



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfint 198
Tel. 24-36-41

Nr. 06/2.658 din 31.01. 2018
La nr.16/31 din 10.01.18.

**Ministerul Sănătății, Muncii
și Protecției Sociale**

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

Anexă:

Raportul de expertiză anticorupție –7 (șapte) file.

Director adjunct

Vadim COJOCARU



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO18/4716 din 31.01.2018

la proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea nr.1036/1996 cu privire la sistemul penitenciar; Legea nr.1104/2002 cu privire la CNA; Codul muncii; Legea nr.289/2004 privind indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale; Legea nr.162/2005 cu privire la statutul militarilor etc.)

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.780/2001 privind actele legislative, 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 inițiativei legislative este Guvernul RM, iar autor nemijlocit este Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, 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.6-11 din Legea nr.780/2001 privind actele legislative.

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."*

Totodată, art.10 din Legea nr.239/2008 stabilește expres că *"(1) Autoritatea publică asigură accesul la proiectele de decizii și la materialele aferente acestora prin publicarea obligatorie a lor pe pagina web oficială a autorității publice, prin asigurarea accesului la sediul autorității, precum și prin expediere prin poștă sau prin alte mijloace disponibile, la solicitarea persoanei interesate.*

(2) Proiectul de decizie și materialele aferente acestuia se plasează pe pagina web oficială a autorității publice responsabile cel puțin pentru perioada recepționării și examinării recomandărilor".

Textul proiectului supus expertizei anticorupție și nota informativă aferentă acestuia au fost plasate pe pagina oficială web a Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale www.msmps.gov.md, la data de 08.11.2017, fiind respectat termenul necesar pentru ca părțile interesate să-și exprime opiniile, comentariile și recomandările asupra proiectului.

Astfel, având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina oficială web indicată supra, precum și apreciind termenele pentru consultări publice, transparența în procesul decizional a fost asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative *"Scopul elaborării prezentului proiect de act legislativ constă în aducerea în concordanță a legilor menționate supra cu prevederile Legii nr.289-XV din 22 iulie 2004 privind indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale reieșind din faptul, că începând cu 1 ianuarie 2017 conform prevederilor Legii nr.489-XIV din 08.07.1999 privind sistemul public de asigurări sociale, militarii care îndeplinesc serviciul prin contract, persoanele din corpul de comandă și din trupele organelor afacerilor interne și sistemului penitenciar, ofițerii de protecție și colaboratorii organelor securității statului și Centrului Național Anticorupție sunt persoane asigurate obligatoriu în sistemul public de asigurări sociale.*

Obiectivul acestui proiect constă în asigurarea respectării principiilor fundamentale care stau la baza funcționării sistemului public de asigurări sociale - principiului contributivității și egalității."

Analizând normele elaborate se constată că prin proiect se propune stabilirea și achitarea prestațiilor sociale militarilor care îndeplinesc serviciul prin contract, persoanelor din corpul de comandă și din

trupele organelor afacerilor interne și sistemului penitenciar, ofițerilor de protecție și colaboratorilor organelor securității statului și Centrului Național Anticorupție de către Casa Națională de Asigurări Sociale.

Prin urmare, evidențiem că specificul competențelor autorităților de forță determină necesitatea și existența subdiviziunilor cu regim secret. În cadrul acestor subdiviziuni, activează angajați ale căror date personale și apartenență/activitate în aceste instituții reprezintă secret de stat, garanție acordată de lege, ori accesul sau transmiterea datelor despre aceste persoane altor subiecți, poate periclita securitatea instituției, angajatului și membrilor familiei acestuia.

În acest context, considerăm că la implementarea prevederilor există riscul să fie diminuate măsurile de protecție și păstrare a secretului de stat a angajaților cu regim secret din cadrul organelor de forță (Centrul Național Anticorupție, Serviciul de Informație și Securitate și Ministerul Afacerilor Interne) în procesul stabilirii, calculării și plății prestațiilor sociale de către alte entități.

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

Pe de o parte, prevederile proiectului promovează interesele Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale și a Casei Naționale de Asigurări Sociale de a implementa politica statului în domeniul asigurărilor sociale e stat și de a beneficia de norme coerente și uniformizate privind acordarea dreptului la prestații sociale pentru militarii care îndeplinesc serviciul prin contract, persoanele din corpul de comandă și din trupele organelor afacerilor interne și sistemului penitenciar, ofițerii de protecție și colaboratorii organelor securității statului și Centrului Național Anticorupție.

