

PR. 363/2021
CPS



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. 066-8129 din 03.12.21

La nr. 363 din 22.11.2021

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Legea nr.156/1998 privind sistemul public de pensii – art.9, 12, 13, ș.a.; Legea nr.147/2014 pentru modificarea și completarea unor acte normative – art.IV).

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

Director adjunct

Vadim COJOCARU

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr.	<u>2862</u>	
" <u>06</u> "	<u>12</u>	<u>2021</u>
Ora		



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO21/7585 din 03.12.2021

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Legea nr. 156/1998 privind sistemul public de pensii – art.9, 12, 13, ș.a.; Legea nr. 147/2014 pentru modificarea și completarea unor acte normative – art. IV)

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 se regăsește pe pagina web oficială a Parlamentului, după cum urmează:
<https://www.parlament.md>

md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/5754/language/en-US/Default.aspx. Prin urmare, în procesul de promovare a proiectului, s-au respectat parțial rigorile de asigurare a transparenței decizionale statuate de cadrul normativ evidențiat supra.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, proiectul are drept scop:

- asigurarea funcționării unui sistem de pensii echitabil și sustenabil financiar pe termen lung care să garanteze un trai decent beneficiarilor de pensii;
- facilitarea accesului persoanelor la pensii în sistemul public de pensii prin acordarea unei opțiuni suplimentare de a solicita dreptul la pensie în regim online și extinderea termenului de acordare a dreptului la pensie.

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

Ținând cont de scopul invocat al proiectului - *asigurarea funcționării unui sistem de pensii echitabil și sustenabil financiar pe termen lung* – proiectul tinde să promoveze interesul public general în sensul prevăzut de prevederile art.3 al Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017.

Totodată, ținând cont de insuficiența de argumentare a unor amendamente și riscurile de corupție aferente proceselor reglementate (delimitate conform prevederilor compartimentului I.5.1. și compartimentului III al raportului de expertiză anticorupție, ce vizează Suficiența argumentării din nota informativă și Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului), se recomandă autorului revizuirea proiectului prin prisma recomandărilor expuse în cadrul compartimentelor evidențiate, pentru excluderea riscului prejudicierii intereselor private legale a unor categorii de cetățeni.

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".*

Autorul a indicat în nota informativă aferentă proiectului scopul, condițiile ce au impus elaborarea acestuia și principalele prevederi ale amendamentelor propuse.

Totodată, se remarcă lipsa unor argumente plauzibile sub aspectul justificării unor amendamente, după cum urmează:

- i) art.I al proiectului, ce vizează revizuirea și majorarea termenelor de realizare a unor proceduri administrative de către organul teritorial de asigurări sociale;*
- ii) art.II al proiectului, ce vizează implementarea art.IV al Legii pentru modificarea și completarea unor*

acte legislative nr.147 din 17 iulie 2014 (excluderea suportului financiar de stat beneficiarilor de alocații sociale de stat din rîndul persoanelor vîrstnice stabilite în temeiul Legii nr.499-XIV din 14 iulie 1999 privind alocațiile sociale de stat). Prin urmare, se remarcă întrunirea parțială a rigorilor de tehnică legislativă statuate de prevederile art.30 al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017.

În contextul dat, se recomandă autorului revizuirea și completarea notei informative a proiectului cu o analiză a procesului operational exercitat nemijlocit de către entitatea publică per general și agentul public nemijlocit, delimitarea motivelor ce impun necesitatea stringentă a intervenției legislative sub aspectul majorării termenului de realizarea a proceselor în cauză. Totodată, ținînd cont de categoriile de subiecți vizați și impactul amendamentelor propuse conform art.II al proiectului se impune necesitatea justificării amendamentelor propuse.

