

су, ду



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2-4380 din 04.11.2021

La nr. 293 din 19.10.2021

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea articolului 18 din Legea nr.80/2010 cu privire la statutul personalului din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică.

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

Director

Ruslan FLOCEA

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr.	<u>2583</u>	
"10"	<u>11</u>	20 <u>21</u>
Ora		



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO21/7508 din 04.11.2021

la proiectul de lege pentru modificarea articolului 18 din Legea nr. 80/2010 cu privire la statutul personalului din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică

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 supus expertizei a fost plasat pe pagina web a Parlamentului RM, 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: „[...] cu referire la condițiile ce au impus elaborarea proiectului de lege, se va asigura că persoanele încadrate în cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică au drepturi egale cu alte persoane activitatea cărora este reglementată de Legea nr.158/2008 și Legea nr.199/2010.”

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea articolului 18 din Legea nr.80/2010 cu privire la statutul personalului din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică, fiind instituite norme care permit personalului încadrat în cabinetul Președintelui Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Prim-ministrului, prim-viceprim-ministrului, viceprim-miniștrilor și miniștrilor de a exercita o activitate remunerată în cadrul consiliului de administrație al întreprinderii de stat și în cadrul consiliului societății pe acțiuni în care statul deține o cotă parte din capitalul social.

Potrivit autorului: „În conformitate cu art. 8 al Legii nr.246/2017 cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală, Consiliul de administrație este organul colegial de administrare a întreprinderii de stat/municipal care reprezintă interesele statului, iar membrul consiliului de administrație se desemnează de fondator pe termen de 2 ani și poate fi orice persoană fizică care întrunește cerințele minime stabilite de Guvern [...], cu excepția persoanelor stabilite la alin. (3) din art. 8 al Legii nr.246/2017.

Totodată, Legea nr.80/2010, în redacție actuală a articolului 18, limitează într-o anumită măsură dreptul personalului încadrat în cabinetului persoanelor cu funcții de demnitate publică, de a exercita și alte activități remunerate prin contract individual de muncă sau prin alt contract de caracter civil în întreprinderi de stat. În sensul larg al acestei prevederi, activitatea de membru în Consiliile de administrare poate fi interpretată ca o activitate ce cade sub incidența acestei prevederi.”

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

Proiectul promovează interesele personalului încadrat în cabinetul Președintelui Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Prim-ministrului, prim-viceprim-ministrului, viceprim-miniștrilor și miniștrilor de a beneficia de o remunerare pentru activitatea exercitată în cadrul consiliului de administrație al întreprinderii de stat și în cadrul consiliului societății pe acțiuni în care statul deține o cotă parte din capitalul social, ceea ce este în detrimentul interesului public.

Prin instituirea unei astfel de derogări va avea loc legalizarea unor interese private a subiecților enunțați, care vor avea calitatea de membri în cadrul consiliului de administrație al întreprinderii de stat și în cadrul consiliului societății pe acțiuni în care statul deține o cotă parte din capitalul social (aspectele date au fost analizate detaliat la compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție).

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”.

Nota informativă descrie condițiile care au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite, cuprinde principalele prevederi, elementele noi, precum și modul de încorporare a proiectului în cadrul normativ în vigoare.

Cu toate acestea, nota informativă nu conține argumente viabile care justifică instituirea normei derogatorii în privința personalului încadrat în cabinetul Președintelui Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Prim-ministrului, prim-viceprim-ministrului, viceprim-miniștrilor și miniștrilor.

Afirmația autorului în acest sens precum că, „*Legea nr.80/2010, în redacție actuală a articolului 18, limitează într-o anumită măsură dreptul personalului încadrat în cabinetului persoanelor cu funcții de demnitate publică, de a exercita și alte activități remunerate prin contract individual de muncă sau prin alt contract de caracter civil în întreprinderi de stat*” nu poate fi catalogată ca o justificare pertinentă pentru promovarea proiectului.

Prin urmare, se impune completarea notei informative cu informații relevante în privința excepției instituite prin proiect.

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: „*În partea ce ține de fundamentarea economico-financiară, este de notat că la etapa implementării soluțiilor legislative propuse prin prezentul proiect de lege, nu vor fi necesare alocări de mijloace financiare de la 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, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea nr.100/2017.

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.

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

Proiectul reglementează activitatea personalului încadrat în cabinetul Președintelui Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Prim-ministrului, prim-viceprim-ministrului, viceprim-miniștrilor și miniștrilor. Prin proiect se instituie o normă derogatorie de la regula care interzice subiecților enunțați de a exercita alte activități remunerate, cu excepția activităților științifice, didactice și de creație (analiza detaliată a factorilor de risc și riscuri de corupție este prezentată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție).

