

16 decembrie 2019 Nr. 04-3/38  
La Nr. \_\_\_\_\_ din \_\_\_\_\_

**Doamnei Liliana IACONI**  
**Secretar general al Guvernului**  
**cancelaria@gov.md**

**OPINIA**  
**asupra proiectului Hotărârii Guvernului cu privire la cadrul național de**  
**planificare strategică și cerințele față de documentele de politici publice**  
**(număr unic 684/CS/2019)**

Potrivit art. 16 din Legea cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul) nr. 52 din 03.04.2014, una din atribuțiile Avocatului Poporului este contribuirea la perfecționarea legislației în domeniul drepturilor și libertăților omului. În acest scop, Avocatul Poporului prezintă subiecților cu drept de inițiativă legislativă propuneri și recomandări de perfecționare a legislației în vederea eliminării cauzelor și condițiilor care creează premise pentru încălcarea drepturilor și libertăților omului, emite opinii asupra proiectelor de acte normative care vizează drepturile și libertățile omului, emite opinii asupra compatibilității legislației naționale cu instrumentele juridice internaționale în domeniul drepturilor și libertăților omului.

Conducându-se de Legea nr 52/2016, Avocatul Poporului prezintă Opinia asupra proiectului Hotărârii Guvernului cu privire la cadrul național de planificare strategică și cerințele față de documentele de politici publice (număr unic 684/CS/2019), elaborat de Cancelaria de Stat<sup>1</sup> și plasat pentru consultări publice pe site-ul <https://particip.gov.md>.

Prezenta Opinie este elaborată având la bază principiile Abordării Bazate pe Drepturile Omului (ABDO) – adaptabilitate, accesibilitate, acceptabilitate, calitate și egalitate.

Avocatul Poporului pledează pentru integrarea acestor principii în activitatea instituțiilor publice, în special în procesul de planificare strategică și de elaborarea politicilor publice.

<sup>1</sup>Examinat la ședința Secretarilor generali la 7 noiembrie 2019

Abordarea Bazată pe Drepturile Omului cere ca statul să urmărească scopul asigurării depline a demnității umane, drepturilor fundamentale ale omului, liberei dezvoltări a personalității umane, dreptății sociale și a pluralismului. Exact aceasta este prevăzut în standardele internaționale în domeniul drepturilor omului și Constituția Republicii Moldova. Abordarea Bazată pe Drepturile Omului presupune ca obiectivele statului și ale autorităților publice să fie "despre oameni" și exprimate în oameni, iar rezultatele și succesele obținute să fie, la fel, exprimate și măsurate în oameni, dar nu în număr de kilometri, număr de evenimente și bugete cheltuite.

Din perspectiva Abordării Bazate pe Drepturile Omului, în activitatea sa statul, prin intermediul autorităților publice, trebuie să creeze și să extindă oportunitățile pentru oameni: să se dezvolte, să-și urmărească efectiv propriile aspirații de viață și, pe final, să-și obțină auto-realizarea și auto-împlinirea. Acest minim de oportunități pentru o viață mai bună este prevăzut și definit de standardele internaționale în domeniul drepturilor omului. Astfel, drepturile omului sunt acele oportunități minime pentru o viață mai bună pe care statul, în mod categoric, este obligat să le asigure. Respectiv, standardele internaționale în domeniul drepturilor omului sunt sursa primară care trebuie luată în considerare în vederea stabilirii priorităților și obiectivelor pentru dezvoltarea națională și activitatea statală veritabilă, societatea fiind privită prin prisma respectării drepturilor omului, adică prin plasarea diversității inerente a oamenilor și drepturile lor fundamentale în centrul oricărui domeniu.

În acest context, autoritățile publice sunt obligate să asigure pro activ protecția drepturilor omului și să conștientizeze că multe probleme sociale decurg din eșecul statului de a-și respecta angajamentele privind drepturile omului.

Avînd în vedere anume dezideratul ca într-un stat democratic autoritățile publice să existe pentru oameni, Avocatul Poporului pledează pentru integrarea Abordării Bazate pe Drepturile Omului în cadrul național de planificare strategică, astfel încât această abordare să constituie liniile directorii în activitatea instituțiilor publice, centrate pe oameni.

