#_Toc409790634)

[IV.2. Prevederi care încalcă drepturile/libertăţile 29](#_Toc409790635)

[IV.3. Omisiune/ignorare a drepturilor/libertăţilor 30](#_Toc409790636)

[IV.4. Prevederi necorespunzătoare jurisprudenţei CtEDO 32](#_Toc409790637)

[IV.5. Prevederi care limitează drepturile/libertăţile 34](#_Toc409790638)

[IV.6. Prevederi necorespunzătoare normelor constituţionale 36](#_Toc409790639)

[IV.7. Prevederi necorespunzătoare normelor din legislaţia corelativă 38](#_Toc409790640)

[IV.8. Prevederi necorespunzătoare standardelor internaţionale 39](#_Toc409790642)

[IV.9. Prevederi necorespunzătoare jurisprudenţei Curţii Constituţionale 40](#_Toc409790643)

[IV.10. Prevederi discriminatorii 42](#_Toc409790644)

[CONCLUZII 44](#_Toc409790646)

# LISTA ABREVIERILOR:

|  |  |
| --- | --- |
| Centrul de Analiză şi Prevenire a Corupţiei | CAPC |
| E-template de efectuare a expertizei legislaţiei din perspectiva drepturilor omului | E-template |
| Ghidul pentru efectuarea expertizei vulnerabilităţii proiectelor de acte normative prin prisma drepturilor omului şi egalităţii gender (în continuare - Ghidul) | Ghidul |
| Curtea Europeană a Drepturilor Omului | CtEDO |
| Monitorul Oficial | MO |
| Legea 780 – XV din 27.12.2001 privind actele legislative | Legea privind actele legislative |

# I. CONSIDERAŢII GENERALE

Studiul privind eficienţa expertizei legislaţiei din perspectiva drepturilor omului constituie o generalizare a activităţii Centrului de Analiză şi Prevenire a Corupţiei în acest domeniu, desfăşurată cu sprijinul Apărătorilor Drepturilor Civile din Suedia, în cadrul a trei proiecte consecutive, desfăşurate pe parcursul unui an şi jumătate: “Crearea instrumentelor pentru efectuarea expertizei legislaţiei din perspective drepturilor omului şi egalităţii gender”; "Expertiza vulnerabilităţii actelor normative prin prisma drepturilor omului" şi „Armonizarea legislaţiei la standardele internaţionale în domeniul drepturilor omului”.

În Capitolul I sunt prezentate de o manieră succintă premisele şi etapele efectuării expertizei proiectelor actelor normative din perspectiva drepturilor omului.

# I.1 Premisele expertizei legislaţiei din perspectiva drepturilor omului

De la proclamarea independenţei, Republica Moldova a ratificat şi a aderat la multiple instrumente internaţionale, consacrate drepturilor fundamentale ale omului. În acest fel, ţara noastră s-a angajat să asigure respectarea drepturilor omului – valoarea supremă a statului de drept, iar angajamentele asumate la nivel internaţional urmează a fi valorificate la nivel naţional, prin adoptarea unui cadru legal corespunzător.

Deşi respectarea drepturilor omului în Republica Moldova este monitorizată constant de structurile internaţionale, instituţiile publice şi societatea civilă la nivel naţional, iar autorităţile publice afirmă că drepturile omului din ţara noastră sînt asigurate, rapoartele externe de monitorizare, dar şi hotărîrile Curţii Europene pentru Drepturile Omului, constată frecvent limitarea şi/sau lezarea drepturilor fundamentale ale persoanei. Există multiple cauze a acestei stări de lucruri, printre care şi imperfecţiunea legislaţiei.[[1]](#footnote-1)

Avînd la bază aceste motive, CAPC a iniţiat expertiza legislaţiei din perspectiva drepturilor omului, care este realizată, potrivit unui model deja testat de CAPC – expertiza coruptibilităţii legislaţiei.

Principalele precondiţii pentru implementarea expertizei legislaţiei din perspectiva drepturilor omului sînt:

* Legea nr. 239-XVI  din  13.11.2008 privind transparenţa în procesul decisional;
* Concepţia privind cooperarea dintre Parlament şi societatea civilă (aprobată prin Hotărîrea Parlamentului nr.373-XVI din 29.12.2005);
* Plasarea de către Parlament a proiectelor de legi pe site-ul [www.parlament.md](http://www.parlament.md);
* Experienţa CAPC, începînd cu anul 2006, de cooperarea cu Parlamentul Republicii Moldova în domeniul efectuării expertizei coruptibilităţii legislaţiei.

Expertiza legislaţiei din perspectiva drepturilor oferă un şir de avantaje, printre care:

* identificarea şi eliminarea cauzelor de ordin legislativ-normativ, care favorizează apariţia, perpetuarea sau creşterea situaţiilor de încălcare a drepturilor omului, inclusiv egalităţii gender;
* asigurarea monitoring-ului real si permanent al societăţii civile asupra procesului legislativ în Republica Moldova şi implicarea exponenţilor societăţii civile în acest proces, prin furnizarea expertizei calificate;
* informarea publicului larg despre conţinutul proiectelor de legi şi mediatizarea proiectelor de legi discriminatorii.

# I.2 Proiectul „Armonizarea legislaţiei la standardele internaţionale în domeniul drepturilor omului”

Efectuarea expertizei proiectelor actelor normative din perspectiva drepturilor omului a fost realizată de CAPC, cu sprijinul Apărătorilor Drepturilor Civile din Suedia, în două etape:

*I etapă*: crearea intrumentelor necesare pentru efectuarea expertizei proiectelor actelor normative din perspectiva drepturilor omului:

În cadrul acestei etape, în perioada 1 noiembrie 2012 – 31 ianuarie 2013, CAPC a implementat proiectul “Crearea instrumentelor pentru efectuarea expertizei legislaţiei din perspective drepturilor omului şi egalităţii gender” şi a elaborat:

* Ghidul privind efectuarea expertizei legislaţiei prin prisma drepturilor omului şi egalităţii gender;
* E-template-ul privind efectuarea expertizei legislaţiei prin prisma drepturilor omului şi egalităţii gender.

*II etapă*: efectuarea expertizei proiectelor actelor normative din perspectiva drepturilor omului, în cadrul căreia au fost implementate 2 proiecte:

* proiectul "*Expertiza vulnerabilităţii actelor normative prin prisma drepturilor omului*", implementat în perioada 1 iunie 2013 – 31 decembrie 2013; şi
* proiectul „*Armonizarea legislaţiei la standardele internaţionale în domeniul drepturilor omului*”, implementat în perioada 2 ianuarie 2014 – 31 decembrie 2014.

Activităţile proiectului „*Armonizarea legislaţiei la standardele internaţionale în domeniul drepturilor omului*” (similarea activităţilor proiectului"*Expertiza vulnerabilităţii actelor normative prin prisma drepturilor omului*") includ: efectuarea expertizei proiectelor de acte normative prin prisma drepturilor omului; mediatizarea rezultatelor expertizei prin intermediul conferințelor şi comunicatelor de presă.

Implementarea proiectului este realizată de către 2 coordonatori de proiect şi 13 experţi, specializaţi pe următoarele domenii de expertiză: justiţie şi afaceri interne, drepturile şi libertăţile omului; economie şi comerţ; buget şi finanţe; educaţie, cultură, culte şi mass-media; legislaţia muncii, asigurarea socială şi ocrotirea sănătăţii.

# II. INSTRUMENTELE DE EFECTUARE A EXPERTIZEI LEGISLAŢIEI DIN PERSPECTIVA DREPTURILOR OMULUI

Acest capitol descrie instrumentele de efectuare a expertizei legislaţiei din perspectiva drepturilor omului: Ghidul pentru efectuarea expertizei vulnerabilităţii proiectelor de acte normative prin prisma drepturilor omului şi egalităţii gender (secţiunea II.1) şi e-template-ul de efectuare a expertizei legislaţiei din perspectiva drepturilor omului (secţiunea II.2).

# II.1 Ghidul pentru efectuarea expertizei vulnerabilităţii proiectelor de acte normative prin prisma drepturilor omului şi egalităţii gender

Ghidul pentru efectuarea expertizei vulnerabilităţii proiectelor de acte normative prin prisma drepturilor omului şi egalităţii gender (în continuare - Ghidul) a fost elaborat de un grup de experţi ai CAPC.

Acesta, potrivit autorilor, reprezintă un prim pas în instituirea unui set de standarde minime, aplicabile procesului de conceptualizare, elaborare şi promovare a proiectelor de acte normative şi care urmează să contribuie la: asigurarea corespunderii normelor cu standardele privind drepturile omului, inclusiv egalitatea gender, naţionale şi internaţionale; prevenirea apariţiei şi/sau identificarea factorilor de vulnerabilitate care duc sau pot duce la încălcarea/limitarea/ignorarea drepturilor omului/egalităţii gender, precum şi prevenirea sau diminuarea posibilelor efecte negative ale acestora; prevenirea condamnării Republicii Moldova de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului.

Expertiza proiectelor de acte normative prin prisma drepturilor omului şi egalităţii gender, în baza Ghidului, poate fi efectuată atît în privinţa proiectelor actelor normative de bază, cît şi în privinţa proiectelor de acte normative de modificare, completare sau abrogare. Ghidul poate fi aplicat şi în procesul de expertizare a actelor normative în vigoare.

Din punct de vedere structural, Ghidul conţine două capitole. Primul capitol, întitulat „Dispoziţii generale” oferă o descriere a celor mai importante noţiuni şi definiţii utilizate, aplicabile procesului de efectuare a expertizei vulnerabilităţii proiectelor de acte normative prin prisma drepturilor omului şi egalităţii gender (*secţiunea 1*), o analiză a reglementărilor de bază din legislaţia naţională, care consacră drepturile omului, inclusiv principiul egalităţii gender (*secţiunea 2*), o descriere concisă a principalelor acte internaţionale relevante (*secţiunea 3*), o analiză a rolului şi impactului jurisprudenţei Curţii Europene a Drepturilor Omului (*secţiunea 4*), precum şi unele repere teoretice (*secţiunea 5*).

Ce de al doilea capitol, întitulat «Expertiza vulnerabilităţii proiectelor de acte normative prin prisma drepturilor omului şi egalităţii gender» se referă la: scopul şi obiectivele expertizei vulnerabilităţii (secţiunea 1); etapele expertizei (secţiunea 2); condiţiile pe care trebuie să le întrunească raportul de expertiză (secţiunea 3).

Ghidul stabileşte următorul scop principal al expertizei:

* contribuirea la armonizarea noilor reglementări adoptate/emise de autorităţile publice cu standardele în domeniul drepturilor omului şi egalităţii gender;
* neadmiterea limitării, încălcării sau omiterii drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale omului;
* urmărirea asigurării respectării egalităţii gender în noile reglementări.

Scopul secundar al expertizei vizează dezvoltarea şi înţelegerea protecţiei drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale omului prin prisma jurisprudenţei Curţii Constituţionale şi a Jurisprudenţei CtEDO.

De menţionat că în cadrul expertizei, normele proiectului de act normativ se raportează la normele constituţionale, care consacră şi garantează drepturile şi libertăţile fundamentale ale omului.

Ghidul stabileşte următoarele obiective ale expertizei:

* identificarea prevederilor care contravin sau corespund insuficient standardelor în domeniul drepturilor omului şi egalităţii gender;
* identificarea factorilor de vulnerabilitate;
* elaborarea recomandărilor pentru excluderea sau diminuarea eventualelor efecte ale factorilor de vulnerabilitate.

Potrivit Ghidului, expertiza implică realizarea următoarelor activităţi, organizate în trei etape:

**Evaluarea generală a proiectului**

*Analiza scopului proiectului şi a notei informative;*

*Verificarea respectării principiului transparenţei;*

*Verificarea respectării principiului participării;*

*Verificarea respectării principiului responsabilizării.*

**Evaluarea în fond a proiectului**

*Specificarea domeniului de reglementare;*

*Analiza nivelului de corespundere a proiectului standardelor în domeniul drepturilor omului şi egalităţii gender;*

*Analiza nivelului de corespundere a proiectului jurisprudenţei Curţii Constituţionale şi jurisprudenţei CtEDO;*

*Analiza eventualului impact al proiectului;*

*Identificarea factorilor de vulnerabilitate;*

**Formularea concluziilor**

*Generalizarea constatărilor expertului urmare a evaluării generale şi de fond a proiectului*

# II.2 E-template de efectuare a expertizei legislaţiei din perspectiva drepturilor omului

E-template de efectuare a expertizei legislaţiei din perspectiva drepturilor omului (în continuare e-template) a fost elaborat reieşind din necesităţile experţilor CAPC şi logica Ghidului pentru efectuarea expertizei vulnerabilităţii proiectelor de acte normative prin prisma drepturilor omului şi egalităţii gender, fiind sistematizate într-o schemă model toate elementele conţinute în Ghid.

În procesul de elaborare a e-template s-a ţinut cont de următoarele cerinţe pe care acesta le întruneşte:

* posibilitatea experţilor de a efectua expertiza actelor normative la distanţă;
* posibilitatea redactării unei expertize de către mai mulţi experţi;
* ţinerea statisticii la zi privind numărul şi tipul exact al recomandărilor de ajustare a legislaţiei Republicii Moldova la exigenţele drepturilor omului şi egalităţii gender;
* ţinerea statisticii la zi privind eficienţa recomandărilor de ajustare a legislaţiei Republicii Moldova la exigenţele drepturilor omului şi egalităţii gender;
* asigurarea calităţii înalte şi uniforme a conţinutului rapoartelor;
* monitorizarea de către responsabilul de redactare/aprobare a rapoartelor a volumului de lucru a tuturor experţilor, a obiecţiilor şi eficienţei acestora;
* postarea automată pe web site a rapoartelor de expertiză a legislaţiei, chiar din ziua aprobării lor de către administrator;
* posibilitatea perfecţionării (revizuirii) template-ului electronic în conformitatea cu evoluţia standardelor în domeniul drepturilor omului şi egalităţii gender.

Template-ul este plasat în sistemul informaţional intern al CAPC. Atît în template-ul propriu-zis, cît şi pe raportale de expertiză a CAPC, care vor fi proiectate pe site apare logo-ul organizaţiei finanţatoare.

E-template are două niveluri de acces:

*a) Nivelul de acces de administrator*

Nivelul de acces al administratorului permite: administrarea proiectelor de legi; administrarea rapoartelor de expertiză; vizualizarea statisticii; administrarea utilizatorilor (experţilor); administrarea recomandărilor formulate; administrarea autorilor nemijlociţi; administrarea finanţatorilor.

Sistemul generează date statistice referitoare la: statutul proiectelor expertizate; volumul de lucru al fiecărui expert; autorii iniţiativelor legislative; autorii nemijlociţi ai tuturor proiectelor supuse expertizei; gradul de argumentare a proiectelor supuse expertizei; respectarea principiilor transparenţei, participării, responsabilizării; drepturile şi libertăţile individuale; drepturile şi libertăţile social-economice; drepturile şi libertăţile social-politice; drepturile şi libertăţile culturale; nivelul de corespundere a proiectului normelor constituţionale, legislaţiei corelative, jurisprudenţei Curţii Constituţionale şi CEDO; impactul proiectului prin prisma drepturilor omului şi prin prisma gender.

Toate datele statistice pot fi sortate după următoarele criterii: perioade de timp; experţii care au întocmit rapoartele de expertiză; tipul şi statutul proiectelor de acte expertizate; autorii proiectelor.

*b) Nivelul de acces de expert*

Pentru a accesa sistemul e-template, expertul introduce în browser adresa sistemului (de ex.: <http://gender.capc.md/>). După ce va apare pagina de login, expertul introduce login-ul si parola sa. Nivelul de acces al expertului permite gestionarea propriei activităţi pe marginea: proiectelor de legi; rapoartelor de expertiză.

Algoritmul efectuării expertizei a inclus 4 compartimente principale, pe care le conţin toate Rapoartele de expertiză din perspectiva drepturilor omului şi egalităţii gender, elaborate de CAPC:

A.Evaluarea generală

B.Evaluarea de fond a proiectului de act normativ

C.Analiza detaliată a textului proiectului

D.Concluzii

În cadrul primului compartiment ”Evaluarea generală” algoritmul a rînduit următoarele elemente, care trebuie specificate în mod obligatoriu de către expert: autorul proiectului (cu posibilitatea selectării unei anumite opţiuni); categoria actului (cu posibilitatea selectării unei anumite opţiuni); scopul actului; nota informativă (cu posibilitatea selectării unei anumite opţiuni); sfera de reglementare a proiectului corespondentă unui anumit drept (cu posibilitatea selectării unei anumite opţiuni).

