



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO18/5078 din 28.05.2018

la proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (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.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 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.6-11 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."*

Autorul proiectului a plasat anunțul referitor la inițierea elaborării prezentului proiect la data de 22.11.2017, fiind respectată una dintre etapele procesului de asigurare a transparenței procesului de elaborare, statuată de art.8 lit.a) din Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Totodată, proiectul propus și nota informativă la acesta au fost plasate pentru consultare publică pe pagina web oficială a Ministerul Justiției www.justice.md, precum și pe portalul www.particip.gov.md, fiind respectat termenul de 10 zile lucrătoare, pentru ca părțile interesate să-și expună opiniile, comentariile și recomandările.

Astfel, se constată respectarea rigorilor de transparență decizională stabilite prin art.8-12 din Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative a proiectului, scopul acestuia constă în „*sporirea eficienței și impactului asupra sistemului de prevenire și combatere a discriminării și asigurării egalității*”.

Necesitatea care a condiționat elaborarea proiectului constă în realizarea pct.3, Titlul II din Planul național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova-Uniunea Europeană în perioada 2017-2019.

Prin proiect se propune ajustarea unor acte legislative 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.

În principal, prin proiect se reglementează competențele Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurării egalității; criteriile de non-discriminare; procedurile de colectare a datelor în materia egalității și nediscriminării; procesul de monitorizare, evaluare și raportare anuală a rezultatelor Comisiei etc.

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

În urma examinării prevederilor proiectului se constată că scopul real coincide cu scopul anunțat de către autor.

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.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."

Analizând conținutul notei informative se constată că aceasta stabilește necesitatea și temeiul elaborării proiectului, prezintă argumentarea de rigoare și analizează principalele prevederi cu evidențierea elementelor noi aduse în legislația națională, în conformitate cu prevederile art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative.

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".

Autorul în nota informativă, menționează că aprobarea proiectului va genera alocarea de mijloace financiare de la bugetul de stat privind majorarea numărului, de la 20 la 40 de unități, pentru Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurării egalității în sumă de 1.728.000 lei.

La compartimentul dat, autorul nu a prevăzut dacă mijloacele financiare sunt alocate pentru anul în gestiune.

Se recomandă autorului de a completa compartimentul dat cu sursa de finanțare.

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; [...]"



Prin proiect se operează cu terminologie neuniformă referitor la competențele funcționale ale Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurării egalității privind cercetarea la fața locului (*investigarea la fața locului*).

Aspectele ce vizează factorii și riscurile de corupție aferente utilizării unei terminologii neuniforme sunt analizate detaliat în secțiunea III a raportului de expertiză anticorupție.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

Prevederile proiectului contravin normelor art.426 al Codului contravențional, la compartimentul privind competențele funcționale ale Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurării egalității.

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.IX-pct.11, art.12 alin.(1) lit.j) al Legii nr.121 din 25 mai 2012 cu privire la asigurarea egalității potrivit proiectului

j) efectuează vizite pentru investigarea la fața locului a faptelor care formează obiectul plângerii și a modului de executare a recomandărilor/prescripțiilor [...]

Obiecții:

La norma dată se prevede că Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurării egalității este în drept să efectueze vizite pentru investigarea la fața locului a faptelor care formează obiectul plângerii și a modului de executare a recomandărilor/prescripțiilor.

Sintagma „investigarea la fața locului” corespunde, în special, procesului de activitate al organelor de drept care sunt în drept să efectueze activități operative de investigații, în condițiile Legii privind activitatea specială de investigații nr.59. din 23.03.2012. În acest sens, Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurării egalității nu are competențe funcționale de activități operative de investigație. Prin urmare, noțiunea dată este improprie domeniului dat.



De asemenea, norma dată este în contradicție cu prevederilor art.426 din Codul contravențional care stabilește că agentul constatator este în drept: „*în scopul descoperirii urmelor contravenției, corpurilor delictive și pentru a stabili circumstanțele contravenției ori alte circumstanțe care au importanță pentru justa soluționare a cauzei, agentul constatator efectuează cercetarea la fața locului [...]*”.

