

CENTRUL
NAȚIONAL ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



Pr. 41/18.02.16
SAM, DJ'
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198

Tel. 24-36-41

Nr. 06/2-943 din "sep" "acordare" 2016

La nr.41 din 18 februarie 2016

Parlamentul Republicii Moldova

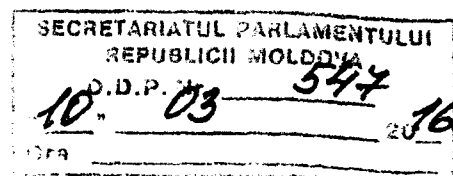
Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului legii pentru modificarea și completarea Legii nr.158-XVI din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

Anexă: *Raportul de expertiză anticorupție - 2 file;*

Anexa la raportul de expertiză anticorupție – 2 file.

Director adjunct

Cristina ȚARNĂ





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

asupra nivelului coruptibilității proiectului

legii pentru modificarea și completarea Legii nr.158-XVI din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public

I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

a. Autor al inițiativei legislative este un grup de deputați în Parlament, autor nemijlocit - deputați în Parlamentul RM, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 47(44) din Regulamentul Parlamentului.

b. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art. 72 din Constituție și art.art. 6-11, 35 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

c. Scopul promovării proiectului. Proiectul urmărește reglementarea procedurii de transfer a funcționarului public între subdiviziunile aceleiași autorități publice sau într-o altă autoritate publică.

d. Suficiența argumentării. Autorul menționează în nota informativă că proiectul va facilita munca specialiștilor din domeniul resurselor umane în vederea realizării procedurii de personal de transfer a funcționarilor publici, nu doar între subdiviziunile interioare ale autorității publice, dar și pe exterior, la o altă autoritate publică. Cu toate acestea, autorul nu a prevăzut un mecanism de conlucrare între autorități, sub aspect financiar pentru a asigura transferul funcționarilor publici în mod simplificat. Totodată, proiectul nu permite transferul într-o funcție superioară celei deținute de către funcționar, ceea ce va diminua transferurile și oportunitățile de dezvoltare a funcționarilor. Redacția actuală a proiectului necesită a fi revizuită prin prisma recomandărilor formulate în prezentul raport.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Implementarea proiectului nu presupune cheltuieli financiare suplimentare.

1.3 Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale, în lipsa unei justificări a interesului public

Odată cu implementarea proiectului, va fi limitată posibilitatea funcționarilor de a se transfera în funcții superioare celei deținute. Prin urmare, prevederile proiectului prejudiciază interesele de grup ale funcționarilor publici, care vor putea să se transfere numai în funcții echivalente sau inferioare celei deținute.

2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție

Proiectul supus expertizei nu reglementează expres domenii anticorupție, motiv din care compatibilitatea acestuia cu standardele internaționale anticorupție nu este evaluată. Totodată, date fiind obiecțiile expuse în acest raport cu privire la neîntrunirea rigorilor de expertiză anticorupție, considerăm proiectul insuficient compatibil cu standardele naționale anticorupție.

Asigurarea transparenței în procesul decizional. Cu referire la transparența în procesul decizional constatăm că proiectul prenotat se regăsește pe pagina oficială a Parlamentului Republicii Moldova, cerință impusă de prevederile Legii privind transparența în procesul decizional nr.239-XVI din 13.11.2008, potrivit căreia autoritățile publice sunt obligate de a întreprinde măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional, plasînd proiectul de act legislativ pe pagina web oficială a instituției.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigui

Textul proiectului corespunde tehnicii legislative și normative, regulilor limbajului și expresiei juridice.

2. Conflicte ale normelor de drept

Nu sînt identificate conflicte ale normelor de drept, capabile să genereze coruptibilitate.

3. Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb

Nu sînt identificate norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb, capabile să genereze coruptibilitate.

4. Discreții excesive ale autorităților publice

Nu sînt identificate discreții excesive ale autorităților publice, capabile să genereze coruptibilitate.

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

Art.III din proiect de modificare a art.48 alin.(7) din Legea nr.158/2008: „Transferul la cererea funcționarului public se face într-o funcție publică echivalentă cu funcția publică deținută de funcționarul public sau într-o funcție publică de nivel inferior, în urma aprobării cererii de transfer a funcționarului public de către conducătorul autorității, iar în cazul în care are loc între autoritățile publice, de către conducătorul instituției publice la care se solicită transferul”.

