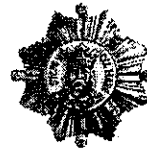




**CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA**



**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. 06/2-3615 din 23.06.2022

La nr. 03/4988 din 07.06.2022

**Ministerul Justiției**

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (revizuirea cadrului normativ privind nediscriminarea și asigurarea egalității).

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

**Director**

**Iulian RUSU**





## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

Nr. ELO22/8033 din 20.06.2022

### **la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (revizuirea cadrului normativ privind nediscriminarea și asigurarea egalității)**

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 Guvernul RM, iar autor nemijlocit este Ministerul Justiției, 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 oficială a Ministerului Justiției, precum și pe portalul [www.particip.gov.md](http://www.particip.gov.md), fiind asigurat accesul părților interesate la proiect, pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

De asemenea, autorul a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie. În consecință, se constată respectarea etapei esențiale a procesului de asigurare a transparenței procesului de elaborare a deciziilor statuată la art.8 lit.a) din Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Prin urmare, având în vedere că proiectul a fost plasat pe paginile web indicate 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, proiectul are drept scop „[...] de a elimina deficiențele și incoerențele admise în procesul de promovare și adoptare a pachetului de legi și urmărește sporirea eficienței și impactului sistemului de prevenire și combatere a discriminării, precum și asigurării egalității.”

La fel, autorul a precizat că, „Obiectivele proiectului se concentrează pe: - precizarea și reglementarea mai clară a competenței Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea; - extinderea criteriilor de nediscriminare; - îmbunătățirea colectării de date în materia egalității, nediscriminării și diversității, monitorizarea, evaluarea și raportarea anuală a rezultatelor; - consolidarea cadrului instituțional în domeniu, în vederea asigurării unei mai bune implementări a principiului egalității și nediscriminării.”

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea Legii nr. 5/2006 cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați, Codului contravențional, Legii nr. 155/2011 pentru aprobarea Clasificatorului unic al funcțiilor publice, Legii nr. 121/2012 cu privire la asigurarea egalității, Legii nr. 298/2012 cu privire la activitatea Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității și Legii nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, actele normative fiind ajustate la standardele internaționale privind respectarea demnității, drepturilor omului și asigurarea egalității de șanse și de tratament tuturor persoanelor indiferent de rasă sau origine etnică, religie și convingeri.

Implementarea proiectului prenotat va contribui la consolidarea cadrului instituțional în materia drepturilor omului, în vederea asigurării unei protecții adecvate a principiului egalității și nediscriminării.

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**

Proiectul promovează interesul public, prin asigurarea principiului egalității și nediscriminării recunoscut în materia constituțională și standardele internaționale.

### **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".

Argumentele invocate de autor în nota informativă justifică necesitatea elaborării proiectului, fiind întrunite cerințele art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

#### **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”.

Potrivit notei informative: „Implementarea proiectului de lege va necesita cheltuieli financiare din partea statului. Pentru implementarea modificărilor de la art. 1 din Legea nr. 298/2012 care prevăd majorarea numărului de unități de la 20 la 35 de unități în statul de personal vor fi necesari 1 324 224 lei pe an în calitate de cheltuieli suplimentare pentru salarizarea a încă 13 unități de personal.

Pentru implementarea modificării ce se propune la Legea nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar prin instituirea funcției de Secretar General al Consiliului vor fi necesari 313 600 lei (salariul net – împreună cu contribuțiile sociale) pentru salarizarea pe parcursul unui an calendaristic. Salariul brut va constitui 246 000 lei.

Potrivit art. 131 alin. (4) din Constituția Republicii Moldova orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sînt acceptate de Guvern. În acest context, avînd în vedere că momentul de intrare în vigoare a modificărilor prevăzute de prezentul proiect de lege se propune a fi la 1 ianuarie 2023 cheltuielile financiare necesare implementării prezentului proiect de lege vor putea fi prevăzute în bugetul de stat pentru anul 2023.”

## **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 răspîndire, [...]

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 nr.100/2017.

## II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte normative în vigoare.

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

Prevederile proiectului se răsfrâng asupra tuturor entităților publice, prin realizarea și asigurarea principiului egalității și nediscriminării la angajare, numire, transfer, eliberare, în general, în procesul de activitate.

## 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. VI pct. 13 potrivit proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative

Art. VI - Legea nr. 121/2012 cu privire la asigurarea egalității [...], se modifică după cum urmează: [...]

13. Articolul 15: [...]

se completează cu alineatele (3/1) și (3/2) cu următorul cuprins: [...]

„(3/2) În cadrul examinării plîngerii persoanele interesate pot depune opinii juridice privind faptele care formează obiectul plîngerii.” [...]

alineatul (6) va avea următorul cuprins: [...]

(6) Consiliul are dreptul să informeze opinia publică referitor la neprezentarea în termenul prevăzut de lege a informațiilor relevante solicitate pentru examinarea plîngerilor, ignorarea intenționată, neexecutarea recomandărilor emise și alte forme de împiedicare a activității.

### Obiecții:

Astfel, cu referire la utilizarea în art.15 alin.(3/2) din proiect a expresiei „*persoanele interesate pot depune opinii juridice*” în contextul proiectului posedă potențial coruptibil, dat fiind faptul că nu determină cu certitudine persoanele implicate cu dreptul de a depune opinii juridice privind faptele care formează obiectul plîngerii, fapt care, la aplicare, va admite interpretări abuzive în acest sens. Lipsa unor reglementări clare privind subiectul la care se referă prevederea, riscă ca opiniile juridice să fie depuse de persoane care nu dispun de cunoștințe necesare cu referire la obiectul plîngerii, fără studii juridice, ceea ce în consecință va determina aprecierea eronată de către Consiliu a faptelor expuse în plîngere.