Pe de altă parte, prevederile promovate în proiect contravin intereselor angajaților cu regim secret din cadrul organelor de forță. Informațiile despre acești angajați se păstrează în condiții de maximă siguranță a confidențialității și există suspiciuni că la procesarea, prelucrarea și stocarea informațiilor despre identitatea reală ori alte date privind „persoana protejată” să fie scurgeri de informații care ulterior să afecteze securitatea angajatului și a membrilor familiei acestuia, precum și activitatea acestora pe viitor.

Astfel, pentru a evita atingerea drepturilor angajaților cu regim specializat din cadrul organelor de forță la implementarea Legii nr.289-XV din 22 iulie 2004 privind indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale, autorul în comun cu instituțiile de resort și cele cointeresate, urmează să stabilească clar mecanismul de acordare a drepturilor pentru prestațiile sociale.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, proiectele de acte legislative sunt însoțite de "nota informativă care include:

a) condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;

- b) principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;
- c) referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză."

Autorul în nota informativă prezintă scopul și obiectivele urmărite prin adoptarea proiectului de lege. Expune problemele abordate în proiect prin prisma cadrului normativ în vigoare, relevă justificări necesare de reglementare și evidențiază elementele noi în vederea promovării proiectului.

Cu referire la datele din anexă prezentate în nota informativă anexată, menționăm că argumentele prezentate respectă rigorile stipulate la art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, dar se creează o incertitudine și ingerință în activitatea organelor de forță privitor la prelucrarea de către o altă entitate (CNAS) a angajaților cu regim secret care dețin informații protejate de stat în domeniul apărării naționale, economiei, relațiilor externe, securității statului, asigurării ordinii de drept și activității entităților/agenților publici, a căror divulgare poate să aducă atingere intereselor și/sau securității Republicii Moldova.

Cu toate că nu este clar cum se va asigura protecția acestor persoane, aceasta urmează să fie coordonată cu toate instituțiile de resort, minuțios și multilateral, implementarea indemnizațiilor pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale pentru militarii și funcționarii cu statut special din cadrul organelor de forță pentru a evita lacunele legislative la aplicarea mecanismului de examinare a documentelor, stabilire, calculare și plata a prestațiilor sociale.

1.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.20 lit.d) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină "*d) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură*".

Potrivit notei informative, autorul susține că: „*Cheltuielile economico-financiare necesare implementării amendamentelor propuse prin proiectul de lege se anexează.*”. Analizând calculele estimative prezentate în anexă, se constată o incertitudine care planează asupra cheltuielilor reale la implementarea proiectului.

Concomitent, examinând documentele aferente ale proiectului, inclusiv avizul Ministerului Finanțelor și motivarea autorului vizavi de argumentarea economico-financiară la implementarea proiectului, se stabilește lipsa expertizei economico-financiare a modificărilor și completărilor propuse, precum și neclaritate în ceea ce privește solicitarea preluării procesului de plată a prestațiilor de asigurări sociale, inclusiv a indemnizațiilor pentru incapacitate temporară de muncă pentru persoanele din cadrul organelor de forță și organele afacerilor interne conform prevederilor Legii nr.289-XV din 22.07.2004 privind indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale.

Prin urmare, existența unei argumentări formale, schematică și neclare în nota informativă privind fundamentarea economico-financiară a proiectului poate fi deosebit de relevantă din perspectiva riscurilor de corupție ale proiectului.

Implicațiile financiare ale proiectului sunt esențiale la implementarea proiectului, în special dacă

acesta implică cheltuieli din bugetul asigurărilor sociale. În cazul în care lipsește argumentarea economico-financiară, un studiu, o expertiză economico-financiară a modificărilor și completărilor propuse în proiect, precum și un mecanism bine determinat de aplicarea normelor multiaspectual există riscul ca normele să fie inaplicabile din momentul intrării sale în vigoare, provocând inflație legislativă.

Propunem autorului, să completeze nota informativă cu argumente concludente și pertinente întru fundamentarea economico-financiară a proiectului, astfel încât justificările să fie plauzibile, durabile și sustenabile pe termen lung.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.19 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative "*textul proiectului de act legislativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*

c) se utilizează termeni adecvați [...] și de o largă circulație; [...]

e) terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative și în reglementările legislației comunitare; se va utiliza unul și același termen dacă este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia; [...]

g) se evită folosirea [...] cuvintelor și expresiilor [...] neutilizabile și/sau cu sens ambiguu;

h) se evită tautologiile juridice; [...]"