Pentru considerentele expuse, Avocatul Poporului vine cu următoarele propuneri:  
**I. Proiectul Hotărârii Guvernului "Cu privire la cadrul național de planificare strategică și cerințele față de documentele de politici publice":**

1. Completarea și definirea în art.2 a noțiunilor:

**titulari de drepturi** – orice persoană, fără distincție bazată pe rasă, culoare, sex, vârstă, limbă, religie sau convingeri, opinie politică sau de altă natură, origine națională sau socială, dizabilitate sau orice alt criteriu;

**titulari de obligații** – actori statali primari și instituții publice de diferit nivel guvernamental și unii actori nestatali care au responsabilități în raport cu titularii de drepturi;

**grup vulnerabil violărilor de drepturile omului** – grup de persoane, care datorită contextului social, economic și politic specific sunt predispuse discriminării, marginalizării și excluderii datorită factorilor cu ar fi: etnia, genul, vârsta, dizabilitatea, zona de reședință, statut economic și/sau legal, statut de sănătate, grup ocupațional, statut socio-cultural și alți factori similari.

**grup subreprezentat** – un grup de persoane, care deține un procentaj mai scăzut de reprezentare într-un anumit segment social, economic sau politic în comparație cu reprezentativitatea în populația generală.

2. La definirea noțiunii ”*politică publică*” după sintagma ”*care produc schimbări*” se propune de completat cu sintagma ”*pentru titularii de drepturi*”.

## **II. Regulamentul privind cadrul național de planificare strategică:**

1. Pentru a integra Abordarea Bazată pe Drepturile Omului în politicile publice, este imperios necesar ca în cadrul național de planificare strategică să se conțină principiile de care trebuie să se ghideze autoritățile publice în acest proces. Pentru acest considerent, la pct.4 se propune revizuirea principiilor care stau la baza planificării strategice, astfel încât acestea să se axeze și să corespundă cu principiile de bază ale ABDO, după cum urmează.

**Universalitate**, care implică obligația ca statul să trateze oamenii în calitate de titulari de drepturi;

**Indivizibilitate și interdependență**, care presupune că progresul în realizarea unui drept depinde de avansarea tuturor celorlalte drepturi, iar realizarea unui drept nu poate fi efectuată în detrimentul altor drepturi;

**Egalitate și nediscriminare**, care implică obligația statului de a trata toate ființele umane fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie sau convingeri, gen, vârstă, dizabilitate, opinie, apartenență politică sau orice alt criteriu similar;

**Participare și abilitare**, care presupune că autoritățile publice trebuie să creeze un mediu propice pentru a asigura participarea publică/titularilor de drepturi la

elaborarea documentelor de politici și a programelor, dar și luarea în considerare a opiniilor acestora în procesul de luare a deciziilor;

**Responsabilizare**, care presupune ca titularii de obligații să fie identificați. Ei trebuie să-și asume responsabilitatea deplină pentru realizarea politicii publice și trebuie atrași la răspundere în cazul nerealizării anumitor drepturi, etc.

Doar în condițiile în care sunt luate cumulativ în considerare, aceste principii de bază asigură că procesele de pregătire/planificare și implementare a politicilor publice creează un mediu favorabil pentru realizarea drepturilor omului.

Spre exemplu,

1. Participarea titularilor de drepturi la toate etapele procesului de luare a deciziilor privind politicile Guvernului cu impact asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului;
2. Orientarea politicilor spre înlăturarea inegalităților structurale în special în privința grupurilor vulnerabile violărilor de drepturile omului, cum ar fi: femei, copii, persoanele cu dizabilități, persoanele aparținând minorităților etno-lingvistice, persoane în etate, persoane din zonele rurale, etc.
3. Analizarea multidimensională a impactului politicii publice financiar, administrativ, economic, social, migrațional, de mediu, corelat la situația grupurilor subreprezentate;
4. Dezvoltarea politicilor în baza înțelegerii profunde a problemelor care trebuie soluționate și a cauzelor acestora, în special în ceea ce ține de drepturile grupurilor vulnerabile violărilor de drepturile omului. Plasarea standardelor internaționale în domeniul drepturilor omului la baza politicilor publice.
5. Monitorizarea procesului de implementare a politicilor. Evaluarea impactului politicilor publice asupra drepturilor și libertăților oamenilor și calității vieții acestora.
6. Direcționarea și aplicarea pe larg a cercetărilor științifice și a abordărilor inovatoare pentru formularea opțiunilor de politici publice bazate pe evidențe;
7. Corelarea și asigurarea convergenței documentelor de politici publice sectoriale cu prevederile și elementele Strategiei naționale de dezvoltare, în special obiectivele, acțiunile prioritare, indicatorii și țintele;
8. Elaborarea politicilor publice în domeniul socio-economic în corespundere cu disponibilitatea în limitele maxime a resurselor administrate de Guvern pentru realizarea progresivă în mod complet a drepturilor economice și sociale;
9. Elaborarea politicilor publice în domeniul drepturilor civile și politice pentru a asigura respectarea, protejarea și realizarea deplină a drepturilor respective;

2. Expunerea pct. 6 în următoarea redacție:

”6. Elaborarea politicilor publice trebuie să aibă la bază, realizarea de către statul Republica Moldova a obligațiilor de drepturile omului asumate odată cu ratificarea tratatelor internaționale privind drepturile și libertățile fundamentale, precum și recomandările înaintate Statului de la mecanismele internaționale de monitorizare a respectării drepturilor omului”.

