



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. 06/2-4352 din 24.07.2020

La nr. 324 din 14.07.2020

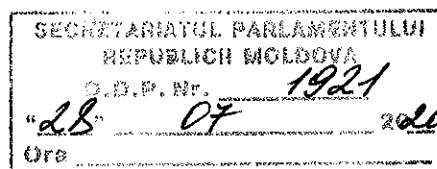
### Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind instituirea unor măsuri de susținere a părinților pentru supravegherea copiilor de vârstă preșcolară pe durata suspendării, în mod forțat, a procesului educațional în legătură cu situația epidemiologică (COVID-19).

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

Director

Ruslan FLOCEA







## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO20/6694 din 24.07.2020**

### **la proiectul de lege privind instituirea unor măsuri de susținere a părinților pentru supravegherea copiilor de vârstă preșcolară pe durata suspendării, în mod forțat, a procesului educațional în legătură cu situația epidemiologică (COVID-19)**

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 privind 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 a fost plasat pe pagina web a Parlamentului, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra

acestui.

Cu toate acestea, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie. În consecință, se constată evitarea etapei esențiale a procesului de asigurare a transparenței procesului de elaborare a deciziilor statuată la art.8 lit.a) din Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Prin urmare, având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina web indicată supra, transparența în procesul decizional a fost, în mare parte, asigurată.

### **I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului**

Potrivit notei informative, proiectul a fost elaborat în scopul "*[...] reglementării procedurii de acordare a alocației lunare de stat speciale sub formă de compensație a salariului pentru unul dintre părinți antrenați în supravegherea copiilor, pe toată durata suspendării, în mod forțat, a procesului educațional în legătură cu situația epidemiologică (COVID-19).*"

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune instituirea unor măsuri de susținere a părinților pentru supravegherea copiilor de vârstă preșcolară pe durata suspendării, în mod forțat, a procesului educațional în legătură cu situația epidemiologică (COVID-19).

În acest sens, autorul a precizat că, "*Adoptarea proiectului de lege este o soluție pe fondul problemelor pentru unii părinți care au copii de vârstă preșcolară cauzate de închiderea totală a grădinițelor în legătură cu situația epidemiologică (COVID-19).*"

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**

Proiectul promovează interesul părinților antrenați în supravegherea copiilor cu vârstă preșcolară, pe toată durata suspendării, în mod forțat, a procesului educațional în legătură cu situația epidemiologică (COVID-19), de a beneficia de o alocație lunară de stat specială sub formă de compensație a salariului, ceea ce este conform 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".*

Argumentele invocate de autor în nota informativă justifică necesitatea elaborării proiectului, fiind întrunite cerințele art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

### I.5.2. Argumentarea economico-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 acestora vor genera alocarea mijloacelor financiare din bugetul public național.

În acest sens, examinînd conținutul notei informative, se atestă lipsa unei argumentări economico-financiare, autorul nu a precizat disponibilitatea mijloacelor financiare necesare în bugetul de stat or va fi necesar alocarea mijloacelor financiare suplimentare în vederea achitării alocației lunare de stat speciale sub formă de compensație a salariului, deși proiectul de lege expertizat va avea un impact bugetar, în sensul micșorării la bugetul de stat, prin alocarea compensației menționate categoriilor de beneficiari indicați în proiect, fapt ce contravine exigențelor prevederilor legislative ce reglementează obligativitatea efectuării studiului de impact financiar, stabilite în art.16-17 din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014, art.34 alin.(5) din Legea nr. 100/2017 privind actele legislative și Hotărârii Curții Constituționale nr.29/2001 privind interpretarea prevederilor art.131 alin.(4) din Constituția Republicii Moldova, care trebuie respectate în cazul proiectelor de acte legislative cu impact financiar asupra bugetului de stat.

Conform art.17 din Legea nr.181 /2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, "(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.*", iar potrivit art.34 alin.(5) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, "*Expertiza financiară este efectuată de către Ministerul Finanțelor, este obligatorie pentru proiectele care au impact asupra bugetului public și are menirea de: a) a asigura concordanța prevederilor proiectului cu legislația din domeniul financiar; b) a evalua cheltuielile pentru realizarea noilor reglementări; c) a semnala deficiențele cu caracter financiar și a prognoza consecințele în domeniul financiar*".

Totodată, avînd în vedere caracterul preponderent financiar al prevederilor formulate, pentru adoptarea acestuia este necesar ca modificările propuse să fie acceptate de Guvern. Or, potrivit art.131 din Constituție, care statuează că "(4) *Orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern. (6) Nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare*".

Astfel, urmare a faptului că implementarea proiectului va condiționa cheltuieli bugetare, ceea ce generează alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul public național, este necesar punctul de vedere al Guvernului asupra soluțiilor promovate de lege, în conformitate cu art.131 alin. (4) și (6) din Constituției.

Respectiv, pentru a asigura punerea în aplicare a deciziei care are un impact bugetar, se atestă necesitatea completării notei informative cu fundamentarea economico-financiară în conformitate cu art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017. Or, în lipsa unei argumentări economico-financiare pertinente, reglementările propuse nu vor avea finalitatea scontată a scopului propus de proiect.

## **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 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 100/2017.

