



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. 06/2-3491 din 29.06. 2018
La nr.16/1548 din 20 iunie 2018

**Ministerul Sănătății, Muncii și
Protecției Sociale**

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 3 (trei) file.

Director adjunct

Lidia CHIREOGLO



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO18/5178 din 29.06.2018

la proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea nr.489/1999; Legea nr.289/2004)

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."*

Potrivit art.12 alin.(2) al legii, *„Termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii va constitui cel puțin 10 zile lucrătoare de la data mediatizării anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei sau de la data mediatizării anunțului privind organizarea consultărilor publice.”* Mai mult ca atât, art.11 alin.(2²) al aceleași legi prevede că *„Anunțul privind organizarea consultărilor publice și materialele aferente sunt făcute publice cu cel puțin 15 zile lucrătoare înainte de definitivarea proiectului de decizie”*.

Anunțul privind organizarea consultărilor publice, textul proiectului și nota informativă au fost plasate pe pagina web www.particip.gov.md, la data de 23 mai 2018, fiind respectat termenul de 10 zile lucrătoare necesar pentru ca părțile interesate să-și exprime opiniile, comentariile și recomandările asupra proiectului.

Totodată, autorul proiectului nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie. În consecință, constatăm omiterea a unei etape esențiale a procesului de asigurare a transparenței procesului de elaborare a deciziilor, statuată la art.8 lit.a) din Legea nr.239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional.

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

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative *„Scopul elaborării prezentului proiect de lege constă în modificarea și completarea Legii 489/1999 privind sistemul public de asigurări sociale și modificarea Legii 289/2004 privind indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale.*

La articolul I din proiectul de lege se propune transferarea anexelor nr.3, 5 și 6 prezentate în mod general la Legile anuale ale bugetului asigurărilor sociale de stat în Legea privind sistemul public de asigurări sociale de stat 489/1999, prin care anexa nr.3 va deveni nr.1, anexa nr.6 va fi nr.2 și anexa nr.5 va deveni nr.3.

Articolul II din proiectul de lege are drept scop aducerea Legii nr.289/2004 privind indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale în concordanță cu Art. V din Legea nr.123 din 7 iulie 2017 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, potrivit prevederilor căruia din Codul muncii au fost excluse toate normele referitoare la carnetul de muncă.

Obiectivul acestui proiect constă în excluderea prevederilor care au caracter de aplicabilitate permanentă dintr-o lege adoptată anual și executarea prevederilor Art.VIII al Legii nr. 123 din 7 iulie 2017 pentru modificarea și completarea unor acte legislative și aducerea în concordanță cu respectiva lege a Legii nr. 289 din 22 iulie 2004 privind indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale.[...]”



Analizând normele elaborate se constată că prevederile proiectului corespund scopului declarat de către autor în nota informativă.

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

Proiectul promovează interesele tuturor angajatorilor și asiguraților conform Legii nr.489/1999 privind sistemul public de asigurări sociale de a beneficia de o procedură constantă în ceea ce privește cotele de contribuții de asigurări sociale (în prezent cotele, categoriile de subiecți plătitori, termenii și baza de calcul se stabilește anual prin Legea bugetului asigurărilor sociale de stat).

Totodată, prevederile proiectului vin să racordeze Legea nr.289/2004 privind indemnizațiile pentru incapacitatea temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale la prevederile Codului muncii, în ceea ce privește excluderea normelor ce prevăd reglementarea carnetului de muncă. Astfel, interesele promovate sunt conform interesului public.

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."

Cu referire la datele prezentate în nota informativă anexată, menționăm că argumentele prezentate respectă rigorile stipulate la art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, autorul specificând necesitatea elaborării normelor, scopul propus și principalele prevederi ale proiectului.

I.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".

În acest sens, constatăm că implementarea proiectului nu va presupune cheltuieli financiare și autorul stabilește expres acest fapt în cadrul notei informative: „Prezentul proiect de lege nu necesită cheltuieli economico-financiare din bugetul public național”.

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, clară și concisă, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.19 din Legea nr.780/2001 privind actele legislative.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului se atestă dispoziții normative contradictorii, în ceea ce privește includerea tuturor categoriilor de experți judiciari în compartimentul 1.6 din anexa nr.1, pct.7 Art.1 din proiect. Potrivit art.65 din Legea nr.68 din 14.04.2016 cu privire la expertiza judiciară și statutul expertului judiciar *„Experții judiciari își desfășoară activitatea în cadrul instituțiilor publice de expertiză judiciară sau în cadrul birourilor de expertiză judiciară”,* iar modul de stabilire a cotelor de contribuții de asigurări sociale de stat pentru aceste două categorii de experți judiciari sunt reglementate diferit. Aspectele date sunt analizate mai detaliat în conținutul compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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

Prin proiect nu se reglementează direct activitatea unor agenți publici sau a unor entități publice. Însă, normele propuse stabilesc unele competențe pentru angajatori și persoanele fizice ce profesază anumite profesii stabilite expres, în ceea ce privește procedura prezentării informațiilor privind stabilirea drepturilor sociale în sistemul public de asigurări sociale.

