

CPS, DJ



**CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA**



**НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА**



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

Nr. 06/2-1555 din 14.03.2022

La nr. 61 din 01.03.2022

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind susținerea participanților la acțiunile de luptă pentru apărarea integrității teritoriale și independenței Republicii Moldova și a membrilor familiilor lor în contextul comemorării a 30 ani de la războiul de pe Nistru și pentru modificarea unor acte normative.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.

Director

Iulian RUSU

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	<u>636</u>
" <u>16</u> "	<u>03</u> 20 <u>22</u>
Ora	





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO22/7814 din 16.03.2022

la proiectul de lege privind susținerea participanților la acțiunile de luptă pentru apărarea integrității teritoriale și independenței Republicii Moldova și a membrilor familiilor lor în contextul comemorării a 30 ani de la războiul de pe Nistru și pentru modificarea unor acte normative

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 cu privire la 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 a fost plasat pentru consultare publică pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul părților interesate. Totuși,

nu a fost respectată norma prevăzută la art.8 lit.a) din Legea nr.239/2008, care prevede publicarea anunțului cu privire la inițierea elaborării proiectului de decizie.

Prin urmare, deși rigorile de transparență decizională au fost respectate fragmentar, părțile interesate au avut acces la proiect și materialele aferente acestuia.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative „*Proiectul prevede achitarea ajutorului material unic unor categorii de populație din rândul beneficiarilor de alocații lunare de stat stabilite conform Legii nr.121/2001 cu privire la protecția socială suplimentară a unor categorii de populație.*”

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune acordarea ajutorului unic, în valoare de 2500 lei, pentru beneficiarii de alocații lunare de stat stabilite conform Legii nr.121/2001 cu privire la protecția socială suplimentară a unor categorii de populație, în vederea susținerii participanților la acțiunile de luptă pentru apărarea integrității teritoriale și independenței Republicii Moldova și a membrilor familiilor lor, în contextul comemorării a 30 de ani de la acțiunile de luptă de pe Nistru. Suplimentar, prin proiect se propune modificarea următoarelor acte normative:

- Legea fondului de susținere a populației nr.827/2000, prin includerea dreptului părinților categoriilor de persoane stabilite la art.5 alin.(1) lit.a), b), c) din lege, de a beneficia de ajutorul material anual oferit, concomitent cu soții acestora, în acest sens optând pentru extinderea termenului de acordare a ajutorului material anual pentru anul 2022, până la 31 mai al anului curent;
- Legea nr.156/1998 privind sistemul public de pensii, prin completarea art.5 alin.(2) lit.g) referitor la perioadele necontributive ale asiguratului asimilate stagiului de cotizare, în sensul includerii în activitățile ce se includ în stagiul de cotizare a perioadei participării la acțiunile de luptă pentru apărarea integrității teritoriale și independenței Republicii Moldova, de la 2 martie 1992 la 13 august 1992, care se va include în stagiul de cotizare în mărime triplă;
- Legea nr.190/2003 cu privire la veterani, prin completarea art.21 cu norma privind acordarea, cu titlu de excepție, veteranilor de război prevăzuți la art.7 și 8 din legea prenotată, cetățeni ai Republicii Moldova, decorați cu distincții de stat, a dreptului la alocație nominală, indiferent de faptul dacă sunt sau nu beneficiari de pensie sau alocație socială de stat și dacă au sau nu domiciliul în Republica Moldova.

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

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

Prevederile proiectului promovează interesul cetățenilor Republicii Moldova, participanți la acțiunile de luptă pentru apărarea integrității teritoriale și independenței țării și a membrilor familiilor lor, în vederea susținerii financiare și sporirii protecției sociale a acestora, în semn de recunoștință pentru curajul, devotamentul și aportul adus în desfășurarea acțiunilor de luptă și apărare a integrității teritoriale a Republicii Moldova.

Prin urmare, se relevă că interesul promovat de proiect nu contravine interesului public general.

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".

În nota informativă sunt specificate condițiile care au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite cu precizarea principalelor prevederi și evidențierea elementelor noi.

Prin urmare, considerăm că nota informativă conține o serie de argumente concludente în ceea ce privește necesitatea promovării proiectului.

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”.

Implementarea în practică a prevederilor proiectului va presupune cheltuieli suplimentare la bugetul de stat. În acest sens, în nota informativă, autorul enunță că „Ministerul Finanțelor va estima suma cheltuielilor necesare implementării proiectului de lege”.

Notificăm că, adoptarea inițiativei propuse urmează a fi precedată de acceptul Guvernului, în conformitate cu art.131 alin.(4) din Constituția Republicii Moldova, potrivit căruia: „Orice propunere legislativă sau amendament care atrage majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern”. În sensul dat, obligativitatea existenței acceptului prealabil al Guvernului în privința amendamentelor sau propunerilor legislative care implică majorarea sau reducerea cheltuielilor, veniturilor sau împrumuturilor, constituie drept o condiție imperativă de la care legislativul nu poate deroga, iar nerespectarea acesteia constituie o încălcare a procedurii stabilite de Constituție, în materie de legiferare în domeniul bugetar. Așadar, se conturează necesitatea prezentării inițiativei propuse numai după identificarea sursei de finanțare și cu acceptul prealabil al Guvernului.

