

Pr. 135/2023
CPS



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. 06/2/8807 din 06.06.2023
La nr. 135 din 15.05.2023

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Codul muncii al RM nr. 154/2003; Legea nr. 289/2004, Legea nr. 489/1999).

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

Director

Digitally signed by Rusu Iulian
Date: 2023.06.06 14:54:15 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Iulian RUSU

Ex: Carbuni Daniela, Tel. 0 22 257421

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	1387
"06" 06	2023
Ora	



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO23/8753 din 31.05.2023

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Codul muncii al RM nr. 154/2003; Legea nr. 289/2004, Legea nr. 489/1999)

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 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. 6-12 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 consultare publică pe pagina web oficială a Parlamentului și poate fi identificat la link-ul <https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/6457/language/ro-RO/Default.aspx>.

Prin urmare, se consideră că rigorile de asigurare a transparenței decizionale statuate la art.8 lit.b) din Legea nr.239/2008 au fost respectate de către autor, fiind asigurat accesul părților interesate la proiect.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative „prezentul proiect de lege are drept scop continuarea efortului de a susține familiile cu copii mici, inițiat în anul 2022, inclusiv a părinților care sunt liber-profesioniști, precum și susținerea familiilor care vor sau sunt în proces de adopție a unui copil, precum și cei care intenționează să plaseze un copil în Serviciul de tutelă/curatelă în familia acestora.”

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea unor acte normative (Legea nr.489/1999 privind sistemul public de asigurări sociale, Codul muncii nr.154/2003 și Legea nr.289/2004 privind indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale), având drept obiectiv extinderea prestațiilor sociale acordate persoanelor asigurate prin instituirea indemnizațiilor în caz de adopție sau luare în plasament a copilului în cadrul Serviciului de tutelă/curatelă.

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 promovată protecția drepturilor copiilor rămași fără ocrotire părintească prin adopție sau plasament în Serviciul de tutelă/curatelă, prin instituirea mai multor forme de sprijin social și financiar, sub formă de concedii suplimentare și indemnizații pentru persoanele asigurate care intenționează să adopte sau să ia în plasament copii.

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 a fost elaborată potrivit rigorilor statuate la art.30 din Legea nr.100/2017, fiind specificate condițiile care au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite cu precizarea principalelor prevederi și evidențierea elementelor noi. În conținutul notei informative au fost prezentate date statistice, informații și analize care argumentează soluțiile promovate în proiect.

Astfel, considerăm că nota informativă conține o justificare suficientă pentru promovarea proiectului de act normativ.

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 prevederilor proiectului în practică presupune cheltuieli suplimentare din bugetul de stat. Potrivit notei informative, autorul estimează costul implementării proiectului, pentru perioada 2023 - 2025, în cuantum de 41.619,01 mii lei.

Prin urmare, apreciind impactul financiar al transpunerii în practică a proiectului de act normativ și ținând cont de prevederile art.131 alin.(4) din Constituție, potrivit căruia: „Orice propunere legislativă sau amendament care atrage majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern”, se stabilește necesitatea adoptării inițiativei înaintate doar în urma avizului pozitiv al Guvernului.

Complementar, se relevă incidența prevederilor art.17 din Legea nr.181/2014, care stabilesc că: „(1) Proiectele de acte normative cu impact financiar asupra bugetelor se supun expertizei financiare în conformitate cu legislația ce reglementează modul de elaborare a actelor normative. (2) Pe parcursul anului bugetar în curs nu pot fi puse în aplicare decizii care conduc la reducerea veniturilor și/sau majorarea cheltuielilor bugetare, dacă impactul financiar al acestora nu este prevăzut în buget.”

În sensul dat, obligativitatea existenței acceptului prealabil al Guvernului în privința amendamentelor sau propunerilor legislative care implică majorarea sau reducerea cheltuielilor, veniturilor sau împrumuturilor, constituie drept o condiție imperativă de la care legislativul nu poate deroga, iar nerespectarea acesteia constituie o încălcare a procedurii stabilite de Constituție, în materie de legiferare în domeniul bugetar. Așadar, se conturează necesitatea prezentării inițiativei propuse numai după identificarea sursei de finanțare și cu acceptul prealabil al Guvernului.