Astfel, conținutul proiectului este expus în limbă simplă, dar necesită unele norme ale proiectului să fie revizuite pentru a nu permite formulări și interpretări discreționare care ar afecta drepturile angajaților din cadrul organelor de forță. (Mai detaliat a se vedea compartimentul II al raportului de expertiză)

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte legislative în vigoare. În acest sens, evidențiem art.124 alin.(2) din Codul Muncii și Constituția Republicii Moldova. (Mai detaliat a se vedea compartimentul III al Raportului de expertiză anticorupție).

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

În mod tangențial, proiectul conține reglementări generale referitor la activitatea Casei Naționale de Asigurări Sociale de a administra și gestiona bugetul asigurărilor sociale și pentru Departamentul instituțiilor penitenciare, Centrul Național Anticorupție, Ministerul Apărării, Serviciul Informații și Securitate, Serviciul de Protecție și Pază de Stat, Ministerul Afacerilor Interne.

În acest sens, se menționează că prevederile proiectului vor sta baza organizării procesului de examinare a documentelor, stabilire, calculare și plată a indemnizațiilor pentru militarii care îndeplinesc serviciul prin contract, persoanele din corpul de comandă și din trupele organelor

afacerilor interne și sistemului penitenciar, ofițerii de protecție și colaboratorii organelor securității statului și Centrului Național Anticorupție.

Cu toate acestea, la moment, apare confuzie în ceea ce privește activitatea Casei Naționale de Asigurări Sociale în raport cu persoanele asigurate cu identitate secretă, din cadrul organelor de forță, la acordarea dreptului la prestații de asigurări sociale.

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

La general, prevederile proiectului vin să asigure dreptul la asistență și protecție socială stipulat la art.47 „Dreptul la asistență și protecție socială”, art.49 „ Protecția familiei și a copiilor orfani” și art.50 „Ocotirea mamei, copiilor și a tinerilor” din Constituția Republicii Moldova.

Totodată, vin să asigure și prevederile relevante ale Legii nr. 87-XVI din 20 aprilie 2006 pentru ratificarea Convenției Organizației Internaționale a Muncii nr. 183 privind revizuirea Convenției (revizuite) asupra protecției maternității din 1952 (M.O., 2006, nr. 75 - 78, art. 320) sunt următoarele: Articolul 1 „Se ratifică Convenția Organizației Internaționale a Muncii nr.183 privind revizuirea Convenției (revizuite) asupra protecției maternității din 1952, adoptată la Geneva la 15 iunie 2000, cu următoarea declarație „În conformitate cu articolul 4 paragraful 2 din convenție, Republica Moldova declară că femeilor salariale și ucenicilor, precum și soțiilor aflate la întreținerea salariaților, li se acordă concediu de maternitate ce include concediul prenatal cu o durată de 70 de zile calendaristice și concediul postnatal cu o durată de 56 de zile calendaristice (în cazul nașterii complicate sau al nașterii a doi sau mai mulți copii - de 70 de zile calendaristice), plătinându-li-se pentru această perioadă indemnizații în modul stabilit de lege.” [...].”

Evidențiem prevederile relevante ale Declarației Universale a Drepturilor Omului, adoptată la New York la 10 decembrie 1948, la care Republica Moldova a aderat prin Hotărârea nr. 217-XII din 28 iulie 1990 (Veștile nr. 8/233, 1990), sunt următoarele: Articolul 25 „1. Orice persoană are dreptul la un nivel de viață corespunzător asigurării sănătății sale, bunăstării proprii și a familiei, cuprinzând hrana, îmbrăcăminte, locuința, îngrijirea medicală, precum și serviciile sociale necesare, are dreptul la asigurare în caz de șomaj, de boală, de invaliditate, văduvie, bătrânețe sau în alte cazuri de pierdere a mijloacelor de subzistență ca urmare a unor împrejurări independente de voința sa [...].”

În mod special, prevederile proiectului și normele de implementare a acestuia trebuie să fie elaborate și promovate în limitele art.16 și 18 din Constituția Republicii Moldova, prin care „Respectarea și ocrotirea persoanei constituie o îndatorire primordială a statului.” și „Cetățenii Republicii Moldova beneficiază de protecția statului atât în țară, cât și în străinătate.”. În acest context, semnalăm că există riscul ca să fie periclitat dreptul la viață, integritate fizică și psihică a angajaților sub acoperire și a membrilor familiilor acestuia prin stabilirea unui mecanism deficient la stabilirea, calcularea și plata dreptului la prestații sociale de către alte entități.