În cel de al doilea compartiment, întitulat ”Evaluarea de fond a proiectului de act normativ”, algoritmul a inclus obligaţia expertului de verificare a corespunderii proiectului de lege:

* principiilor transparenţei, participării şi responsabilizării (prin oferirea unui răspuns precis la nişte criterii determinate);
* normelor constituţionale;
* legislaţiei corelative;
* standardelor internaţionale;
* jurisprudenţei Curţii Constituţionale;
* jurisprudenţei CEDO.

Totodată, în cel de al doilea compartiment, expertul trebuie:

să aprecieze impactul proiectului prin prisma drepturilor omului, bifînd una din următoarele opţiuni – proiectul limitează sau încalcă sau omite/ignoră sau respectă drepturile/libertăţile;

să aprecieze impactul gender al proiectului, bifînd una din următoarele opţiuni - proiectul este gender sensibil sau gender neutru sau gender orientat sau este discriminatoriu sau gender asimetric sau nu stabileşte şanse egale pentru bărbaţi şi femei sau există necesitatea prevederii acţiunilor afirmative.

Al treilea compartiment, întitulat «Analiza detaliată a textului proiectului» a fost consacrat analizei detaliate a textului proiectului şi a inclus: numărul şi textul normei cu privire la care este formulată obiecţia; obiecţia propriu-zisă, factorii de vulnerabilitate (expertul selectează factorii dintr-o listă prestabilită); recomandarea formulată de către expert. La elaborarea algoritmului acestui compartiment s-a ţinut cont şi de posibilitatea lărgirii listei factorilor de vulnerabilitate.

În cel de al patrulea compartiment ”Concluzii”, algoritmul a stabilit obligativitatea formulării de către expert a concluziilor de o manieră precisă.

# III. MONITORIZAREA PROCESULUI DE CREAŢIE LEGISLATIVĂ DIN PERSPECTIVA DREPTURILOR OMULUI

Acest capitol, după o scurtă introducere privind eşantionul de realizare a Studiului, prezintă principalele constatări făcute de experţii CAPC în procesul efectuării expertizei legislaţiei din perspectiva drepturilor omului: analiza proiectelor prin prisma domeniilor de expertiză, tipului actului legislativ şi a autorilor iniţiativelor legislative (secţiunile III.2 – III.4); gradul de argumentare a promovării proiectelor de legi (secţiunea III.5); respectarea principiilor transparenţei, participării şi responsabilizării cu indicarea unor exemple de proiecte de legi, în eventualitatea implementării cărora se vor respecta sau nu principiile transparenţei, participării şi responsabilizării (secţiunea III.6); ponderea reglementării anumitor drepturi prevăzute în Constituţia RM în proiectele de legi expertizate (secţiunea III.7) şi impactul gender al proiectelor de legi (secţiunea III.8).

# III.1 Eşantionul de realizare a Studiului

Constatările de mai jos se bazează pe analiza datelor statistice furnizate de e-template, generate în rezultatul efectuării expertizei, în perioada iunie 2013 - decembrie 2014, a 77 de proiecte, dintre care: 75 de proiecte de acte legislative şi 2 proiecte de acte normative. La momentul realizării prezentului Studiu, 20 proiecte au fost adoptate şi publicate în MO, 1 proiect a fost adoptat, nefiind publicat în MO, iar 2 proiecte au fost respinse/retrase.

În cele 77 de rapoarte experţii CAPC au formulat în total 991 de obiecţii referitoare la elementele de vulnerabilitate identificate, dintre care 351 de obiecţii în proiectele adoptate/retrase (23 proiecte).

# III.2 Proiecte de acte normative vs. domenii de expertiză

În scopul urmăririi principalelor tendinţe de legiferare în toate domeniile legislaţiei, proiectele de legi expertizate au fost rînduite în 5 domenii de expertiză: justiţie şi afaceri interne, drepturile şi libertăţile omului; economie şi comerţ; buget şi finanţe; educaţie, cultură, culte şi mass-media; legislaţia muncii, asigurarea socială şi ocrotirea sănătăţii.

Astfel, cele mai multe proiecte de legi au fost înregistrate în domeniul „Justiţie şi afaceri interne, drepturile şi libertăţile omului” – 35, ceea ce constituie 46,67%. Această pondere importantă a proiectelor de legi în domeniul „Justiţie şi afaceri interne, drepturile şi libertăţile omului” se explică prin faptul că perioada expertizării proiectelor de legi din perspectiva drepturilor omului a coincis cu perioada modificării cadrului legal, generată de reforma justiţiei şi a organelor de drept.

Din figura 1 observăm, că domeniul „Justiţie şi afaceri interne, drepturile şi libertăţile omului”, din punct de vedere al ponderii proiectelor de legi expertizate după domenii de reglementare, este urmat de domeniul „Legislaţia muncii, asigurarea socială şi ocrotirea sănătăţii” cu 17 proiecte de legi, ceea ce constituie 22,67% şi domeniul „Economie şi comerţ” cu 11 proiecte de legi, respectiv 14,67%. Cea mai mică pondere au înregistrat-o domeniile „Buget şi finanţe” şi „Educaţie, cultură, culte şi mass-media” – cîte 6 proiecte de legi sau 8% din totalul proiectelor expertizate.

***Figura 1.*** *Distribuţia proiectelor după domeniile de expertiză*

Rînduirea proiectelor de legi expertizate pe domenii a permis evidenţierea actelor legislative, care sunt frecvent modificate şi/sau completate. Trebuie să constatăm, că legislaţia din domeniul „Justiţie şi afaceri interne, drepturile şi libertăţile omului”, în perioada iunie 2013 – decembrie 2014, a fost cel mai frecvent modificată. În tabelul de mai jos sunt prezentate actele legislative din domeniul „Justiţie şi afaceri interne, drepturile şi libertăţile omului”, expertizate de CAPC în perioada de referinţă şi numărul de legi de modificare/completare a actului legislativ respectiv, adoptate de Parlament.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **Denumirea actului legislativ** | **Aceste date statistice se refă la perioada iunie 2013 –decembrie** | |
| **Nr. de proiecte de legi de modificare/completare a actului legislativ, expertizate de CAPC** | **Nr. de legi de modificare/completare a actului legislativ, adoptate de Parlament** |
| 1. | Codul penal | 5 | 10 |
| 2. | Codul de procedură penală | 4 | 5 |
| 3. | Codul contravenţional | 3 | 27 |
| 4. | Codul electoral | 3 | 4 |

Observăm, că în eşantionul de 77 de proiecte de legi expertizate, cea mai înaltă rată de intervenţie legislativă a înregistrat-o Codul contravenţional, care pe parcursul unui an şi jumătate a fost modificat/completat tocmai de 27 de ori. Cu părere de rău, în ciuda diverselor critici aduse anterior autorităţilor publice privitor la procesul de creaţie legislativă, fenomenul „legislaţiei fluctuante” a devenit constant şi se pare că autorităţile ignoră exigenţele Legii privind actele legislative.

# III.3 Proiecte de acte normative vs. tipul actului legislativ

În dependenţă de tipul actului legislativ vizat de proiect, CAPC a expertizat atît legi integrale, cît şi legi de modificare şi/sau completare a legilor.

Din figura de mai jos, observăm că din cele 77 de proiecte de acte normative expertizate, ponderea cea mai mare o au legile de modificare şi completare – 50 de legi, ceea ce constituie 64,94%, urmate de legile integrale – 24 de legi sau 31,17%. Ponderea legilor de modificare (2 sau 2,6%) şi a legilor de completare (1 sau 1,3%) este nesemnificativă.

***Figura 2.*** *Distribuţia proiectelor după categoria de act legislativ*

Totodată, trebuie să constatăm că cele mai multe legi de modificare şi completare s-au înregistrat în Domeniul I „Justiţie şi afaceri interne, drepturile şi libertăţile omului” – 30 de proiecte sau 81,08%, iar cele mai multe legi integrale în domeniile „Economie şi comerţ” - 6 proiecte sau 54,55% şi „Buget şi finanţe” – 3 sau 50%.

Ponderea atît de importantă a legilor de modificare şi completare constituie încă o dovadă a fenomenului „fluctuaţiei legislaţiei” şi este generată de nesocotirea regulilor de iniţiere, elaborare, expertiză, redactare şi adoptare a actelor legislative, aşa cum acestea au fost stabilite prin Legea privind actele legislative.

# III.4 Autorii iniţiativelor legislative

Potrivit art.73 din Constituţia Republicii Moldova, „dreptul de iniţiativă legislativă aparţine deputaţilor în Parlament, Preşedintelui Republicii Moldova, Guvernului, Adunării Populare a unităţii teritoriale autonome Găgăuzia”.

Astfel, analiza rezultatelor generalizării proiectelor de acte legislative (75 proiecte) din perspectiva autorilor acestora (a se vedea figura 3) ne-a permis să constatăm, că peste 61% din proiectele expertizate de CAPC au fost promovate de Guvern, peste 25% de către un grup de deputaţi, peste 5% de un deputat şi aproape 7% de Adunarea Populară a UTA Gagauzia. Nici unul din proiectele expertizate de CAPC nu a constituit iniţiativă legislativă a Preşedintelui Republicii Moldova.

***Figura 3.*** *Ponderea autorilor proiectelor*

Deşi eşantionul de 75 de proiecte de legi expertizate nu este unul reprezentativ pentru activitatea de legiferare a Parlamentului de Legislatura XIX, totuşi trebuie să remarcăm, că în comparaţie cu alte legislaturi, a crescut numărul de proiecte înaintate de următorii subiecţi cu iniţiativă legislativă: un grup de deputaţi şi Adunarea Populară a UTA Gagauzia.

Totodată, constatăm că toate categoriile de autori au înaintat cu preponderenţă proiecte de legi, care reglementează Domeniul «Justiţie şi afaceri interne, drepturile şi libertăţile omului», iar al doilea domeniul de interes, mai ales pentru grupurile de deputaţi, l-a constituit Domeniul „Legislaţia muncii, asigurarea socială şi ocrotirea sănătăţii”.

# III.5 Argumentarea promovării proiectelor de legi

Potrivit art.20 din Legea privind actele legislative, nota informativă include:

„*a) condiţiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislaţiei comunitare, finalităţile urmărite prin implementarea noilor reglementări;*

*b) principalele prevederi, locul actului în sistemul legislaţiei, evidenţierea elementelor noi, efectul social, economic şi de altă natură al realizării lui;*

*c) referinţele la reglementările corespondente ale legislaţiei comunitare şi nivelul compatibilităţii proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză*

*d) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare şi de altă natură;*

*e) actul de analiză a impactului de reglementare, în cazul în care actul legislativ reglementează activitatea de întreprinzător. Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor şi beneficiilor, a necesităţii adoptării actului normativ şi analiza de impact al acestuia asupra activităţii de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor şi intereselor întreprinzătorilor şi ale statului*”.

În procesul efectuării expertizei legislaţiei din perspectiva drepturilor omului, experţii CAPC au evaluat suficienţa argumentării notelor informative la proiectele de legi prin prisma corespunderii acestora exigenţelor Legii privind actele legislative. Astfel, peste 48% (37 de proiecte) din notele informative la proiectele de legi conţineau o argumentare suficientă a promovării proiectului de lege. În rest, fie argumentarea nu era suficientă (aproape 47% - 37 proiecte), fie aceasta, în general, lipsea (peste 5% - 4 proiecte).

***Figura 4.*** *Suficienţa argumentării proiectelor*

Din figura 5, observăm că doar în Domeniul „Justiţie şi afaceri interne, drepturile şi libertăţile omului” ponderea notelor informative la proiectele de legi, care conţin o argumentare suficientă este mai mare (62%) de aproape două ori decît ponderea notelor informative, care nu conţin o argumentare suficientă (35%). Această situaţie poate fi explicată prin aceea că autori nemijlociţi ai proiectelor de legi, care reglementează Domeniul „Justiţie şi afaceri interne, drepturile şi libertăţile omului” sunt autorităţile care deţin o experienţă instituţională în domeniul creaţiei legislative. La celălalt pol al „topului” suficienţei argumentării notelor informative este Domeniul „Buget şi finanţe” în care ponderea notelor informative cu o argumentare insuficientă (67%) este de aproape 4 ori mai mare, decît cea a notelor informative cu o argumentare suficientă (17%).

***Figura 5.*** *Suficienţa argumentării proiectelor după domenii*

Cît priveşte autorii iniţiativelor legislative, observăm că cel mai bine argumentează proiectele de legi Guvernul. Doar în cazul acestui subiect cu iniţiativă legislativă numărul notelor informative cu o argumentare suficientă (59%) este mai mare decît cel al notelor informative cu o argumentare insuficientă (37%). Cît priveşte deputaţii, ponderea notelor informative cu o argumentare insuficientă (70%) este de peste două ori mai mare, decît cea a notelor informative cu o argumentare suficientă (26%), iar în cazul subiectului cu drept de iniţiativă legislativă - Adunarea Populară a unităţii teritoriale autonome Găgăuzia, în general, nu s-a înregistrat nici un proiect de lege, care ar conţine o argumentare suficientă a promovării proiectului.

***Figura 6.*** *Suficienţa argumentării proiectelor conform autorilor iniţiativelor legislative*

În legătură cu analiza notelor de fundamentare la proiectele de legi expertizate se impun două constatări:

* nici una din notele informative la proiectele de legi nu conţine informația privind compatibilitatea proiectului de lege cu cadrul legal comunitar, care urma a fi inserată în Tabelul de concordanță, după modelul stabilit în anexa la Regulamentul privind mecanismul de armonizare a legislaţiei Republicii Moldova cu legislaţia comunitară, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.1345 din 24 noiembrie 2006 și utilizat pentru a demonstra compatibilitatea proiectului de lege naţional cu legislaţia comunitară, care însoţeşte în mod obligatoriu proiectul actului legislativ pe întreg parcursul circulaţiei sale, pînă la adoptarea sa de către Parlament. De asemenea, nu sînt respectate nici prevederile lit. d) alin. (2) al art. 23 din Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 27 decembrie 2001, care statuează că dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ va cuprinde nota informativă care trebuie să conțină și rezultatele expertizei compatibilității cu legislația comunitară, precum și lista reglementărilor de referință ale legislației comunitare;
* nici un proiect de lege expertizat nu este însoţit de lista actelor condiţionate ce necesită a fi elaborate sau revizuite în legătură cu adoptarea actului legislativ, deşi aceasta trebuie inclusă în dosarul de însoţire a variantei finale a proiectului de act legislativ, în conformitate cu exigenţele art.23 din Legea privind actele legislative.

# III.6 Respectarea principiilor transparenţei, participării şi responsabilizării

Potrivit alin.1 art.5 din Legea privind actele legislative,*apărarea drepturilor, libertăţilor, intereselor legitime ale cetăţenilor, egalitatea şi echitatea socială, precum şi compatibilitatea cu legislaţia comunitară constituie o condiţie obligatorie a oricărui act legislativ*. Totodată, Legea privind actele legislative, în alin.3 din art.4, stabileşte că la elaborarea, adoptarea şi aplicarea actului legislativ se respectă, printre altele, şi principiile transparenţei, publicităţii şi accesibilităţii.

Activitatea de elaborare a proiectelor de acte normative este una extrem de complexă şi responsabilă. Reflectarea tuturor intereselor în viitoarele reglementări este strîns legată de participarea societăţii civile şi a persoanelor interesate la dezbaterea publică a proiectelor de acte normative pe tot parcursul activităţii de creaţie legislativă şi de adoptare a noilor reglementări. În acest context respectarea principiilor transparenţei, publicităţii, participării şi responsabilizării devine o necesitate sine qua non[[2]](#footnote-2).

Existenţa unor garanţii sau mecanisme legale de respectare a principiilor transparenţei, participării şi responsabilizării în procesul aplicării legilor este de natură să asigure informarea cetăţenilor asupra procesului decizional din cadrul autorităţilor publice, în acest fel contribuind la transparentizarea activităţii autorităţilor publice; să asigure participarea directă a cetăţenilor în procesul decizional şi să-l eficientizeze; să sporească gradul de răspundere al autorităţilor publice faţă de cetăţeni; să stimuleze participarea activă a cetăţenilor, a asociaţiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părţi interesate la procesul decizional.

