

Pr. 210/01.09.21
CRS



**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. 06/2-6191 din 22.09. 2021

La nr. 210 din 01.09.2021

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege cu privire la protecția socială a copiilor războiului.

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

Director

Ruslan FLOCEA

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr. <u>1991</u>		
" <u>23</u> "	<u>09</u>	<u>2021</u>
Ora		



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO21/7421 din 21.09.2021

la proiectul de lege cu privire la protecția socială a copiilor războiului

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 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 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 anticorupție a fost plasat pe pagina web a Parlamentului la 01 septembrie 2021, fiind asigurat accesul părților interesate la materialele proiectului, pentru a putea lua cunoștință și a prezenta sau expedia recomandări.

Spre efectuarea expertizei anticorupție, proiectul a fost transmis la 01 septembrie 2021. Prin urmare, în procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale prevăzute la art.11 alin.(2²) și art.12 alin.(2) al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În nota informativă autorii au menționat că proiectul are drept scop crearea condițiilor pentru un trai decent, prin susținerea materială și socială, a persoanelor identificate în proiect ca fiind copiii războiului, precum și asigurarea participării acestora în viața publică.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune aprobarea unei legi integrare, care are ca obiect de reglementare constituirea categoriei de persoane „copiii războiului”, stabilirea măsurilor de protecție socială, drepturilor și libertăților sociale ale acestora. Prin urmare, conchidem 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 promovează interesele persoanelor fizice identificate ca „copii ai războiului”, în ceea ce privește stabilirea unor măsuri de protecție socială suplimentare față de cele prevăzute pentru restul populației.

În linii generale, promovarea intereselor menționate supra nu este în detrimentul 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”.

În contextul art.30 al Legii nr.100/2017, menționăm că nota informativă nu conține compartimentele necesare și, prin urmare, nu corespunde cerințelor stabilite în anexa nr.1 la Legea prenotată.

Totodată, menționăm că aplicarea proiectului presupune resurse financiare importante, o parte din care se pun pe seama autorităților publice locale, fără o consultare a acestora. Însă, potrivit art.10 alin.(3) din Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală: „Autoritățile administrației publice centrale nu pot să stabilească ori să impună competențe autorităților publice locale fără o evaluare prealabilă a impactului financiar pe care aceste competențe l-ar putea genera, fără o consultare a autorităților locale de nivelul corespunzător și fără ca colectivitățile locale să fie asigurate cu mijloacele financiare necesare”.

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”.

Implementarea în practică a normelor proiectului va necesita alocarea din contul bugetului de stat a resurselor financiare suplimentare considerabile. Deși în nota informativă autorii a menționat că: „Surse financiare necesare pentru acoperirea inițiativei legislative în cauza constituie aproximativ 53,8 min lei anual”, doar pentru achitarea anuală a indemnizației de 500 lei necesită mijloace în cuantum de 645.306.000 lei (107551 x 6000 = 645.306.000).

Însă, pe lângă indemnizația lunară proiectul prevede un șir de alte facilități, care la fel presupun cheltuieli financiare importante și anume:

- călătoria gratuită cu toate mijloacele de transport urban de pasageri (cu excepția taximetrelor), cu transportul auto în comun (cu excepția taximetrelor), precum și cu transportul feroviar sau auto pe rutele suburbane;
- bilete de tratament sanatorial gratuit o dată la trei ani în centrele de reabilitare ale Ministerului Muncii și Protecției Sociale și în alte instituții de acest tip sau o compensație bănească o dată la doi ani;
- asigurarea gratuită cu proteze, inclusiv ortopedice, cârje, articole protetico-ortopedice, cărucioare, aparate auditive și implanturi cardiace;
- reduceri la asigurarea serviciilor comunale.

Prin urmare, în cazul în care pentru realizarea prevederilor proiectului nu vor putea fi identificate mijloacele financiare necesare, acestea nu vor avea o aplicabilitate practică, fiind mai mult declarative.

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 au fost identificate norme care contravin Codului funciar și cadrului normativ cu privire la locuințe. Mai detaliat la aceste aspecte ne vom referi la compartimentul III din prezentul raport de expertiză anticorupție.

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

Prevederile proiectului stabilesc pe seama autorităților publice centrale și locale identificarea mijloacelor financiare suplimentare, necesare pentru implementarea normelor proiectului.

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 -

La art.7 lit.b), c), i) din proiect

„Protecția socială a copiilor războiului presupune realizarea unui sistem de măsuri pentru crearea condițiilor care le-ar asigura bunăstarea economică și confortul moral, le-ar acorda drepturi și facilități suplimentare exprimate prin: [...]

b) o călătorie gratuită tur-retur pe an cu transportul feroviar sau auto de pasageri sau o compensație nominativă pentru călătoria cu transportul urban, suburban și interurban (cu excepția taximetrelor), care se acordă la locul de reședință de către autoritățile administrației publice locale din contul bugetului respectiv;

c) călătorie gratuită cu toate mijloacele de transport urban de pasageri (cu excepția taximetrelor), cu transportul auto în comun (cu excepția taximetrelor), iar în localitățile sătești - în limitele unității administrativ teritoriale respective, precum și cu transportul feroviar sau auto pe rutele suburbane; [...]

i) indemnizație pentru incapacitate temporară de muncă conform legislației în vigoare; [...]

l) concediu de odihnă în perioada convenabilă, precum și la concediu suplimentar neplătit pe un termen de până la 2 săptămâni;

o) prioritate la înscrierea în cooperativele de construcție a locuințelor, de construcție și exploatare a garajelor colective, a stațiilor de parcare și deservire tehnică a mijloacelor de transport, în întovărășirile pomilegumicole.”

