



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. 06/2-4628 din 05.08.2020
La nr. 338 din 17.07.2020

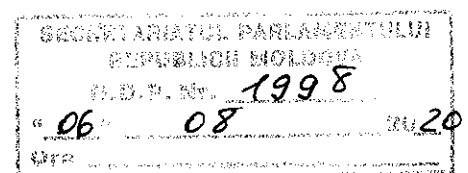
Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege cu privire la modificarea unor acte normative (Legea cu privire la Centrul Național Anticorupție nr.104/2002 – art.43; Codul muncii al RM nr.154/2003 – art.78, 126/1; ș.a.).

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

Director

Ruslan FLOCEA





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO20/6726 din 05.08.2020

la proiectul de lege cu privire la modificarea unor acte normative (Legea cu privire la Centrul Național Anticorupție nr.104/2002 – art.43; Codul muncii al RM nr.154/2003 – art.78, 126/1; ș.a.)

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 un grup de 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 privind 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 pe pagina web a Parlamentului, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

Cu toate acestea, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie. În consecință, se constată evitarea 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 pagina web indicată supra, transparența în procesul decizional a fost, în mare parte, asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, proiectul are drept scop "*[...] să fortifice dreptul la asistență și protecție socială a cetățenilor Republicii Moldova, consfințit la art. 47 din Constituția Republicii Moldova.*"

Autorul a precizat că "*Mecanismul propus este cu atât mai necesar, cu cât se întetesc discuțiile despre posibilitatea agravării situației pandemice în perioada de toamnă. Într-o astfel de situație, instituțiile statului vor fi nevoite, din nou, în anul școlar, să asigure procesul de studii la distanță pentru elevi, iar copiii din grădinițe vor fi trimiși acasă, la îngrijirea părinților, astfel creându-se, repetat, situația în care părinții/persoanele care întrețin copilul, vor fi nevoiți să-și ia concediu din cont propriu sau concediu anual plătit pentru a îngriji de copii.*"

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, Codul Muncii, Legii nr.170/2007 privind statutul ofițerului de informații și securitate, Legii nr.134/2008 cu privire la Serviciul de Protecție și Pază de Stat. În acest sens, potrivit notei informative: "*[...] reglementarea unui nou tip de concediu, care va putea fi luat doar de către unul dintre părinți și/sau persoane care îngrijesc nemijlocit de copil cu vârsta cuprinsă între 3-10 ani, în cazul în care instituțiile de învățământ preșcolar și primar își sistează activitatea sau încep a activa la distanță. Acest tip de concediu se va acorda pe toată perioada de sistare a activității și/sau îndeplinirii de la distanță a studiilor. Pe perioada concediului, salariatul va beneficia de o indemnizație achitată din bugetul de asigurări sociale, care nu va fi mai mică decât un salariu mediu pe economie.*"

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 părinților antrenați în supravegherea copiilor cu vârsta cuprinsă între 3-10 ani, pe toată durata suspendării, în mod forțat, a procesului educațional în legătură cu situația epidemiologică (COVID-19), de a beneficia de concediu pe perioada de sistare a activității și/sau îndeplinirii de la distanță a studiilor în instituțiile de învățământ preșcolar și primar, ceea ce este conform interesului public.

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.

1.5.2. 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”.

Reieșind din prevederile proiectului se constată că implementarea acestora vor genera alocarea mijloacelor financiare din bugetul public național.

În acest sens, examinând conținutul notei informative, se atestă lipsa unei argumentări economico-financiare, autorul nu a precizat disponibilitatea mijloacelor financiare necesare în bugetul de stat or va fi necesar alocarea mijloacelor financiare suplimentare în vederea achitării pe perioada concediului a unei indemnizației speciale, care nu va fi mai mică decât un salariu mediu pe economie, deși proiectul de lege expertizat va avea un impact bugetar, în sensul micșorării la bugetul de stat, prin alocarea indemnizației menționate categoriilor de beneficiari indicați în proiect, fapt ce contravine exigențelor prevederilor legislative ce reglementează obligativitatea efectuării studiului de impact financiar, stabilite în art.16-17 din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181/2014, art.34 alin.(5) din Legea nr.100/2017 privind actele legislative și Hotărârii Curții Constituționale nr.29/2001 privind interpretarea prevederilor art.131 alin.(4) din Constituția Republicii Moldova, care trebuie respectate în cazul proiectelor de acte legislative cu impact financiar asupra bugetului de stat.

Conform art.17 din Legea nr.181 /2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, *"(1) Proiectele de acte normative cu impact financiar asupra bugetelor se supun expertizei financiare în conformitate cu legislația ce reglementează modul de elaborare a actelor normative. (2) Pe parcursul anului bugetar în curs nu pot fi puse în aplicare decizii care conduc la reducerea veniturilor și/sau majorarea cheltuielilor bugetare, dacă impactul financiar al acestora nu este prevăzut în buget."*, iar potrivit art.34 alin.(5) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, *"Expertiza financiară este efectuată de către Ministerul Finanțelor, este obligatorie pentru proiectele care au impact asupra bugetului public și are menirea de: a) a asigura concordanța prevederilor proiectului cu legislația din domeniul financiar; b) a evalua cheltuielile pentru realizarea noilor reglementări; c) a semnala deficiențele cu caracter financiar și a prognoza consecințele în domeniul financiar"*.

Totodată, avînd în vedere caracterul preponderent financiar al prevederilor formulate, pentru adoptarea acestuia este necesar ca modificările propuse să fie acceptate de Guvern. Or, potrivit art. 131 din Constituție, care statuează că *"(4) Orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern. (6) Nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare"*.

Astfel, urmare a faptului că implementarea proiectului va condiționa cheltuieli bugetare, ceea ce generează alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul public național, este necesar punctul de vedere al Guvernului asupra soluțiilor promovate de lege, în conformitate cu art. 131 alin.(4) și (6) din Constituției.