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 ce pot crea conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările Legii nr.489/1999 privind sistemul public de asigurări sociale în ce privește omisiunea

stabilirii categoriilor de indemnizații de care se poate bucura persoana asigurată în raport cu propunerile de modificare a Legii nr.289/2004 privind indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale.

Totodată, în textul proiectului se stabilește în mod ambiguu reglementarea sursei de plată a indemnizației pentru incapacitate temporară de muncă cauzată de boli obișnuite sau de accidente nelegate de muncă, în cazul liber-profesionistului ce practică activitatea în sectorul justiției, contrar prevederilor stabilite la art.4 alin.(2¹) din Legea nr.289/2004. Analiza detaliată este prezentată la compartimentul III al raportului.

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

Prevederile proiectului stabilește sarcini pentru Guvern, în vederea ajustării actelor sale normative în concordanță cu prevederile proiectului, fiind indicat termenul de realizare de 3 luni de la data intrării în vigoare a actului normativ.

Totodată, în proiect se stabilește mecanismul de acordare a concediilor pentru persoanele asigurate și liberii-profesioniști din sectorul justiției în caz că intenționează să adopte, a adoptat sau ia în plasament un copil în cadrul Serviciului de tutelă/curatelă, precum și se stabilește modul de calcularea și plată a indemnizației unice pentru perioada de încredințare a copilului adoptabil/ pentru copilul adoptat sau luat în plasament în cadrul Serviciului de tutelă/curatelă și indemnizației lunare pentru creșterea copilului adoptat sau luat în plasament cu vârsta până la 3 ani.

Adițional, în proiect se stabilesc incertitudini referitor la entitatea competentă de plata indemnizației pentru incapacitate temporară de muncă cauzată de boli obișnuite sau de accidente nelegate de muncă pentru liber-profesionistul ce practică activitatea în sectorul justiției, întrucât norma din proiect stabilește plata integrală din contul angajatorului, în timp ce la art.4 alin.(2¹) din Legea nr.289/2004 se stabilește achitarea de către angajator și de către Casa Națională de Asigurări Sociale, din a șasea zi a concediului de boală. Analiza detaliată este prezentată la compartimentul III al raportului.

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

art.I și art.III

Art. I. Legea nr. 489/1999 privind sistemul public de asigurări sociale [...]

Art. III. – Legea nr. 289/2004 privind indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale [...] 1. La articolul 5 alin. (1) se completează cu trei litere noi d¹), d²), și f¹ cu următorul cuprins: "d¹) Indemnizația unică pentru perioada de încredințare a copilului adoptabil. d²) Indemnizația unică pentru copilul adoptat sau luat în plasament în cadrul Serviciului de tutelă/curatelă. f¹) Indemnizația lunară pentru creșterea copilului adoptat sau luat în plasament în cadrul Serviciului de tutelă/curatelă cu vârsta mai mare de 3 ani."

Obiecții:

Potrivit pct.1 din art.III din proiect se propune instituirea a trei tipuri de indemnizații pentru persoanele asigurate și liberii-profesioniști care intenționează să adopte copii sau săi ia în plasament în cadrul Serviciului de tutelă/curatelă, însă în procesul de modificare a cadrului normativ se identifică lacune în reglementarea acestora și includerea în sistemul public de asigurări sociale.

Astfel, se constată că în Legea privind sistemul public de asigurări sociale nr.489/1999 care reglementează sistemul de protecție socială a persoanelor asigurate, prin acordarea de indemnizații, ajutoare, pensii etc., la art. 41 se stabilesc categoriile de asigurări sociale la care asigurații au dreptul, însă în proiectul examinat se omite includerea indemnizațiilor menționate la art.III pct.1 din proiect.

În acest sens, corespunzător principiilor de elaborare a actelor normative statuate în Legea nr.100/2017, la art.3 alin.(4) se stabilește că „ *Actul normativ trebuie să se integreze organic în cadrul normativ în vigoare, scop în care: a) proiectul actului normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel cu care se află în conexiune.*”

Prin urmare, în scopul integrării organice a prevederilor proiectului în cadrul normativ național și stabilirii legăturii logico-juridice a normelor, se relevă necesitatea completării art.41 din Legea nr.489/1999, în caz contrar se creează un conflict normativ în ce privește stabilirea categoriilor de indemnizații de care pot beneficia persoanele asigurate incluse în sistemul public de asigurări sociale.