# III.6.1 Principiul transparenţei

Principiul transparenţei, alături de principiul publicităţii, oferă posibilitatea societăţii civile să cunoască şi să se informeze despre activitatea administrativă şi despre proiectele actelor examinate în procesul decizional[[3]](#footnote-3).

În scopul evaluării, dacă în procesul aplicării legii va fi asigurată respectarea principiului transparenţei, experţii CAPC au verificat următoarele aspecte:

* dacă proiectul conţine prevederi exprese/tacite, care obligă organele publice să ofere informaţii accesibile şi uşor disponibile, relevante şi actualizate;
* dacă proiectul normativ stabileşte mecanisme legale de comunicare cu populaţia.

Din figura 7 putem constata că garanţiile şi mecanismele legale, stabilite în 71,43% din proiectele expertizate de CAPC, vor asigura respectarea principiului transparenţei în cazul adoptării şi punerii în aplicare a acestora. Totuşi, în 16,88% din proiectele de legi examinate în Parlament, respectarea acestui principiu este asigurată insuficient, iar în cazul a 3,9% de proiecte, principiul transparenţei, în general, nu va fi respectat.

***Figura 7.*** *Respectarea principiului transparenţei*

Cea mai mare pondere a respectării principiului transparenţei s-a înregistrat în Domeniul I „Justiţie şi afaceri interne, drepturile şi libertăţile omului” (aproape 73%), iar cea mai mică pondere de neasigurare a respectării principiului transparenţei (0%) a fost înregistrată în domeniile: „Economie şi comerţ” şi „Educaţie, cultură, culte şi mass-media”.

Exemplu de nerespectare a principiului transparenţei: Proiectul Legii privind Codul de etică și conduită a deputatului în Parlament (înregistrat în Parlament cu numărul 233 din 06 Iunie 2013, statutul proiectului - în proces de examinare). Raportul de expertiză a CAPC, în legătură cu nerespectarea principiului transparenţei a reţinut următoarele:

„*În partea ce ţine de principiul transparenţei, acesta nu este asigurat. Principiul transparenţei, pornind de la art. 4 alin. (2) lit. f) din proiect, se regăseşte între principiile de conduită a deputatului. Astfel, potrivit normelor pre-citate, deputaţii trebuie să asigure transparenţa în activitatea lor, avînd obligaţia menţinerii unui dialog permanent cu cetăţenii pe problemele care îi interesează şi care rezultă din asumarea şi exercitarea mandatului de deputat. În fapt, era importantă asigurarea transparenţei în procesul de numire şi în activitatea Comisarului pentru etică, precum şi garantarea transparenţei rezultatelor investigării cazurilor de încălcare a eticii de deputat, de rînd cu transparenţa procesului de examinare a cazurilor de către Comisia juridică, numiri şi imunităţi. În acest sens, proiectul nu conţine norme exprese care ar asigura că actorii-cheie (Comisarul pentru etică; Comisia juridică, numiri şi imunităţi; Parlamentul) vor oferi informaţii accesibile, uşor disponibile, relevante şi actualizate privind punerea în aplicare a legii. Totodată, proiectul nu stabileşte mecanisme de comunicare cu populaţia. …*.”

Exemplu de respectare a principiului transparenţei: [Proiectul legii cu privire la parcurile din industria tehnologiei informaţiei](http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/2476/language/ro-RO/Default.aspx) (înregistrat în Parlament cu numărul 370 din 01 octombrie 2014, statutul proiectului - în proces de examinare). Raportul de expertiză a CAPC, în legătură cu respectarea principiului transparenţei a reţinut următoarele:

*„…. proiectul Legii conţine prevederi, care obligă Administraţia parcurilor din industria tehnologiei informaţiei să ofere informaţii accesibile, uşor disponibile, relevante şi actualizate. Totodată, proiectul stabileşte şi unele mecanisme de comunicare cu persoanele interesate de activitatea parcurilor.”*

# III.6.2 Principiul participării

Principiul participării asigură dreptul persoanei de a participa la dezbaterile publice asupra proiectului actului normativ, pentru a-şi expune opinia şi de a înainta propriile propuneri. Participarea constituie atît un rezultat, cît şi un proces, vizînd următoarele elemente-cheie:

* orice persoană trebuie să aibă dreptul, în cea mai mare măsură posibilă, la participarea şi influenţarea tuturor deciziilor politice şi administrative, care o afectează nemijlocit pe ea. Acest drept include deţinerea completă a tuturor informaţiilor de bază referitoare la astfel de decizii, precum şi participarea la şedinţele respective, ce au ca scop adoptarea deciziilor;
* participarea reprezentanţilor şi promotorilor intereselor membrilor anumitor grupuri (minorităţi, grupuri vulnerabile, etc.) poate constitui o alternativă pentru participarea directă constantă[[4]](#footnote-4).

În scopul evaluării, dacă în procesul aplicării legii, va fi asigurată respectarea principiului publicităţii, experţii au verificat următoarele aspecte:

* dacă proiectul conţine prevederi, care stabilesc un mecanism, care să permită exprimarea opiniei;
* dacă proiectul conţine prevederi exprese/tacite, care stabilesc un mecanism, care să permită luarea în consideraţie a opiniei exprimate;
* dacă proiectul instituie structuri semi-permanente, în cadrul cărora reprezentanţii publici (sau reprezentanţii părţilor interesate) vor fi consultaţi, în diferite etape ale procesului decizional.

Analizînd datele din figura de mai jos, constatăm că garanţiile şi mecanismele legale stabilite în 44,16% din proiectele expertizate de CAPC nu vor asigura de o manieră suficientă respectarea principiului participării, iar în cazul a 6,49% din proiecte, principiul participării nu va fi asigurată. Totuşi, în 37,66% din proiectele de legi examinate în Parlament, respectarea principiului participării este asigurată suficient.

***Figura 8.*** *Respectarea principiului participării*

Cea mai mare pondere a respectării principiului participării a fost înregistrată în domeniul IV “Educaţie, cultură, culte şi mass-media”. La fel, acest domeniu de reglementare a legislaţiei este lider şi la absenţa proiectelor de legi, prin aplicarea cărora principiul participării nu va fi respectat.

Exemplu de nerespectare a principiului participării: [Proiectul Legii privind semnătura electronică și documentul electronic](http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/2095/language/ro-RO/Default.aspx) (înregistrat în Parlament cu numărul 533 din 23 decembrie 2013, statutul proiectului – adoptat la 30.05.2014). Raportul de expertiză a CAPC, în legătură cu nerespectarea principiului participării a reţinut următoarele:

„*Proiectul nu face referire la posibilitatea cetăţeanului să se expună pe marginea modului în care legea este implementată. Unica formă de comunicare cu autoritatea naţională competentă în domeniul semnăturii electronice are loc prin cereri și reclamaţii scrise privind activitatea neconformă a prestatorilor de servicii de certificare. Astfel, în baza articolului 27 alin. 10 lit. b) stabilește dreptul Comisiei de control în domeniul semnăturii electronice să recurgă la verificări inopinate în cazul recepţionării cererilor și reclamaţiilor scrise argumentate ce ţin de încălcarea și îndeplinirea necorespunzătoare a obligaţiilor stabilite în lege de către prestatorul de servicii de certificare. Petiţiile pot fi adresate în ordine generală prevăzute în Legea cu privire la petiţionare. Normele din proiect nu prevăd posibilitatea pentru prestatorii de servicii de certificare și pentru beneficiarii acestor servicii să se expună asupra modului în care are loc implementarea legii și nu dispun de posibilitatea să participe la procesul de consultare prin structuri semi-permanente*”.

Exemplu de respectare a principiului participării: [Proiectul legii pentru aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Oficiului Avocatului Poporului](http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/2490/language/ro-RO/Default.aspx) (înregistrat în Parlament cu numărul 380 din 24 octombrie 2014, statutul proiectului - în proces de examinare). Raportul de expertiză a CAPC în legătură cu respectarea principiului participării a reţinut următoarele:

*„Oficiul Avocatului Poporului permite crearea grupurilor de experţi poziţia cărora fiind consultată la Oficiu și Avocatul Poporului. Ultimul poate delega exercitarea unor competenţe specifice proprii către grupurile de experţi. ONG-urile implicate în domeniul asigurării respectării drepturilor omului sunt, de asemenea, consultate în acest proces”.*

# III.6.3 Principiul responsabilizării

Principiul responsabilizării implică argumentarea necesităţii adoptării actului examinat în procesul decizional sau justificării acţiunilor, pentru care cetăţenii pot da aprecieri performanţelor, dar şi responsabilitatea celor, care vor realiza actul. Acest principiu implică următoarele elemente-cheie:

* capacitatea oamenilor de a solicita de la autorităţile publice oferirea de argumente şi de explicaţii pentru justificarea deciziilor şi acţiunilor;
* capacitatea oamenilor de a aplica o sancţiune autorităţilor publice pentru performanţe slabe[[5]](#footnote-5).

În scopul evaluării dacă în procesul aplicării legii va fi asigurată respectarea principiului responsabilizării, experţii au verificat următoarele aspecte:

* dacă proiectul conţine prevederi exprese/tacite, care să permită monitorizarea instituţiei publice, a politicilor elaborate de acestea şi să instituie un mecanism pentru luarea în consideraţie a rezultatelor monitorizării;
* dacă proiectul conţine prevederi exprese/tacite, care să oblige autorităţile să facă publice rezultatele controalelor acestora.

Figura de mai jos ilustrează ponderea respectării principiului responsabilizării în proiectele de legi, aflate pe rolul Parlamentului. Astfel, respectarea principiului responsabilizării este asigurată suficient în doar 16,88% proiecte de legi. În 40,26% de proiecte respectarea principiului responsabilizării este asigurată insuficient, iar în 33,77% principiul responsabilizării nu va fi asigurat.

***Figura 9.*** *Respectarea principiului responsabilizării*

Cît priveşte ponderea respectării principiului responsabilizării pe domeniile de reglementare a legislaţiei, s-a conturat următorul tablou: cea mai mare pondere a respectării principiului responsabilizării s-a înregistrat în Domeniul IV “Educaţie, cultură, culte şi mass-media”, iar cea mai mare pondere a nerespectării principiului responsabilizării se constată în Domeniul V „Legislaţia muncii, asigurarea socială şi ocrotirea sănătăţii”.

Exemplu de nerespectare a principiului responsabilizării: Proiectul Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.102-XV din 13.03.2003 privind ocuparea forței de muncă și protecția socială a persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă (înregistrat în Parlament cu numărul 459 din 15 noiembrie 2013, statutul proiectului – adoptat la 03.07.2014, dar nepublicat în MO). Raportul de expertiză a CAPC în legătură cu nerespectarea principiului responsabilizării a reţinut următoarele:

**„***Respectarea principiului responsabilizării în procesul adoptării actelor legislative presupune că, în proiectul de act legislativ, trebuie să fie prezente prevederi care să permită monitorizarea instituţiilor publice, a politicilor elaborate de acestea şi, la fel, să conţină prevederi care ar permite persoanelor interesate să solicite de la autorităţile publice oferirea de argumente şi de explicaţii pentru justificarea deciziilor şi acţiunilor. Totodată, respectarea acestui principiu ar permite aplicarea sancţiunilor autorităţilor publice pentru performanţe slabe. Atît proiectul supus expertizei, cît şi Legea de bază, 102/2003, în care se operează modificările respective, nu respectă integral acest principiu. Astfel, proiectul legii se referă doar la nişte măsuri "virtuale" de stimulare a autorităţilor publice care prin proiectul legii ar fi obligate să aloce cel puţin 10% din efectivul de personal pentru desfăşurarea stagiilor de practică. În acest context, enunţăm că Legea nu prevede un mecanism de responsabilizare a autorităţilor care nu au respectat obligaţia prevăzută la noul art. 21/1 din proiect. În condiţiile celor enunţate, considerăm că proiectul legii are un caracter declarativ, nu prevede mecanisme concrete de realizare a prevederilor propuse şi de responsabilizare a subiecţilor legii pentru neîndeplinirea prevederilor”.*

Exemplu de respectare a principiului responsabilizării: [Proiectul Codului audiovizualului al Republicii Moldova](http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/2118/language/ro-RO/Default.aspx) (înregistrat în Parlament cu numărul 15 din 21 ianuarie 2014, statutul proiectului – în proces de examinare). Raportul de expertiză a CAPC în legătură cu respectarea principiului responsabilizării a reţinut următoarele:

„*Proiectul Codului audiovizualului conţine prevederi orientate spre responsabilizarea atît a membrilor CCA, instituţie care gestionează domeniul, cît şi a participanţilor pe piaţa mediatică. Astfel, art. 82 al proiectului prevede că Parlamentul exercită controlul asupra activităţii Consiliului Audiovizualului prin dezbaterea raportului anual al acestuia, care se prezintă pentru anul anterior. Comisia parlamentară de specialitate poate solicita preşedintelui Consiliului Audiovizualului rapoarte specifice ori de câte ori consideră necesar. Rapoartele anuale ale Consiliului Audiovizualului cuprind două capitole: cu privire la exercitarea competenţelor şi cu privire la cheltuirea mijloacelor financiare. Raportul anual al Consiliului Audiovizualului se depune la Comisia parlamentară de specialitate până la data de 1 februarie. Comisia parlamentară de specialitate organizează audieri publice pe marginea raportului anual al Consiliului Audiovizualului la care sunt invitaţi să participe membrii Consiliului Audiovizualului, reprezentanţi ai partidelor politice, reprezentanţi ai organizaţiilor neguvernamentale din domeniul mass-media,reprezentanţi ai organizaţiilor internaţionale, precum şi alte părţi interesate, care pot prezenta rapoarte alternative de monitorizare a activităţii Consiliului Audiovizualului sau concluzii pe marginea raportului anual al Consiliului Audiovizualului. În acest scop Comisia parlamentară de specialitate va publica raportul Consiliului Audiovizualului pe pagina web a Parlamentului, iar Consiliul Audiovizualului pe pagina sa web cu cel puţin 10 zile înainte de data audierilor publice. În urma audierilor publice, precum şi în baza propriilor constatări, Comisia parlamentară de specialitate avizează pozitiv sau negativ raportul anual al Consiliului Audiovizualului motivând această decizie. Raportul Comisiei se referă la legalitatea, oportunitatea şi eficacitatea activităţii Consiliului Audiovizualului, precum şi la corectitudinea şi transparenţa operaţiunilor financiare. Cu ocazia dezbaterii raportului Consiliului Audiovizualului, a avizului Comisiei parlamentare de specialitate, Parlamentul poate adopta hotărârea de aprobare sau respingere a acestuia. În acelaşi timp, art. 84 al proiectului prevede că supravegherea respectării, controlul îndeplinirii obligaţiilor şi sancţionarea încălcării prevederilor codului, precum şi a deciziilor emise în baza şi pentru aplicarea acestuia revin Consiliului Audiovizualului. În exercitarea atribuţiilor de supraveghere şi control Consiliul Audiovizualului poate solicita furnizorilor de servicii media şi distribuitorilor de servicii informaţiile şi actele necesare.. .. Solicitantul va indica temeiul legal, scopul solicitării şi termenul prezentării informaţiei. În cazul controlului la sediu, furnizorii de servicii media şi distribuitorii de servicii vor oferi acces în localurile de activitate, vor pune la dispoziţie înregistrările programelor difuzate, dacă acestea sunt disponibile conform prevederilor prezentului cod, vor colabora în vederea înlesnirii exercitării controlului în timp util şi eficient. Art. 85 al proiectului reglementează în mod distinct răspunderea pentru încălcarea legislaţiei audiovizuale, care înseamnă aplicarea de către Consiliul Audiovizualului, în condiţiile legii, a unor sancţiuni faţă de furnizorii de servicii media sau distribuitorii de servicii care au săvârşit încălcări ale legislaţiei audiovizuale. În temeiul prevederilor proiectului citate mai sus, poate fi constatat un nivel suficient de asigurare a principiului responsabilizării*”.

