



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

Pr. 44/12.02.20
CBO



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt, nr.198
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2 - 1648 din „06” 03 2020
La nr.44 din 12 februarie 2020

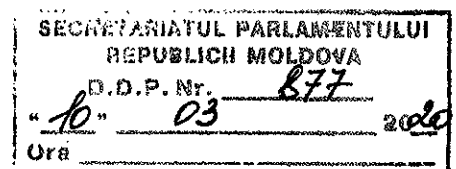
Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție la proiectul legii pentru modificarea Legii nr.1225/1992 privind reabilitarea victimelor represiunilor politice (inițiativa legislativă nr.44 din 12 februarie 2020).

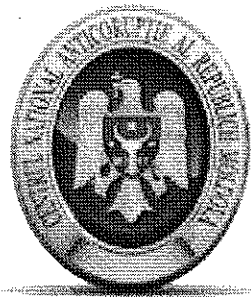
Anexă: raportul de expertiză anticorupție, pe 3 (trei) file.

Director

Ruslan FLOCEA



1000



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO20/6377 din 06.03.2020

la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.1225/1992 privind reabilitarea victimelor represiunilor politice (art.21)

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului

I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului

Autor al proiectului de act normativ este Parlamentul RM, iar autor nemijlocit este Deputați în Parlament, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-12 din Legea nr.100/2017 privind actele normative.

I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional "*etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;*

e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."

Proiectul supus expertizei anticorupție a fost plasat pe pagina web a Parlamentului la 12 februarie 2020, fiind asigurat accesul părților interesate la materialele proiectului, pentru a putea lua cunoștință și a prezenta sau expedia recomandări.

Spre efectuarea expertizei anticorupție, proiectul a fost transmis la 12 februarie 2020. Prin urmare, în procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale prevăzute la art.11 alin.(2²) și art.12 alin.(2) al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În nota informativă autorii au menționat că proiectul are drept scop completarea, în lege, a înlesnirilor de care beneficiază victimele represiunilor politice.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea art.21 din Legea nr. 1225/1992 privind reabilitarea victimelor represiunilor politice, care stabilește înlesnirile sociale de care beneficiază persoanele cu dizabilități și pensionarii (de vârstă-standard de pensionare) cetățeni ai Republicii Moldova supuși represiunilor și ulterior reabilitați. Prin urmare, conchidem că scopul declarat de către autori în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

I.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Prevederile proiectului promovează interesele victimelor represiunilor politice, în ceea ce privește obținerea dreptului de a călători gratuit cu mijloacele de transport în comun. Prin urmare, promovarea intereselor menționate supra nu este în detrimentul interesului public.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de „*nota informativă care cuprinde:*

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;*
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;*
- c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;*
- d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;*
- f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare".*

Deși nota informativă conține următoarele compartimente:

- scopul proiectului de lege;

- principalele prevederi ale proiectului și elemente noi ale proiectului de lege;
- argumentarea economico-financiară;
- impactul proiectului de lege,

considerăm că aceasta conține o justificare insuficientă a promovării proiectului de act normativ.

Cu referire la fundamentarea economico-financiară a proiectului, ne vom referi la compartimentul I.5.2. din prezentul raport de expertiză anticorupție. În ceea ce privește impactul proiectului, autorii sau limitat la menționarea faptului că aprobarea proiectului vine în consens cu condamnarea de către Parlament a represiunilor politice săvârșite în perioada regimului totalitar și încălcarea gravă a normelor de drept și morale, precum și în scopul reabilitării victimelor represiunilor politice, reintegrării lor în drepturile politice, sociale și cetățenești, compensării pagubelor materiale pricinuite.

Este incontestabilă necesitatea și importanța înlesnirilor sociale pentru victimele represiunilor politice reabilitate, însă implementarea proiectului presupune și o povară financiară suplimentară pentru autoritățile publice locale. Neabordarea de către autori, în nota informativă, a aspectelor ce țin de: numărul aproximativ al potențialilor beneficiari ai noilor înlesniri sociale, disponibilitatea financiară a autorităților publice locale de a asigura înlesnirile prenotate, denotă studierea insuficientă a subiectului și neconsultarea autorităților administrației publice locale.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „e) fundamentarea economico-financiară”.

Autorul nu a făcut o evaluare economică a impactului prevederilor proiectului asupra bugetelor autorităților administrației publice locale. Astfel, la compartimentul „argumentarea economico-financiară” din nota informativă se menționează că în proiect este specificat faptul că „cheltuielile pentru călătoriile gratuite ale victimelor represiunilor politice vor fi acoperite din bugetele autorităților publice locale, ceea ce corespunde în mare parte situației la moment”.

Potrivit pct.5 din anexa la Legea nr.100/2017, în compartimentul „Fundamentarea economico-financiară”: „Se descrie impactul economico-financiar, cu indicarea cheltuielilor (bugetare și nebugetare) necesare pentru implementarea prevederilor noului act normativ și, după caz, a veniturilor generate de noile reglementări”. Prin urmare, proiectul nu este justificat din punct de vedere economico-financiar și riscă să nu fie aplicabil din momentul intrării sale în vigoare.

Totodată, considerăm necesară completarea notei informative cu informație argumentată, care să reflecte cuantumul mijloacelor financiare necesare pentru aplicare în practică a proiectului.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative *”textului proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*

a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]

c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative,

în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]

e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]

f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;

g) se evită tautologiile juridice;

h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]"

Textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea 100/2017.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

Prevederea din proiect nu este în concordanță cu reglementările legislației naționale în domeniul descentralizării administrative. Mai detaliat la acest aspect, ne vom referi la compartimentul III din prezentul raport de expertiză anticorupție.