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 potrivit proiectului de lege cu privire la statutul personalului din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică

Art. I. - Articolul 18 din Legea nr.80/2010 cu privire la statutul personalului din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică [...], se completează cu alineatul (2/1) cu următorul cuprins:

„(2/1) Prin derogare de la prevederile alin.(1) și (2), personalul încadrat în cabinetul Președintelui Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Prim-ministrului, prim-viceprim-ministrului, viceprim-miniștrilor și miniștrilor are dreptul de a exercita activitate remunerată în cadrul consiliului de administrație al întreprinderii de stat și în cadrul consiliului societății pe acțiuni în care statul deține o cotă parte din capitalul social.”

Obiectii:

Astfel, proiectul instituie norme derogatorii care permit personalului încadrat în cabinetul Președintelui Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Prim-ministrului, prim-viceprim-ministrului, viceprim-miniștrilor și miniștrilor, de a exercita o activitate remunerată în cadrul consiliului de administrație al întreprinderii de stat și în cadrul consiliului societății pe acțiuni în care statul deține o cotă parte din capitalul social. Acest fapt poate să determine situații de conflict de interese și influențe necorespunzătoare, favoritism, iar ca urmare gestionarea defectuoasă a patrimoniului entității economice cu cota majoritară a statului în capitalul social.

Art.8 al Legii nr.246/2017 cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală stabilește că Consiliul de administrație este un organ colegial de administrare a întreprinderii de stat, membrii acestuia fiind desemnați de fondator pe un termen de 2 ani și poate fi orice persoană fizică care întrunește cerințele minime stabilite de Guvern, cu excepția persoanelor stabilite la art.8 alin.(3) din lege.

Art.25 alin.(2) lit.c) din Legea nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public stabilește dreptul funcționarului public de a desfășura activitate de reprezentare a statului în societățile comerciale.

Legiuitorul instituie dreptul funcționarului public de a exercita activități de reprezentare a statului în societățile economice, luând în considerare faptul că numirea acestuia are loc în baza unui concurs public, care are la bază principiile competiției deschise, transparenței, competenței și meritelor profesionale și are drept scop atragerea în autoritate publică a candidaților la ocuparea funcției publice și selectării din rândul acestora a celui mai potrivit candidat. Conform art.11 alin.(1) din Legea integrității nr.82/2017, „*Recrutarea și promovarea agenților în cadrul entității publice se efectuează prin concurs public, conform criteriilor transparente și obiective de selectare în bază de merit, calificare profesională, capacitate, competență și integritate profesională, fără a admite favorizarea intereselor private și a oricăror forme de discriminare pe motiv de sex, rasă, limbă, religie, opinii politice sau orice altă opinie, origine națională sau socială, altor forme de discriminare, în conformitate cu prevederile legislației speciale care reglementează activitatea diferitor categorii de entități și agenți publici.*”

Ca urmare, situația funcționarului public nu poate fi asimilată cu cea a personalului din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică, ultimul fiind încadrat în cabinet în temeiul încrederii personale acordate de persoana cu funcții de demnitate publică pe care o asistă. Respectiv, ocuparea acestei funcții se realizează în baza încrederii politice, dar nu urmare a unui concurs public, fapt care denotă caracterul politic al acestei funcții, iar ca consecință generează riscul desemnării în consiliul de administrație al întreprinderii/consiliul societăți pe acțiuni a unor persoane care nu dispun de calități necesare în materie de competențe profesionale, integritate și bună reputație.

Mai mult, implicarea în alte activități economice și, respectiv, existența unui interes economic nemijlocit, prezintă riscuri pentru integritatea profesională a personalului din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică și nu asigură un climat de integritate profesională și instituțională.

Conform unui studiu realizat de către Centrul Analitic Independent „Expert-Grup” cu genericul „*Companiile de stat: de ce există și ce impact aduc economiei*”, care prezintă esența și importanța principiilor de guvernare corporativă ale OECD pentru companiile de stat, „*Întreprinderile de stat ar trebui să respecte standarde ridicate de transparență și să fie supuse aceluiași standarde de înaltă calitate pentru contabilitate, dezvoltare, conformitate și audit ca și companiile listate. Consiliile companiilor de stat ar trebui să aibă autoritatea, competențele și obiectivitatea necesare pentru a-și îndeplini funcțiile de orientare strategică și monitorizare a managementului. Aceștia ar trebui să acționeze cu integritate și să fie responsabilizați pentru acțiunile lor.*”