În aceeași ordine de idei, ținînd cont de faptul că potrivit autorului, amendamentele propuse au fost elaborate în cadrul grupului de lucru cu concursul Ministerului Muncii și Protecției Sociale și Casei Naționale de Asigurări Sociale, este indispensabilă anexarea la materialele de însoțire a proiectului a proceselor-verbale a ședințelor grupului de lucru, cu reflectarea activității desfășurate și deciziilor unanim acceptate de către membrii Grupului de lucru. Anexarea materialelor în cauză, va contribui la justificarea circumstanțelor invocate de către autor drept temei al elaborării și promovării amendamentelor propuse.

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 a proiectului, implementarea prezentei legi se va efectua din contul mijloacelor financiare care vor fi prevăzute în bugetul de stat și bugetul asigurărilor sociale de stat pentru anul 2022.

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, [...]”.

Textul proiectului în mare parte este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, Totodată, se remarcă unele deficiențe ale redacției propuse (utilizarea unor formule ambigue și utilizarea termenilor neconsacrați), fapt care denotă întrunirea parțială a rigorilor stabilite de art.54 din Legea nr.100/2017. Aspectele date au fost examinate minuțios în conținutul compartimentului III al prezentului raport de expertiză anticorupție, cu înaintarea recomandărilor de rigoare.

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.&n

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

Prevederile proiectului stabilesc norme de reglementare a activității entităților publice/agenților publici responsabili de examinarea cererilor de acordare a pensiei. Analiza redacției propuse denotă anumite deficiențe, care pot determina neclarități la etapa implementării normei și admite interpretări abuzive, or acestea acordă posibilități de aplicare a normei în interpretarea preferată, în dependență de interesul agentului public de implementare a normei/persoanei care are/susține că are influență asupra acestuia. Aspectele date au fost examinate minuțios în conținutul compartimentului III al prezentului raport de expertiză anticorupție, cu înaintarea recomandărilor de rigoare.

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.6

Art.I. – Legea nr.156/1998 privind sistemul public de pensii (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2004, nr. 42–44, art. 247), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:

6. La articolul 31:

alin. (2) se completează cu textul „Cererea de acordare a pensiei poate fi depusă în formă electronică cu aplicarea semnăturii electronice, prin intermediul portalului guvernamental unic al serviciilor publice, portalului guvernamental al cetățeanului ori paginii web oficiale a Casei Naționale de Asigurări Sociale cu excepția persoanelor menționate la alin. (2¹) din prezentul articol și în cazul stabilirii pensiilor prevăzute la art. 9 lit. c), d) și e) al prezentei legi. [...]”

Obiecții:

Prevederile citate supra reglementează modalitățile de depunere a cererii de acordare a pensiei. Redacția propusă, este ambiguă, or nu reglementează expres faptul că modalitățile în cauză pot fi utilizate în mod alternativ, fapt care denotă neîntrunirea rigorilor de tehnică legislativă stabilite de prevederile art.54 al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017.

Carența în cauză, poate determina interpretarea subiectivă a normei de către agentul public responsabil de examinarea cererii de acordare a pensiei și aprecierea arbitrară de către acesta dacă sunt sau nu întrunite condițiile de formă necesare pentru preluarea în lucru a cererii. Astfel, redacția propusă, poate determina multiple riscuri de corupție aferente procesului de examinare a cererilor depuse și creea precondiții pentru admiterea manifestărilor de corupție/incidentelor de integritate de către agentul public responsabil de aplicarea normei.

Formularea ambiguă a atribuțiilor entităților publice/agenților publici, determină prerogativa acestora de a le interpreta diferit în diferite situații, inclusiv de a le interpreta în versiunea preferată sau de a deroga de la prevederile acestora. Astfel, redacția ambiguă a normei poate obstrucționa examinarea acțiunilor agentului public responsabil/implicat sau a persoanei care are/susține că are influență asupra acestuia pentru eventualele abuzuri săvârșite.