Un alt aspect contradictoriu, depistat la examinarea proiectului și a notei informative, care lezează dreptul fiecărui cetățean interesat este nepublicarea Conceptului de reformă a sistemului de pensii din Republica Moldova, fapt ce contravine cu art.23 din Constituție și altor acte normative și anume: „Statul asigură dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle. În acest scop statul publică și face accesibile toate legile și alte acte normative.”.

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

- 1 -

Art.II. pct.1 și pct.3 din proiect (art.40 alin. (10) și art.43 din Legea nr.1104-XV din 06 iunie 2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție)

Alineatul (10) va avea următorul cuprins:

(10) Indemnizația pentru incapacitate temporară de muncă cauzată de boli obișnuite sau de accidente nelegate de muncă, indemnizația pentru prevenirea îmbolnăvirilor (carantină), prestația pentru recuperarea capacității de muncă, indemnizație de maternitate, inclusiv soțiilor aflate la întreținerea colaboratorului Centrului, indemnizație pentru creșterea copilului până la împlinirea vârstei de 3 ani, indemnizație pentru îngrijirea copilului bolnav, ajutor de deces în condițiile privind stabilirea și plata prevăzute de Legea 289-XV din 22 iulie 2004 privind indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale.

Articolul 43 se completează cu alineatul (3¹) cu următorul cuprins:

(3¹) Concediul de maternitate, inclusiv soției aflate la întreținerea colaboratorului Centrului, concediul medical, concediul paternal, concediul parțial plătit pentru îngrijirea copilului până la vârsta de 3 ani, concediul pentru îngrijirea copilului bolnav în vârstă de până la 10 ani și concediul pentru îngrijirea copilului în vârstă de până la 18 ani care suferă de maladie oncologică sau cu dizabilitate pentru afecțiuni intercurente, se acordă funcționarilor publici cu statut special, conform dispozițiilor generale.

Obiecții:

În mod repetat, reiterăm și susținem propunerile înaintate în aviz referitor la acordarea indemnizației pentru creșterea copilului până la vârsta de 3 ani, inclusiv soțiilor aflate la întreținerea colaboratorului Centrului.

Semnalăm că instanța de judecată a obligat Centrul Național Anticorupție să calculeze și să achite soțiilor aflate la întreținerea colaboratorilor indemnizația pentru creșterea copilului până la vârsta de 3 ani - în 15 cazuri, 6 cazuri sunt pe rol în instanța de judecată și 3 cazuri sunt în procedura prealabilă.

Totodată, argumentele prezentate de autor că „...întru evitarea interpretărilor eronate și suprapunerii de plăți se vor introduce modificările corespunzătoare la art.124 din Codul Muncii aprobat prin Legea nr.154 din 28.03.2008.” nu soluționează, în prezent, divergențele din cadrul normativ și nici impunerea Centrului Național de Anticorupție de către instanțele de judecată la achitarea indemnizațiilor pentru creșterea copilului până la vârsta de 3 ani pentru soțiile aflate la întreținerea colaboratorului Centrului.

Astfel, întru fundamentarea obiecției, relevăm că în conformitate cu prevederile art. 40 alin.(10) lit.e) din Legea nr. 1104-XV din 06 iunie 2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, de indemnizație pentru creșterea copilului până la vârsta de 3 ani beneficiază doar colaboratorii Centrului și nu soțiile acestora.

Totodată, art. 12 alin.(1) din Legea cu privire la Centrul Național Anticorupție nr.1104 din 06 iunie 2002, „colaborator al Centrului este persoana angajată în funcție prin concurs în cadrul acestuia, investită cu drepturi și obligații pentru exercitarea atribuțiilor Centrului, căreia i se acordă grad special, în modul stabilit de prezenta lege. Colaboratorul Centrului este funcționar public cu statut special.”

Articolul 40 alin.(1) din aceeași Lege, prevede că: „Protecția socială a funcționarului angajat în cadrul Centrului se efectuează în conformitate cu Legea nr.158 din 04 iulie 2008 cu privire la funcția publică și

statutul funcționarului public și cu Legea nr.289 din 22 iulie 2004 privind indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale." Iar în coroborare cu alin.(10) lit.e) și alin.(12) al articolului vizat, colaboratorul Centrului beneficiază de indemnizație pentru creșterea copilului până la împlinirea vârstei de 3 ani. Plata indemnizațiilor prevăzute pentru colaboratorii Centrului se face la locul efectuării serviciului, din bugetul de stat.