# III.7 Proiectele de legi vs. drepturile omului reglementate de Constituţia RM

Pentru a putea monitoriza, la nivel normativ, impactul proiectelor de legi asupra drepturilor omului (inclusiv ponderea reglementării anumitor drepturi în proiectele de legi), multiplele drepturi şi libertăţi fundamentale ale omului consacrate în Constituţia Republicii Moldova şi în tratatele internaţionale la care Republica Moldova este parte, au fost sistematizate după cum urmează: drepturile şi libertăţi individuale; drepturile şi libertăţile social-economice; drepturile şi libertăţile civile şi politice; drepturile şi libertăţile culturale; drepturi garanţii.

La acest compartiment, experţii CAPC au specificat, potrivit unei liste predeterminate domeniul de reglementare, selectînd drepturile omului corespondente, aşa cum acestea sunt tratate de Constituţia Republicii Moldova.

# III.7.1 Drepturi şi libertăţi individuale

Drepturile şi libertăţile individuale sînt formate din inviolabilităţi, adică acele drepturi şi libertăţi individuale care, prin conţinutul lor, asigură viaţa, siguranţa fizică şi psihică, posibilitatea de circulaţie liberă etc. În această categorie de drepturi constituţionale au fost rînduite: dreptul de a nu fi discriminat (art. 16); dreptul la viaţă şi la integritate fizică şi psihică (art.24); libertatea individuală şi siguranţa persoanei (art.25); dreptul la apărare (art.26); dreptul la libera circulaţie (art.27); dreptul la viaţa intimă, familială şi privată (art.28); inviolabilitatea domiciliului (art.29); secretul corespondenţei (art.30); interzicerea muncii forţate (art.44).

Astfel, drepturile constituţionale din categoria „Drepturi şi libertăţi individuale” sunt reglementate expres sau tacit în 55 proiecte de legi. Cea mai mare pondere în această categorie a înregistrat-o „Dreptul de a nu fi discriminat (art. 16 din Constituţia RM)”, care este reglementat în 16 proiecte de legi expertizate de CAPC, urmat de „Libertatea individuală și siguranța persoanei (art. 25 din Constituţia RM)”, care este reglementat în 9 proiecte de legi.

# III.7.2 Drepturile şi libertăţile social-economice

Drepturile constituţionale din categoria „Drepturi şi libertăţi social-economice” sunt reglementate expres sau tacit în 75 proiecte de legi expertizate, ceea ce înseamnă că aproape toate proiectele de legi expertizate se referă la vre-un drept din categoria „Drepturilor şi libertăţile social-economice”.

Din această categorie de drepturi fac parte: dreptul la ocrotirea sănătăţii (art.36); dreptul la un mediu înconjurător sănătos (art.37); dreptul la muncă şi la protecţia muncii (art.43); dreptul la grevă (art.45); dreptul la proprietate privată şi protecţia acesteia (art.46); dreptul la asistenţă şi protecţie socială (art.47); ocrotirea mamei, copiilor şi a tinerilor (art.50); protecţia persoanelor handicapate (art.51); familia (art. 48); protecţia familiei şi a copiilor orfani (art.49).

Cea mai mare pondere de reglementare în categoria „Drepturi şi libertăţi social-economice” a înregistrat-o „Dreptul la proprietate privată și protecția acesteia (articolul 46 din Constituţia RM)” – 18 proiecte de legi, urmat de „Dreptul la muncă și la protecția muncii (art. 43 din Constituţia RM)”, fiind reglementat 14 proiecte de legi, iar cea mai mică pondere (3 proiecte de legi) „Protecţia familiei şi a copiilor orfani (art.49 din Constituţia RM)”.

# III.7.3 Drepturile şi libertăţile civile şi politice

Drepturile şi libertăţile civile şi politice reflectă nivelul dezvoltării statului pentru asigurarea protecţiei sociale şi determină posibilitatea participării oamenilor la administrarea statului si societăţii. În această categorie de drepturi au fost rînduite: dreptul de vot şi dreptul de a fi ales (art.38), dreptul la administrare (art.39); libertatea întrunirilor (art.40); libertatea partidelor şi a altor organizaţii social-politice (art.41); dreptul de a întemeia şi de a se afilia la sindicate (art.42); libertatea conştiinţei (art.31); libertatea opiniei şi a exprimării (art.32); dreptul la informaţie (art.34).

Drepturile constituţionale din categoria „Drepturi şi libertăţi civile şi politice” sunt reglementate expres sau tacit în 34 proiecte de legi expertizate de CAPC. Cea mai mare pondere în această categorie a înregistrat-o „Dreptul la informație (art. 34 din Constituţia RM)”, care este reglementat în 7 proiecte de legi expertizate de CAPC, iar cea mai mică – „Dreptul de a întemeia și a se afla la sindicate (art. 42 din Constituţia RM)” – 1 proiect de lege.

# III.7.4 Drepturile şi libertăţile culturale

Drepturile şi libertăţile culturale au o importanta deosebita pentru dezvoltarea multilaterala a omului şi influenţează nemijlocit relaţiile spirituale care condiţionează independenţa şi originalitatea în formarea concepţiei spirituale a personalităţii. În această categorie au fost incluse: dreptul la învăţătură (art.35); libertatea creaţiei (art.33).

Analizînd datele statistice generate de e-template de efectuare a expertizei legislaţiei din perspectiva drepturilor omului, putem constata că reglementarea acestor categorii de drepturi nu a fost tocmai în „topul preferinţelor” legiuitorului, fiind examinate doar 6 proiecte de legi, dintre care 5 reglementează „Dreptul la învăţătură (art.35 din Constituţia RM)” iar 1 proiect de lege – „Libertatea creaţiei (art.33 din Constituţia RM)”.

# III.7.5 Drepturile garanţii

Drepturile garanţii au o semnificaţie deosebită în asigurarea exercitării tuturor celorlalte drepturi şi libertăţi garantate de Constituţie. Din această categorie de drepturi fac parte: dreptul de petiţionare (art.52); dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică la restabilirea dreptului încălcat şi la reparaţii (art.53); dreptul la cetăţenia Republicii Moldova (art. 17); dreptul cetăţenilor Republicii Moldova la protecţia din partea statului (art. 18); drepturile cetăţenilor străini şi al apatrizilor (art. 19); dreptul la acces liber la justiţie (art. 20); dreptul la prezumţia nevinovăţiei (art. 21); neretroactivitatea legii (art.22); dreptul de a cunoaşte drepturile şi îndatoririle (art.23).

Drepturile constituţionale din categoria „Drepturi garanţii” sunt reglementate expres sau tacit în 47 proiecte de legi. Reglementarea cea mai frecventă a fost înregistrată în privinţa „Dreptului la acces liber la justiție (art. 20 din Constituţia RM)”- 15 proiecte de legi. La celălalt pol – reglementare într-un singur proiect de lege, s-au poziţionat: „Dreptul la cetăţenia RM (art.17 din Constituţia RM)”, „Dreptul cetățenilor străini și a apatrizilor (art. 19 din Constituţia RM),” „Dreptul la prezumţia nevinovăţiei (art.21 din Constituţia RM)”, „Neretroactivitatea (art.22 din Constituţia RM)”.

# III.8 Impactul gender al proiectelor de legi

În procesul efectuării expertizei proiectelor de legi din perspectiva drepturilor omului experţii CAPC au evaluat şi impactul gender a proiectelor de legi, apeciind, dacă noile iniţiative legislative sînt conforme tratatelor internaţionale relevante, la care este parte Republica Moldova şi actelor normative naţionale relevante asigurării egalităţii gender: Legea cu privire la asigurarea egalităţii de şanse între femei şi bărbaţi, nr.5-XVI din 09.02.2006; Legea cu privire la asigurarea egalităţii, nr.121 din 25.05.2012; Hotărîrea Guvernului privind aprobarea Nomenclatorului industriilor, profesiilor şi lucrărilor cu condiţii de muncă grele şi nocive, proscrise femeilor şi Normelor de solicitare maximă, admise pentru femei la ridicarea şi transportarea manuală a greutăţilor, nr.624 din 06.10.93; Hotărîrea Guvernului cu privire la instituirea Comisiei guvernamentale pentru egalitate între femei şi bărbaţi, nr.350 din 07.04.2006; Hotărîrea Guvernului cu privire la aprobarea Regulamentului Comisiei guvernamentale pentru egalitate între femei şi bărbaţi nr.895 din 07.08.2006; Hotărîrea Guvernului cu privire la aprobarea Programului naţional de asigurare a egalităţii de gen pe anii 2010-2015, nr.933 din 31.12.2009.

Analiza rezultatelor datelor statistice, ne-a permis să constatăm că 74 de proiecte de legi din cele expertizate sînt gender neutre, ceea ce înseamnă că aceste proiecte de legi nu influenţează diferenţierea gender, nu contribuie la inegalitatea gender şi generează acelaşi impact atît asupra femeilor, cît şi bărbaţilor.

Două proiecte de legi sînt gender orientate: [proiectul Codului educației al Republicii Moldova](http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/2367/language/ro-RO/Default.aspx) şi [proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea cu privire la Guvern – art.2, 3, 19, 27; Legea presei – art.4, 8; ș.a.)](http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/2285/language/ro-RO/Default.aspx). Astfel, aceste proiecte sunt de natură să modifice efectele statutului defavorizat a persoanelor de un anumit sex, prin avantajarea directă a acestora.

Totodată, în cazul unui proiect de Lege ([Proiectul legii privind semnătura electronică și documentul electronic](http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/2095/language/ro-RO/Default.aspx)) s-a constatat necesitatea prevederii acţiunilor afirmative. Aceasta înseamnă că în procesul implementări acestei legi, egalitatea gender nu va putea fi asigurată, decît în situaţia în care legiuitorul va introduce acţiuni speciale temporare (de ordin organizaţional, legislativ, instituţional) îndreptate spre favorizarea persoanelor de un anumit sex.

# CAPITOLUL IV FACTORII DE VULNERABILITATE ÎN PROIECTELE DE LEGI EXPERTIZATE

Acest capitol sintetizează obiecţiile concrete, formulate de experţii CAPC în rapoartele de expertiză, prin analiza răspîndirii factorilor de vulnerabilitate şi eficienţei formulării obiecţiilor. Totodată, acest capitol cuprinde şi o descriere succintă a fiecărui factor de vulnerabilitate identificat în proiectele de legi adoptate/retrase, răspîndirea acestuia în dependenţă de domeniile de reglementare a proiectelor de legi expertizate, eficienţa identificării lui în rapoartele de expertiză, precum şi exemple de factori de vulnerabilitate identificate în proiectele de legi adoptate/retrase.

Factorii de vulnerabilitate au fost analizate din perspectiva:

* ponderii obiecţiilor la fiecare factor de vulnerabilitate din numărul total de obiecţii după domenii

*eşantion: 991 de factori (obiecţii) identificaţi în 77 rapoarte de expertiză*

* volumului acceptării de către legiuitor a obiecţiilor experţilor privind factorii de vulnerabilitate

*eşantion: 351 de factori(obiecţii) în 23 de rapoarte de expertiză la actele legislative adoptate/retrase de Parlament*

# IV.1 Răspîndirea factorilor de vulnerabilitate în proiectele de legi şi eficienţa obiecţiilor formulate

În Ghidul pentru efectuarea expertizei vulnerabilităţii proiectelor de acte normative prin prisma drepturilor omului şi egalităţii gender au fost identificate 16 factori de vulnerabilitate:

1. Prevederi care încalcă drepturile/libertăţile
2. Omisiune/ignorare a drepturilor/libertăţilor
3. Omisiune/ignorare a egalităţii gender
4. Prevederi care stabilesc drepturi inegale pentru bărbaţi şi femei
5. Prevederi care stabilesc obligaţii inegale pentru bărbaţi şi femei
6. Prevederi necorespunzătoare jurisprudenţei CtEDO
7. Prevederi care limitează drepturile/libertăţile
8. Prevederi necorespunzătoare normelor constituţionale
9. Prevederi necorespunzătoare normelor din legislaţia corelativă
10. Prevederi necorespunzătoare standardelor internaţionale
11. Prevederi necorespunzătoare jurisprudenţei Curţii Constituţionale
12. Prevederi care stabilesc responsabilitate inegală pentru bărbaţi şi femei
13. Prevederi care nu asigură şanse egale pentru bărbaţi şi femei
14. Prevederi care nu asigură parteneriatul egal dintre bărbaţi şi femei;
15. Rezultate (consecinţe) inegale pentru bărbaţi şi femei
16. Prevederi discriminatorii

Totodată, suplimentar la factorii de vulnerabilitate stabiliţi în Ghidul pentru efectuarea expertizei vulnerabilităţii proiectelor de acte normative prin prisma drepturilor omului şi egalităţii gender, experţii au avut posibilitatea să identifice şi „Alte elemente”: nerespectarea exigenţelor de tehnică legislativă şi limbaj normativ; normă lacunară; formulare ambiguă care admite interpretări abuzive; normă confuză; dublarea normelor existente; lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative, etc.

Din numărul total de factori de vulnerabilitate identificaţi (714) cea mai mare pondere o au prevederile necorespunzătoare normelor din legislaţia corelativă (243). Totuşi, ponderea celui mai răspîndit factor de vulnerabilitate este mai mică faţă de „Alte elemente” – 277 identificate în procesul efectuării expertizei a celor 77 proiecte de legi.

La celălalt pol al gradului de răspîndire se află următorii 6 factori de vulnerabilitate: prevederi care stabilesc responsabilitate inegală pentru bărbaţi şi femei; prevederi care nu asigură şanse egale pentru bărbaţi şi femei; prevederi care nu asigură parteneriatul egal dintre bărbaţi şi femei; omisiune/ignorare a egalităţii gender; prevederi care stabilesc drepturi inegale pentru bărbaţi şi femei; rezultate (consecinţe) inegale pentru bărbaţi şi femei. Astfel, trei factori de vulnerabilitate (*prevederi care stabilesc responsabilitate inegală pentru bărbaţi şi femei; prevederi care nu asigură şanse egale pentru bărbaţi şi femei; prevederi care nu asigură parteneriatul egal dintre bărbaţi şi femei*) nu au fost identificate în nici unul din proiectele de legi expertizate, doi factori de vulnerabilitate (*omisiune/ignorare a egalităţii gender; prevederi care stabilesc drepturi inegale pentru bărbaţi şi femei*) au fost identificate cîte o singură dată, iar factorul - *rezultate (consecinţe) inegale pentru bărbaţi şi femei* – de două ori.

***Tabel 2.*** *Ponderea fiecărui factor de vulnerabilitate în numărul total de rapoarte, actele legislative adoptate/retrase şi eficienţa obiecţiilor formulate*

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Denumirea elementului de vulnerabilitate | Numărul de elemente identificate în proiectele de legi expertizate (77 proiecte) | Numărul elemente identificate în legile adoptate/retrase (23 legi) | Numărul de obiecţii acceptate (eficienţa expertizei) | % eficienţei |
| **1.** | **Prevederi care încalcă drepturile/libertăţile** | 88 | 27 | 8 | 29,63% |
| **2.** | **Omisiune/ignorare a drepturilor/libertăţilor** | 41 | 12 | 4 | 33,33% |
| **3.** | **Omisiune/ignorare a egalităţii gender** | 1 | 0 | 0 | 0% |
| **4.** | **Prevederi care stabilesc drepturi inegale pentru bărbaţi şi femei** | 1 | 0 | 0 | 0% |
| **5.** | **Prevederi care stabilesc obligaţii inegale pentru bărbaţi şi femei** | 0 | 0 | 0 | 0% |
| **6.** | **Prevederi necorespunzătoare jurisprudenţei CtEDO** | 25 | 13 | 6 | 46,15% |
| **7.** | **Prevederi care limitează drepturile/libertăţile** | 73 | 22 | 8 | 36,36% |
| **8.** | **Prevederi necorespunzătoare normelor constituţionale** | 87 | 34 | 15 | 44,12% |
| **9.** | **Prevederi necorespunzătoare normelor din legislaţia corelativă** | 243 | 58 | 25 | 43,1% |
| **10.** | **Prevederi necorespunzătoare standardelor internaţionale** | 52 | 23 | 9 | 39,13% |
| **11.** | **Prevederi necorespunzătoare jurisprudenţei Curţii Constituţionale** | 36 | 16 | 8 | 50% |
| **12.** | **Prevederi care stabilesc responsabilitate inegală pentru bărbaţi şi femei** | 0 | 0 | 0 | 0% |
| **13.** | **Prevederi care nu asigură şanse egale pentru bărbaţi şi femei** | 0 | 0 | 0 | 0% |
| **14.** | **Prevederi care nu asigură parteneriatul egal dintre bărbaţi şi femei;** | 0 | 0 | 0 | 0% |
| **15.** | **Rezultate (consecinţe) inegale pentru bărbaţi şi femei** | 2 | 0 | 0 | 0% |
| **16.** | **Prevederi discriminatorii** | 65 | 22 | 8 | 36,36% |
| **17.** | **Alte elemente** | 277 | 124 | 54 | 43,55% |
|  | **TOTAL** | **991** | **351** | **145** | **41,31%** |

Din totalul de 351 obiecţii formulate în 23 de rapoarte de expertiză la proiectele de legi care au fost adoptate/retrase, Parlamentul a acceptat 145 de obiecţii, ceea ce reprezintă 41,31%. Din tabelul de mai sus observăm că factorii de vulnerabilitate cu cele mai înalte rate de acceptare sunt: prevederi necorespunzătoare jurisprudenţei Curţii Constituţionale – 50%; prevederi necorespunzătoare jurisprudenţei CtEDO – 46,15%; prevederi necorespunzătoare normelor constituţionale – 44,12%. Cea mai mică rată de acceptare s-a înregistrat la prevederi care încalcă drepturile/libertăţile şi este de 29,63%.

