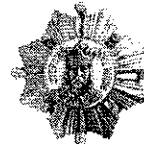




CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



P.R. 254/05.11.19
CRS

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

Nr. 06/2 - 4190 din 19. 11. 2019
La nr.251 din 05 noiembrie 2019

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului de lege pentru modificarea Legii asigurării cu pensii a militarilor și a persoanelor din corpul de comandă și din trupele organelor afacerilor interne și din cadrul Inspectoratului General de Carabinieri nr.1544/1993.

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

Director

Ruslan FLOCEA

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	<u>2426</u>
" <u>21</u> "	<u>11</u> 20 <u>19</u>
Ora	



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO19/6150 din 19.11.2019

la proiectul de lege pentru modificarea Legii asigurării cu pensii a militarilor și a persoanelor din corpul de comandă și din trupele organelor afacerilor interne și din cadrul Inspectoratului General de Carabinieri nr.1544/1993 (art.37 și art.46)

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

Autori al proiectului de act normativ sunt un grup de deputați din Parlamentul Republicii Moldova, ceea ce corespunde art.102 din Constituție.

Categoria actului normativ propus este lege, ceea ce corespunde art.102 din Constituție, 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."

Potrivit art.12 alin.(2) al legii, „Termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii va constitui cel puțin 10 zile lucrătoare de la data mediatizării anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei sau de la data mediatizării anunțului privind organizarea consultărilor publice.". Mai mult ca atât, art.11 alin.(2²) al aceleiași legi prevede că „Anunțul privind organizarea consultărilor publice și materialele aferente sunt făcute publice cu cel puțin 15 zile lucrătoare înainte de definitivarea proiectului de decizie".

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova la data de 05.11.2019, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului. Totodată, proiectul a fost remis spre efectuarea expertizei anticorupție la 07.11.2019, respectiv nu a fost asigurat termenul de 10 zile lucrătoare pentru recepționarea propunerilor și/sau obiecțiilor.

Astfel, în procesul de promovare a proiectului nu 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 cadrul notei informative autorul stabilește expres că: „Scopul prezentului proiect de lege constă în sporirea gradului de protecție socială a beneficiarilor de pensie pentru pierderea întreținătorului, stabilite în conformitate cu prevederile Legii asigurării cu pensii a militarilor și a persoanelor din corpul de comandă și din trupele organelor afacerilor interne și din cadrul Inspectoratului General de Carabinieri nr.1544/1993. [...]".

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

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

Normele proiectului promovează interesele familiilor militarilor și a funcționarilor cu statut special de a beneficia de o majorare a pensie pentru pierderea întreținătorului, ceea ce corespunde interesului public.

Totuși, trebuie de menționat că unele prevederi din proiect riscă să afecteze unele categorii de beneficiari datorită termenilor generali utilizați la identificarea categoriilor de beneficiari. Mai detaliat ne vom expune în compartimentul capitolului III al prezentului raport de expertiză.

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 stabilește necesitatea și temeiul elaborării proiectului. La fel, în notă sunt analizate principalele prevederi, în conformitate cu cerințele statuate la art.30 al Legii nr.100/2017 privind actele normative.

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".

Reieșind din prevederile proiectului, se constată că implementarea acestuia presupune cheltuieli financiare suplimentare din bugetul de stat. În acest context, nota informativă stipulează „Conform datelor Casei Naționale de Asigurări Sociale cheltuielile suplimentare pentru implementarea proiectului estimate pentru anul 2020 constituie 38701,1 mii lei.".

Cu referire la fundamentarea economico-financiară, stabilim că de implementarea prevederilor elaborate foarte mult depinde de modul de alocare și disponibilitatea bugetului de stat de a acoperi aceste cheltuieli. Subsidiar, art.131 alin.(4) din Constituția Republicii Moldova stabilește expres că „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".

Prin urmare, proiectul necesită a fi consultat cu autoritățile implicate direct în soluționarea problemelor incluse în proiect, în speță Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, Ministerul Finanțelor și Casa Națională de Asigurări Sociale pentru prezentarea propunerilor și/sau obiecțiilor pe marginea celor propuse.