Recomandări:

Reieșind din cele menționate supra, se recomandă completarea art.I din proiect, prin includerea modificării art.41 din Legea nr.489/1999 și stabilirea categoriilor de indemnizații în caz de adopție și plasare în plasament în cadrul Serviciului tutelă/curatelă menționate la art.III pct.1 din proiect.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

art. III pct.2

Art. III. – Legea nr. 289/2004 privind indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale [...] se modifică după cum urmează:

2. La articolul 6: [...] 2) după alin.5¹) se completează cu un alineat nou (5²) cu următorul cuprins: „(5²) Indemnizația pentru incapacitatea temporară de muncă cauzată de boli obișnuite sau de accidente nelegate de muncă, plătită din mijloacele angajatorului, a liber – profesionistului ce practică activitate în sectorul justiției se stabilește indiferent de durata stagiului de cotizare.”;

Obiecții:

Norma prevăzută în proiect stabilește achitarea indemnizației pentru incapacitate temporară de muncă din

contul mijloacelor angajatorului, fapt ce contrazice mecanismul de plată a indemnizației stabilit la art.4 din Legea nr.289/2004.

Potrivit art.4 alin.(2¹) din Legea nr.289/2004, plata prestațiilor de asigurări se realizează în primele cinci zile calendaristice de incapacitate temporară de muncă din mijloacele angajatorului, iar începând cu a șasea zi de incapacitate temporară de muncă se va achita din mijloacele bugetului asigurărilor sociale de stat, pe când în norma din proiect se stabilește plata integrală din contul angajatorului.

Prin urmare, se creează un conflict normativ care poate afecta aplicarea corectă a prevederilor legislative și creează premise pentru autoritatea publică ce gestionează mijloacele bugetului asigurărilor sociale de stat de a se eschiva de la plata indemnizației.

Recomandări:

Prin urmare, se recomandă modificarea textului alin.(5²) prin excluderea textului „plătită din mijloacele angajatorului”

Factori de risc:

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul de act normativ a fost elaborat în vederea modificării Legii nr.489/1999 privind sistemul public de asigurări sociale, Codului muncii nr.154/2003 și Legii nr.289/2004 privind indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale, având drept obiectiv extinderea prestațiilor sociale acordate persoanelor asigurate și liber-profesioniștilor ce practică activitatea în sectorul justiției, prin instituirea concediilor plătite/parțial plătite și achitarea indemnizațiilor unice sau lunare, în caz de adopție sau luare în plasament a copilului în cadrul Serviciului de tutelă/curatelă.

În procesul de promovare a proiectului de decizie, rigorile de asigurare a transparenței decizionale au fost respectate de către autor, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul de decizie.

În conținutul proiectului au fost identificate prevederi contradictorii în ce privește stabilirea mecanismului de plată a indemnizației pentru incapacitate temporară de muncă cauzată de boli obișnuite sau de accidente nelegate de muncă, în cazul liber-profesionistului ce practică activitatea în sectorul justiției, contrar prevederilor stabilite la art.4 alin.(2¹) din Legea nr.289/2004. Adicional, se constată omisiunea stabilirii indemnizațiilor în caz de adopție sau luare în plasament a copilului în cadrul Serviciului de tutelă/curatelă în categoriile de prestații sociale indicate la art.41 din Legea nr. 489/1999, de care pot beneficia persoanele asigurate.

Complementar, apreciind impactul financiar al transpunerii în practică a proiectului de act normativ și ținând cont de prevederile art.131 alin.(4) din Constituție, potrivit căruia: „Orice propunere legislativă sau amendament care atrage majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern”, se stabilește necesitatea adoptării inițiativei promovate doar în urma avizului pozitiv al Guvernului.

Prin urmare, în vederea prevenirii lacunelor în reglementarea mecanismului de acordare a indemnizațiilor pentru incapacitate temporară de muncă și indemnizațiilor unice sau lunare, în caz de

adopte sau luare în plasament a copilului în cadrul Serviciului de tutelă/curatelă, se recomandă revizuirea prevederilor proiectului prin prisma obiecțiilor și propunerilor de modificare enunțate în prezentul raport de expertiză.

31.05.2023

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Daniela Carbuni , Inspector principal

Digitally signed by Carbuni Daniela
Date: 2023.06.06 13:35:21 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