# IV.2 Prevederi care încalcă drepturile/libertăţile

*Prevederi care încalcă drepturile/libertăţile* sunt normele din proiectele de acte normative, care în cazul adoptării acestora, sunt de natură să încalce sau vor încălca drepturile şi/sau libertăţile prevăzute de Constituţia Republicii Moldova sau tratatele internaţionale la care este parte Republica Moldova.

Pericolul acestui element constă în deturnarea conceptului de protecţie prin autoritatea legii a drepturilor şi libertăţilor omului.

Situaţia pe domenii privind ponderea prevederilor care încalcă drepturile/libertăţile şi eficienţa obiecţiilor formulate de CAPC poate fi vizualizată în Tabelul 2.

***Tabel 2.*** *Ponderea prevederilor care încalcă drepturile/libertăţile şi eficienţa obiecţiilor formulate după domenii*

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Domeniul I. | **Justiţie şi afaceri interne, drepturile şi libertăţile omului** | Numărul de prevederi care încalcă drepturile/libertăţile identificate în proiectele de legi expertizate (77 proiecte) | 49 |
| Numărul de prevederi care încalcă drepturile/libertăţile identificate în legile adoptate/retrase (23 legi) | 8 |
| Numărul de obiecţii acceptate în legile adoptate/retrase (eficienţa expertizei) | 3 |
| % eficienţei | 37,5% |
| Domeniul II. | **Economie şi comerţ** | Numărul de prevederi care încalcă drepturile/libertăţile identificate în proiectele de legi expertizate (77 proiecte) | 16 |
| Numărul de prevederi care încalcă drepturile/libertăţile identificate în legile adoptate/retrase (23 legi) | 4 |
| Numărul de obiecţii acceptate în legile adoptate/retrase (eficienţa expertizei) | 0 |
| % eficienţei | 0% |
| Domeniul III. | **Buget şi finanţe** | Numărul de prevederi care încalcă drepturile/libertăţile identificate în proiectele de legi expertizate (77 proiecte) | 4 |
| Numărul de prevederi care încalcă drepturile/libertăţile identificate în legile adoptate/retrase (23 legi) | 4 |
| Numărul de obiecţii acceptate în legile adoptate/retrase (eficienţa expertizei) | 3 |
| % eficienţei | 75% |
| Domeniul IV. | **Educaţie, cultură, culte şi mass-media** | Numărul de prevederi care încalcă drepturile/libertăţile identificate în proiectele de legi expertizate (77 proiecte) | 9 |
| Numărul de prevederi care încalcă drepturile/libertăţile identificate în legile adoptate/retrase (23 legi) | 7 |
| Numărul de obiecţii acceptate în legile adoptate/retrase (eficienţa expertizei) | 2 |
| % eficienţei | 28,57% |
| Domeniul V. | **Legislaţia muncii, asigurarea socială şi ocrotirea sănătăţii** | Numărul de prevederi care încalcă drepturile/libertăţile identificate în proiectele de legi expertizate (77 proiecte) | 10 |
| Numărul de prevederi care încalcă drepturile/libertăţile identificate în legile adoptate/retrase (23 legi) | 4 |
| Numărul de obiecţii acceptate în legile adoptate/retrase (eficienţa expertizei) | 0 |
| % eficienţei | 0% |

***Exemplu:*** Legea nr.232  din  11.10.2013 pentru modificarea şi completarea unor acte legislative (Codul contravenţional al Republicii Moldova nr.218-XVI din 24 octombrie 2008; Legea nr.200 din 16 iulie 2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova)

|  |
| --- |
| ***Textul proiectului:*** Articolul 333 va avea următorul cuprins:  "Articolul 333. Încălcarea regulilor de şedere în Republica Moldova  ...  (4) Nedeclararea de către cetăţenii străini şi apatrizi la autorităţile competente în termenul stabilit de legislaţie despre faptul intrării pe teritoriul Republicii Moldova ***prin segmentul de frontieră moldo-ucraineană necontrolat de autorităţile moldoveneşti*** se sancţionează cu amendă în mărime de la 10 la 20 de unităţi convenţionale. |
| ***Elementul de vulnerabilitate identificat şi recomandarea expertului:*** prevederi care încalcă drepturile/libertăţile; prevederi discriminatorii; prevederi care limitează drepturile/libertăţile; prevederi necorespunzătoare standardelor internaţionale; prevederi necorespunzătoare jurisprudenţei CtEDO; prevederi necorespunzătoare normelor constituţionale; prevederi necorespunzătoare normelor din legislaţia corelativă.  ***Obiecţia expertului:*** Aceste prevederi stabilesc o obligaţie discriminatorie pentru cetăţenii străini prin care li se încalcă dreptul la libera circulaţie, or, nici un act normativ în vigoare nu stabileşte obligaţia de a informa careva autorităţi publice despre faptul intrării pe teritoriul Republicii Moldova prin segmentul de frontieră moldo-ucraineană sau o interdicţie de a traversa această frontieră. Intrarea pe teritoriul Republicii Moldova se supune controlului de stat şi se face printr-un punct de trecere al frontierei, care, conform noţiunii cuprinse în art.3 din Legea cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova nr.215 din 04.11.2011, reprezintă un loc organizat şi autorizat de Guvernul Republicii Moldova pentru trecerea frontierei de stat. Faptul că autorităţile moldoveneşti nu controlează în întregime frontiera, RM nu poate impune unor persoane asemenea obligaţii, ce constituie, în sine, ingerinţe în drepturile consacrate ale omului. ……sancţionarea străinilor pentru neîndeplinirea obligaţiei sus-menţionate reprezintă şi o restricţionare a libertăţii de circulaţie a acestora, care se prezumă că nu ar trebui să traverseze partea de frontieră moldo-ucraineană. O asemenea abordare este contrară scopului acestui proiect de lege ….  ***Recomandarea:*** Este necesară revizuirea normei date prin prisma obiecţiilor formulate. |
| ***Textul Legii adoptate:***  1. Articolul 333 va avea următorul cuprins:  “Articolul 333. Încălcarea regulilor de şedere în Republica Moldova  (4) Nedeclararea de către cetăţenii străini sau de către apatrizi la autorităţile competente, în termenul stabilit de legislaţie, a faptului intrării pe teritoriul Republicii Moldova pentru a fi luaţi în evidenţă, cu excepţia celor cărora le-a fost autorizată intrarea,  se sancţionează cu amendă de la 10 la 20 de unităţi convenţionale. Sancţiunea respectivă nu se aplică faţă de posesorii documentelor de călătorie eliberate de autorităţile străine domiciliaţi în localităţile din stînga Nistrului (Transnistria). |

# IV.3 Omisiune/ignorare a drepturilor/libertăţilor

*Omisiune/ignorare a drepturilor/libertăţilor* sunt situaţiile, generate prin eventuala aplicare a normelor din proiectele de acte normative, de neglijare, desconsiderare a drepturilor şi/sau libertăţilor prevăzute de Constituţia Republicii Moldova sau tratatele internaţionale la care este parte Republica Moldova.

Pericolul acestui element constă în posibilitatea care se oferă autorităţilor publice de a refuza în mod conştient să cunoască şi să aplice Constituţia Republicii Moldova şi tratatele internaţionale la care este parte Republica Moldova, în acest fel fiind nesocotite drepturile şi libertăţile omului.

Situaţia pe domenii privind ponderea prevederilor care permit omiterea/ignorarea drepturilor/libertăţilor şi eficienţa obiecţiilor formulate de CAPC este arătată în Tabelul 3.

***Tabel 3.*** *Ponderea prevederilor care omit/ignoră drepturile/libertăţile şi eficienţa obiecţiilor formulate după domenii*

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Domeniul I. | **Justiţie şi afaceri interne, drepturile şi libertăţile omului** | Numărul de prevederi, care admit omisiunea/ignorarea drepturilor/libertăţilor, identificate în proiectele de legi expertizate (77 proiecte) | 20 |
| Numărul de prevederi, care admit omisiunea/ignorarea drepturilor/libertăţilor, identificate în legile adoptate/retrase (23 legi) | 9 |
| Numărul de obiecţii acceptate în legile adoptate/retrase (eficienţa expertizei) | 2 |
| % eficienţei | 22,22% |
| Domeniul II. | **Economie şi comerţ** | Numărul de prevederi, care admit omisiunea/ignorarea drepturilor/libertăţilor, identificate în proiectele de legi expertizate (77 proiecte) | 8 |
| Numărul de prevederi, care admit omisiunea/ignorarea drepturilor/libertăţilor, identificate în legile adoptate/retrase (23 legi) | 0 |
| Numărul de obiecţii acceptate în legile adoptate/retrase (eficienţa expertizei) | 0 |
| % eficienţei | 0% |
| Domeniul III. | **Buget şi finanţe** | Numărul de prevederi, care admit omisiunea/ignorarea drepturilor/libertăţilor, identificate în proiectele de legi expertizate (77 proiecte) | 0 |
| Numărul de prevederi, care admit omisiunea/ignorarea drepturilor/libertăţilor, identificate în legile adoptate/retrase (23 legi) | 0 |
| Numărul de obiecţii acceptate în legile adoptate/retrase (eficienţa expertizei) | 0 |
| % eficienţei | 0% |
| Domeniul IV. | **Educaţie, cultură, culte şi mass-media** | Numărul de prevederi, care admit omisiunea/ignorarea drepturilor/libertăţilor, identificate în proiectele de legi expertizate (77 proiecte) | 7 |
| Numărul de prevederi, care admit omisiunea/ignorarea drepturilor/libertăţilor, identificate în legile adoptate/retrase (23 legi) | 3 |
| Numărul de obiecţii acceptate în legile adoptate/retrase (eficienţa expertizei) | 2 |
| % eficienţei | 66,67% |
| Domeniul V. | **Legislaţia muncii, asigurarea socială şi ocrotirea sănătăţii** | Numărul de prevederi, care admit omisiunea/ignorarea drepturilor/libertăţilor, identificate în proiectele de legi expertizate (77 proiecte) | 0 |
| Numărul de prevederi, care admit omisiunea/ignorarea drepturilor/libertăţilor, identificate în legile adoptate/retrase (23 legi) | 0 |
| Numărul de obiecţii acceptate în legile adoptate/retrase (eficienţa expertizei) | 0 |
| % eficienţei | 0% |

***Exemplu:*** Codul transporturilor rutiere,  nr. 150  din  17.07.2014

|  |
| --- |
| ***Textul proiectului:***  - vehicule sau un ansamblu de vehicule cu o masă maximă autorizată care să nu depăşească 3,5 tone, utilizate pentru transporturi de mărfuri; |
| ***Elementul de vulnerabilitate identificat şi recomandarea expertului:*** omisiune/ignorare a drepturilor/libertăţilor  ***Obiecţia expertului:*** Asemenea vehicule pot fi utilizate şi în scopuri personale. Nu este clar, de ce autorii au omis/ignorat dreptul de a utiliza astfel de autovehicole în scopuri personale/necomerciale.  ***Recomandarea:*** Se recomandă completarea articolului cu sintagma "utilizate în scopuri necomerciale". |
| ***Textul Legii adoptate:***  – vehicule rutiere sau ansamblu de vehicule rutiere cu masă maximă autorizată ce nu depăşeşte 3,5 tone, utilizate pentru transporturi rutiere de mărfuri în interes personal; |

# IV.4 Prevederi necorespunzătoare jurisprudenţei CtEDO

*Prevederi necorespunzătoare jurisprudenţei CtEDO* sunt normele la elaborarea cărora nu s-a ţinut cont de hotărîrile CtEDO, prin care Republica Moldova a fost condamnată sau Hotărîrile CtEDO în privinţa altor state, dar care sunt relevante pentru subiectul tratat de norma respectivă.

Pericolul acestui element constă în perpetuarea, prin autoritatea legii, a încălcărilor drepturilor omului şi, în consecinţă, creşterea probabilităţii condamnării sau condamnarea repetată a Republicii Moldova de către CtEDO.

În Tabelul 4 poate fi vizualizată situaţia pe domenii privind ponderea prevederilor necorespunzătoare jurisprudenţei CtEDO şi eficienţa obiecţiilor formulate de CAPC privitoare la acest factor în rapoartele de expertiză.

***Tabel 4.*** *Ponderea prevederilor necorespunzătoare jurisprudenţei CtEDO şi eficienţa obiecţiilor formulate după domenii*

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Domeniul I. | **Justiţie şi afaceri interne, drepturile şi libertăţile omului** | Numărul de prevederi necorespunzătoare jurisprudenţei CtEDO, identificate în proiectele de legi expertizate (77 proiecte) | 10 |
| Numărul de prevederi necorespunzătoare jurisprudenţei CtEDO, identificate în legile adoptate/retrase (23 legi) | 2 |
| Numărul de obiecţii acceptate în legile adoptate/retrase (eficienţa expertizei) | 2 |
| % eficienţei | 100% |
| Domeniul II. | **Economie şi comerţ** | Numărul de prevederi necorespunzătoare jurisprudenţei CtEDO, identificate în proiectele de legi expertizate (77 proiecte) | 2 |
| Numărul de prevederi necorespunzătoare jurisprudenţei CtEDO, identificate în legile adoptate/retrase (23 legi) | 0 |
| Numărul de obiecţii acceptate în legile adoptate/retrase (eficienţa expertizei) | 0 |
| % eficienţei | 0% |
| Domeniul III. | **Buget şi finanţe** | Numărul de prevederi necorespunzătoare jurisprudenţei CtEDO, identificate în proiectele de legi expertizate (77 proiecte) | 4 |
| Numărul de prevederi necorespunzătoare jurisprudenţei CtEDO, identificate în legile adoptate/retrase (23 legi) | 3 |
| Numărul de obiecţii acceptate în legile adoptate/retrase (eficienţa expertizei) | 2 |
| % eficienţei | 66,67% |
| Domeniul IV. | **Educaţie, cultură, culte şi mass-media** | Numărul de prevederi necorespunzătoare jurisprudenţei CtEDO, identificate în proiectele de legi expertizate (77 proiecte) | 7 |
| Numărul de prevederi necorespunzătoare jurisprudenţei CtEDO, identificate în legile adoptate/retrase (23 legi) | 6 |
| Numărul de obiecţii acceptate în legile adoptate/retrase (eficienţa expertizei) | 2 |
| % eficienţei | 33,33% |
| Domeniul V. | **Legislaţia muncii, asigurarea socială şi ocrotirea sănătăţii** | Numărul de prevederi necorespunzătoare jurisprudenţei CtEDO, identificate în proiectele de legi expertizate (77 proiecte) | 2 |
| Numărul de prevederi necorespunzătoare jurisprudenţei CtEDO, identificate în legile adoptate/retrase (23 legi) | 2 |
| Numărul de obiecţii acceptate în legile adoptate/retrase (eficienţa expertizei) | 0 |
| % eficienţei | 0% |

