

**CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE
AL REPUBLICII MOLDOVA**



**НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА**

MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfint, 198
Tel. 24-36-41

Nr. 06/2-3515 din 19.06. 2017
La nr. 35-05-4677 din 15 iunie 2017

Cancelaria de Stat

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

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

Director adjunct

Cristina ȚARNĂ



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr.ELO17/4225 din 19.07.2017

la proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea nr.273/1994; Legea nr.793/2000; Codul electoral; Legea nr.345/2003; Legea nr.115/2005; Legea nr.162/2005 etc.)

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 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție, aprobate prin Ordinul nr.179 din 17 noiembrie 2016 a directorului Centrului Național Anticorupție.

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 lege este Guvernul Republicii Moldova, autor nemijlocit – Cancelaria de Stat, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova.

Categoria actului legislativ propus spre modificare și completare: 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.”*

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe portalul oficial al Cancelariei de Stat, precum și pe www.particip.gov.md la data de 26 mai 2017, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul menționat, de minim 10 zile lucrătoare, pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului.

Cu toate acestea, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie. Suplimentar, se remarcă că nu sunt date publicității nici recomandările și obiecțiile (sinteza obiecțiilor și propunerilor) recepționate de autor după consultarea publică a proiectului. În consecință, se constată evitarea a două etape esențiale ale procesului de asigurare a transparenței procesului de elaborare a deciziilor - cele statuate la art.8 lit.a) și e) din Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Astfel, având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina web indicată supra, precum și apreciind termenele pentru consultări publice, transparența decizională a fost, în mare parte, asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Nota informativă nu stabilește un scop bine definit, însă rezultă din textul proiectului, conform căruia acesta este elaborat în scopul realizării reformei administrației publice centrale, inclusiv prin optimizarea numărului de ministere și al autorităților publice.

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real care rezultă din textul proiectului.

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

Proiectul promovează interesele statutului privind implementarea eficientă a principiilor bunei guvernări în Republica Moldova, ceea ce este conform 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 corespundente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.”

În nota informativă, autorul a evidențiat principalele prevederi ale proiectului referitoare la domeniul reglementat. Astfel, conform notei informative: „Elaborarea acestui proiect este determinată în special de faptul că prin proiectul noii Legi cu privire la Guvern se preconizează divizarea funcțiilor politice de cele de administrare a ministerelor, fortificarea competențelor Cancelariei de Stat, excluderea funcției de viceministru, instituirea funcției de secretar general de stat, revizuirea statutului și consolidarea funcției de secretar de stat, în ministere, renunțarea la enumerarea în lege a ministerelor și altor autorități administrative centrale, revizuirea procedurii de

reorganizare structurală a Guvernului pe durata unui mandat etc.”.

Argumentele prezentate de autor în nota informativă sunt suficiente și respectă în totalitate rigorile stipulate la art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative.

I.5.2. Argumentarea economico-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”.

Implementarea prevederilor proiectului necesită alocarea unor mijloace financiare suplimentare din bugetul de stat, acestea fiind acoperite în totalitate din contul optimizării cheltuielilor bugetului de stat ca efect al suprimării funcției de viceministru. Potrivit notei informative, *„proiectul presupune anumite implicații financiare, numai asupra bugetului de stat, legate de cheltuielile privind remunerarea muncii și eventuale garanții sociale asigurate de legislația în vigoare, ca rezultat al: modificării statutului funcției de secretar general al Guvernului, de secretar general adjunct al Guvernului, șef și șef adjunct ai oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, din funcții de demnitate publică în funcții publice de conducere de nivel superior și, respectiv, funcții publice de conducere; instituirii funcției de secretar general de stat în ministere și revizuirii statutului funcției de secretar de stat din perspectiva subordonării acestuia secretarului general de stat.”.*

Autorul a mai precizat că, *„în ipoteza exprimării refuzului tuturor persoanelor care dețin funcțiile respective de demnitate publică de a ocupa noile funcții publice, ar putea fi înregistrate cheltuieli bugetare suplimentare de cel mult 1,2 mil. lei aferente garanțiilor sociale asigurate persoanelor cu funcții de demnitate publică conform art.17 din Legea 199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, care conform estimărilor vor fi acoperite din contul economiilor de cheltuieli bugetare care vor fi înregistrate ca efect al suprimării funcției de viceministru.*

Efectul financiar de la instituirea funcției de secretar general de stat și instituirea mai multor funcții de secretar de stat în ministere, pornește de la raționamentul că după reforma administrației publice centrale, fiecare minister va avea în statele de personal cel mult patru secretari de stat, divizați pe domenii de competență. Prin urmare, pentru această categorie de funcționari publici, se estimează cheltuieli bugetare anuale de circa 4,6 mil lei, inclusiv contribuțiile de asigurări sociale de stat obligatorii și primele de asigurare obligatorie de asistență medicală. Însă, se remarcă că acest efort financiar al bugetului de stat va fi acoperit din contul suprimării funcției de viceministru (43 funcții).”.