Respectiv, pentru a asigura punerea în aplicare a deciziei care are un impact bugetar, se atestă necesitatea completării notei informative cu fundamentarea economico-financiară în conformitate cu art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017. Or, în lipsa unei argumentări economico-financiare pertinente, reglementările propuse nu vor avea finalitatea scontată a scopului propus de proiect.

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 *"textului 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 este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea 100/2017.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte legislative aplicabile altor categorii de salariați precum sunt funcționarii publici cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, funcționarii publici cu statut special din cadrul sistemului administrației penitenciare, militarii, funcționarii publici în sensul Legii nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, ș.a. (a se vedea tabelul cu analiza detaliată a factorilor de risc și riscuri de corupție în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție).

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

Proiectul conține reglementări privind activitatea Guvernului care, potrivit art.V alin.(2) din proiect, *"[...] în termen de o lună de la data publicării prezentei legi în Monitorul Oficial al Republicii Moldova va elabora și adopta actele normative necesare pentru executarea prezentei legi și va prezenta Parlamentului propuneri privind punerea în concordanță a legislației în vigoare cu prezenta lege."*

Totodată, prevederile proiectului se vor răsfrînge asupra activității organelor de asigurări sociale, care vor efectua stabilirea și plata indemnizației pe perioada concediului, care va putea fi luat doar de către unul dintre părinți și/sau persoane care îngrijesc nemijlocit de copil cu vârsta cuprinsă între 3-10 ani, în cazul în care instituțiile de învățământ preșcolar și primar își sistează activitatea sau încep a activa la distanță.

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 -

Obiecție generală asupra proiectului

Obiecții:

Conform proiectului, concediul pentru îngrijirea copilului în vârstă de la 3 la 10 ani se acordă salariatului în condițiile în care activitatea instituțiilor de învățământ preșcolar și primar a fost sistată (cu excepția vacanțelor) pe întreg teritoriul Republicii Moldova sau se organizează la distanță. În acest sens, autorul operează modificări la Codul muncii, Legea nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, Legea nr. 170/2007 privind statutul ofițerului de informații și securitate, Legea nr.134/2008 cu privire la Serviciul de Protecție și Pază de Stat, însă a exclus din aria de ipoteze alte categorii de salariați cărora li se aplică particularitățile de reglementare a muncii care se conțin în alte legi speciale (funcționari publici cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, funcționarii publici cu statut special din cadrul sistemului administrației penitenciare, militarii, funcționarii publici în sensul Legii nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, ș.a.).

Conform art.4 din Codul muncii "*Raporturile de muncă și alte raporturi legate nemijlocit de acestea sînt reglementate de Constituția Republicii Moldova, de prezentul cod, de alte legi, de alte acte normative ce conțin norme ale dreptului muncii [...]*".

Iar, art.5 alin.(3) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative statuează că "*Normele juridice speciale sînt aplicabile în exclusivitate anumitor categorii de raporturi sociale sau subiecți strict determinați. În caz de divergență între o normă generală și o normă specială, care se conțin în acte normative de același nivel, se aplică norma specială.*"

Respectiv, în formula propusă de autor, prevederile proiectului se vor considera discriminatorii față de celelalte categorii de salariați, în privința cărora se aplică reglementările legilor speciale, deoarece astfel se înrăutățește situația ultimilor. Acest fapt va crea condiții pentru apariția unor litigii în instanța de judecată drept urmare a incompatibilității prevederilor legilor speciale a categoriilor de salariați menționați (funcționari publici cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, funcționari publici cu statut special din cadrul sistemului administrației penitenciare, militarii, funcționari publici în sensul Legii nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, ș.a.) cu modificările propuse prin proiect la Codul muncii.

Pericolul acestui factor constă în faptul că proiectul care-l include va genera, la aplicare, sentimente de nedreptate în societate și va semăna dubii în privința credibilității și imparțialității politicianilor.

Recomandări:

Reformularea prevederilor proiectului, astfel încât acestea să fie aplicabile și celorlalte categorii de salariați (funcționari publici cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, funcționari publici cu statut special din cadrul sistemului administrației penitenciare, militarii, funcționari publici în sensul Legii nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, ș.a.).

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept
- Prevederi discriminatorii

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de un grup de deputați în Parlamentul Republicii Moldova și are drept scop să fortifice dreptul la asistență și protecție socială a cetățenilor Republicii Moldova, consfințit la art. 47 din Constituția Republicii Moldova.

Proiectul respectă parțial rigorile de transparență impuse de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării acestuia.

Nota informativă la proiect contravine rigorilor stabilite la art.30 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, aceasta necesită a fi completată cu informații/date privind fundamentarea economico-financiară. Or, în lipsa unei argumentări economico-financiare pertinente, reglementările propuse nu vor avea finalitatea scontată a scopului propus de proiect. Totodată, pentru adoptarea proiectului de lege este necesar de solicitat punctul de vedere al Guvernului asupra soluțiilor promovate de lege, în conformitate cu art.131 alin.(4) și (6) din Constituție.

De asemenea, proiectul conține norme discriminatorii față de celelalte categorii de salariați precum sunt funcționarii publici cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, funcționarii publici cu statut special din cadrul sistemului administrației penitenciare, militarii, funcționarii publici în sensul Legii nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, ș.a.

Prin urmare, proiectul conține factori și riscuri de corupție generați de caracterul lacunar al prevederilor, iar pentru aplicarea eficientă a normelor propuse prin proiect, este necesară revizuirea și excluderea unor norme potențial coruptibile reflectate în raportul de expertiză anticorupție.

05.08.2020

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:



Xenia VAMEȘ, Inspector principal