***Exemplu:*** Legea nr. 343  din  24.12.2013 pentru modificarea şi completarea unor acte legislative (Legea nr.548-XIII din 21 iulie 1995 cu privire la Banca Naţională a Moldovei; Legea contenciosului administrativ nr.793-XIV din 10 februarie 2000; Codul de procedură civilă al Republicii Moldova nr.225-XV din 30 mai 2003)

|  |
| --- |
| ***Textul proiectului:***  Art. I. - Legea cu privire la Banca Națională nr.548-XIII din 21 iulie 1995 cu privire la Banca Naţională a Moldovei (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1995, nr. 56-57, art. 624), cu modificările şi completările ulterioare, se modifică şi completează după cum urmează:  1. La articolul 11:  alineatul (4) va avea următorul cuprins:  "(4) Actele Băncii Naţionale în domeniul politicii monetare şi valutare, inclusiv măsurile de salvgardare, actele Băncii Naţionale cu privire la administrarea specială asupra băncii, actele Băncii Naţionale adoptate în procesul de evaluare şi supraveghere a calităţii acţionarilor entităţilor supravegheate de Banca Naţională, precum şi măsurile implementate de Banca Naţională sau de administratorul special în cursul administrării speciale a băncii pot fi contestate doar sub aspectul procedurii de adoptare, în termen de 30 de zile, la Consiliul de administraţie, prin depunerea unei cereri prealabile.";  se completează cu alineatele (5) şi (6) cu următorul cuprins:  "(5) Consiliul de administraţie examinează cererile prealabile privind actele Băncii Naţionale prevăzute la alin.(4) în termen de 15 zile de la data depunerii.  (6) Cererile de contestare a actelor Băncii Naţionale prevăzute la alin.(4) se examinează de instanţa de judecată, în termen de 3 luni din data depunerii, sub aspectul procedurii de adoptare, cu condiţia respectării obligatorii de reclamant a procedurii prevăzute la alin.(4) şi (5)." |
| ***Elementul de vulnerabilitate identificat şi recomandarea expertului:*** prevederi necorespunzătoare jurisprudenţei CtEDO; prevederi necorespunzătoare jurisprudenţei Curţii Constituţionale; prevederi necorespunzătoare normelor constituţionale; prevederi necorespunzătoare normelor din legislaţia corelativă; prevederi care limitează drepturile/ libertăţile; prevederi care încalcă drepturile/libertăţile;  ***Obiecţia expertului:*** Prevederile propuse în pct.1 contravin legislației în vigoare din domeniu și contravin principiilor de bază ale legiferării. Autorul propune o nouă redacție a art.11 alin.(4) în care: enumeră actele administrative ale Băncii Naționale exceptate de la procedura generală; stabilește dreptul de contestare a acestora doar sub aspectul procedurii de adoptare; stabilește termenul de contestare de 30 de zile, însă fără să specifice momentul de cînd începe să curgă acest termen și fără să delimiteze caracterul actului administrativ. …. fixarea în alin.(6) a termenului de 3 luni în care urmează să fie examinate cererile de contestare a actelor Băncii Naționale de către instanța de judecată, contravine legislației, jurisprudenței Curții Constituționale și chiar jurisprudenței CtEDO. ….atît cadrul legal național, cît și cel internațional prescriu examinarea în termen rezonabil a cauzelor deduse spre soluţionare instanţelor de judecată. Examinarea cauzei în termen rezonabil constituie unul din principiile procesului civil. … stabilirea prin lege a unor termene fixe de soluționare a litigiilor incumbă statului o obligație pozitivă, însă o eventuală depășire a acestora poate determina încălcarea dreptului la un proces echitabil și, în consecință, poate conduce la condamnarea Republicii Moldova la Curtea Europeană. …..  ***Recomandarea:*** Recomandăm revizuirea substanțială a art.11, prin aducerea conținutului normelor propuse în alin.(4) și (5) în corespundere cu prevederile legislației în vigoare, Constituției, jurisprudenței Curții Constituționale și jurisprudenței CEDO. Totodată, propunem excluderea în totalitate a alin.(6) din art.11. |
| ***Textul Legii adoptate:***  **Art.I.** – Legea nr.548-XIII din 21 iulie 1995 cu privire la Banca Naţională a Moldovei (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1995, nr.56–57, art.624), cu modificările ulterioare, se modifică şi se completează după cum urmează:  1. Articolul 11:  alineatul (4) va avea următorul cuprins:  “(4) Actele Băncii Naţionale sînt supuse controlului de legalitate în instanţele de contencios administrativ conform procedurii stabilite de Legea contenciosului administrativ şi conform cerinţelor prezentei legi.”  articolul se completează cu alineatele (5)–(9) cu următorul cuprins:  “(5) Actele Băncii Naţionale nu se supun controlului de oportunitate.  (6) Acţiunile de contencios administrativ privind actele Băncii Naţionale sau nesoluţionarea de către aceasta a unei cereri în termen legal se înaintează în instanţa de judecată în a cărei rază teritorială îşi are sediul Banca Naţională.  (7) Actele Băncii Naţionale în domeniul politicii monetare şi valutare, inclusiv măsurile de salvgardare, pot fi contestate doar sub aspectul procedurii de adoptare.  (8) Cererile prealabile prin care se contestă actele Băncii Naţionale cu privire la administrarea specială asupra băncii, actele Băncii Naţionale adoptate în procesul de evaluare şi supraveghere a calităţii acţionarilor entităţilor supravegheate de Banca Naţională, precum şi măsurile implementate de Banca Naţională sau de administratorul special în cursul administrării speciale a băncii, se examinează de Banca Naţională în termen de 5 zile lucrătoare.  (9) Cererile de contestare a actelor Băncii Naţionale în domeniul politicii monetare şi valutare, inclusiv măsurile de salvgardare, a actelor Băncii Naţionale cu privire la administrarea specială asupra băncii, a actelor Băncii Naţionale adoptate în procesul de evaluare şi supraveghere a calităţii acţionarilor entităţilor supravegheate de Banca Naţională, precum şi a măsurilor implementate de Banca Naţională sau de administratorul special în cursul administrării speciale a băncii, se judecă în termen de 3 luni de la data depunerii. |

# IV.5 Prevederi care limitează drepturile/libertăţile

*Prevederi care limitează drepturile/libertăţile* sunt normele care îngrădesc exercitarea nestingherită a drepturilor şi libertăţilor prevăzute de Constituţia Republicii Moldova şi tratatele internaţionale la care este parte Republica Moldova.

Pericolul acestui element constă în subminarea abuzivă, prin autoritatea legii, a garanţiilor de realizare a drepturilor şi libertăţilor stabilite în Constituţia Republicii Moldova sau tratatele internaţionale la care este parte Republica Moldova.

***Tabel 5.*** *Ponderea prevederilor care limitează drepturile/libertăţile şi eficienţa obiecţiilor formulate după domenii*

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Domeniul I. | **Justiţie şi afaceri interne, drepturile şi libertăţile omului** | Numărul de prevederi, care limitează drepturile/libertăţile, identificate în proiectele de legi expertizate (77 proiecte) | 26 |
| Numărul de prevederi, care limitează drepturile/libertăţile, identificate în legile adoptate/retrase (23 legi) | 12 |
| Numărul de obiecţii acceptate în legile adoptate/retrase (eficienţa expertizei) | 3 |
| % eficienţei | 25% |
| Domeniul II. | **Economie şi comerţ** | Numărul de prevederi, care limitează drepturile/libertăţile, identificate în proiectele de legi expertizate (77 proiecte) | 15 |
| Numărul de prevederi, care limitează drepturile/libertăţile, identificate în legile adoptate/retrase (23 legi) | 1 |
| Numărul de obiecţii acceptate în legile adoptate/retrase (eficienţa expertizei) | 0 |
| % eficienţei | 0% |
| Domeniul III. | **Buget şi finanţe** | Numărul de prevederi, care limitează drepturile/libertăţile, identificate în proiectele de legi expertizate (77 proiecte) | 6 |
| Numărul de prevederi, care limitează drepturile/libertăţile, identificate în legile adoptate/retrase (23 legi) | 4 |
| Numărul de obiecţii acceptate în legile adoptate/retrase (eficienţa expertizei) | 3 |
| % eficienţei | 75% |
| Domeniul IV. | **Educaţie, cultură, culte şi mass-media** | Numărul de prevederi, care limitează drepturile/libertăţile, identificate în proiectele de legi expertizate (77 proiecte) | 16 |
| Numărul de prevederi, care limitează drepturile/libertăţile, identificate în legile adoptate/retrase (23 legi) | 4 |
| Numărul de obiecţii acceptate în legile adoptate/retrase (eficienţa expertizei) | 2 |
| % eficienţei | 50% |
| Domeniul V. | **Legislaţia muncii, asigurarea socială şi ocrotirea sănătăţii** | Numărul de prevederi, care limitează drepturile/libertăţile, identificate în proiectele de legi expertizate (77 proiecte) | 6 |
| Numărul de prevederi, care limitează drepturile/libertăţile, identificate în legile adoptate/retrase (23 legi) | 1 |
| Numărul de obiecţii acceptate în legile adoptate/retrase (eficienţa expertizei) | 0 |
| % eficienţei | 0% |

***Exemplu:*** Legea nr. 42  din  27.03.2014 pentru modificarea şi completarea Codului de executare

al RM nr.443-XV din 24 decembrie 2004

|  |
| --- |
| ***Textul proiectului:***  Alin.(1) din art.163 se modifică, iar articolul se completează cu un nou alineat, avînd următorul conţinut:  (1) Reclamaţiile din cererea privind contestarea actelor de executare întocmite de executorul judecătoresc se înaintează împotriva creditorului sau debitorului. Cererea se judecă în condiţiile Codului de procedură civilă şi se examinează în instanţă de judecată (inclusiv în cea ierarhic superioară) în cel mult 30 de zile.  (1/1) În cazul în care obiectul contestaţiei este o inacţiune a executorului judecătoresc şi/sau cuantumul onorariului acestuia, cererea se înaintează împotriva executorului judecătoresc. În toate celelalte cazuri, executorul judecătoresc este introdus în proces în conformitate cu art.67 al(3) Cod de procedură civilă. |
| ***Elementul de vulnerabilitate identificat şi recomandarea expertului:*** prevederi care limitează drepturile/libertăţile; prevederi necorespunzătoare normelor din legislaţia corelativă  ***Obiecţia expertului:*** Modalitatea în care este expus pct.8 din proiect nu corespunde exigenţelor de tehnică legislativă stabilite de Legea nr.780/2001. Textul art.163 alin.(1) nu se modifică, după cum afirmă autorii, ci doar se exclude ultima propoziţie din textul actual al art.163 alin.(1) din Codul de executare. Referitor la alin.(1/1) propus de autori, notăm posibilitatea apariţiei în practică a unor eventuale situaţii confuze. Autorii propun ca executorii judecătoreşti să fie introduşi în proces în calitate de intervenienţi accesorii. Actualmente, cererea de chemare în judecată se înaintează faţă de creditor sau debitor, iar executorul este invitat să dea explicaţii referitor la actele contestate. Nu ne vom expune opinia asupra acestei opţiuni, întrucît aceasta a reprezentat logica Guvernului cînd a schimbat în 2010 întreg sistemul de executare din Republica Moldova. Însă, prin prisma calităţii procesuale de care dispun în prezent executorii judecătoreşti şi intenţiei autorilor de a acorda executorului calitatea procesuală de intervenient accesoriu, vor fi limitate acţiunile şi drepturile executorilor. Or, conform art.68 din Codul de procedură civilă, intervenientul accesoriu are drepturile şi obligaţiile procedurale ale părţii căreia i se alătură, cu excepţia dreptului de a modifica temeiul şi obiectul acţiunii, de a majora sau reduce cuantumul pretenţiilor din acţiune, precum şi de a renunţa la acţiune, de a recunoaşte acţiunea sau de a încheia tranzacţie, de a înainta acţiune reconvenţională sau de a cere executarea silită a hotărîrii, încheierii sau deciziei judecătoreşti.  ***Recomandarea:*** Sugerăm excluderea sau reformularea textului normelor propuse pentru a fi aduse în concordanță cu exigenţele de tehnică legislativă. Referitor la intenţia autorilor de a acorda executorilor judecătorești calitatea procesuală de intervenient accesoriu, o considerăm, la moment, inoportună, însă acest subiect este actual şi urmează a fi supus analizelor de specialitate, cu concursul autorităţilor publice relevante şi specialiştilor în domeniu, pentru a identifica soluţia optimă. |
| ***Textul Legii adoptate:*** Modificările la articolul 163 din Codul de executare au fost excluse |

# IV.6 Prevederi necorespunzătoare normelor constituţionale

Actul normativ intern de bază, care garantează respectarea drepturilor omului în Republica Moldova este Constituţia. Aceasta consacră atît drepturile şi libertăţile fundamentale, precum şi corolarul lor, îndatoririle fundamentale. Includerea drepturilor în textul legii fundamentale se justifică prin importanţa lor, respectarea normei constituţionale impunîndu-se tuturor celorlalte acte normative, care asigură, la rîndul lor, detalierea drepturilor, libertăţilor şi îndatoririlor fundamentale[[6]](#footnote-6). Astfel, din acest motiv, experţii au identificat în proiectele actelor legislative prevederile necorespunzătoare normelor constituţionale.

*Prevederi necorespunzătoare normelor constituţionale* sunt normele care contravin direct sau indirect prevederilor Constituţiei Republicii Moldova.

Pericolul acestui element constă pe de o parte în probabilitatea încălcării unor drepturi şi libertăţi prevăzute de Constituţie, iar pe de altă parte în lipsa stabilităţii cadrului legal, deoarece o normă/lege poate fi declarată neconstituţională.

***Tabel 6.*** *Ponderea prevederilor necorespunzătoare normelor constituţionale şi eficienţa obiecţiilor formulate după domenii*

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Domeniul I. | **Justiţie şi afaceri interne, drepturile şi libertăţile omului** | Numărul de prevederi necorespunzătoare normelor constituţionale, identificate în proiectele de legi expertizate (77 proiecte) | 40 |
| Numărul de prevederi necorespunzătoare normelor constituţionale, identificate în legile adoptate/retrase (23 legi) | 8 |
| Numărul de obiecţii acceptate în legile adoptate/retrase (eficienţa expertizei) | 3 |
| % eficienţei | 37,5% |
| Domeniul II. | **Economie şi comerţ** | Numărul de prevederi necorespunzătoare normelor constituţionale, identificate în proiectele de legi expertizate (77 proiecte) | 7 |
| Numărul de prevederi necorespunzătoare normelor constituţionale, identificate în legile adoptate/retrase (23 legi) | 1 |
| Numărul de obiecţii acceptate în legile adoptate/retrase (eficienţa expertizei) | 1 |
| % eficienţei | 100% |
| Domeniul III. | **Buget şi finanţe** | Numărul de prevederi necorespunzătoare normelor constituţionale, identificate în proiectele de legi expertizate (77 proiecte) | 5 |
| Numărul de prevederi necorespunzătoare normelor constituţionale, identificate în legile adoptate/retrase (23 legi) | 4 |
| Numărul de obiecţii acceptate în legile adoptate/retrase (eficienţa expertizei) | 3 |
| % eficienţei | 75% |
| Domeniul IV. | **Educaţie, cultură, culte şi mass-media** | Numărul de prevederi necorespunzătoare normelor constituţionale, identificate în proiectele de legi expertizate (77 proiecte) | 17 |
| Numărul de prevederi necorespunzătoare normelor constituţionale, identificate în legile adoptate/retrase (23 legi) | 17 |
| Numărul de obiecţii acceptate în legile adoptate/retrase (eficienţa expertizei) | 8 |
| % eficienţei | 47,06% |
| Domeniul V. | **Legislaţia muncii, asigurarea socială şi ocrotirea sănătăţii** | Numărul de prevederi necorespunzătoare normelor constituţionale, identificate în proiectele de legi expertizate (77 proiecte) | 18 |
| Numărul de prevederi necorespunzătoare normelor constituţionale, identificate în legile adoptate/retrase (23 legi) | 4 |
| Numărul de obiecţii acceptate în legile adoptate/retrase (eficienţa expertizei) | 0 |
| % eficienţei | 0% |