Recomandări:

Completarea normei cu conjucția „sau” după cuvintele *"electronice"* și *"publice"* pentru a asigura delimitarea clară a faptului că modalitățile prescrise pot fi utilizate în mod alternativ.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - trafic de influență
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare
 - nerespectare a regimului cadourilor
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu

- 2 -

Art I. pct.6

Art.I. – Legea nr. 156/1998 privind sistemul public de pensii (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2004, nr. 42–44, art. 247), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:

6. La articolul 31:

„[...] la alin. (3) cifrele „30” se substituie cu cifrele „60”.

7. La art. 32 alin. (4):

la lit. a) cifrele „30” se substituie cu cifrele „90”;

la lit. b) cifrele „60” se substituie cu cifrele „90”

Obiecții:

Prevederile propuse, tind să revizuiască și să majoreze:

- termenul de examinare a cererii de pensionare și emiterea deciziei de către organul teritorial de asigurări sociale și acordarea drepturilor la pensie sau respingerea cererii – de la 30 la 60 zile;
- termenul de acordare a drepturilor la pensia pentru limită de vîrstă – de la 30 la 60 zile;
- termenul de acordare a drepturilor la pensia de dizabilitate – de la 60 la 90 zile.

Termenele propuse de examinare a cererilor de către agenții publici responsabili sunt prea mari și sunt lipsite de justificarea relevantă în conținutul notei de argumentare sub aspectul delimitării motivelor ce determină insuficiența termenului actual pentru realizarea procesului operational în speță.

În contextul dat, se accentuează faptul că stabilirea unor termene mari pentru realizarea unor proceduri administrative, poate determina tentarea persoanelor vizate de a motiva pe căi corupte urgentarea examinării cererii depuse și emiterea deciziei de către agenții publici responsabili.

Prin urmare, implementarea amendamentelor propuse poate determina multiple riscuri de corupție aferente proceselor reglementate și admiterea manifestărilor de corupție/incidentelor de integritate de către agentul public responsabil/persoanelor care au/susțin că au influență asupra acestora.

Recomandări: Revizuirea și micșorarea termenului propus. Revizuirea și completarea notei informative a proiectului cu o analiză a procesului operational exercitat nemijlocit de către entitatea publică per general și agentul public nemijlocit, delimitarea motivelor ce impun necesitatea stringentă a intervenției legislative sub aspectul majorării termenului de realizarea a proceselor în cauză.	
Factori de risc: ● Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor	Riscuri de corupție: ● Generale

- 3 -

Art I. pct.10

Art.I. – Legea nr. 156/1998 privind sistemul public de pensii (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2004, nr. 42–44, art. 247), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:

10. Articolul 42 va avea următorul cuprins:

„Articolul 42 .Stagiul de cotizare

(1) Se stabilește stagiul complet de cotizare de 34 de ani: pentru bărbați începând cu 1 ianuarie 2022, iar pentru femei începând cu 1 iulie 2024, conform eşalonării prevăzute în tabelul nr. 5. [...]

(3) Stagiul special se include la determinarea dreptului la pensie cu condiția că persoanele specificate la alin.(2) au fost ocupate în aceste lucrări ziua completă de muncă.”

Obiecții:

Norma citată supra operează cu noțiunea de “ziua completă de muncă”, în lipsa unor prevederi exhaustive a modului de determinare a acesteia, sau trimitere la prevederile cadrului normativ în vigoare aplicabile în acest sens. Circumstanța în cauză, denotă neîntrunirea rigorilor de tehnică legislativă stabilite de prevederile art.54 alin.(1) lit.c) al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017, potrivit cărora terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative.

Utilizarea termenilor neconsacrați, poate determina interpretarea arbitrară a sensului acestora și o practică neuniformă de aplicare a normei. În context, se remarcă riscul admiterii manifestărilor de corupție/incidentelor de integritate, atât de către agenții publici în contextul interpretării și aplicării normelor în speță, cât de subiecții vizați de normă, care vor fi tentați de a recurge la metode corupte pentru a determina agentul public de a interpreta norma potrivit necesităților sale.

