



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA



Pr. 48/22.02.18 CRP

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

Nr. 06/2-1646 din 12.03 2018
La nr.48 din 22.02.2018

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind indemnizațiile adresate familiilor cu mulți copii.

Anexă:

Raportul de expertiză anticorupție – 3 (trei) file.

Director

Bogdan ZUMBREANU



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO18/4830 din 12.03.2018

la proiectul de lege privind indemnizațiile adresate familiilor cu mulți copii

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 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.6-11 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."*

Autorii proiectului nu au asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie. În consecință, se constată omiterea unei etape esențiale ale procesului de asigurare a transparenței procesului de elaborare a deciziilor, statuată la art.8 lit.a) din Legea nr.239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional.

Textul proiectului supus expertizei anticorupție și nota informativă aferentă acestuia au fost remise Centrului Național Anticorupție la data de 26.02.2018, însă a fost plasat pentru consultare publică pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova la data de 22.02.2018, nefiind asigurat termenul legal de 10 zile lucrătoare pentru ca părțile interesate să-și expună opiniile, comentariile și recomandările pe marginea acestuia.

Prin urmare, având în vedere că autorii nu au asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării, precum și faptul că nu au respectat termenul de 10 zile lucrătoare pentru prezentarea recomandărilor pe marginea proiectului, se constată respectarea parțială a rigorilor de transparență decizională.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, autorul susține că: *„Scopul proiectului de lege constă în susținerea familiilor cu copii, promovarea suplimentară a natalității în Republica Moldova.”*

Analizând normele elaborate se constată că prin proiect se instituie cadrul normativ primar care stabilește mărimea și modalitatea de acordare a indemnizațiilor adresate familiilor cu mulți copii. La modul concret, principalele prevederi se referă la: obiectul și sfera de aplicare a legii, noțiunile principale utilizate, beneficiarii și mărimea indemnizațiilor, precum și modalitatea de acordare a indemnizației și sursa de finanțare a acestora.

În urma expertizei efectuate se constată că prevederile proiectului servesc scopului declarat de către autor în nota informativă.

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

Proiectul promovează interesele familiilor aflate pe teritoriul Republicii Moldova, care au la educație, creștere și întreținere trei și mai mulți copii proprii, cu vârsta cuprinsă între 3 și 18 ani, de a beneficia de suport din partea statului, indiferent de statutul social, limbă, religie, opinie politică, apartenență etnică și situație materială.

Astfel, se consemnează că interesele promovate sunt conforme interesului public.

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."

În nota informativă autorul relevă condițiile ce au impus elaborarea proiectului, evidențiază elementele noi și locul proiectului în sistemul actelor legislative, prezintă argumente, date statistice și experiența altor state în vederea promovării proiectului. Astfel, au fost respectate cerințele 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".

Potrivit notei informative: „În contextul celor expuse, se propune ca mărimea indemnizației să fie în sumă de 10% din quantumul salariului mediu lunar pe economie, prognozat pentru anul următor, pentru fiecare copil. Astfel, dacă quantumul salariului mediu prognozat pentru anul 2016 a fost de 5050 lei atunci mărimea indemnizației ar fi fost de 505 lei pentru fiecare copil. Respectiv, pentru anul 2019, când vor intra în vigoare prevederile prezentei legi, mărimea indemnizației va fi mai mare. Acest quantum este calculat ținând cont de posibilitățile bugetare ale statului nostru.

Pentru implementarea prevederilor acestei legi sunt necesare mijloace financiare de aproximativ 35 mln lei și tocmai din acest considerent și se propune ca Legea să intre în vigoare la 1 ianuarie 2019, fapt ce permite planificarea bugetară corectă."

Prin urmare, propunerea legislativă urmează să fie acceptată la nivelul Guvernului în vederea respectării prevederii constituționale statuate la art. 131 din Constituția Republicii Moldova „Orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern.". Avizul Guvernului în acest sens este o condiție imperativă și primordială, care are drept scop menținerea echilibrului bugetar.

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; [...]"

Textul proiectului este expus în limbă simplă, dar prevederile art.8 necesită să fie revizuite pentru a nu permite formulări și interpretări discreționare. În acest context, menționăm utilizarea echivocă a sintagmei „bănuiele rezonabile” și ambiguitatea procedurii administrative de schimbare a modalității de acordare a indemnizației. (Mai detaliat a se vedea compartimentul III al raportului de expertiză).

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte legislative sau normative în vigoare.

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

Proiectul reglementează activitatea Direcțiilor de asistență socială și protecție a familiei de a acorda la cererea unuia dintre părinți indemnizație lunară, indiferent de alte alocații, ajutoare de care beneficiază familia care are la întreținere, crește și educă 3 și mai mulți copii proprii, inclusiv adoptivi. Totodată, proiectul reglementează și activitatea autorităților tutelare de a schimba modalitatea de acordare a indemnizației în cazul în care există bănuiele rezonabile că părinții utilizează indemnizația lunară adresată copiilor în alte scopuri decât creșterea, educarea și întreținerea copiilor

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

Articolul 8. Utilizarea neconformă a indemnizației lunare adresate pentru creșterea educarea și întreținerea copiilor

În situațiile când vor exista bănuieli rezonabile că părinții utilizează indemnizația lunară adresată copiilor în alte scopuri decât creșterea, educarea și întreținerea copiilor, reprezentantul autorității tutelare va solicita schimbarea modalității de acordare a indemnizației.

Obiecții:

Se semnalează că utilizarea sintagmei „bănuieli rezonabile” în conținutul normei, este incertă și va permite agentului public responsabil de verificarea utilizării conforme a indemnizației lunare de către părinți, în mod nejustificat să solicite schimbarea modalității de acordare a indemnizației.

La fel, în proiect nu este reglementat clar mecanismul de schimbare a modalității de acordare a indemnizației și nici actul normativ care urmează să pună în aplicare acest mecanism. Prin urmare, în cazul în care este reglementat insuficient sau ambiguu procedura administrativă de constatare a utilizării neconforme a indemnizației lunare, apare discreția periculoasă a agentului public responsabil de a dezvolta reguli procedurale convenabile propriilor sale interese.

Astfel, formularea incertă și ambiguitatea procedurilor administrative pot favoriza săvârșirea actelor de corupție, făcând imposibilă atragerea la răspundere a agentului public responsabil pentru depășirea atribuțiilor de serviciu/abuzurilor de serviciu, deoarece formularea normei permite discreții de interpretare ce depășesc cadrul legal.

Recomandări:

Completarea proiectului cu prevederi clare în ceea ce privește mecanismul sau actul normativ ce urmează să stabilească situațiile și procedurile administrative de schimbare a modalității de acordare a indemnizației.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism

IV. Concluzia expertizei

Proiectul de lege supus expertizei anticorupție are drept scop susținerea familiilor cu copii care au la educație, creștere și întreținere 3 și mai mulți copii proprii, cu vârsta cuprinsă între 3 și 18 ani, de a acorda suport din partea statului, indiferent de statutul social, limbă, religie, opinie politică, apartenență etnică și situație materială.

Autorii respectă parțial rigorile de transparență decizională. Nota informativă stabilește argumente pertinente și valabile pentru justificarea soluțiilor proiectului.

Prevederile proiectului sunt conforme interesului public și nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului.

Pentru excluderea factorilor și riscurilor de corupție identificați în proiect, se propune revizuirea proiectului în vederea instituirii unui mecanism clar și transparent de stabilire a situațiilor în care

există „bănuiele rezonabile” și procedurii administrative de schimbare a modalității de acordare a indemnizației.

12.03.2018



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Dorina GALAMAGA , Inspector superior