***Exemplu:*** Legea nr. 343  din  24.12.2013 pentru modificarea şi completarea unor acte legislative (Legea nr.548-XIII din 21 iulie 1995 cu privire la Banca Naţională a Moldovei; Legea contenciosului administrativ nr.793-XIV din 10 februarie 2000; Codul de procedură civilă al Republicii Moldova nr.225-XV din 30 mai 2003)

|  |
| --- |
| ***Textul proiectului:***  3. La articolul 23 alineatul (3) va avea următorul cuprins:  "(3) Cererile de contestare a actelor prevăzute la art.11 alin.(4) din Legea nr.548-XIII din 21 iulie 1995 cu privire la Banca Naţională a Moldovei se examinează de instanţa de judecată doar sub aspectul procedurii de adoptare, în termen de 3 luni din data depunerii..." |
| ***Elementul de vulnerabilitate identificat şi recomandarea expertului***: prevederi necorespunzătoare normelor constituţionale; prevederi necorespunzătoare jurisprudenţei Curţii Constituţionale; prevederi necorespunzătoare jurisprudenţei CtEDO; prevederi necorespunzătoare normelor din legislaţia corelativă; prevederi care limitează drepturile/ libertăţile; prevederi care încalcă drepturile/libertăţile;  ***Obiecţia expertului:*** Aceste reguli speciale de examinare în instanța de judecată a cererilor de contestare a actelor Băncii Naționale intervin şi limitează competenţele instanţelor de judecată. …. Mai mult ca atît, aceste norme din proiect aduc atingere drepturilor garantate de Constituția Republicii Moldova, printre care dreptul la apărare, accesul liber la justiţie, dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică. În conformitate cu art.20 din Constituţie, orice persoană are dreptul la satisfacţie efectivă din partea instanţelor judecătoreşti competente împotriva actelor care violează drepturile, libertăţile şi interesele sale legitime. Nici o lege nu poate îngrădi accesul la justiţie. Conform art.26 din legea fundamentală a statului, fiecare om are dreptul să reacţioneze independent, prin mijloace legitime, la încălcarea drepturilor şi libertăţilor sale. Iar, potrivit art.53, persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptăţită să obţină recunoaşterea dreptului pretins, anularea actului şi repararea pagubei. În acest sens s-a pronunţat şi Curtea Constituţională în hotărîrea sa: ”unele prevederi derogatorii din cele supuse controlului constituţionalităţii constituie o restrîngere nejustificată impusă de legiuitor sub aspectul independenţei activităţii instanţelor judecătoreşti, iar limitarea prerogativei acordate reclamantului de a putea solicita instanţei suspendarea actului administrativ, ca măsură asiguratorie pînă la pronunţarea hotărîrii, face imposibilă apărarea persoanei împotriva încălcării neîntemeiate a drepturilor şi libertăţilor sale constituţionale şi nu creează garanţii suplimentare de asigurare a legalităţii, fapt ce contravine articolelor 6, 20 alin.(1) şi 114 din Constituţie.”  ***Recomandarea:*** Este necesar de revizuit în totalitate aceste prevederi, pornind de la obiecţiile formulate mai sus, pentru a le aduce în concordanţă cu dispoziţiile constituţionale şi cu cadrul juridic existent, cu sistemul de codificare şi unificare a legislaţiei. |
| ***Textul Legii adoptate:***  2. La articolul 23, alineatul (3) va avea următorul cuprins:  “(3) Cererile de chemare în judecată împotriva actelor prevăzute la art.11 alin.(9) din Legea nr.548-XIII din 21 iulie 1995 cu privire la Banca Naţională a Moldovei se examinează în termen de 3 luni de la data depunerii. |

# IV.7 Prevederi necorespunzătoare normelor din legislaţia corelativă

*Prevederi necorespunzătoare normelor din legislaţia corelativă* sunt normele care contravin direct sau indirect legislaţiei corelative.

Pericolul acestui element constă în crearea unor impedimente în aplicarea corectă a legii, prin crearea premiselor pentru aplicarea selectivă a normelor.

***Tabel 7.*** *Ponderea prevederilor necorespunzătoare normelor din legislaţia corelativă şi eficienţa obiecţiilor formulate după domenii*

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Domeniul I. | **Justiţie şi afaceri interne, drepturile şi libertăţile omului** | Numărul de prevederi necorespunzătoare normelor din legislaţia corelativă, identificate în proiectele de legi expertizate (77 proiecte) | 97 |
| Numărul de prevederi necorespunzătoare normelor din legislaţia corelativă, identificate în legile adoptate/retrase (23 legi) | 7 |
| Numărul de obiecţii acceptate în legile adoptate/retrase (eficienţa expertizei) | 4 |
| % eficienţei | 57,14% |
| Domeniul II. | **Economie şi comerţ** | Numărul de prevederi necorespunzătoare normelor din legislaţia corelativă, identificate în proiectele de legi expertizate (77 proiecte) | 62 |
| Numărul de prevederi necorespunzătoare normelor din legislaţia corelativă, identificate în legile adoptate/retrase (23 legi) | 7 |
| Numărul de obiecţii acceptate în legile adoptate/retrase (eficienţa expertizei) | 1 |
| % eficienţei | 14,29% |
| Domeniul III. | **Buget şi finanţe** | Numărul de prevederi necorespunzătoare normelor din legislaţia corelativă, identificate în proiectele de legi expertizate (77 proiecte) | 7 |
| Numărul de prevederi necorespunzătoare normelor din legislaţia corelativă, identificate în legile adoptate/retrase (23 legi) | 5 |
| Numărul de obiecţii acceptate în legile adoptate/retrase (eficienţa expertizei) | 4 |
| % eficienţei | 80% |
| Domeniul IV. | **Educaţie, cultură, culte şi mass-media** | Numărul de prevederi necorespunzătoare normelor din legislaţia corelativă, identificate în proiectele de legi expertizate (77 proiecte) | 28 |
| Numărul de prevederi necorespunzătoare normelor din legislaţia corelativă, identificate în legile adoptate/retrase (23 legi) | 27 |
| Numărul de obiecţii acceptate în legile adoptate/retrase (eficienţa expertizei) | 11 |
| % eficienţei | 40,74% |
| Domeniul V. | **Legislaţia muncii, asigurarea socială şi ocrotirea sănătăţii** | Numărul de prevederi necorespunzătoare normelor din legislaţia corelativă, identificate în proiectele de legi expertizate (77 proiecte) | 49 |
| Numărul de prevederi necorespunzătoare normelor din legislaţia corelativă, identificate în legile adoptate/retrase (23 legi) | 12 |
| Numărul de obiecţii acceptate în legile adoptate/retrase (eficienţa expertizei) | 5 |
| % eficienţei | 41,67% |

### *Exemplu*: Proiectul Legii cu privire la organizarea și funcționarea Serviciului național unic pentru apelurile de urgență 112

|  |
| --- |
| ***Textul proiectului:***  Articolul 12. Atribuțiile Comitetului  (1) Comitetul coordonează, monitorizează şi analizează interacţiunea tuturor instituţiilor implicate în procesul furnizării Serviciului de urgenţă 112.  (2) Comitetul are rolul de a coordona şi de a elabora proiectele de acte normative (regulamentele, reglementările tehnice, etc.) şi acordurile privind interacţiunea Serviciului 112 cu serviciile specializate de urgenţă. |
| ***Elementul de vulnerabilitate identificat şi recomandarea expertului:*** prevederi necorespunzătoare normelor din legislaţia corelativă  ***Obiecţia expertului:*** Potrivit art. 21 din Legea cu privire la Guvern nr. 64-XII din 31 mai 1990 ministerele sunt organele centrale de specialitate ale statului. Ele sînt conduse de miniştri, care poartă răspundere personală pentru îndeplinirea sarcinilor puse în seama lor. Ministerele transpun în viaţă, în baza legilor republicii, decretelor Preşedintelui Republicii Moldova, politica Guvernului, hotărîrile şi ordonanţele lui, conduc în limitele competenţei domeniile încredinţate şi sunt responsabile de activitatea lor. Astfel, potrivit pct. 2 din Regulamentul Ministerului Tehnologiilor Informaţionale şi Comunicaţiilor, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr. 30 din 10.01.2008, ministerul elaborează, promovează şi utilizează, în limitele competenţei, politica şi strategia de edificare a societăţii informaţionale şi exercită atribuţiile în domeniul informaţiei, informatizării, tehnologiilor informaţionale şi comunicaţiilor, formării şi utilizării resurselor informaţionale de stat, efectuează monitoringul şi coordonarea proiectelor şi programelor, ce ţin de competenţa sa. În același timp, conform lit. a) pct. 12 din actul normativ menționat, ministerul elaborează, aprobă, aplică, modifică sau abrogă în conformitate cu legislaţia în vigoare ordinele, dispoziţiile, regulamentele, instrucţiunile, regulile, reglementările tehnice şi alte acte normative pentru toţi participanţii la activităţile din domeniul informatizării, tehnologiilor informaţionale şi comunicaţiilor, formării şi utilizării resurselor informaţionale de stat, indiferent de subordonare şi forma de proprietate. În acest context, rolul de coordonare şi de elaborare a proiectelor de acte normative în domeniul comunicațiilor electronice îi este atribuit, prin lege, Ministerului Tehnologiilor Informaţionale şi Comunicaţiilor și nicidecum unei structuri interdepartamentale - Comitetului coordonator interdepartamental pentru asigurarea interacțiunii dintre Serviciul 112 și serviciile specializate de urgență.  ***Recomandarea:*** Excluderea alin. (2) din proiect. |
| ***Textul Legii adoptate:*** Proiectul a fost retras la 09.10.2014. |

# IV.8 Prevederi necorespunzătoare standardelor internaţionale

*Prevederi necorespunzătoare standardelor internaţionale* sunt normele la elaborarea cărora nu s-a ţinut cont de tratatele internaţionale şi directivele UE relevante.

Pericolul acestui element constă în perpetuarea, prin autoritatea legii, a încălcărilor drepturilor omului.

***Tabel 8.*** *Ponderea prevederilor necorespunzătoare standardelor internaţionale şi eficienţa obiecţiilor formulate după domenii*

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Domeniul I. | **Justiţie şi afaceri interne, drepturile şi libertăţile omului** | Numărul de prevederi necorespunzătoare standardelor internaţionale, identificate în proiectele de legi expertizate (77 proiecte) | 22 |
| Numărul de prevederi necorespunzătoare standardelor internaţionale, identificate în legile adoptate/retrase (23 legi) | 10 |
| Numărul de obiecţii acceptate în legile adoptate/retrase (eficienţa expertizei) | 3 |
| % eficienţei | 30% |
| Domeniul II. | **Economie şi comerţ** | Numărul de prevederi necorespunzătoare standardelor internaţionale, identificate în proiectele de legi expertizate (77 proiecte) | 8 |
| Numărul de prevederi necorespunzătoare standardelor internaţionale, identificate în legile adoptate/retrase (23 legi) | 3 |
| Numărul de obiecţii acceptate în legile adoptate/retrase (eficienţa expertizei) | 1 |
| % eficienţei | 33,33% |
| Domeniul III. | **Buget şi finanţe** | Numărul de prevederi necorespunzătoare standardelor internaţionale, identificate în proiectele de legi expertizate (77 proiecte) | 0 |
| Numărul de prevederi necorespunzătoare standardelor internaţionale, identificate în legile adoptate/retrase (23 legi) | 0 |
| Numărul de obiecţii acceptate în legile adoptate/retrase (eficienţa expertizei) | 0 |
| % eficienţei | 0% |
| Domeniul IV. | **Educaţie, cultură, culte şi mass-media** | Numărul de prevederi necorespunzătoare standardelor internaţionale, identificate în proiectele de legi expertizate (77 proiecte) | 15 |
| Numărul de prevederi necorespunzătoare standardelor internaţionale, identificate în legile adoptate/retrase (23 legi) | 9 |
| Numărul de obiecţii acceptate în legile adoptate/retrase (eficienţa expertizei) | 4 |
| % eficienţei | 44,44% |
| Domeniul V. | **Legislaţia muncii, asigurarea socială şi ocrotirea sănătăţii** | Numărul de prevederi necorespunzătoare standardelor internaţionale, identificate în proiectele de legi expertizate (77 proiecte) | 7 |
| Numărul de prevederi necorespunzătoare standardelor internaţionale, identificate în legile adoptate/retrase (23 legi) | 1 |
| Numărul de obiecţii acceptate în legile adoptate/retrase (eficienţa expertizei) | 1 |
| % eficienţei | 100% |

***Exemplu:*** Legea nr. 103  din  12.06.2014 pentru modificarea şi completarea Legii nr.42-XVI din 6 martie 2008 privind transplantul de organe, ţesuturi şi celule umane

|  |
| --- |
| ***Textul proiectului:*** Noţiunea "Recipient" |
| ***Elementul de vulnerabilitate identificat şi recomandarea expertului:*** prevederi necorespunzătoare standardelor internaţionale  ***Obiecţia expertului:*** Art. 2 din Legea 42/2008 în vigoare operează cu noţiunea de "recipient", ceea ce, în opinia noastră, contravine prevederilor Directivei 2004/23/CE din 31 martie 2004 şi Directivei 2010/45/UE din domeniul de referinţă, care operează cu noţiunea "primitor".  ***Recomandarea:*** Pentru a asigura compatibilitatea legii cu Directivele UE menţionate mai sus, sugerăm revizuirea noţiunii de "recipient". Respectiv, noţiunea în cauză va trebui revăzută pe tot parcursul legii. |
| ***Textul Legii adoptate:***  noţiunea “recipient” se substituie cu noţiunea “primitor” şi va avea următorul cuprins:  “*primitor* – persoana care beneficiază de transplantul de organe şi/sau de ţesuturi, şi/sau de celule umane;”. |

# IV.9 Prevederi necorespunzătoare jurisprudenţei Curţii Constituţionale

În scopul identificării prevederilor necorespunzătoare jurisprudenţei Curţii Constituţionale, experţii CAPC au identificat jurisprudenţa relevantă a Curţii Constituţionale (în cazul în care aceasta există) pentru proiectul supus expertizei şi au apreciat dacă proiectul este conform jurisprudenţei consacrate.

*Prevederi necorespunzătoare jurisprudenţei Curţii Constituţionale* sunt normele la elaborarea cărora nu s-a ţinut cont de hotărîrile Curţii Constituţionale referitoare la situaţii similare pe care le abordează proiectul de act normativ.

Pericolul acestui element constă pe de o parte în probabilitatea încălcării unor drepturi şi libertăţi prevăzute de Constituţie, iar pe de altă parte în lipsa stabilităţii cadrului legal, deoarece o normă/lege poate fi declarată neconstituţională.