La fel, potrivit aceluiași studiu, experții CAI „Expert-Grup” au menționat necesitatea implementării în Republica Moldova unul din următoarele aspecte: „*Relații cu părțile interesate și afaceri responsabile - în spiritul principiilor OCDE, consiliile întreprinderilor din proprietatea statului trebuie să dezvolte, să pună în aplicare, să monitorizeze și să comunice controale interne, programe sau măsuri de etică și conformitate, inclusiv cele care contribuie la prevenirea fraudei și corupției. O altă recomandare care rezultă din principiile OCDE și este stringentă pentru realitățile Republicii Moldova are în vedere ca întreprinderile din proprietatea statului nu ar trebui utilizate ca vehicule pentru finanțarea activităților politice și nici nu ar trebui să aducă contribuții la campania politică. Or, investigațiile de-a lungul anilor au arătat opiniei publice cum principiul dat este trecut frecvent cu vederea. [...] Responsabilitățile consiliilor întreprinderilor de stat - în contextul aplicării principiilor de guvernare ale OCDE, rămâne de actualitate consolidarea rolului consiliilor de administrație ale întreprinderilor*”

din proprietatea statului, atribuindu-le responsabilități și asigurând răspunderea acestora în conformitate cu bunele practici de guvernare corporativă. Rămâne în vigoare și necesitatea stabilirii unui program de trecere treptată spre consilii de administrație, formate din profesioniști, chiar dacă în anul 2019 a fost făcut un prim pas prin cooptarea în 5 întreprinderi ale statului din domeniul energetic a unor membri a societății civile. De asemenea, ar trebui puse în aplicare mecanisme pentru a evita conflictele de interese, împiedicând membrii consiliului să își îndeplinească în mod obiectiv atribuțiile și să limiteze interferența politică în procesele consiliului. Însă de departe necesitatea stringentă numărul unu pentru consiliile companiilor de stat rămâne profesionalizarea acestora prin selectarea în condiții competitive a membrilor bazate pe merit, inclusiv prin cooptarea membrilor independenți cu experiența și diligența necesară.”

Se menționează un alt document elaborat de către CAI „Expert-Grup” „Cartea Albă a Bunei Guvernări în sectorul întreprinderilor de stat și al celor cu capital de stat”, unde a fost notat că, „Stabilirea proceselor de nominalizare a consiliilor de administrație bine structurate, bazate pe merit și transparente în întreprinderile deținute integral sau majoritar, participând activ la desemnarea tuturor consiliilor întreprinderilor statului și contribuind la diversitatea consiliilor. În procesul de selecție și numire a membrilor consiliilor entitatea de proprietate trebuie să aibă pregătit pentru fiecare companie de stat și documentul de mandat, astfel încât potențialii membri a consiliilor să aibă o înțelegere clară a așteptărilor fondatorului față de indicatorii de performanță financiari și non-financiari care urmează ulterior a fi asumați și implementați”.

De asemenea, documentul respectiv menționează că una din curențe sistemice ale mecanismului de administrare a companiilor de stat este lipsa unei proceduri clare de nominalizare a reprezentanților statului care să asigure selectarea celor mai potrivite persoane pe criterii de meritocrație, expertiză și bună reputație.

Recomandări:

Se recomandă excluderea art.I din proiect.

Factori de risc:

- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Derogări neîntemeiate de la exercitarea drepturilor/obligațiilor
- Promovarea intereselor contrar interesului public

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - trafic de influență
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - îmbogățire ilicită
 - utilizare neconformă a fondurilor și/sau a patrimoniului
 - influențare necorespunzătoare
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de un deputat în Parlamentul Republicii Moldova și are drept scop de a asigura dreptul egal al persoanelor încadrate în cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică cu alte persoane activitatea cărora este reglementată de Legea nr.158/2008 și Legea nr.199/2010.

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 nu conține argumente viabile care justifică instituirea normei derogatorii în privința încadrat în cabinetul Președintelui Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Prim-ministrului,

primviceprim-ministrului, viceprim-miniștrilor și miniștrilor, acestea fiind rezumate la faptul că Legea nr.80/2010, în redacție actuală a articolului 18, limitează într-o anumită măsură dreptul personalului încadrat în cabinetului persoanelor cu funcții de demnitate publică, de a exercita și alte activități remunerate prin contract individual de muncă sau prin alt contract de caracter civil în întreprinderi de stat. Prin urmare, se impune completarea notei informative cu informații relevante în privința excepției instituite prin proiect.

Proiectul instituie o excepție în privința personalului încadrat în cabinetul Președintelui Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Prim-ministrului, prim-viceprim-ministrului, viceprim-miniștrilor și miniștrilor, care, odată cu adoptarea normelor formulate prin proiect, vor putea exercita o activitate remunerată în cadrul consiliului de administrație al întreprinderii de stat și în cadrul consiliului societății pe acțiuni în care statul deține o cotă parte din capitalul social. Acest fapt poate să determine situații de conflict de interese și influențe necorespunzătoare, favoritism, ceea ce poate să admită gestionarea ineficientă a patrimoniului entității economice cu cota majoritară a statului în capitalul social. Respectiv, această prevedere are mai multe consecințe negative (conflicte de interese, elemente de coruptibilitate, distorsionează sistemul de salarizare etc.).

Prin urmare, pentru aplicarea eficientă a normelor propuse prin proiect, inclusiv în scopul diminuării nivelului de coruptibilitate, este necesară revizuirea și excluderea unor norme potențial coruptibile reflectate în raportul de expertiză anticorupție.

04.11.2021

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:



Xenia VAMEȘ, Inspector principal