Prin atribuirea competenței Consiliului de a efectua investigații la fața locului, există riscul ca acesta, în mod excesiv și abuziv să-și depășească competențele funcționale în procesul de documentare a faptelor, ceea ce ar prejudicia interesele persoanelor care fac obiectul plângerii.

Recomandări:

De expus norma în următoarea variantă: „efectuează vizite pentru a se documenta asupra obiectului plângerii”. Această obiecție este valabilă la Art.IX, art.15 alin.(3/1) și Art.X, pct.7 lit.d/3), 53/1, 53/3 din proiect.

Factori de risc:

- Utilizarea neuniformă a termenilor
- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept
- Promovarea intereselor contrar interesului public
- Prejudicierea intereselor contrar interesului public
- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice

Riscuri de corupție:

- Generale
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

- 2 -

Art.IX-pct.15, art.15 alin.(6) al Legii nr.121 din 25 mai 2012 cu privire la asigurarea egalității potrivit proiectului

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

Obiecții:

Deși norma prevede dreptul Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurării și egalității de a informa opinia publică referitor la neprezentarea în termenul prevăzut de lege a informațiilor relevante solicitate pentru examinarea plângerilor, ignorarea intenționată și neexecutarea recomandărilor emise, aceasta nu prevede reglementări privind măsurile întreprinse de către Consiliu în cazul nerealizării măsurilor date.

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:

De prevăzut proceduri administrative privind măsurile întreprinse de către Consiliul 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

Riscuri de corupție:

- Generale

Art.X-pct.27 din Legea nr.298 din 21.12.2012 cu privire la activitatea Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității potrivit proiectului 27.Rapoartele tematice se prezintă Parlamentului și altor autorități și se publică pe pagina web-oficială a Consiliului.

Obiecții:

Deși se prevăd norme care asigură transparența activității Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității prin informarea Parlamentului privind activitățile desfășurate, acesta nu prevede termenul concret de informare a Parlamentului despre rezultatele obținute.

Lipsa unor termene concrete va lăsa loc de interpretări abuzive din partea Consiliului, privind raportarea activităților realizate.

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:

De prevăzut termenul concret de informare a Parlamentului privind rapoartele tematice precum și categoria autorităților cărora Consiliul va fi obligat să le transmită.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

Riscuri de corupție:

IV. Concluzia expertizei

Proiectul este elaborat de către Ministerul Justiției și are drept scop sporirea eficienței și impactului sistemului de prevenire și combatere a discriminării și a asigurării egalității. Argumentele invocate de autor în nota informativă justifică necesitatea elaborării și promovării.

Proiectul respectă rigorile de transparență impuse de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

La modul concret, prin proiect se reglementează competențele Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurării egalității; criteriile de non-discriminare; procedurile de colectare a datelor în materia egalității și nediscriminării și procesul de monitorizare, evaluare și raportare anuală a rezultatelor Consiliului etc.

În cadrul proiectului expertizat au fost identificați factori de risc, precum:

-concurența normelor de drept, privind competențele funcționale ale Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurării egalității referitor la cercetarea la fața locului;

- lipsa procedurilor administrative, privind măsurile întreprinse de către Consiliu pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurării egalității, în cazul în care persoanele vizate într-o decizie a Consiliului nu se conformează cerințelor legale;

- lipsa unor termene concrete și formulare ambiguă, privind termenul de informare a Parlamentului privind rapoartele tematice și categoria autorităților cărora Consiliul va fi obligat să le transmită rapoartele tematice etc.

Prin urmare, unele norme ale proiectului necesită a fi revizuite prin prisma recomandărilor înaintate, întru excluderea factorilor și riscurilor de corupție identificați.

28.05.2018

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Natalia CHEPTEA , Inspector principal



SINTEZA OBIECȚIILOR ȘI PROPUNERILOR
privind Raportul expertizei anticorupție asupra
proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative
(revizuirea cadrului normativ privind nediscriminarea și asigurarea egalității)