Totodată, carențele date, pot obstrucționa examinarea și atragerea la răspundere a agentului public pentru eventualele abuzuri săvârșite. În acest sens, se remarcă faptul că Legea privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar nr.270 din 23 noiembrie 2018 (art.10), Codul muncii (art.100), cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr.158-XVI din 04 iulie 2008, operează în acest sens, cu noțiunea “durata normală a timpului de lucru”.

Subsidiar, se accentuează faptul că redacția propusă poate determina dificultăți la etapa stabilirii dreptului la pensie a persoanei care a avut inclusiv program flexibil de muncă/celor cărora li s-a stabilit o durată redusă a timpului de muncă la o anumită etapă a activității.

Recomandări:

Revizuirea noțiunii de “ziua completă de muncă” prin prisma terminologiei stabilite de cadrul normativ în vigoare, cu reglementarea unor criterii de delimitare caracterului complet a zilei de muncă (de exemplu conform tabelului de pontaj, etc) și reglementarea aspectelor ce vizează categoriile de solicitanți care care a avut inclusiv program flexibil de muncă/celor cărora li s-a stabilit o durată redusă a timpului de muncă la o anumită etapă.

<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Generale ● Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - corupere activă - trafic de influență - influențare necorespunzătoare - nerespectare a regimului cadourilor ● Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu
--	---

IV. Concluzia expertizei

Potrivit notei informative, proiectul are drept scop:

- asigurarea funcționării unui sistem de pensii echitabil și sustenabil financiar pe termen lung care să garanteze un trai decent beneficiarilor de pensii;
- facilitarea accesului persoanelor la pensii în sistemul public de pensii prin acordarea unei opțiuni suplimentare de a solicita dreptul la pensie în regim online și extinderea termenului de acordare a dreptului la pensie.

Proiectul a fost inițiat cu respectarea parțială a rigorilor de asigurare a transparenței decizionale statuate de cadrul normativ pertinent.

Analiza notei de argumentare a proiectului denotă lipsa unor argumente plauzibile sub aspectul justificării unor amendamente ce vizează *i)*majorarea termenelor de realizare a unor proceduri administrative de către organul teritorial de asigurări sociale; *ii)*excluderea suportului financiar de stat pentru beneficiarii de alocații sociale de stat din rîndul persoanelor vîrstnice.

Prin urmare, se remarcă întrunirea parțială a rigorilor de tehnică legislativă statuate de prevederile art.30 al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017 și se recomandă autorului completarea notei informative a proiectului cu o analiză a procesului operational exercitat nemijlocit de către entitatea publică per general și agentul public nemijlocit și delimitarea motivelor ce impun necesitatea stringentă a intervenției legislative sub aspectul majorării termenului de realizarea a proceselor în cauză.

Totodată, ținînd cont de categoriile de subiecți vizați și impactul amendamentelor propuse conform art.II al proiectului se impune necesitatea justificării amendamentelor propuse. Deasemenea ținînd cont de faptul că potrivit autorului, amendamentele propuse au fost elaborate în cadrul grupului de lucru cu concursul Ministerului Muncii și Protecției Sociale și Casei Naționale de Asigurări Sociale, este indispensabilă anexarea la materialele de însoțire a proiectului a proceselor-verbale a ședințelor grupului de lucru, cu reflectarea activității desfășurate și deciziilor unanim acceptate de către membrii Grupului de lucru.

Totodată, se remarcă unele deficiențe ale redacției propuse utilizarea unor formule ambigue și utilizarea termenilor neconsacrați), care pot determina neclarități la etapa implementării normei și exercitarea abuzivă a unor atribuții de către agenții publici responsabili, or acestea acordă posibilități de aplicare a normei în interpretarea preferată, în dependență de interesul agentului public de implementare a normei/persoanei care are/suține că are influență asupra acestuia.

În contextul dat, considerăm oportună revizuirea inițiativei prin prisma recomandărilor înaintate în prezentul raport de expertiză anticorupție.

03.12.2021



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Cristina CHISTOL, Inspector superior