### **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 organelor de asigurări sociale, care, potrivit art.6 din proiectul de lege, vor stabili și achita alocația lunară de stat specială sub formă de compensație a salariului pentru unul dintre părinți antrenați în supravegherea copiilor, pe toată durata suspendării, în mod forțat, a procesului educațional în legătură cu situația epidemiologică (COVID-19).

Totodată, potrivit proiectului, Guvernul are obligația să aprobe actele normative necesare executării legii.

### **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**

## Obiecție generală asupra proiectului

### Obiecții:

Conform proiectului, alocația lunară de stat specială sub formă de compensație a salariului se acordă pentru unul dintre părinți antrenați în supravegherea copiilor, pe toată durata suspendării, în mod forțat, a procesului educațional în legătură cu situația epidemiologică. În acest sens, autorul a exclus din aria de ipoteze faptul că de supravegherea copilului se pot ocupa și alte persoane, precum sunt tutela (curatela) și adoptatorul.

Conform art.142 Codului familiei, "(1) Tutela și curatela se instituie asupra copiilor separați de părinți în scopul educației și instruirii acestora, precum și al apărării drepturilor și intereselor lor legitime. (2) Tutela se instituie asupra copiilor care nu au atins vârsta de 14 ani. [...] (4) Tutela și curatela asupra copiilor rămași temporar fără ocrotire părintească, copiilor rămași fără ocrotire părintească se instituie prin dispoziția autorității tutelare teritoriale, în conformitate cu prevederile Legii nr.140/2013 privind protecția specială a copiilor aflați în situații de risc și a copiilor separați de părinți [...]", iar potrivit art.143 alin.(1) din cod, "Pot fi numiți tutori (curatori) o singură persoană fizică sau soțul și soția împreună dacă nu se află în vreunul din cazurile de incompatibilitate prevăzute la alin.(4) și au consimțit expres."

Art.42 alin.(1) din Legea nr.99/28.05.2010 privind regimul juridic al adopției statuează că "Părintele adoptiv are față de copilul adoptat drepturile și obligațiile părintelui biologic față de copilul său."

Respectiv, în formula propusă de autor, prevederile proiectului se vor considera discriminatorii față de celelalte categorii de persoane antrenate în supravegherea copiilor și plasate în câmpul muncii, deoarece astfel înrăutățește situația ultimilor. Pericolul acestui factor constă în faptul că proiectul care-l include va genera, la aplicare, sentimente de nedreptate în societate și va semăna dubii în privința credibilității și imparțialității politicienilor.

Totodată, proiectul este lacunar și astfel va admite interpretări abuzive referitor la aplicarea corectă a normelor formulate. În acest sens, autorul a omis să stabilească cazurile în care proiectul este inaplicabil (în cazul în care parintele beneficiază de concediul de maternitate/paternal/concediu parțial plătit pentru îngrijirea copilului până la vârsta de 3 ani și indemnizația respectivă; în cazul în care părintele se află în concediu de odihnă anual/concediu medical/concediu neplătit/concediu neplătit pentru îngrijirea copilului în vîrstă de la 3 la 4 ani sau în alte cazuri).

### Recomandări:

Reformularea prevederilor proiectului, astfel încît acestea să fie aplicabile și celorlalte persoane antrenate în supravegherea copiilor (tutela (curatela) și adoptatorul).

Totodată, recomandăm completarea proiectului cu norme care să prevadă expres cine nu poate beneficia de alocația lunară de stat specială sub forma de compensație a salariului în condiție stabilite prin proiectul de lege expertizat.

### Factori de risc:

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lacună de drept
- Prevederi discriminatorii

### Riscuri de corupție:

- Generale

#### IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de un grup de deputați în Parlament în scopul reglementării procedurii de acordare a alocației lunare de stat speciale sub formă de compensație a salariului pentru unul dintre părinți antrenați în supravegherea copiilor, pe toată durata suspendării, în mod forțat, a procesului educațional în legătură cu situația epidemiologică (COVID-19).

Proiectul respectă parțial rigorile de transparență impuse de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării acestuia.

Nota informativă la proiect contravine rigorilor stabilite la art.30 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, aceasta necesită a fi completată cu informații/date privind fundamentarea economico-financiară. Or, în lipsa unei argumentări economico-financiare pertinente, reglementările propuse nu vor avea finalitatea scontată a scopului propus de proiect. Totodată, pentru adoptarea proiectului de lege este necesar de solicitat punctul de vedere al Guvernului asupra soluțiilor promovate de lege, în conformitate cu art.131 alin.(4) și (6) din Constituție.

De asemenea, proiectul este lacunar în ceea ce privește cazurile în care prevederile acestuia sunt inaplicabile, precum și conține norme discriminatorii față de celelalte categorii de persoane antrenate în supravegherea copiilor (tutela/curatela/adoptatorul) și plasate în câmpul muncii.

Prin urmare, proiectul conține factori și riscuri de corupție generați de caracterul lacunar al prevederilor, iar pentru aplicarea eficientă a normelor propuse prin proiect, este necesară revizuirea și excluderea unor norme potențial coruptibile reflectate în raportul de expertiză anticorupție.

24.07.2020

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:



*Xenia VAMES, Inspector principal*