



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. 06/2/11929 din 01.08.2023
La nr. 237 din 11.07.2023

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.215/2016 cu privire la tineret.

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

Director adjunct

Digitally signed by Cojocaru Vadim
Date: 2023.08.01 16:58:29 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Vadim COJOCARU

Ex: Carbuni Daniela, Tel. 0 22 257421

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	2009
"Ob"	08 2023
Ora	



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO23/8934 din 01.08.2023

la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.215/2016 cu privire la tineret

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 deputat 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 și nota informativă au fost plasate pentru consultări publice pe pagina web oficială a Parlamentului, fiind indentificat la link-ul <https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/6560/language/ro-RO/Default.aspx>.

Prin urmare, apreciind acțiunea autorului de asigurare a accesului părților interesate la proiect, se constată că rigorile de asigurare a transparenței decizionale statuate la art.8 lit.b) din Legea nr. 239/2008, au fost respectate de către autor.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative „*Proiectul elaborat urmărește să elimine aceste neconcordanțele între prevederile Legii și să promoveze o abordare consolidată în organizarea și funcționarea entităților, instituțiilor și structurilor din sectorul de tineret.*”

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea Legii nr.215/2016 cu privire la tineret, prin reglementarea constituirii și stabilirea domeniilor de activitate a Centrelor de inovație socială și Consiliului național al tinerilor. Totodată, se propun modificări în textul Legii, care potrivit autorului sunt necesare pentru eliminarea neconcordanțelor de ordin legislativ ce s-au conturat pe parcursul implementării prevederilor Legii, inclusiv eliminarea noțiunii de specialist în lucru de tineret; instituirea centrelor de tineret de drept public și de drept privat; încheierea partenerialelor strategice între organul central de specialitate și organizațiile și structurile de tineret în vederea realizării politicilor, programelor și proiectelor de tineret.

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

Prevederile proiectului sunt conforme interesului public, fiind promovate interesele tinerilor prin modificarea/completarea cadrului legal ce reglementează principiile și obiectivele politicilor de tineret, domeniile de intervenție ale statului în domeniul tineretului, precum și cerințele față de actorii politicilor de tineret.

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”.*

În nota informativă sunt specificate condițiile care au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite cu precizarea principalelor prevederi și evidențierea elementelor noi.

Prin urmare, considerăm că nota informativă conține o serie de argumente concludente în ceea ce privește necesitatea promovării proiectului.

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, autorul enunță că „La etapa aprobării proiectului de lege, nu există necesitatea alocării resurselor financiare suplimentare decât cele existente și prevăzute în cadrul bugetar pe termen mediu”. Astfel, analizând prevederile proiectului se constată că nu este necesară alocarea surselor financiare suplimentare din bugetul de stat.

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 este expus într-un limbaj simplu și concis, însă, potrivit normelor de tehnică legislativă, se relevă că proiectul necesită a fi revizuit în corespundere cu prevederile art.51 din Legea nr.100/2017, precum și regulilor limbajului și expresiei juridice. Totodată, în proiect au fost identificați termeni utilizați neuniform, fapt ce contravine prevederilor art.54 alin.(1) lit.c) din Legea nr.100/2017. Analiza detaliată este prezentată la compartimentul III al raportului.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate norme contradictorii dintre prevederile acestuia cu reglementările Legii nr.86/2020 cu privire la organizațiile necomerciale, în ce privește intenția de renunțare la proba concursului pentru selectarea structurilor necomerciale de tineret pentru acordarea sprijinului financiar de către stat. Analiza detaliată este prezentată la compartimentul III al raportului.

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

Prevederile proiectului reglementează activitatea Guvernului, în speță a Ministerului Educației și Cercetării în calitate de organ central de specialitate, de acorda sprijin organizațiilor și centrelor de tineret, inclusiv de a recunoaște documentele și certificatele de participare, formare și dobândire a competențelor obținute de către tineri în cadrul programelor de tineret ale Uniunii Europene.