3. Pct.6 devine pct.7 și se expune în următoarea redacție:

”7.Principalele documente internaționale asumate de către Republica Moldova, prioritățile și obiectivele cărora trebuie integrate în cadrul național de planificare strategică, sunt:

1) Declarația Universală a Drepturilor Omului;

2)Tratatele și acordurile internaționale de drepturile omului, precum și planurile de acțiuni pentru implementarea acestora, aprobate la nivel internațional;

(în continuare conform proiectului).

4. La pct.45 alin.1):

-lit. b) după sintagma ”prioritățile, obiectivele și măsurile de reformă sunt explicit corelate cu” se propune introducerea sintagmei ”obligațiile în domeniul drepturilor omului,”.

- la lit. e) se propune excluderea sintagmei ”în special cu Oficiul Prim-ministrului, Ministerul Finanțelor, Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene și Ministerul Economice și Infrastructurii”. Având în vedere mențiunea că Cancelaria de Stat cooperează cu toate ministerele, nu este clar și pe deplin justificată necesitatea specificării unor anumite ministere.

5. La pct. 50 se propune completarea textului cu următoarea propoziție:

”Analiza în dinamică se bazează și pe date statistice dezagregate generate de Biroul Național de Statistică”.

### **III. Regulamentul privind procedurile de elaborare, aprobare, monitorizare și evaluare a documentelor de politici publice:**

1.La pct. 5 se propune expunerea textului prin prisma principiilor ABDO ajustarea acestuia potrivit formulării propuse pentru pct.4 din Regulamentul privind cadrul național de planificare strategică (anexa nr.1).

Prin urmare, după sintagma ”între autoritățile publice centrale” se propune completarea textului cu sintagma”și titularii de drepturi”.

2. Se propune revizuirea etapelor procesului de elaborare și aprobare a documentelor de politici publice, astfel încât titularii de drepturi să participe/să fie consultate la toate etapele acestui proces, după cum urmează:

- la etapa 1 să fie identificată problema prin consultarea titularilor de drepturi. De asemenea, la această etapă să fie identificate și grupurile cele mai afectate de această problemă.

- la etapa de informare a părților interesate - de prevăzut și informarea titularilor de drepturi; consultarea proiectului documentului de politici publice să se realizeze, în special cu titularii de drepturi, în conformitate cu principiile participării și implicării autentice.

#### **IV. Regulamentul privind criteriile și procedurile de evaluare a conformității și calității proiectelor documentelor de politici publice:**

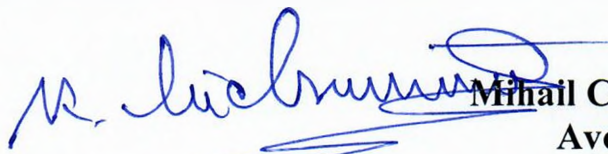
Pentru a aprecia dacă documentele de politici/programe sunt bazate pe drepturile omului (centrate pe oameni), la pct. 11, în lista de control, se propune introducerea următoarelor întrebări cheie:

- Care sunt oportunitățile concrete pentru dezvoltare umană/dreptul fundamental concret pe care documentul de politici le promovează (standarde minime pe care statul în mod categoric este obligat să le asigure)?

- Cine sunt titularii de drepturi concreți/oamenii (identificabili și cuantificabili) a căror situație se va îmbunătăți real și efectiv în urma implementării documentului de politici?

În contextul propunerilor avansate supra, având în vedere faptul că statul este obligat să asigure fiecărui om, în mod absolut și necondiționat, dreptul la oportunități garantate pentru viață cu demnitate, Avocatul Poporului își exprimă disponibilitatea de a contribui, inclusiv cu suportul Oficiului Înaltului Comisar ONU pentru Drepturile Omului în Moldova, la îmbunătățirea documentelor analizate, prin participarea la eventuale ședințe și întruniri consultative.

Cu respect,

  
Mihail COTOROBAL,  
Avocatul Poporului