Potrivit art. 41 alin.(1) din Legea cu privire la Centrul Național Anticorupție, „angajații Centrului sunt asigurați obligatoriu de la bugetul de stat și din alte surse prevăzute în acest scop”.

În conformitate cu art.124 alin.(2) din Codul muncii, „în baza unei cereri scrise, persoanelor indicate la alin.(1), după expirarea concediului de maternitate, li se acordă un concediu parțial plătit pentru îngrijirea copilului până la vârsta de 3 ani, cu achitarea indemnizației din bugetul asigurărilor sociale de stat”.

Conform art.12 din Legea bugetului de stat pe anul 2018 nr. 289 din 15 decembrie 2017, „despăgubirile pentru persoanele care, potrivit legislației, sunt supuse asigurării de stat obligatorii se plătesc, în baza documentelor perfectate de către serviciile de specialitate ale autorităților (instituțiilor) în care sunt angajate aceste persoane, din mijloacele autorităților (instituțiilor) respective”.

Potrivit art.5 alin.(1) lit.f) și alin.(3) din Legea privind indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale nr.289 din 22 iulie 2004, „asigurații din sistemul public de asigurări sociale au dreptul la indemnizația pentru creșterea copilului până la împlinirea vârstei de 3 ani. Modul de acordare a prestațiilor de asigurări sociale se stabilește de Guvern”.

Reieșind din art.18 alin.(1) și (6) din aceeași Lege, „asiguratul care se află în concediul pentru îngrijirea copilului până la împlinirea vârstei de 3 ani la toate unitățile în care desfășoară activități are dreptul la indemnizație lunară pentru creșterea copilului de la data acordării concediului și până la vârsta de 3 ani a copilului. Cuantumul lunar al indemnizației pentru creșterea copilului constituie 30% din baza de calcul stabilită la art. 7, dar nu mai puțin de 540 lei pentru fiecare copil”.

Conform prevederilor art.4 pct.(2) din Legea nr.489 din 08 iulie 1999 privind sistemul public de asigurări sociale, „în sistemul public, sunt asigurate obligatoriu, prin efectul legii: persoana care desfășoară activitate în funcție electivă sau este numită la nivelul autorității executive, legislative sau judecătorești, pe durata mandatului, ale cărei drepturi și obligații sunt asimilate, în condițiile prezentei legi, cu cele ale persoanei prevăzute la pct.1)”.

De altfel, la caz au incidență și dispozițiile pct.49¹ din Regulamentul cu privire la condițiile de stabilire, modul de calcul și de plată a indemnizațiilor pentru incapacitate temporară de muncă și altor prestații de asigurări sociale, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.108 din 03 februarie 2005, potrivit căroră se consideră soția, aflată la întreținerea soțului asigurat dacă la data apariției dreptului la indemnizație de maternitate, nu este angajată în muncă și nu are venit asigurat, fapt, care se confirmă prin carnetul de muncă sau prin declarația prezentată pe propria răspundere că nu este persoană asigurată, iar potrivit pct.2 din Hotărârea Guvernului cu privire la indemnizațiile adresate familiilor cu copii nr. 1478 din 15 noiembrie 2002, indemnizația lunară pentru creșterea, îngrijirea copilului până la vârsta de 3 ani se achită persoanelor asigurate din contul mijloacelor bugetului asigurărilor sociale de stat, iar persoanelor neasigurate - din contul mijloacelor bugetului de stat.

În acest context, se constată neconcordanțe legale și lacune de drept în vederea beneficierii de dreptul la indemnizație pentru creșterea copilului până la împlinirea vârstei de 3 ani de către soțiile aflate la întreținerea colaboratorilor Centrului Național Anticorupție.

În aceeași ordine de idei, în vederea perfecționării cadrului normativ la ART.II din proiect, se stabilește că normele propuse nu se încadrează în normele de tehnică legislativă în actul modificat. Potrivit art.36 din

Legea nr.780/27.12.2001 privind actele legislative, „În actul legislativ de modificare sau completare se utilizează aceeași terminologie și structură ca și în actul modificat sau completat.”. Astfel, respectarea normelor de tehnică legislativă sunt obligatorii la elaborarea proiectelor de lege.