Nr.	Organul competent	Conținutul obiecției/prounerii	Decizia Ministerului Justiției
1.	Centrul Național Anticorupție	<p>1. Art.12 alin.(1) lit.j) al Legii nr.121 din 25 mai 2012 cu privire la asigurarea egalității potrivit proiectului.</p> <p>j) efectuează vizite pentru investigarea la fața locului a faptelor care formează obiectul plângerii și a modului de executare a recomandărilor/prescripțiilor [...]</p> <p>Obiecții:</p> <p>La norma dată se prevede că Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurării egalității este în drept să efectueze vizite pentru investigarea la fața locului a faptelor care formează obiectul plângerii și a modului de executare a recomandărilor/prescripțiilor.</p> <p>Sintagma „investigarea la fața locului” corespunde, în special, procesului de activitate al organelor de drept care sunt în drept să efectueze activități operative de investigații, în condițiile Legii privind activitatea specială de investigații nr.59. din 23.03.2012. În acest sens, Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurării egalității nu are competențe funcționale de activități operative de investigație. Prin urmare, noțiunea dată este improprie domeniului dat.</p> <p>De asemenea, norma dată este în contradicție cu prevederilor art.426 din Codul contravențional care stabilește că agentul constator este în drept: „În scopul descoperirii urmelor contravenției, corpurilor delictive și pentru a stabili circumstanțele contravenției ori alte circumstanțe care au importanță pentru justa soluționare a cauzei, agentul constator efectuează cercetarea la fața locului [...]”.</p> <p>Prin atribuirea competenței Consiliului de a efectua investigații la fața locului, există riscul ca acesta, în mod excesiv și abuziv să-și depășească competențele funcționale în procesul de documentare a faptelor, ceea ce ar prejudicia interesele persoanelor care fac obiectul plângerii.</p>	<p style="text-align: center;">Se acceptă parțial</p> <p>1. Articolul 12 alin. (1) lit. j) se modifică și va avea următorul cuprins: <i>„j) efectuează vizite de documentare a faptelor care formează obiectul plângerii și a modului de executare a prescripțiilor/recomandărilor;”</i></p> <p>Articolul 15 alin. (3¹) se modifică și va avea următorul cuprins: <i>„(3¹) În procesul examinării plângerii, Consiliul are dreptul să efectueze vizite de documentare a faptelor care formează obiectului plângerii. Împiedicarea activității de documentare se sancționează conform legislației.”</i></p> <p>Punctul 7 lit. d³ se modifică și va avea următorul cuprins: <i>d³) dispune, prin rezoluție, documentarea modului de executare a prescripțiilor/recomandărilor;”</i></p> <p>Punctele 53¹- 53⁶ se modifică și vor avea următorul cuprins: <i>„53¹. La necesitate, președintele sau membrul raportor poate dispune prin rezoluție, documentarea faptelor care formează obiectul plângerii, precum și a modului de executare a</i></p>

Recomandări: De expus norma în următoarea variantă: „efectuează vizite pentru a se documenta asupra obiectului plângerii”. Această obiecție este valabilă la Art.IX, art.15 alin.(3/1) și Art.X, pct.7 lit.d/3), 53/1, 53/3 din proiect.

prescripțiilor/recomandărilor formulate și monitorizate de Consiliu.

53². *Rezoluția cuprinde obiectivele ce urmează a fi documentate, locul unde se desfășoară documentarea și termenul în care se realizează aceasta.*

533. *Documentarea se poate realiza:*

a) *cu înștiințarea prealabilă a persoanei/persoanelor ce urmează a fi verificată/verificate;*

b) *inopinat.”.*

53⁴. *Documentarea se efectuează de echipe formate din cel puțin două persoane. Echipa de documentare poate fi compusă din funcționarii aparatului administrativ.*

53⁵. *La cererea echipei de documentare, persoanele fizice și juridice din domeniul public și privat au obligația, în condițiile legii:*

a) *să ofere informații și explicații verbale și, după caz, scrise, în legătură cu faptele care formează obiectul documentării;*

b) *să elibereze copiile documentelor solicitate;*

c) *să asigure sprijinul și condițiile necesare bunei desfășurări a documentării și să contribuie la clarificarea constatărilor.*

53⁶. *În termen de 5 zile de la data finalizării documentării, se întocmește, în scris, raportul de documentare. Raportul este semnat de toți membrii echipei de documentare și se depune la dosar. Raportul de documentare cuprinde*