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 pct.7 în anexa nr.1 subpct.1.6 din proiect.

1.6. [...] - experții judiciari.

Obiecții:

La categoria de plătitori și asigurați a unei taxe fixe stabilite în legea bugetului asigurărilor sociale de stat, autorul a inclus experții judiciari, fără a specifica care categorie anume de experți sunt supuși acestei taxe. Menționăm că potrivit art.65 alin.(1) din Legea nr.68/2016 „Experții judiciari își desfășoară activitatea în cadrul instituțiilor publice de expertiză judiciară sau în cadrul birourilor de expertiză judiciară”. Totodată, art.76 al aceleiași legi specifică că „(1) Raporturile dintre expertul judiciar care își desfășoară activitatea în cadrul unui birou de expertiză judiciară și solicitantul de expertiză judiciară se stabilesc prin contract de prestări de servicii, încheiat în formă scrisă, semnat de ambele părți. [...] (3) Taxa încasată pentru serviciile expertului judiciar constituie venitul acestuia, care se impozitează în conformitate cu legislația fiscală și din care se calculează și se achită contribuții de asigurări sociale în conformitate cu legea anuală a bugetului asigurărilor sociale de stat, precum și prime de asigurări obligatorii de asistență medicală în fondurile asigurărilor obligatorii de asistență medicală.”. Însă, această normă nu se răsfrânge asupra tuturor experților judiciari, ci doar asupra celor care activează în cadrul birourilor de expertiză judiciară.

Cu referire la cealaltă categorie de experți, din cadrul instituțiilor publice de expertiză judiciară, sistemul de salarizare și reținere a taxelor este diferit. Conform art.80 din Legea nr.68/2016 „Salarizarea și alte drepturi cuvenite experților judiciari din cadrul Ministerului Afacerilor Interne și Centrului Național Anticorupție se asigură în conformitate cu legislația specială care reglementează statutul angajaților din cadrul acestor instituții.”. În acest context, considerăm necesar a specifica care categorie expresă va achita taxa fixă, și nicidecum generalizarea tuturor experților judiciari. Autorul face această specificare la un alt punct din proiect Art.I pct.2 din proiect „persoanele fizice: întreprinzători individuali, mediatorii, notarii, avocații, executorii judecătorești, experți judiciari care activează în cadrul unui birou de expertiză judiciară - o dată pe an, până la data de 15 ianuarie a anului următor celui de gestiune.”. Prin urmare, pentru a exclude orice interpretare subiectivă asupra categoriilor de plătitori și orice neconcordanță între prevederile proiectului este necesar a fi indicat ce categorie de experți judiciari vor fi supuși normelor din anexa nr.1 pct.1.6 din proiect.

Atenționăm că o asemenea abordare poate provoca practici vicioase la interpretare a sensului normelor și pentru a exclude orice aplicare defectuoasă a normelor elaborate, sugerăm autorului de a revizui prevederea propusă. Totodată, ambiguitatea reglementării categoriilor de plătitori va face imposibilă tragerea la răspundere a subiectului responsabil, pentru luarea unor decizii abuzive în cadrul stabilirii cotelor de contribuții.

Recomandări:

La Art.I pct.7 în anexa nr.1 subpct.1.6 - completarea după sintagma „experții judiciari” cu sintagma „care activează în cadrul unui birou de expertiză judiciară”, fie ca alternativă cu sintagma „în condițiile Legii nr.68 din 14.04.2016 cu privire la expertiza judiciară și statutul expertului judiciar”.

Factori de risc:

- Utilizarea neuniformă a termenilor
- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none">● Concurența normelor de drept● Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative | |
|---|--|

IV. Concluzia expertizei

Proiectul de lege supus expertizei anticorupției a fost elaborat de către Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale în scopul consolidării cadrului legal, în ceea ce privește reglementarea sistemului public de asigurări sociale.

Autorul a respectat, în mare parte, cerințele legale privind asigurarea transparenței în procesul decizional.

Nota informativă stabilește argumente valabile pentru promovarea proiectului, iar interesele promovate sunt conforme interesului public.

Totodată, în normele propuse au fost identificate formulări ambigue ce admit interpretări abuzive, în ceea ce privește categoriile de plătitori a contribuțiilor de asigurări sociale de stat. Prin urmare, recomandăm o evaluare a prevederilor proiectului prin prisma obiecțiilor și recomandărilor înaintate în prezentul raport de expertiză anticorupție.

29.06.2018

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Cristina DIACENCO, Inspector principal