Pericolul acestor factori de risc constă în incertitudinea și divergențele normative pe care o creează mecanismul de realizare a dreptului la indemnizație pentru creșterea copilului până la împlinirea vârstei de 3 ani de către soțiile aflate la întreținerea colaboratorilor Centrului Național Anticorupție.

Un alt aspect important care urmează să-l evidențiem este stabilirea și achitarea altor drepturi de asigurări sociale colaboratorilor Centrului Național Anticorupție și celorlalte organe de forță de către Casa Națională de Asigurări Sociale.

Dacă este să ne referim la aspectul ce ține de acordarea prestațiilor în bani persoanelor asigurate aflate în imposibilitatea obținerii veniturilor salariale în urma anumitor situații de risc (incapacitate temporară sau permanentă de muncă, maternitate), în mod special din cadrul organelor de forță, modificările ce urmează a fi operate nu aduc îmbunătățiri în plan legislativ și de aplicare propriu zisă a legislației în domeniu. În prezent se înregistrează lacune în aplicarea și interpretarea normelor legii speciale față de concediile de maternitate și de îngrijire a copilului până la vârsta de 3 ani pentru soțiile aflate la întreținerea colaboratorului Centrului, și al altor organe de forță, iar actualul proiect nu oferă soluții favorabile plătitorilor de contribuții din cadrul acestor structuri.

Proiectul de lege nu face referință la procedura interacționării Casei Naționale cu funcționarii instituțiilor de forță la etapa apariției dreptului de asigurare în anumite situații de risc, ori, în prezent această competență aparține totalmente angajatorului, lucru normal să fie în condițiile când în organele de forță activează categorii de angajați a căror identitate prezintă secret de stat.

În acest context, ținem să menționăm că argumentele aduse de inițiatorul proiectului, precum că, prin aceste operări în lege se exclude caracterul unui tratament nediscriminatoriu, conform căruia drepturile de asigurare socială se cuvin pe temeiul contribuțiilor de asigurări sociale plătite, este diametral opus și în același timp neechitabil față de respectarea dreptului fundamental al colaboratorilor organelor de forță - *funcționarul public cu statut special și membrii familiei sale au dreptul la protecție din partea statului împotriva amenințărilor la care sunt sau ar putea fi supuși ca urmare a îndeplinirii atribuțiilor de serviciu sau în legătură cu acestea*, iar instituția este obligată să asigure securitatea activității și protecția angajaților săi în executarea obligațiilor de serviciu.

Considerăm că protecția securității colaboratorilor organelor de forță și abordarea instituțiilor statului față de această categorie de angajați prin prisma reformelor implementate pe segmentul protecției sociale, capătă o nouă dimensiune în condițiile în care riscul profesional nu se mai încadrează în principiile de solidaritate socială, iar cel mai important mijloc de protecție este tratat doar ca verigă a sistemului financiar sub aspect de relații economice necesare ocrotirii angajaților și membrilor lor de familie.

Astfel, urmează să fie coordonată cu toate instituțiile de resort, minuțios și multilateral, implementarea Legii 289-XV din 22 iulie 2004 privind indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale pentru militarii și funcționarii cu statut special din cadrul organelor de forță pentru a evita lacunele legislative la aplicarea mecanismului de examinare a documentelor, stabilire, calculare și plata a prestațiilor sociale.

Cu toate acestea, art.42 din Legea privind sistemul public de asigurări sociale menționează că „*Modalitatea de acordare, de stabilire și de plată a altor drepturi de asigurări sociale se reglementează prin lege*”. În acest sens, intervenim cu propunerea de a stipula expres în cadrul legilor speciale ale organelor de forță, că modalitatea de acordare, de stabilire și de plată a altor drepturi de asigurări sociale să fie efectuate de către angajator.

Lipsa procedurilor administrative pentru utilizarea ulterioară a mecanismului de acordare, de stabilire și de plată a altor drepturi de asigurări sociale pentru anumite categorii de angajați din cadrul organelor de forță, poate duce la discreții periculoase în activitate persoanelor responsabile de acordarea acestor drepturi, scurgeri de informații cu accesibilitate limitată, precum și

Astfel, lacunele de drept, concurența normelor, cerințe excesive pentru exercitarea anumitor drepturi și obligații și lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative evidențiate pot favoriza săvârșirea actelor de corupție activă/pasivă sau luare/dare de mită, făcând imposibilă atragerea la răspundere pentru abuz de serviciu/depășirea atribuțiilor de serviciu/utilizarea neconformă a fondurilor din bugetului asigurărilor sociale, deoarece formularea normei permite discreții de interpretare abuzivă.