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 corespunde tehnicii legislative și normative, regulilor limbajului și expresiei juridice.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate norme contradictorii dintre prevederile acestuia cu proiectul legii cu privire la Guvern (aprobat în ședința de Guvern din 08.06.2017) referitor la modul de înlocuire a ministrului. În acest sens, a se vedea tabelul cu analiza detaliată a prevederilor proiectului de la secțiunea III a prezentului raport de expertiză.

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

Proiectul reglementează activitatea Guvernului implicat în realizarea eficientă a reformei administrației publice centrale.

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.	<p>Art.XVIII pct.4 și pct.6 din proiectul legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative</p> <p>Art.XVIII – Legea nr.98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate, se modifică și se completează după cum urmează: [...]</p> <p>4. Articolul 11</p> <p>Alineatul (1) litera l) va avea următorul cuprins:</p> <p>„l) stabilește, prin ordin, domeniile de activitate ale secretarului general de stat și, la propunerea secretarului general de stat, domeniile de activitate ale secretarului de stat, precum și <u>modul de înlocuire a ministrului</u>, a secretarului general de stat și a secretarului de stat”. [...]</p> <p>6. Articolul 13 va avea următorul cuprins:</p> <p>„Articolul 13 Secretarul general de stat și secretarul de stat [...]</p> <p>(3) Secretarul general de stat exercită următoarele atribuții: [...]</p> <p>h) <u>exercită împuternicirile ministrului de conducere a ministerului în cazul lipsei acestuia</u>, fapt despre care se înștiințează Prim-ministrul. [...]</p> <p>(8) În cazul lipsei sau imposibilității îndeplinirii atribuțiilor de către secretarul general de stat și/sau de către secretarul de stat, împuternicirile acestora sunt exercitate de către unul din secretarii de stat sau, dacă aceștia lipsesc sau sunt în imposibilitate de îndeplinire a atribuțiilor, de către un funcționar public de conducere din cadrul ministerului, desemnați în conformitate cu ordinul ministrului privind <u>modul</u></p>
-----------	--

de înlocuire a ministrului, a secretarului general de stat și a secretarului de stat.”	
Obiecții: Modificările propuse la art.11 alin.(1) lit.l) din proiect stabilește atribuții excesive ministrului de a decide asupra modului de înlocuire în cazul absenței sale, iar cele de la art.13 alin.(3) lit.h) pentru secretarul general de exercita conducerea ministerului în cazul lipsei ministrului. Normele analizate contravin art.27 din proiectului legii cu privire la Guvern (aprobat în ședința Guvernului din 08.06.2017) care prevede că „(3) În caz de absență a ministrului, altul decât cele menționate la art.26, atribuțiile acestuia pot fi exercitate de către Prim-ministru. (4) Prim-ministrul poate desemna prim-viceprim-ministrul, un viceprim-ministru sau un alt ministru să-l înlocuiască pe ministrul absent”. Conform, art.26 alin.(1) din proiectul legii cu privire la Guvern, „În caz de vacanță a funcției de ministru, atribuțiile acestuia sunt exercitate, până la numirea unui nou ministru, de prim-viceprim-ministru, viceprim-ministrul sau ministrul, desemnat de Prim-ministru.”. Astfel, la aplicare normele respective vor genera conflict de competență referitor la modul de înlocuire a ministrului și va face imposibilă aplicarea de către Prim-ministru a măsurilor de sancționare față de ministru pentru înlocuire abuzivă.	
Recomandări: Excluderea de la art.11 alin.(1) lit.l) și art.13 alin.(8) din proiect a sintagmei „a ministrului,”. Excluderea literei h) de la art.13 alin.(3) din proiect.	
Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> • Concurența normelor de drept • Atribuții excesive 	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none"> • Generale • Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat în scopul realizării reformei administrației publice centrale, inclusiv prin optimizarea numărului de ministere și al autorităților publice.

Proiectul promovează interesele statutului privind implementarea eficientă a principiilor bunei guvernări în Republica Moldova, ceea ce este conform interesului public.

În textul proiectului au fost identificate norme contradictorii dintre prevederile acestuia cu proiectul legii cu privire la Guvern (aprobat în ședința de Guvern din 08.06.2017) referitor la modul de înlocuire a ministrului.

Proiectul respectă parțial rigorile de transparență impuse de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, autorul a asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat, de minim 10 zile lucrătoare pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului, însă nu a informat publicul referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie.

19 iunie 2017

Experți ai Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Oxana Vameș, șef secție