***Tabel 9.*** *Ponderea prevederilor necorespunzătoare jurisprudenţei Curţii Constituţionale şi eficienţa obiecţiilor formulate după domenii*

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Domeniul I. | **Justiţie şi afaceri interne, drepturile şi libertăţile omului** | Numărul de prevederi necorespunzătoare jurisprudenţei Curţii Constituţionale, identificate în proiectele de legi expertizate (77 proiecte) | 15 |
| Numărul de prevederi necorespunzătoare jurisprudenţei Curţii Constituţionale, identificate în legile adoptate/retrase (23 legi) | 3 |
| Numărul de obiecţii acceptate în legile adoptate/retrase (eficienţa expertizei) | 1 |
| % eficienţei | 33,33% |
| Domeniul II. | **Economie şi comerţ** | Numărul de prevederi necorespunzătoare jurisprudenţei Curţii Constituţionale, identificate în proiectele de legi expertizate (77 proiecte) | 5 |
| Numărul de prevederi necorespunzătoare jurisprudenţei Curţii Constituţionale, identificate în legile adoptate/retrase (23 legi) | 0 |
| Numărul de obiecţii acceptate în legile adoptate/retrase (eficienţa expertizei) | 0 |
| % eficienţei | 0% |
| Domeniul III. | **Buget şi finanţe** | Numărul de prevederi necorespunzătoare jurisprudenţei Curţii Constituţionale, identificate în proiectele de legi expertizate (77 proiecte) | 3 |
| Numărul de prevederi necorespunzătoare jurisprudenţei Curţii Constituţionale, identificate în legile adoptate/retrase (23 legi) | 3 |
| Numărul de obiecţii acceptate în legile adoptate/retrase (eficienţa expertizei) | 2 |
| % eficienţei | 66,67% |
| Domeniul IV. | **Educaţie, cultură, culte şi mass-media** | Numărul de prevederi necorespunzătoare jurisprudenţei Curţii Constituţionale, identificate în proiectele de legi expertizate (77 proiecte) | 10 |
| Numărul de prevederi necorespunzătoare jurisprudenţei Curţii Constituţionale, identificate în legile adoptate/retrase (23 legi) | 10 |
| Numărul de obiecţii acceptate în legile adoptate/retrase (eficienţa expertizei) | 5 |
| % eficienţei | 50% |
| Domeniul V. | **Legislaţia muncii, asigurarea socială şi ocrotirea sănătăţii** | Numărul de prevederi necorespunzătoare jurisprudenţei Curţii Constituţionale, identificate în proiectele de legi expertizate (77 proiecte) | 3 |
| Numărul de prevederi necorespunzătoare jurisprudenţei Curţii Constituţionale, identificate în legile adoptate/retrase (23 legi) | 0 |
| Numărul de obiecţii acceptate în legile adoptate/retrase (eficienţa expertizei) | 0 |
| % eficienţei | 0% |

Exemplu: Codul educaţiei al Republicii Moldova, nr. 152  din  17.07.2014

|  |
| --- |
| ***Textul proiectului:***  Articolul 20. Înfiinţarea, reorganizarea şi dizolvarea instituţiilor de învăţămînt  (1) Instituţiile publice de educaţie timpurie şi de învăţămînt primar, gimnazial, liceal şi extraşcolar sînt înfiinţate, reorganizate şi dizolvate de către autorităţile administraţiei publice locale, care finanţează instituţiile respective, în condiţiile legii. Autorităţile administraţiei publice locale au obligaţia de a asigura buna funcţionare a acestor instituţii, în conformitate cu regulamentele şi standardele aprobate de Ministerul Educației. |
| ***Elementul de vulnerabilitate identificat şi recomandarea expertului:*** prevederi necorespunzătoare jurisprudenţei Curţii Constituţionale; prevederi necorespunzătoare normelor constituţionale; prevederi necorespunzătoare normelor din legislaţia corelativă; prevederi necorespunzătoare standardelor internaţionale;  ***Obiecţia expertului:*** Textul expus de autor este unul lacunar și confuz…. în hotărîrea din 23.05.2013, Curtea a subliniat că, fiind de competenţa exclusivă a statului, domeniul educaţiei nu poate fi descentralizat şi dat în competenţa proprie a autorităţilor administraţiei publice locale. Către administraţia publică locală pot fi delegate, prin lege, doar unele competenţe, cu asigurarea finanţării adecvate a acestora. Curtea a mai constatat faptul că autorităţile administraţiei publice locale de nivelul întâi, prin coordonare prealabilă cu Ministerul Educaţiei, vor decide înfiinţarea, reorganizarea sau lichidarea instituţiilor de stat de învăţământ preşcolar şi extraşcolar, iar prin coordonare prealabilă cu Ministerul Educaţiei, autorităţile administraţiei publice locale de nivelul al doilea decid înfiinţarea, reorganizarea sau lichidarea instituţiilor de stat de învăţământ primar, gimnazial, liceal şi extraşcolar. În acest sens, Curtea Constituţională a considerat că, ținînd cont de faptul că unităţile administrativ-teritoriale de nivelul întîi nu sunt în măsură să asigure în mod eficient organizarea şi finanţarea învăţămîntului, aceste atribuţii au fost redelegate celor de nivelul al doilea. Prin urmare, considerăm că textul dat al proiectului urmează să fie ajustat cu conceptul competenţei exclusive a statului asupra educaţiei şi competenţe delegate pentru autorităţile locale de nivelul I și II. ……..  ***Recomandarea:*** Recomandăm revizuirea textului normei, luînd în considerație obiecțiile formulate. |
| ***Textul Legii adoptate:***  **Articolul 21.** Înfiinţarea, reorganizarea şi lichidarea instituţiilor de învăţămînt general  (1) Instituţiile publice de educaţie timpurie (educaţie antepreşcolară şi învăţămînt preşcolar) şi de învăţămînt extraşcolar (de nivel local) sînt înfiinţate, reorganizate şi lichidate de către autorităţile administraţiei publice locale de nivelul întîi. Instituţiile publice de învăţămînt primar, gimnazial, liceal şi extraşcolar (de nivel raional) sînt înfiinţate, reorganizate şi lichidate de către autorităţile administraţiei publice locale de nivelul al doilea şi ale UTA Găgăuzia. Autorităţile administraţiei publice locale au obligaţia de a asigura buna funcţionare a acestor instituţii în conformitate cu regulamentele şi standardele aprobate de Ministerul Educaţiei. |

# IV.10 Prevederi discriminatorii

*Prevederi discriminatorii*  sunt normele care stabilesc criterii sau practici aparent neutre, care dezavantajează anumite categorii de persoane, cu excepţia situaţiei în care acestea sunt justificate obiectiv de un scop legitim, iar metodele de atingere a acestui scop sunt adecvate şi necesare.

Pericolul acestui element constă în încălcarea drepturilor şi libertăţilor categoriilor de persoane discriminate.

***Tabel 10.*** *Ponderea prevederilor discriminatorii şi eficienţa obiecţiilor formulate după domenii*

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Domeniul I. | **Justiţie şi afaceri interne, drepturile şi libertăţile omului** | Numărul de prevederi discriminatorii, identificate în proiectele de legi expertizate (77 proiecte) | 31 |
| Numărul de prevederi discriminatorii, identificate în legile adoptate/retrase (23 legi) | 5 |
| Numărul de obiecţii acceptate în legile adoptate/retrase (eficienţa expertizei) | 2 |
| % eficienţei | 40% |
| Domeniul II. | **Economie şi comerţ** | Numărul de prevederi discriminatorii, identificate în proiectele de legi expertizate (77 proiecte) | 7 |
| Numărul de prevederi discriminatorii, identificate în legile adoptate/retrase (23 legi) | 1 |
| Numărul de obiecţii acceptate în legile adoptate/retrase (eficienţa expertizei) | 0 |
| % eficienţei | 0% |
| Domeniul III. | **Buget şi finanţe** | Numărul de prevederi discriminatorii, identificate în proiectele de legi expertizate (77 proiecte) | 1 |
| Numărul de prevederi discriminatorii, identificate în legile adoptate/retrase (23 legi) | 0 |
| Numărul de obiecţii acceptate în legile adoptate/retrase (eficienţa expertizei) | 0 |
| % eficienţei | 0% |
| Domeniul IV. | **Educaţie, cultură, culte şi mass-media** | Numărul de prevederi discriminatorii, identificate în proiectele de legi expertizate (77 proiecte) | 12 |
| Numărul de prevederi discriminatorii, identificate în legile adoptate/retrase (23 legi) | 12 |
| Numărul de obiecţii acceptate în legile adoptate/retrase (eficienţa expertizei) | 5 |
| % eficienţei | 41,67% |
| Domeniul V. | **Legislaţia muncii, asigurarea socială şi ocrotirea sănătăţii** | Numărul de prevederi discriminatorii, identificate în proiectele de legi expertizate (77 proiecte) | 14 |
| Numărul de prevederi discriminatorii, identificate în legile adoptate/retrase (23 legi) | 4 |
| Numărul de obiecţii acceptate în legile adoptate/retrase (eficienţa expertizei) | 1 |
| % eficienţei | 25% |

### *Exemplu:* Proiectul Legii cu privire la organizarea și funcționarea Serviciului național unic pentru apelurile de urgență 112

|  |
| --- |
| ***Textul proiectului:***  Articolul 3. Principiile fundamentale ale organizării şi funcţionării Serviciului 112  ... (7) Serviciul 112 se va organiza astfel încît să permită tuturor persoanelor aflate pe teritoriul Republicii Moldova, inclusiv persoanelor cu dizabilităţi şi vorbitori de alte limbi, accesul la numărul 112 (conform normativelor aprobate prin hotărîre de Guvern, la propunerea Comitetului coordonator interdepartamental pentru asigurarea interacţiunii dintre Serviciul 112 şi serviciile specializate de urgenţă, şi în limita capacităţilor Serviciului 112, dar nu mai puţin decît cele stabilite de legislaţia în vigoare).  Articolul 6. Atribuţiile Serviciului 112  Serviciul 112 are următoarele atribuţii: ... d) recepţionarea apelurilor de urgenţă în limbile vorbite pe teritoriul Republicii Moldova, precum şi de circulaţie internaţională, conform nomenclatorului aprobat prin hotărîre de Guvern, la propunerea Comitetului coordonator interdepartamental pentru asigurarea interacţiunii dintre Serviciul 112 şi serviciile specializate de urgenţă, şi în limita capacităţilor Serviciului 112, dar nu mai puţin decît cele stabilite de legislaţia în vigoare). |
| ***Elementul de vulnerabilitate identificat şi recomandarea expertului:*** prevederi discriminatorii; prevederi necorespunzatoare normelor din legislatia corelativa.  ***Obiecţia expertului:*** Potrivit art. 7 din Legea cu privire la funcţionarea limbilor vorbite pe teritoriul RSS Moldoveneşti nr. 3465 din 01.09.89, pentru lucrătorii de conducere, lucrătorii organelor puterii de stat, administraţiei de stat şi organizaţiilor obşteşti, precum şi pentru lucrătorii de la întreprinderi, instituţii şi organizaţii, care în virtutea obligaţiilor de serviciu vin în contact Cadrul legal naţional instituie obligativitatea stabilirii unor cerinţe referitor la cunoaşterea limbilor moldovenească, rusă, iar în localităţile cu populaţie de naţionalitate găgăuză - şi a limbii găgăuze la nivelul comunicării necesar pentru îndeplinirea obligaţiilor profesionale. Accesul "vorbitorilor de alte limbi" la numărul 112, în varianta formulată în proiect, va presupune obligaţia operatorilor serviciului 112 de a răspunde şi în alte limbi (de ex. chineză, arabă, etc.) decît cele prevăzute de Legea nr. 3465 din 01.09.89. În acest sens, în viziunea noastră, amendamentul este formulat de o manieră ambiguă care, la aplicare, ar putea admite interpretări abuzive, acesta avînd un sens neclar/echivoc şi astfel ar putea permite interpretări abuzive. Acesta ar putea deveni vulnerabil în măsura în care acordă posibilităţi de aplicare a normei în interpretarea preferată, în dependenţă de interesul responsabililor de implementare şi control al aplicării. Totodată, nu este clară scoaterea în evidenţă a "persoanelor cu dizabilităţi", acestea fiind oricum protejate de Legea cu privire la asigurarea egalităţii nr. 121 din 25.05.2012 scopul căreia este prevenirea şi combaterea discriminării, precum şi asigurarea egalităţii tuturor persoanelor aflate pe teritoriul Republicii Moldova în sferele politică, economică, socială, culturală şi alte sfere ale vieţii, fără deosebire de rasă, culoare, naţionalitate, origine etnică, limbă, religie sau convingeri, sex, vîrstă, dizabilitate, opinie, apartenenţă politică sau orice alt criteriu similar. În acelaşi timp, autorul utilizează termeni diferiţi prin recurgerea la sinonime pentru a defini acelaşi fenomen "conform normativelor aprobate prin hotărîre de Guvern" şi "conform nomenclatorului aprobat prin hotărîre de Guvern". Pericolul acestui element constă în faptul că la aplicare, terminologia utilizată neunifom poate provoca practici vicioase de interpretare a sensului normei, şi anume, tratarea ca fenomene diferite a aceluiaşi fenomen, din cauza numirii diferite a lui sau tratarea ca acelaşi fenomen a fenomenelor distincte din motivul confundării a două noţiuni diferite în textul reglementării. În rezultat, pot apărea abuzuri din partea exponenţilor sectoarelor şi public, şi privat. Concomitent, utilizarea sintagmei "în limita capacităţilor Serviciului 112" vine în conflict cu "în limbile vorbite pe teritoriul Republicii Moldova, precum şi de circulaţie internaţională", fiind un impediment în aplicarea corectă a prevederilor legislative care va crea premise pentru aplicarea normei "convenabile" într-o situaţie concretă, pentru alegerea subiectivă şi abuzivă a normei aplicabile.  ***Recomandarea:*** Revizuirea propunerilor legislative în contextul obiecţiilor expuse |
| ***Textul Legii adoptate:*** Proiectul a fost retras la 09.10.2014. |

# CONCLUZII

Constatările şi recomandările de mai jos se bazează pe rezultatele expertizei a 77 de proiecte de acte normative din perspectiva drepturilor omului, realizate de CAPC în perioade iunie 2013 - decembrie 2014, în cadrul proiectului „*Armonizarea legislaţiei la standardele internaţionale în domeniul drepturilor omului*”, susţinut de Apărătorii Drepturilor Civile din Suedia.

Analiza rezultatelor expertizei a permis degajarea următoarelor *constatări* şi *recomandări:*

* Procesul de creaţie legislativă şi priorităţilor de legiferare a Parlamentului sunt influenţate de existenţa documentelor de politici/strategiilor într-un anumit domeniu. Această tendinţă este una pozitivă, întrucît pe de o parte contribuie la implementarea politicilor/strategiilor, anterior adoptate, iar pe de altă parte contribuie la respectarea principului predictibilităţii legislaţiei.
* A crescut numărul de iniţiative legislative a deputaţilor şi a unui grup de deputaţi. În ciuda faptului că aceste iniţiative, de obicei, nu corespund exigenţelor Legii privind actele legislative, iar iniţiativele unui grup de deputaţi mai degrabă reflectă o solidaritate de partid sau de interese, decît o solidaritate de viziune asupra unor domenii de interes public, totuşi această tendinţă este una pozitivă.
* Deşi majoritatea proiectelor de legi expertizate conţineau o argumentare suficientă a promovării, totuşi, nici o notă informativă nu era însoţită de lista actelor care trebuie să fie elaborate sau revizuite în legătură cu adoptarea actului legislativ. Totodată, nici o notă informativă nu conţinea declaraţia de compatibilitate a proiectului de lege cu cadrul comunitar.
* Majoritatea proiectelor de legi nu oferă nici un mecanism (sau acestea sunt nesatisfăcătoare) de respectare a principiilor participării şi responsabilizării. Or, existenţa unor mecanisme eficiente de respectare a acestor principii în procesul implementării legilor asigură participarea directă a cetăţenilor în procesul decizional şi-l eficientizează, sporeşte gradul de răspundere al autorităţilor publice faţă de cetăţeni, stimulează participarea activă a cetăţenilor în procesul decizional.
* Marea majoritate a proiectelor de legi expertizate au avut ca obiect de reglementare drepturi din categoria „Drepturilor şi libertăţilor social-economice”, iar din punct de vedere a impactului gender au fost apreciate cu calificativul „neutre”, ceea ce înseamnă că aceste proiecte de legi nu influenţează diferenţierea gender, nu contribuie la inegalitatea gender şi generează acelaşi impact atît asupra femeilor, cît şi bărbaţilor.
* Efectuarea expertizei legislaţiei din perspectiva drepturilor omului pe parcursul unui an şi jumătate a demonstrat o eficienţă de 41,31% de obiecţii formulate de CAPC şi acceptate de Parlament.

În scopul eliminării fenomenelor „legislaţiei fluctuante” şi a „inflaţiei de legislaţie” este necesar ca toate entităţile cu drept de iniţiativă legislativă să respecte exigenţele Legii nr.780 din 27.12.2001 privind actele legislative, o atenţie sporită fiind acordată argumentării promovării proiectelor de legi.

Deşi expertiza legislaţiei din perspectiva drepturilor omului este implementată de un timp relativ scurt, aceasta şi-a demonstrat viabilitatea, iar multitudinea problemelor constate, denotă necesitatea instituţionalizării unui mecanism de filtrare a proiectelor de legi prin prisma drepturilor omului.

1. Ghidul pentru efectuarea expertizei vulnerabilităţii proiectelor de acte normative prin prisma drepturilor omului, [www.capc.md](http://www.capc.md) [↑](#footnote-ref-1)
2. Idem [↑](#footnote-ref-2)
3. Idem [↑](#footnote-ref-3)
4. Idem [↑](#footnote-ref-4)
5. Idem [↑](#footnote-ref-5)
6. Idem [↑](#footnote-ref-6)