Recomandări:

Se propune să fie substituite normelor de la Art.II. pct.1 și pct.3 din proiect cu:

„(10) Colaboratorii Centrului beneficiază de următoarele prestații sociale: indemnizația pentru incapacitate temporară de muncă cauzată de boli obișnuite sau de accidente nelegate de muncă, indemnizația pentru prevenirea îmbolnăvirilor (carantină), prestația pentru recuperarea capacității de muncă, indemnizație de maternitate și indemnizație pentru creșterea copilului până la împlinirea vârstei de 3 ani, inclusiv soțiilor aflate la întreținerea colaboratorului Centrului, indemnizație pentru îngrijirea copilului bolnav, ajutor de deces. Prestațiile sociale se stabilesc de către angajator prin organizarea procesului de examinare a documentelor, certificatelor medicale, stabilire, calculare și plata indemnizațiilor în conformitate cu Legea 289-XV din 22 iulie 2004 privind indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale.”

„(3¹) Concediul de maternitate și concediul parțial plătit pentru îngrijirea copilului până la vârsta de 3 ani, inclusiv soției aflate la întreținerea colaboratorului Centrului, concediul medical, concediul paternal, concediul pentru îngrijirea copilului bolnav în vârstă de până la 10 ani și concediul pentru îngrijirea copilului în vârstă de până la 18 ani care suferă de maladie oncologică sau cu dizabilitate pentru afecțiuni intercurrente, se acordă funcționarilor publici cu statut special, conform dispozițiilor generale.”

Aceeași remarcă este valabilă și pentru legile care reglementează prestațiile sociale pentru angajații organelor de forță.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept
- Lacună de drept
- Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor/Obligații excesive
- Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului
- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - dare de mită
 - corupere pasivă
 - luare de mită
 - utilizare neconformă a fondurilor și/sau a patrimoniului
- Legalizarea actelor de:
 - trafic de influență
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare
 - scurgere a informațiilor cu accesibilitate limitată

Obiecție asupra proiectului și a notei informative

Obiecții:

În nota informativă, autorul susține că: „Prezentul proiect de lege reprezintă o nouă etapă de realizare a prevederilor Conceptului de reformă a sistemului de pensii din Republica Moldova, aprobat prin Dispoziția Guvernului nr. 116-d din 5 august 2016 și anume reducerea inechităților din sistemul de asigurări sociale și racordarea la principiile de asigurări sociale în vederea asigurării funcționării unui sistem echitabil, sustenabil și transparent.”

Examinând normele proiectului și argumentele prezentate mai sus, s-a constatat lipsa publicării Conceptului de reformă a sistemului de pensii din Republica Moldova, aprobat prin Dispoziția Guvernului nr. 116-d din 5 august 2016, în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Articolul 23 din Constituție stipulează că "Statul asigură dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle. În acest scop statul publică și face accesibile toate legile și alte acte normative."

Totodată, pct.20 din Hotărârea Guvernului nr. 33/11.01.2007 cu privire la regulile de elaborare și cerințele unificate față de documentele de politici stipulează că: „Documentele de politici se elaborează în conformitate cu prevederile Legii nr.317-XV din 18 iulie 2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale și prezentei hotărâri, sau, după caz, altor acte legislative și normative.”. În acest context, art.68 alin.(2) din Lege privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale stabilește că: „Toate actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale se publică, în condițiile legii, sub responsabilitatea conducătorilor acestora, în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.”

În aceeași ordine de idei, menționăm că în procesul de elaborare și coordonare a politicilor, prin implicarea tuturor factorilor interesați (acumularea informației complexe, recurgerea la diverse sugestii de perfecționare a documentului, estimarea riscurilor și impacturilor), va fi asigurată transparența în modul stabilit de lege. Consultările publice ale documentelor de politici, inclusiv cu societatea civilă, constituie o condiție esențială pentru respectarea transparenței documentelor în cauză.

Luând în considerare că scopul expus în documentul de politici trebuie să vizeze problemele pe care politica publică urmează să le soluționeze, cu indicarea factorilor vizați de implementare (fie direct, fie indirect), se stabilește că acest documentul de politici privind conceptul de reformă în sistemul de asigurări sociale nu este accesibil și public, fapt ce reprezintă o deficiență a reglementării și asigurării reale a transparenței funcționării entităților publice implicate la elaborarea, implementarea și monitorizarea acestui concept. Totodată, se stabilește și lipsa accesului la informație de interes public persoanelor interesate, deoarece este inaccesibilă informația privind problemele identificate și soluțiile propuse în vederea îmbunătățirii sistemului de asigurări sociale în Republica Moldova.