Totodată, în proiect se stabilește sarcina Ministerului Educației și Cercetării de a încheia parteneriate strategice cu organizațiile și structurile de tineret cheie în domeniu, însă fără instituirea unui mecanism care să stabilească modul și criteriile de selectare a acestor organizații/structuri, care sunt atribuțiile și responsabilitățile părților. Analiza detaliată este prezentată la compartimentul III al raportului.

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului pot aduce atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului, la tratament egal și nediscriminatoriu al tinerilor care au participat la activități de formare în cadrul programelor internaționale și doresc recunoașterea documentelor și certificatelor de participare, or precizarea concretă stabilită în proiect „programe de tineret ale Uniunii Europene” limitează dreptul tinerilor care au participat la activitățile de instruire/formare organizate de alte state/organizații internaționale. Analiza detaliată este prezentată la compartimentul III al raportului.

III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

- 1 -	
art. I pct.1 1. În cuprinsul legii, cuvintele „Ministerul Educației, Culturii și Cercetării” la orice formă gramaticală se substituie cu cuvintele „autoritatea publică centrală de specialitate”, la forma gramaticală corespunzătoare.	
Obiecții: Norma este prezentată lacunar, întrucât denumirea ministerului nu corespunde celei utilizate în Legea nr. 215/2016 cu privire la tineret, care a fost ajustată la denumirea oficială a autorității, conform Hotărârii Parlamentului nr.89/2021 pentru aprobarea listei ministerelor. Totodată, noțiunea de <i>„autoritatea publică centrală de specialitate”</i> nu corespunde celei utilizate în Legea nr.98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate, unde la art.9 se stabilește că <i>„(1) Ministerele sînt organe centrale de specialitate ale statului care asigură realizarea politicii guvernamentale în domeniile de activitate care le sînt încredințate.”</i> <i>Prin urmare, în vederea respectării rigorilor de elaborare a actelor normative statuate la art.54 alin.(1) din Legea nr.100/2017, unde se stabilește că „c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative [...]”, se consideră necesar de modificat textul proiectului corespunzător prevederilor Legii nr.98/2012.</i>	
Recomandări: Se recomandă revizuirea normei și implicit a conținutului proiectului prin substituirea expresiei „autoritate publică centrală de specialitate” cu textul „organ central de specialitate”.	
Factori de risc: <ul style="list-style-type: none">● Utilizarea neuniformă a termenilor	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none">● Generale

Art.1 pct.2 și pct.3

2. Articolul 2: noțiunile [...] „centru de inovație socială” [...] „consiliu național al tinerilor”

3. Articolul 4:

1) litera d) va avea următorul cuprins: „d) comisiile pentru politicile de tineret”;

2) litera f) se exclude.

Obiecții:

Potrivit proiectului, la pct.2 se propune completarea art.2 din Legea nr.215/2016 cu privire la tineret cu noțiuni noi, inclusiv centru de inovație socială și consiliu național al tinerilor, însă la pct.3 din proiect, ce stabilește modificarea art. 4 din Legea nr.215/2016, care descrie subiecții/entitățile care cad sub incidența legii, se constată omisiunea includerii noțiunilor de centru de inovație socială și consiliu național al tinerilor.

Respectiv, deși autorul intenționează să completeze lista subiecților/ entităților cărora li se aplică prevederile Legii nr.215/2016, prin includerea comisiilor pentru politicile de tineret, nu este clar de ce nu sunt stipulate și entitățile menționate la pct.2 al art.1 din proiect, or acestea nu pot fi încadrate la nici o poziție din cele stabilite la art.4 din Lege.

Prin urmare, se constată că reglementarea insuficientă și ambiguă a subiecților care cad sub incidența actului normativ creează confuzii la aplicarea corespunzătoare a prevederilor Legii.

Recomandări:

Se recomandă completarea pct.3. a Art.1 din proiect cu noțiunile „centru de inovație socială” și „consiliu național al tinerilor”.

Factori de risc:

- Lacună de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

Art.1 pct.5

5. Articolul 6:

1) alineatul (2) se completează cu litera d) cu următorul cuprins:

„d) recunoașterea documentelor și certificatelor de participare, formare și dobândire a competențelor obținute de către tineri în cadrul programelor de tineret ale Uniunii Europene.”