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 „textul 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, [...]”.

În textul proiectului au fost identificate formulări ambigue în ce privește determinarea subiectului

beneficiar de ajutorul material unic, precum și prezența normelor cu conținut/idei similare. Analiza detaliată este prezentată la compartimentul III al raportului.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate norme contradictorii interne între prevederile acestuia, astfel creând confuzii în interpretarea corectă a prevederilor proiectului și realizarea eficientă a scopului actului normativ. Analiza detaliată este prezentată la compartimentul III al raportului.

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

Prevederile proiectului reglementează activitatea Casei Naționale de Asigurări Sociale, în vederea stabilirii beneficiarilor de alocații lunare de stat conform Legii nr.121/2001, monitorizarea corectitudinii stabilirii și plății ajutorului material unic. Totodată, se stabilește responsabilitatea organelor abilitate de controlul utilizării conform destinației a mijloacelor financiare alocate pentru exercitarea prevederilor proiectului.

Suplimentar, se atribuie Guvernului sarcina ajustării actelor normative vizate în rezultatul adoptării actului legislativ, în termen de 3 luni.

Urmare a examinării proiectului, la art.I alin.(19) și alin.(20) se identifică neclarități în delimitarea atribuțiilor și stabilirea entităților publice responsabile de realizarea acestora. Analiza detaliată este prezentată la compartimentul III al raportului.

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

- 1 -
art. I alin. (3) (3) Persoanele care se încadrează în categoriile specificate la alineatul (1) lit. c) și d) în urma aceleiași persoane căzută la datorie sau, după caz, decedată, dreptul la ajutor material unic se acordă fiecărei persoane în parte. În cazul părinților, acest drept se acordă doar unuia, iar în cazul părinților aflați în divorț, cuantumul stabilit, la cerere, se împarte între ei în părți egale.
Obiecții: Textul alin.(3) este formulat ambiguu, nefiind clar stabilit subiectul dreptului la ajutor material unic, astfel textul „în urma aceleiași persoane” are caracter confuz și face dificilă înțelegerea corespunzătoare a normei și determinarea subiectului beneficiar de dreptul la ajutor material. Totodată, se constată că la art.I alin.(1) lit.c) și d) este prevăzută alocarea ajutorului material unic, concomitent, pentru soțul supraviețuitor și părinții participantului la acțiunile de luptă, precizându-se la art.I alin.(1) lit.d) opțiunea împărțirii ajutorului material în părți egale, în cazul părinților aflați în divorț. Prin urmare, se constată că textul art.I alin.(3) repetă normele prevăzute la art.I alin.(1) lit.c) și d), însă într-o formă ambiguă, contrar rigorilor statuate de prevederile art.54 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

Recomandări:

Reieșind din cele expuse supra, se recomandă excluderea art.I alin.(3) din conținutul proiectului de act normativ.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale

- 2 -

art.I alin.(11)

(11) Instituția financiară restituie lunar pe contul corespunzător al Casei Naționale de Asigurări Sociale sumele ajutorului material unic, nesolicitate de beneficiari în decurs de 2 luni consecutiv din luna transferării.

Obiecții:

Potrivit conținutului alin.(11) prestatorul de servicii de plată este obligat să restituie, lunar, pe contul CNAS, ajutorul material unic nevalorificat de beneficiar în timp de 2 luni de la efectuarea transferului. Totodată, la alin.(9) din proiect se menționează că „Ajutorul material unic se acordă doar o singură dată persoanelor care beneficiază de acest drept în condițiile prezentei legi”. Respectiv, dacă ajutorul material unic se acordă decât o singură dată, nu este clară necesitatea instituirii obligației de restituire lunară a sumei nevalorificate de beneficiar de către prestatorul de servicii de plată. În acest caz, se conturează un abuz din partea CNAS în recepționarea pe contul său, nejustificat, a plăților lunare echivalente cuantumulului unui ajutor material unic de 2500 lei.

Recomandări:

Se recomandă excluderea cuvântului „lunar” de la art.I alin.(11).

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept
- Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor/Obligații excesive

Riscuri de corupție:

- Generale

- 3 -

art.I alin.(12)

(12) Sumele ajutorului material unic stabilite și rambursate pe contul corespunzător al Casei Naționale de Asigurări Sociale din cauza nesolicitării pot fi solicitate de beneficiar până la data de 15 decembrie 2022 inclusiv. Stabilirea dreptului și reluarea plății ajutorului material unic începând cu 1 ianuarie 2023 nu se va efectua.

Obiecții:

Conform normei prevăzute la alin.(12), în speță potrivit lexemului „nesolicitării”, se subînțelege că pentru a se bucura de ajutorul material unic beneficiarul trebuie să depună o solicitare în acest sens la CNAS, deși la alin.(4) se menționează că „Ajutorul material unic prevăzut de prezenta lege, se stabilește de către organele de asigurări sociale de stat în mod automat în baza informației privind beneficiarii de alocații lunare de stat conform Legii nr. 121/2001 din categoriile specificate la alineatul (1). Plata ajutorului material unic se efectuează prin modalitatea de plată selectată de beneficiar și disponibilă în cadrul serviciului guvernamental de plăți electronice (MPay). Evidența plății ajutorului material unic se efectuează de către Casa Națională de Asigurări Sociale”.