Astfel, se constată că soluționarea problemelor identificate cu ajutorul instrumentelor normative de către entitățile responsabile, se desfășoară într-un cadru obscur, fapt ce generează neîncredere și suspiciune.

Recomandări:

Propunem să fie publicat în Monitorul Oficial Dispoziția Guvernului nr. 116-d din 5 august 2016.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept
- Lipsa/insuficiența transparenței funcționării

Riscuri de corupție:

- Generale
- Legalizarea actelor de:

entităților publice <ul style="list-style-type: none"> ● Lipsa/insuficiența accesului la informația de interes public ● Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului 	<ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu - depășire a atribuțiilor de serviciu - conflict de interese și/sau favoritism - utilizare neconformă a fondurilor și/sau a patrimoniului
---	---

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale și Familiei în scopul unificării și ajustării cadrului normativ la prevederile Legii nr.289-XV din 22 iulie 2004 privind

indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale.

Prin proiect se propune stabilirea și achitarea prestațiilor sociale militarilor care îndeplinesc serviciul prin contract, persoanelor din corpul de comandă și din trupele organelor afacerilor interne și sistemului penitenciar, ofițerilor de protecție și colaboratorilor organelor securității statului și Centrului Național Anticorupție de către Casa Națională de Asigurări Sociale.

Semnalăm specificul competențelor autorităților de forță care determină necesitatea și existența subdiviziunilor cu regim secret, iar la implementarea prevederilor proiectului (stabilirea, calcularea și plata prestațiilor sociale de către alte entități) există riscul periclitării securității angajatului și a membrilor familiei lui, precum și activitatea acestora pe viitor. În acest sens, menționăm că informațiile despre acești angajați se păstrează în condiții de maximă siguranță și confidențialitate, însă proiectul și nota informativă la acesta, nu prezintă argumente pertinente care să asigure securitatea angajaților în organele de forță la stabilirea acestor drepturi de către Casa Națională de Asigurări Sociale.

Autorul a respectat rigorile de transparență stabilite prin Legea nr.239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional. Nota informativă care-l însoțește nu conține argumente suficiente și elocvente întru promovarea soluțiilor proiectului. Se constată lipsa expertizei economico-financiară, necesară, de altfel, într-un asemenea proiect cu impact economic asupra bugetului asigurărilor sociale de stat.

Un aspect important, constat la examinarea proiectului și a notei informative este nepublicarea Conceptului de reformă a sistemului de pensii din Republica Moldova, fapt ce contravine cu art.23 din Constituție și lezează dreptul fiecărui cetățean interesat de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle.

În cadrul proiectului expertizat au fost identificați factori de risc, precum: lacună și concurența normelor de drept la stabilirea indemnizației pentru creșterea copilului până la împlinirea vârstei de 3 ani, inclusiv soției aflate la întreținerea soțului; lipsa procedurilor administrative de stabilire, calculare și plată, în maximă siguranță și confidențialitate, a prestațiilor sociale angajaților cu regim secret din cadrul organelor de forță, de către Casa Națională de Asigurări Sociale. Astfel, se impune, pe viitor, atribuții și cerințe excesive și nesigure, în activitatea altor entități.

La aplicarea prevederilor coruptibile ale proiectului pot fi legalizate acte de scurgere de informații cu accesibilitate limitată, utilizarea neconformă a fondurilor asigurărilor sociale, abuz de serviciu,

depășiri ale atribuțiilor de serviciu și favoritismul.

Prin urmare, proiect și nota informativă necesită a fi revizuite prin prisma recomandărilor înaintate, întru excluderea factorilor și riscurilor de corupție identificați.

Pentru a evita atingerea drepturilor angajaților cu regim specializat din cadrul organelor de forță la implementarea Legii nr.289-XV din 22 iulie 2004 privind indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale, autorul în comun cu instituțiile de resort și cele cointeresate (Centrul Național Anticorupție, Serviciul de Informații și Securitate, Ministerul Afacerilor Interne) urmează să stabilească clar mecanismul de acordare a drepturilor pentru prestațiile sociale.

31.01.2018



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Dorina GALAMAGA, Inspector superior