II.3. Activitatea agenților publici și a entităților publice reglementată în proiect

Prevederile proiectului reglementează obligația financiară a autorităților administrației publice locale de a asigura exercitarea, de către victimele represiunilor politice reabilitate, a dreptului la călătorie gratuită cu mijloacele de transport urban de pasageri și de transport auto în comun (cu excepția taximetrelor). În lipsa informației relevante referitoare la rezultatele consultării reprezentanților autorităților administrației publice locale, în privința disponibilității executării obligației financiare stabilite în proiect, considerăm că prevederile proiectului încalcă principiile descentralizării administrative.

Mai detaliat la acest aspect, ne vom referi la compartimentul III din prezentul raport de expertiză anticorupție.

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

La articolul unic din proiect

„La articolul 21 din Legea privind reabilitarea victimelor represiunilor politice nr.1225 din 8 decembrie 1992 (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2010, nr.241-246, art.746), cu modificările ulterioare, cuvintele „de prioritate la instalarea telefonului” se substituie cu cuvintele „la călătorie gratuită cu mijloacele de transport urban de pasageri și de transport auto în comun (cu excepția taximetrelor), din contul bugetului autorității publice locale respective”.

Obiecții:

Considerăm că prin proiect se încalcă principiile descentralizării administrative. Astfel, art.109 alin.(1) din Constituție prevede că: *„Administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit”.*

Alineatul (2) al aceluiași articol stabilește că: *„Autonomia privește atât organizarea și funcționarea administrației publice locale, cât și gestiunea colectivităților pe care le reprezintă”.*

Concomitent, potrivit art.3 din Legea nr.435/2006 privind descentralizarea administrative: *„Descentralizarea administrativă are la bază următoarele principii: [...] e) principiul corespunderii resurselor cu competențele, care presupune corespunderea resurselor financiare și materiale alocate autorităților publice locale cu volumul și natura competențelor ce le sunt atribuite pentru a asigura îndeplinirea eficientă a acestora; g) principiul dialogului instituțional, care presupune informarea și consultarea de către stat, în timp util, a autorităților publice locale, în procesul de planificare și de luare a deciziilor, prin structurile lor asociative, asupra oricăror chestiuni ce le privesc în mod direct ori sunt legate de procesul descentralizării administrative;”.*

În acest context, articolul 6 din Legea nr.435/2006 reglementează că: *„(1) Competențele care țin de autoritățile publice centrale pot fi delegate autorităților publice locale de nivelurile întâi și al doilea, respectându-se criteriile de eficacitate și de raționalitate economică.*

(2) Delegarea de competențe poate fi efectuată de Parlament, la propunerea Guvernului. [...]

(4) Delegarea de competențe este însoțită obligatoriu de asigurarea resurselor financiare necesare și suficiente realizării acestora. [...]

(6) Delegarea de competențe este efectivă doar din momentul în care a avut loc transferul resurselor financiare și materiale necesare și suficiente.”.

Prin urmare, obligarea autorităților administrației publice locale de a achita cheltuielile de transport în comun pentru victimele represiunilor politice, în cazul lipsei mijloacelor financiare necesare în acest sens, oferă prevederii un caracter mai mult simbolic (declarativ), decât practic.

Drept exemplu, care demonstrează necesitatea prevederii mijloacelor financiare destinate exercitării drepturilor unei categorii de cetățeni de a beneficia gratis de anumite înlesniri, servește art.49 alin.(2) din Legea nr.60/2012 privind incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități, potrivit căruia: *„Compensația pentru serviciile de transport se acordă persoanelor cu dizabilități locomotorii, persoanelor cu dizabilități severe și accentuate, copiilor cu dizabilități, precum și persoanelor care însoțesc persoane cu dizabilități severe sau copii cu dizabilități, cel puțin o dată în trimestru, la locul de reședință, din bugetul de stat, prin transferuri cu destinație specială către bugetele unităților administrativ-teritoriale de nivelul al doilea”.*

Recomandări:

Completarea proiectului cu prevederi, care să asigure executarea, de către autoritățile administrației publice locale, a noilor obligații financiare stabilite în sarcina acestora.

Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> ● Norme irealizabile ● Concurența normelor de drept 	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none"> ● Generale
--	--

IV. Concluzia expertizei

Proiectul legii pentru modificarea Legii nr.1225/1992 privind reabilitarea victimelor represiunilor politice este promovat de către un grup de deputați în Parlament, în scopul completării înlesnirilor sociale de care beneficiază victimele represiunilor politice.

În cadrul procesului de elaborare au fost respectate prevederile legale cu privire la transparența în procesul decizional, însă proiectul nu corespunde normelor de tehnică legislativă.


Proiectul corespunde interesului public general, deoarece va contribui la beneficierea, de către victimele represiunilor politice, de înlesnirea de a călători în transportul comun de pasageri, însă în cazul lipsei mijloacelor financiare, în bugetele autorităților administrației publice locale, necesare în acest scop, prevederile proiectului riscă să rămână pur declarative.

În nota informativă, autorii nu au făcut o evaluare economică a impactului prevederilor proiectului asupra bugetelor autorităților administrației publice locale, fapt care demonstrează că subiectul abordat a fost examinat insuficient, motiv pentru care acesta riscă să nu fie aplicabil din momentul intrării sale în vigoare.

În normele proiectului supus expertizei anticorupție au fost identificați drept factori de corupție: conflict al normelor de drept și norme irealizabile.

În scopul preîntâmpinării apariției cărorva neclarități la aplicarea în practică a normelor proiectului, considerăm oportună redactarea acestuia în contextul obiecției și recomandării din prezentul raport de expertiză anticorupție.

06.03.2020



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Vadim Gheorghiu, Inspector principal