Un alt aspect, în proiect se constată lipsa unor prevederi clare privind măsurile întreprinse de către Consiliu pentru egalitate în cazul în care nu sunt prezentate în termenul prevăzut de lege informații relevante solicitate pentru examinarea plîngerilor, ignorarea intenționată și neexecutarea recomandărilor emise.

Art.3 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, stabilește că la elaborarea unui act normativ se respectă următoarele principii: „[...] d) oportunitatea, coerența, consecutivitatea, stabilitatea și

predictibilitatea normelor juridice; e) asigurarea transparenței, publicității și accesibilității”.

În acest sens, Curtea Constituțională menționează că: „dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle sale”, consacrat în art.23 alin.(2) din Constituție, implică adoptarea de către legiuitor a unor legi accesibile, previzibile și clare.”

Prin Hotărârea nr.26 din 23.11.2010, Curtea a statuat că „Pentru a corespunde celor trei criterii de calitate - accesibilitate, previzibilitate și claritate - norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite. În caz contrar, cu toate că legea conține o normă de drept care aparent descrie conduita persoanei în situația dată, persoana poate pretinde că nu-și cunoaște drepturile și obligațiile. Într-o astfel de interpretare, norma ce nu corespunde criteriilor clarității este contrară art.23 din Constituție [...].

Or, lipsa procedurilor administrative care să asigure realizarea eficientă a normei date, va duce la lipsa responsabilităților membrilor Consiliului, iar ca rezultat la lezarea intereselor persoanelor cărora li s-a prejudiciat un drept.

#### **Recomandări:**

Se recomandă concretizarea persoanelor care pot depune opiniile juridice privind faptele care formează obiectul plîngerii și de ce astfel de opinii nu pot fi depuse.

La fel, se recomandă completarea proiectului cu norme privind măsurile întreprinse de către Consiliul pentru egalitate în cazul în care persoanele vizate într-o solicitare a Consiliului nu se conformează cerințelor legale.

#### **Factori de risc:**

- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa responsabilității clare pentru încălcări
- Nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea

#### **Riscuri de corupție:**

- Generale

- 2 -

#### **Art. VII pct. 3 subpct.19) potrivit proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative**

Art. VII - Legea nr. 298/2012 cu privire la activitatea Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității [...], se modifică după cum urmează: [...]

3. În Anexă: [...]

19) punctul 27 se completează cu o propoziție cu următorul cuprins:

„Rapoartele tematice se prezintă Parlamentului și autorităților vizate și se publică pe pagina web-oficială a Consiliului.”

#### **Obiecții:**

Norma analizată este formulată de o manieră discreționară, nefiind stabilit termenul concret de informare a Parlamentului despre rezultatele obținute, ceea ce va determina interpretări abuzive din partea Consiliului pentru egalitate de a aprecia și stabili în fiecare caz separat termene care îi sunt convenabile, atât pentru propriile acțiuni, cât și pentru acțiunile persoanelor interesate.

Totodată, norma nu stabilește clar categoria de autorități „alte autorități” cărora Consiliul este obligat să le transmită rapoartele tematice. Omisiunea dată diminuează previzibilitatea și claritatea normei.

#### **Recomandări:**

Se recomandă stabilirea unui termen concret de informare a Parlamentului privind rapoartele tematice precum și categoria autorităților cărora Consiliul pentru egalitate va fi obligat să le transmită.

<b>Factori de risc:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative</li> <li>● Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor</li> </ul>	<b>Riscuri de corupție:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Generale</li> <li>● Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> <li>- abuz de serviciu</li> </ul> </li> </ul>
--	---

#### IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către Ministerul Justiției și are drept scop de a elimina deficiențele și incoerențele admise în procesul de promovare și adoptare a pachetului de legi și urmărește sporirea eficienței și impactului sistemului de prevenire și combatere a discriminării, precum și asigurării egalității. Obiectivele proiectului se concentrează pe: - precizarea și reglementarea mai clară a competenței Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea; - extinderea criteriilor de nediscriminare; - îmbunătățirea colectării de date în materia egalității, nediscriminării și diversității, monitorizarea, evaluarea și raportarea anuală a rezultatelor; - consolidarea cadrului instituțional în domeniu, în vederea asigurării unei mai bune implementări a principiului egalității și nediscriminării.

Proiectul respectă rigorile de transparență impuse de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, autorul a asigurat informarea publicului despre inițierea elaborării proiectului de decizie, precum și consultarea publică a acestuia.

Cu toate acestea, în cadrul proiectului expertizat au fost identificați factori de risc, precum:

- lacună de drept, lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative, nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea - lipsa unor prevederi clare privind măsurile întreprinse de către Consiliu pentru egalitate, în cazul în care persoanele vizate într-o decizie a Consiliului nu se conformează cerințelor legale, precum și cu referire la persoanele implicate cu dreptul de a depune opinii juridice privind faptele care formează obiectul plîngerii;

- lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative, lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor - lipsa unui termen concret de informare a Parlamentului privind rapoartele tematice și categoria autorităților cărora Consiliul va fi obligat să le transmită rapoartele tematice etc.

Prin urmare, pentru aplicarea eficientă a normelor propuse prin proiect, inclusiv în scopul diminuării nivelului de coruptibilitate, este necesară revizuirea și excluderea unor norme potențial coruptibile reflectate în raportul de expertiză anticorupție.

20.06.2022

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:



Xenia VAMEȘ, Inspector principal