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 "textului 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 cît este posibil, noțiuni monosemantice, [...]"*.

În ansamblu, proiectul întrunește rigorile tehnicii legislative și ale limbajului juridic. Totuși, unele texte de dispoziții sunt formulate confuz, în mod special acele norme care vin să enumere categoriile de subiecți beneficiari de pensia de întreținere. Astfel, specificăm că autorul utilizează o terminologie diferită de cadrul normativ în vigoare. Formulări ambigue permit interpretarea abuzivă a normei ceea ce constituie un factor de coruptibilitate.

Aspectele date sunt analizate în conținutul secțiunii III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate norme ce contravin termenilor utilizați în Legea nr.1544/1993. Aspectele date sunt analizate în conținutul secțiunii III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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

Proiectul nu reglementează activitatea agenților publici și a entităților publice, însă în mod tangențial prevederile se vor răsfrânge asupra activității autorităților publice responsabile de domeniul protecției sociale, în speță Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale și Casa Națională de Asigurări Sociale.

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.1 pct.1 potrivit proiectului.

1. Alineatul (1) al articolului 37 va avea următorul cuprins:

„(1) Pensia în cadrul pierderii întreținătorului se stabilește în următoarele mărimi:

- a) pentru familiile militarilor, ale funcționarilor publici cu statut special, care au decedat în urma unei răniri, contuzionări și schilodiri, legate de îndeplinirea obligațiilor serviciului militar/special - 50% din venitul mediul lunar al întreținătorului pentru fiecare membru de familie inapt pentru muncă;
- b) pentru familiile militarilor, ale funcționarilor publici cu statut special, decedat în urma schilodirii în accidente nelegat de îndeplinirea obligațiilor serviciului militar/special [...]

Obiecții:

Cu referire la termenul utilizat pentru identificarea beneficiarilor de pensie de întreținere, menționăm că acesta nu înglobează în sine toate categoriile de beneficiari, în sensul Legii nr.1544/1993. Astfel, termenul de „familiiile militarilor, ale funcționarilor publici cu statut special”, riscă să excludă familiile persoanelor din corpul de comandă sau conducerea unor entități publice în care activează funcționari publici cu statut special. În acest sens, Legea nr.1544/1993 stipulează: „Prezenta lege stabilește condițiile de asigurare cu pensii a cetățenilor Republicii Moldova: militari ai Forțelor Armate, colaboratori ai Serviciului de Protecție și Pază de Stat, ofițeri de informații și securitate, persoane din corpul de comandă și din trupele organelor afacerilor interne și din cadrul Inspectoratului General de Carabinieri, persoane din efectivul de comandă suprem și colaboratori care îndeplinesc serviciul special prin contract în cadrul Centrului Național Anticorupție, funcționari publici cu statut special din sistemul administrației penitenciare, pensionari din rândul militarilor forțelor armate, al organelor securității statului, al persoanelor din corpul de comandă și din trupele organelor afacerilor interne și din cadrul Inspectoratului General de Carabinieri, al persoanelor care au îndeplinit serviciul militar sau special prin contract în cadrul organelor similare anterioare celor nominalizate, inclusiv ale fostei U.R.S.S., și familiile acestora”.

Totodată, conform art.1 din legea sus-citată „(3) Familiiile militarilor, persoanelor din corpul de comandă și din trupele organelor afacerilor interne, precum și ale funcționarilor publici cu statut special din sistemul administrației penitenciare, și din cadrul Inspectoratului General de Carabinieri decedate sau căzute la datorie au dreptul la pensie în cazul pierderii întreținătorului”.

Art.4 din Legea nr.1455/1993 prevede „Persoanele din efectivul de comandă suprem al Centrului Național Anticorupție și membrii lor de familie au dreptul la pensie în aceleași condiții ca și militarii care îndeplinesc serviciul prin contract și, respectiv, ca și membrii de familie ai militarilor. Activitatea în funcția de director și director adjunct al Centrului Național Anticorupție se echivalează cu serviciul militar prin contract.”. Astfel, utilizarea sintagmei „familiiile militarilor, ale funcționarilor publici cu statut special” creează o incertitudine în ceea ce privește identificarea clară a subiecților beneficiari, întrucât se operează cu o sintagmă diferită (mai generală) decât cele utilizate în textul Legii nr.1455/1993 care este în vigoare.