Norma analizată impune cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor salariale ale funcționarilor publici care intenționează să se transfere în cadrul autorității sau la o altă autoritate publică. Autorul limitează posibilitatea transferului doar la o funcție echivalentă sau inferioară, fiind exclusă eventualitatea transferului într-o funcție superioară celei de origine. Acest fapt nu este echitabil, deoarece va leza drepturile funcționarilor publici care întrunesc criteriile de eligibilitate pentru ocuparea unei funcții superioare în autoritatea în care activează sau în altă autoritate. În așa fel, chiar dacă funcționarii publici vor îndeplini cerințele corespunzătoare de angajare la o funcție superioară, aceștia vor fi privați de această oportunitate în virtutea normei propuse de autor. Plafonarea dată va știrbi din motivarea funcționarilor de a se transfera în altă funcție, deoarece vor fi limitați la o funcție echivalentă sau chiar inferioară celei prezente.

Recomandarea: Expunerea normei în următoarea redacție: „Transferul la cererea funcționarului public se face într-o funcție publică, în urma aprobării cererii de transfer a funcționarului public de către conducătorul autorității, iar în cazul în care are loc între autoritățile publice, de către conducătorul instituției publice la care se solicită transferul”.

6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței

Textul proiectului nu necesită a fi evaluat prin prisma accesului la informație sau asigurării transparenței.

7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control

Art.IV din proiect de abrogare a alin.(1) lit.) din Legea nr.158/2008.

Abrogarea normei în cauză nu este oportună, deoarece transferul într-o altă autoritate publică poate fi efectuată doar prin eliberare, întrucât raporturile juridice între funcționarul public și angajator (autoritatea publică) încetează, iar la încetarea activității funcționarul public primește carnetul de muncă cu înscrierea respectivă ce confirmă acest fapt. La eliberare funcționarului public i se achită toate compensațiile de care dispune: concediu nefolosit, indemnizație unică pentru fiecare an complet de vechime în serviciul public stipulată la art.42 alin.(3) al Legii nr.158/2008. Astfel, funcționarul primește toate sumele ce i se cuvin de la autoritate și se transferă prin eliberare la o altă autoritate publică. Semnalăm, că și Codul muncii prevede posibilitatea transferului exclusiv prin concediere (art.86 alin.(1) lit.u) și art.88/1), această practică fiind logică, deoarece transferul implică schimbarea locului de muncă, a specificului activității și după caz, întocmirea unui nou contract de muncă, care poate include noi clauze referitoare la regimul de muncă/odihnă, remunerare etc.

Mai mult, fiecare autoritate/instituție dispune de bugetul său propriu, elaborat în baza statelor de personal și a funcțiilor existente inclusiv, iar excluderea transferului prin eliberare va împovăra aspectele financiare de achitare a concediului funcționarilor. În cazul în care,

autorul insistă asupra modificării procedurii de transfer, este necesară reglementarea detaliată a mecanismului de gestiune a aspectelor procedurale pe etape pentru a garanta facilitarea transferului.

Recomandarea: Excluderea normei de abrogare a alin.(1) lit.j) din Legea nr.158/2008 sau elucidarea pe etape a procedurii de transfer fără eliberarea funcționarului public. În caz contrar, proiectul va crea dificultăți la aplicare.

8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare

Proiectul nu implică careva responsabilități și nu necesită referințe exprese la responsabilitate și sancțiunile aplicate pentru încălcarea prevederilor sale.

9. Alte obiecții

Cu titlu de obiecție generală asupra numerotării articolelor din proiect –

Atenționăm asupra art.32 alin.(4) din Legea nr.780/2001 privind actele legislative, care prevede: „În cazul unei legi de modificare și completare a mai multor acte legislative, fiecărui act i se consacră un articol, numerotat cu cifre romane”. Prin urmare, cu cifre romane se indică modificarea sau completarea mai multor acte legislative, în cazul modificării unui singur act legislativ se va numerota o singură dată „Articolul I” de modificare și completare a Legii nr.158/2008.

Recomandarea: Proiectul va fi împărțit în două articole numerotate cu cifre romane - Articolul I (care va modifica art.31 alin.(3), 48 alin.(1), (7), art.63 alin.(1) și Articolul II (care va specifica termenul de ajustare a actelor normative în corespundere cu prezenta lege). Respectiv, Art.II, III, IV vor fi excluse.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, adoptat prin Hotărârea Guvernului nr. 977 din 23.08.2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin ordinul directorului Centrului Național Anticorupție nr. 62 din 19.04.2013, de către

 Lidia Carchilan
Inspector Direcția legislație și expertiză anticorupție
04 Martie 2016

Prezentul raport este publicat pe pagina oficială a
Centrului Național Anticorupție - www.cna.md

**Anexa la raportul de expertiză anticorupție
asupra nivelului coruptibilității proiectului**

**Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.158-XVI din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și
statutul funcționarului public**