Obiecții:

Analiza lit.b) și c) denotă lipsa diferenței dintre cele două prevederi, motiv pentru care este dificilă înțelegerea necesității reglementării în paralel a acestora, din moment ce prevederea de la lit.c) o înglobează pe deplin pe cea de la lit.b). Prin urmare, utilizarea în proiect a ambelor prevederi este inoportună.

Cu referire la norma de la lit.i), care prevede acordarea indemnizației pentru incapacitate temporară de muncă, menționăm pct.2 din Regulamentul cu privire la condițiile de stabilire, modul de calcul și de plată a indemnizațiilor pentru incapacitate temporară de muncă, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.108/2005, potrivit căruia: „Indemnizația pentru incapacitate temporară de muncă se acordă în cazurile când asiguratul angajat în baza contractului individual de muncă sau în baza unui contract de prestări servicii sau persoanele care exercită independent profesiunea de medic în una din formele de organizare a activității profesionale prevăzute de Legea ocrotirii sănătății nr.411/1995, liber-profesionistul ce practică activitate în sectorul justiției, pierde temporar capacitatea”.

Astfel, dacă dreptul la indemnizație pentru incapacitate temporară de muncă îl au toate persoanele angajate

În baza contractului individual de muncă sau a contractului de prestări servicii, nu este clară necesitatea dublării suplimentare a acestei facilități în proiect.

În ceea ce privește concediul suplimentar neplătit, consemnăm art.120 alin.(1) din Codul muncii, potrivit căruia: „Din motive familiale și din alte motive întemeiate, în baza unei cereri scrise, salariatului i se poate acorda, cu consimțământul angajatorului, un concediu neplătit cu o durată de până la 120 de zile calendaristice, în care scop se emite un ordin (dispoziție, decizie, hotărâre)”. Prin urmare, ca și în cazul indemnizației pentru incapacitate temporară de muncă, suntem de părere că norma de la lit.l) din articolul examinat nu are nici o plus valoare pentru persoanele din categoria „copii ai războiului”, motiv pentru care urmează a fi exclusă din proiect.

Cu privire la facilitățile enumerate la lit.o), menționăm că suntem sceptici în ceea ce privește aplicabilitatea practică a normelor privind activitatea cooperativelor de construcție a locuințelor și a celor de construcție și exploatare a garajelor colective, deoarece Codul cu privire la locuințe al R.S.S. Moldovenești nr.2718/1983, care reglementa activitatea cooperativelor de construcție a locuințelor, a fost abrogat prin Legea nr.75/2015 cu privire la locuințe.

Însă, referitor la înscrierea în întovărășirile pomilegumicole, art.40 alineatul 5 din Codul funciar stabilește expres că: „Repartizarea de mai departe a terenurilor pentru întovărășiri pomicole este interzisă”, normă rămasă neschimbată de la adoptarea Codului funciar (anul 1991).

Recomandări:

Excluderea din proiect a prevederilor de la lit.b), i), l) și o).

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul legii cu privire la protecția socială a copiilor războiului este promovat de către un grup de deputați în Parlament, în scopul creării condițiilor pentru un trai decent, prin susținerea materială și socială, a persoanelor identificate ca copiii războiului, precum și asigurarea participării acestora în viața publică.

În cadrul procesului de elaborare au fost respectate prevederile legale cu privire la transparența în procesul decizional și proiectul corespunde normelor de tehnică legislativă.

Implementarea în practică a normelor proiectului va necesita alocarea, din contul bugetului public național, a resurselor financiare suplimentare considerabile, iar informația prezentată de către autori în nota informativă, potrivit căreia anual vor fi necesare aproximativ 53,8 milioane lei, este eronată, deoarece doar pentru achitarea indemnizației lunare de 500 lei, anual vor fi cheltuite 645.306.000 lei. Rezultă că, dacă nu vor putea fi identificate mijloacele financiare necesare, normele din proiect nu vor avea aplicabilitate practică, fiind mai mult declarative.

Concomitent, proiectul nu a fost consultat cu autorităților publice locale, pe seama cărora va fi pusă o parte din cheltuieli.

În normele proiectului supus expertizei anticorupție au fost identificați următorii factori de corupție:
- formulare ambiguă care admite interpretări abuzive;

- concurența normelor de drept;
- lacună în drept.

În scopul preîntâmpinării apariției manifestărilor de corupție la aplicarea în practică a prevederilor proiectului, considerăm oportună redactarea acestuia în contextul obiecțiilor și recomandărilor din prezentul raport de expertiză anticorupție.

21.09.2021

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Vadim Gheorghiuță , Inspector principal