Obiecții:

Norma statuată la art.6 alin.(2) din Legea nr.215/2016 cu privire la tineret stabilește sarcina statului de a susține educația nonformală și informală a tinerilor, însă prin norma prezentată în proiect se dispune decât recunoașterea documentelor și certificatelor de participare, formare și dobândire a cunoștințelor doar pentru tinerii care au participat în cadrul programelor de tineret ale Uniunii Europene, fapt ce constituie un act de discriminare față de tinerii care au participat, au fost instruiți în cadrul programelor organizate de alte state sau organizații internaționale.

În acest sens, subliniem necesitatea respectării prevederilor constituționale care la art.16 alin.(2) coroborat cu art.54 alin.(1) din Constituție, care statuează egalitatea în drepturi a cetățenilor și interdicția aprobării actelor normative care ar suprima sau diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului.

Recomandări:

Prin urmare, se recomandă revizuirea normei prin substituirea cuvintelor „ale Uniunii Europene” cu lexemul „internaționale”.

Factori de risc: ● Prevederi discriminatorii	Riscuri de corupție: ● Generale
--	---

- 4 -

art.I pct.6

Articolul 9 alineatul (2):

1) la litera g) cuvintele „prin intermediul unor concursuri,” și „organizate anual” se exclud;

2) se completează literele n) și o) cu următorul cuprins: [...]

o) încheie parteneriate strategice cu organizațiile și structurile de tineret cheie din domeniu în vederea realizării politicilor, programelor și proiectelor de tineret.”

Obiecții:

Legea nr.215/2016 cu privire la tineret, la art.9 alin.(2) lit.g) stabilește sarcina Ministerului Educației și Cercetării de a acorda sprijin financiar structurilor necomerciale de tineret în bază de concurs, în timp ce în proiect se propune eliminarea probei de concurs, deși conform art.5 alin.(7) din Legea nr.86/2020 cu privire la organizațiile necomerciale, se stabilește expres că „Sprijinul financiar se oferă în urma unui concurs public”. Prin urmare, se stabilește că intenția de eliminare a probei concursului contravine cadrului normativ existent.

Totodată, în norma prezentată se stabilește sarcina Ministerului Educației și Cercetării de a încheia parteneriate strategice cu organizațiile și structurile de tineret cheie din domeniu, însă nu este clar cum se vor determina aceste structuri de tineret și care sunt criteriile pentru care acestea pot fi considerate structuri „cheie”.

Pericolul omisiunii determinării modului de selectare a organizațiilor și structurilor de tineret cu care se intenționează încheierea de parteneriate strategice, oferă oportunitatea subiecților responsabili de încheierea acestor parteneriate de a interpreta noțiunea „cheie” în varianta convenabilă, favorizând anumite organizații și structuri de tineret în detrimentul altor asemenea.

Recomandări:

Prin urmare, se propun următoarele modificări:

la art.I pct.6 subpct.1) din proiect, se recomandă excluderea textului „prin intermediul unor concursuri”;

la art.I pct.6 subpct.2) din proiect, se recomandă descrierea mecanismului de selectare a organizațiilor și structurilor de tineret cu care se vor încheia parteneriate strategice. În acest sens, se propune completarea normei cu cuvintele „în baza unui regulament aprobat de Guvern”, unde se vor specifica modul și criteriile de selectare a organizațiilor/structurilor, atribuțiile și responsabilitățile părților etc.

Factori de risc: ● Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive ● Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative ● Concurența normelor de drept	Riscuri de corupție: ● Generale ● Încurajarea sau facilitarea actelor de: - abuz de serviciu - conflict de interese și/sau favoritism - influențare necorespunzătoare
---	---

art.I pct.9 subpct.5)

9. Articolul 13: [...] 5) alineatul (5) va avea următorul cuprins:

„(5) Angajarea personalului de conducere în Centrele de tineret de drept public, se face în baza unui Regulament aprobat de autoritatea publică centrală de specialitate.”;

Obiecții:

În corespundere cu prevederile art.13 alin.(5) din Legea nr.215/2016 cu privire la tineret, angajarea personalului de conducere în cadrul centrelor de tineret se realizează prin concurs, organizat în conformitate cu regulamentul aprobat de Ministerul Educației și Cercetării.