Prin urmare, se creează confuzii în interpretarea corectă a condițiilor necesar de îndeplinit pentru primirea ajutorului material, este sau nu necesară depunerea unei solicitări de către potențialul beneficiar prevăzut la art.I alin.(1) pentru realizarea transferului mijloacelor financiare. În cazul existenței incertitudinii în interpretarea corespunzătoare a normelor se creează premise pentru apariția manifestărilor de corupție, fiind acordată posibilitatea aplicării normei în interpretarea preferată/convenabilă subiectului responsabil de aplicarea actului normativ.

Recomandări:

Se recomandă, la art.I alin.(11) și (12) de substituit cuvintele „nesolicitate”, „nesolicitării” cu cuvintele „nevalorificat” și „nevalorificării”, în sensul excluderii oricărui echivoc și asigurarea interpretării corecte a normelor proiectului.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - dare de mită
 - corupere pasivă
 - luare de mită
 - trafic de influență
 - abuz de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - îmbogățire ilicită
 - nerespectare a regimului cadourilor

- 4 -

art.I alin.(19) și alin.(20)

(19) Responsabilitatea pentru corectitudinea stabilirii și plății ajutorului material unic, precum și controlul asupra folosirii mijloacelor financiare în strictă corespundere cu destinația se pune în sarcina Casei Naționale de Asigurări Sociale.

(20) Controlul asupra corectitudinii stabilirii și utilizării conform destinației a mijloacelor financiare alocate se exercită de către organele de control abilitate.

Obiecții:

Potrivit redacției actuale a normelor sus-menționate nu este posibilă perceperea atribuțiilor ce revin autorităților publice, întrucât sensul/ideea conținutului alineatului 19 și 20 este similar, fiind indicată autoritatea publică, în speță Casa Națională de Asigurări Sociale, responsabilă de controlul și corectitudinea stabilirii și plății ajutorului material unic, precum și utilizarea conform destinației a mijloacelor financiare alocate.

În acest caz riscul formulării ambigue a atribuțiilor entităților publice pot determina apariția conflictului de competență între autoritățile investite cu atribuții similare sau a declinării acestora în competența celeilalte entități, astfel fiind incertă în competența cărui funcționar public revine responsabilitatea aplicării corespunzătoare a prevederilor actului normativ.

Recomandări:

Prin urmare, se recomandă revizuirea normelor prevăzute la alin.(19) și alin.(20) în sensul delimitării clare a sarcinilor autorităților publice responsabile de controlul asupra modului de stabilire și acordare a ajutorului material unic și controlul asupra corectitudinii utilizării mijloacelor financiare alocate conform destinației.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - dare de mită

<ul style="list-style-type: none"> ● Nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea ● Atribuții paralele 	<ul style="list-style-type: none"> - corupere pasivă - luare de mită - trafic de influență - abuz de serviciu - conflict de interese și/sau favoritism - îmbogățire ilicită - nerespectare a regimului cadourilor
--	--

IV. Concluzia expertizei

Proiectul de act normativ a fost elaborat în scopul susținerii financiare a participanților la acțiunile de luptă pentru apărarea integrității teritoriale și independenței Republicii Moldova, a membrilor familiilor acestora (soț și părinți), în contextul comemorării a 30 de ani de la acțiunile de luptă de pe Nistru, precum și modificarea unor acte normative.

Prin urmare, amendamentele propuse pentru modificarea unor acte normative vizează stabilirea dreptului la alocații lunare de stat a veteranilor de război, care nu sunt beneficiari de pensii și alocații sociale de stat, indiferent dacă au sau nu domiciliul în Republica Moldova; stabilirea dreptului părinților participanților la acțiunile de luptă de a beneficia, concomitent cu soții supraviețuitori, de ajutorul material anual oferit din fondul de susținere a populației.

Urmare a examinării textului proiectului au fost identificate norme cu conținut ambiguu, conflicte normative interne între prevederile proiectului, precum și determinarea lacunară a atribuțiilor entităților responsabile de controlul stabilirii, plății și monitorizării modului de utilizare conform destinației a mijloacelor financiare alocate în vederea implementării prevederilor proiectului de act normativ.

Totodată, notificăm că, implementarea proiectului presupune majorarea cheltuielilor bugetare, prin urmare se impune necesitatea de obținere a avizului pozitiv al Guvernului, în corespundere cu art.131 alin.(4) din Constituție, fapt ce ar garanta oportunitatea și angajamentul Guvernului în identificarea surselor financiare necesare și executarea bugetului de stat în corespundere cu cadrul normativ în vigoare.

Prin urmare, în scopul evitării apariției manifestărilor de corupție la aplicarea în practică a normelor proiectului, se recomandă revizuirea textului proiectului prin prisma obiecțiilor și recomandărilor enunțate în prezentul raport.

16.03.2022

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Daniela Carbuni, Inspector superior