Cu referire la terminologia utilizată în actele normative, art.54 din Legea nr.100/2017 prevede „(1) Textul proiectului actului normativ se elaborează în limba română, cu respectarea următoarelor reguli: a) conținutul proiectului se expune într-un limbaj simplu, clar și concis, pentru a se exclude orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale, de ortografie și de punctuație; [...] c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, [...] d) noțiunea se redă prin termenul respectiv, evitându-se definiția acesteia sau utilizarea frazeologică, aceleași noțiuni se exprimă prin aceiași termeni; [...] h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, în conformitate cu terminologia juridică. Dacă un termen este polisemantic, sensul în care este folosit trebuie să decurgă cu claritate din text; [...]

(5) Dacă o noțiune sau un termen poate avea înțelesuri diferite, în proiect se stabilește semnificația acestuia

în context pentru a asigura înțelegerea corectă a noțiunii sau a termenului respectiv și pentru a evita interpretările neuniforme."

Riscul normei analizate constă în aplicarea neuniformă a prevederilor propuse și excluderea unor categorii de beneficiari (datorită termenilor utilizați diferit în același act normativ, cu scopul de a identifica același fenomen). În acest sens, atenționăm asupra categoriilor de subiecți precum: persoanele care au fost numiți conform Legii nr.199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică (director/director adjunct al Serviciului de Protecție și Pază de Stat, al Centrului Național Anticorupție etc.).

În această ordine de idei, considerăm necesar revizuirea prevederilor, astfel încât să nu fie exclus unele categorii de beneficiari subiecți ai Legii nr.1544/1993, care datorită terminologiei utilizate diferit, riscă să nu beneficieze de protecția socială echitabilă, similară altor categorii de militari.

Recomandări:

La lit.a) și b) a se substitui sintagma „familiile militarilor, ale funcționarilor publici cu statut special” cu o sintagmă care să cuprindă toate categoriile de beneficiari, inclusiv militarii care îndeplinesc serviciul prin contract.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Utilizarea neuniformă a termenilor
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

IV. Concluzia expertizei

Proiectul este o inițiativă legislativă a unui grup de deputați din Parlamentul Republicii Moldova care are drept scop majorarea pensiilor familiilor ce au pierdut întreținătorii care au avut statut de militari ai Forțelor Armate, colaboratori ai Serviciului de Protecție și Pază de Stat, ofițeri de informații și securitate, persoane din corpul de comandă și din trupele organelor afacerilor interne și din cadrul Inspectoratului General de Carabinieri, persoane din efectivul de comandă suprem și colaboratori care îndeplinesc serviciul special prin contract în cadrul Centrului Național Anticorupție, funcționari publici cu statut special din sistemul administrației penitenciare, pensionari din rândul militarilor forțelor armate, al organelor securității statului, al persoanelor din corpul de comandă și din trupele organelor afacerilor interne și din cadrul Inspectoratului General de Carabinieri, al persoanelor care au îndeplinit serviciul militar sau special prin contract în cadrul organelor similare anterioare celor nominalizate, inclusiv ale fostei U.R.S.S.

Analizând proiectul supus expertizei s-a constatat că autorul nu a respectat în totalitate, cerințele legale privind asigurarea transparenței în procesul decizional. Prevederile proiectului corespund cu scopul declarat de către autor în nota de argumentare.

Totodată, în normele propuse a fost identificată utilizarea neuniformă a termenilor, precum sintagma „familiile militarilor, ale funcționarilor publici cu statut special”.

Prin urmare, este necesară o evaluare a prevederilor proiectului prin prisma recomandărilor înaintate în prezentul raport de expertiză anticorupție.

19.11.2019

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Cristina DIACENCO , Inspector principal

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'CD', enclosed within a large, loopy oval stroke.