			<p><i>etapele parcurse, acțiunile desfășurate, constatările la fața locului.”;</i></p> <p>Partea ce ține de documentarea modului de executare a recomandărilor/prescripțiilor vizează concretizarea rezultatelor exercitării atribuțiilor Consiliului reglementate la art. 12 alin. (1) lit. f) pentru elaborarea recomandărilor generale în vederea prevenirii și combaterii discriminării și asigurării egalității, precum și a prescripțiilor formulate în vederea asigurării repunerii în drepturi a victimei discriminării. Or, în lipsa unui astfel de mecanism de monitorizare a realizării recomandărilor/prescripțiilor se va materializa în lipsa de eficiență și impact a Consiliului în domeniul de activitate.</p>
		<p>2. Art.15 alin.(6) al Legii nr.121 din 25 mai 2012 cu privire la asigurarea egalității potrivit proiectului.</p> <p>(6) Consiliul are dreptul să informeze opinia publică referitor la neprezentarea în termenul prevăzut de lege a informațiilor relevante solicitate pentru examinarea plângerilor, ignorarea intenționată, neexecutarea recomandărilor emise și alte forme de împiedicare.</p> <p>Obiecții:</p> <p>Deși norma prevede dreptul Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurării și egalității de a informa opinia publică referitor la neprezentarea în termenul prevăzut de lege a informațiilor relevante solicitate pentru examinarea plângerilor, ignorarea intenționată și neexecutarea recomandărilor emise, aceasta nu prevede reglementări privind măsurile întreprinse de către Consiliu în cazul nerealizării măsurilor date.</p> <p>Lipsa procedurilor administrative care să asigure realizarea eficiență a normei date, va duce la lipsa responsabilităților membrilor Consiliului, iar ca rezultat la lezarea intereselor persoanelor cărora li s-a prejudiciat un drept.</p>	<p>Nu se acceptă</p> <p>Consiliul poate să întocmească proces-verbal contravențional în baza art. 71² Cod contravențional pentru neprezentarea în termenul prevăzut de lege a informațiilor relevante solicitate pentru examinarea plângerilor, ignorarea intenționată și neexecutarea recomandărilor date de consiliu, împiedicarea sub orice altă formă a activității. Respectiv nu vor fi lezate interesele persoanelor cărora li s-a încălcat un drept.</p>

		<p>Recomandări: De prevăzut proceduri administrative privind măsurile întreprinse de către Consiliul în cazul în care persoanele vizate într-o solicitare a Consiliului nu se conformează cerințelor legale.</p> <p>3. Art.X-pct.27 din Legea nr.298 din 21.12.2012 cu privire la activitatea Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității potrivit proiectului 27.Rapoartele tematice se prezintă Parlamentului și altor autorități și se publică pe pagina web-oficială a Consiliului.</p> <p>Obiecții: Deși se prevăd norme care asigură transparența activității Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității prin informarea Parlamentului privind activitățile desfășurate, acesta nu prevede termenul concret de informare a Parlamentului despre rezultatele obținute. Lipsa unor termene concrete va lăsa loc de interpretări abuzive din partea Consiliului, privind raportarea activităților realizate. 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.</p> <p>Recomandări: De prevăzut termenul concret de informare a Parlamentului privind rapoartele tematice precum și categoria autorităților cărora Consiliul va fi obligat să le transmită.</p>	<p>Nu se acceptă</p> <p>Rapoartele tematice au ca obiect orice criteriu de discriminare raportat la orice sferă a vieții: politică, economică, socială, culturală și nu constituie rapoarte privind activitățile realizate. Informațiile privind activitatea Consiliului sunt integrate în Raportul general privind situația în domeniul prevenirii și combaterii discriminării, care se prezintă Parlamentului până la 15 martie a fiecărui an. Rapoartele tematice nu pot avea un termen de prezentare, deoarece acestea se întocmesc la necesitate. De asemenea, nu poate fi identificat și cercul de autorități, cărora li se va remite raportul tematic, deoarece obiectul rapoartelor tematice poate viza orice sferă a vieții: politică, economică, socială, culturală. Menționăm că o prevedere asemănătoare se regăsește la art. 29 alin. (6) din Legea nr. 52 din 3 mai 2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul).</p>
--	--	--	---

Ministru



Victoria IFTODI