Nr.	Norma	Factori de coruptibilitate și alte obiecții	Analiza	Recomandarea
1	<p>Art.III din proiect de modificare a art.48 alin.(7) din Legea nr.158/2008: „Transferul la cererea funcționarului public se face într-o funcție publică echivalentă cu funcția publică deținută de funcționarul public sau într-o funcție publică de nivel inferior, în urma aprobării cererii de transfer a funcționarului public de către conducătorul autorității, iar în cazul în care are loc între autoritățile publice, de către conducătorul instituției publice la care se solicită transferul”.</p>	<p>Stabilirea condițiilor dificile de realizat</p>	<p>Norma analizată impune cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor salariale ale funcționarilor publici care intenționează să se transfere în cadrul autorității sau la o altă autoritate publică. Autorul limitează posibilitatea transferului doar la o funcție echivalentă sau inferioară, fiind exclusă eventualitatea transferului într-o funcție superioară celei de origine. Acest fapt nu este echitabil, deoarece va leza drepturile funcționarilor publici care întrunesc criteriile de eligibilitate pentru ocuparea unei funcții superioare în autoritatea în care activează sau în altă autoritate. În așa fel, chiar dacă funcționarii publici vor îndeplini cerințele corespunzătoare de angajare la o funcție superioară, aceștia vor fi privați de această oportunitate în virtutea normei propuse de autor. Plafonarea dată va știrba din motivarea funcționarilor de a se transfera în altă funcție, deoarece vor fi limitați la o funcție echivalentă sau chiar inferioară celei prezente.</p>	<p>Expunerea normei în următoarea redacție: „Transferul la cererea funcționarului public se face într-o funcție publică, în urma aprobării cererii de transfer a funcționarului public de către conducătorul autorității, iar în cazul în care are loc între autoritățile publice, de către conducătorul instituției publice la care se solicită transferul”.</p>

2	Art.IV din proiect de abrogare a alin.(1) lit.j) din Legea nr.158/2008.	Lipsa procedurilor clare de control a implementării prevederilor din proiect	<p>Abrogarea normei în cauză nu este oportună, deoarece transferul într-o altă autoritate publică poate fi efectuată doar prin eliberare, întrucât raporturile juridice între funcționarul public și angajator (autoritatea publică) încetează, iar la încetarea activității funcționarul public primește carnetul de muncă cu înscrierea respectivă ce confirmă acest fapt. La eliberare funcționarului public i se achită toate compensațiile de care dispune: concediu nefolosit, indemnizație unică pentru fiecare an complet de vechime în serviciul public stipulată la art.42 alin.(3) al Legii nr.158/2008. Astfel, funcționarul primește toate sumele ce i se cuvin de la autoritate și se transferă prin eliberare la o altă autoritate publică. Semnalăm, că și Codul muncii prevede posibilitatea transferului exclusiv prin concediere (art.86 alin.(1) lit.u) și art.88/1), această practică fiind logică, deoarece transferul implică schimbarea locului de muncă, a specificului activității și după caz, întocmirea unui nou contract de muncă, care poate include noi clauze referitoare la regimul de muncă/odihnă, remunerare etc.</p> <p>Mai mult, fiecare autoritate/instituție dispune de bugetul său propriu, elaborat în baza statelor de personal și a funcțiilor existente inclusiv, iar excluderea transferului prin eliberare va împovăra aspectele financiare de achitare a concediului funcționarilor. În cazul în care, autorul insistă asupra modificării procedurii de transfer, este necesară reglementarea detaliată a mecanismului de gestiune a aspectelor procedurale pe etape</p>	Excluderea normei de abrogare a alin.(1) lit.j) din Legea nr.158/2008 sau elucidarea pe etape a procedurii de transfer fără eliberarea funcționarului public. În caz contrar, proiectul va crea dificultăți la aplicare.
---	---	--	---	--

			pentru a garanta facilitarea transferului.	
3	Cu titlu de obiecție generală asupra numerotării articolelor din proiect –	Alte obiecții	Atenționăm asupra art.32 alin.(4) din Legea nr.780/2001 privind actele legislative, care prevede: „În cazul unei legi de modificare și completare a mai multor acte legislative, fiecărui act i se consacră un articol, numerotat cu cifre romane”. Prin urmare, cu cifre romane se indică modificarea sau completarea mai multor acte legislative, în cazul modificării unui singur act legislativ se va numerota o singură dată „Articolul I” de modificare și completare a Legii nr.158/2008.	Proiectul va fi împărțit în două articole numerotate cu cifre romane - Articolul I (care va modifica art.31 alin.(3), 48 alin.(1), (7), art.63 alin.(1) și Articolul II (care va specifica termenul de ajustare a actelor normative în corespundere cu prezenta lege). Respectiv, Art.II, III, IV vor fi excluse.