În conținutul proiectului, noua redacție a alin.(5) al art.13 elimină proba concursului la angajarea personalului de conducere în Centrele de tineret de drept public și stabilește că angajarea se va realiza în baza regulamentului aprobat de autoritatea publică centrală de specialitate.

Eliminarea condiției de angajare prin concurs a personalului de conducere, lăsând la discreția organului central de specialitate selectarea modului de angajare, implică riscuri în ce privește selectarea corespunzătoare a candidatului potrivit, conform principiilor de meritocrație și echitate, potrivit aptitudinilor, cunoștințelor și capacităților profesionale.

Subliniem că, potrivit Convenției Națiunilor Unite împotriva corupției, ratificată prin Legea nr.158/2007, la art.7 alin.(1) din Convenție, se stabilește că statele semnatare adoptă, mențin și consolidează sistemele de recrutare, angajare, promovare în sectorul public, în baza principiilor de eficiență, de transparență și pe criterii obiective, precum meritul, echitatea și aptitudinea, inclusiv dezvoltând proceduri corespunzătoare pentru selecționarea personalului la ocuparea posturilor publice.

Prin urmare, în scopul asigurării transpunerii cadrului normativ internațional în domeniul prevenirii și combaterii corupției, se consideră necesar de a menține procedura de angajare a personalului de conducere prin concurs.

Recomandări:

Se recomandă completarea normei de la art.I pct.9 subpct.5), prin includerea după cuvintele „se face” a sintagmei „prin concurs”.

Factori de risc:

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - dare de mită
 - corupere pasivă
 - abuz de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare

IV. Concluzia expertizei

Proiectul de act normativ a fost elaborat în scopul modificării Legii nr.215/2016 cu privire la tineret, având drept obiectiv reglementarea constituirii și stabilirea domeniilor de activitate a Centrelor de inovație socială și Consiliului național al tinerilor, precum și eliminarea neconcordanțelor de ordin legislativ ce s-au conturat pe parcursul implementării prevederilor Legii, inclusiv eliminarea noțiunii de specialist în lucru de tineret; instituirea centrelor de tineret de drept public și de drept privat; încheierea partenerialelor strategice între organul central de specialitate și organizațiile și structurile de tineret în vederea realizării politicilor, programelor și proiectelor de tineret.

Urmare a examinării textului proiectului au fost identificate formulări ambigui, utilizarea neuniformă a termenilor, precum și careva discrepanțe între prevederile proiectului și Legea nr.86/2020 cu privire la organizațiile necomerciale, întrucât se constată că renunțarea la selectarea structurilor necomerciale de tineret pentru acordarea sprijinului financiar, prin metoda organizării concursului public, contravine prevederilor art.5 alin.(7) din Legea prenotată, unde se stabilește expres că sprijinul financiar acordat de către stat se oferă doar în urma organizării concursurilor publice.

Totodată, potrivit proiectului se stabilește sarcina Ministerului Educației și Cercetării de a recunoaște documentele și certificatele de participare, formare și dobândire a cunoștințelor doar pentru tinerii care au participat în cadrul programelor de tineret ale Uniunii Europene, fapt ce poate constitui un act de discriminare față de tinerii care au participat și au fost instruiți/formați în cadrul programelor organizate de alte state sau organizații internaționale, astfel limitând dreptul acestora la un tratament egal.

Prin urmare, în scopul evitării interpretărilor eronate și aplicării deficitare a normei, precum și apariției manifestărilor de corupție, se recomandă revizuirea proiectului prin prisma propunerilor de modificare/completare prezentate în raport.

01.08.2023

Digitally signed by Carbuni Daniela
Date: 2023.08.01 13:40:24 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Daniela Carbuni , Inspector principal