



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

Pr. 65/12.06.
CPG



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

Nr. 06/2-3728 din 28.06. 2019
La nr.65 din 12 iunie 2019

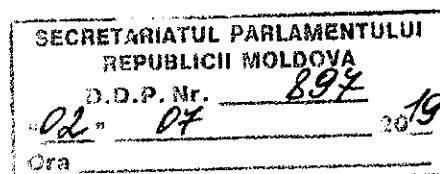
Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, cu referire la proiectul de lege privind capitalul familial, comunicăm că Centrul Național Anticorupție menține concluziile expuse în raportul de expertiză anticorupție nr. ELO18/4844 din 13.03.2018, remis prin scrisoarea nr.06/2-1670 din 13.03.2018.

Anexă: conform textului pe 4 (patru) file.

Director interimar

Lidia CHIREOGLO





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO18/4844 din 13.03.2018

la proiectul de lege privind capitalul familial

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, 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 inițiativei legislative este Parlamentul RM, 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.6-11 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 pentru consultare publică pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova, fiind asigurat accesul părților interesate la proiect.

Suplimentar, autorul proiectului nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie, condiție prevăzută de art.8 lit.a) al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Astfel, având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina web indicată supra și părțile interesate au acces la proiect, se constată că în procesul de promovare a proiectului asigurarea transparenței decizionale stabilite de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional a fost, în mare parte, asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, proiectul este elaborat *"în scopul asigurării prevederilor constituționale privind asigurarea dreptului la ajutor, ocrotire specială a copiilor și familiilor cu copii, precum și sporirea creșterii natalității în Republica Moldova."*

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune aprobarea legii privind capitalul familial, care, potrivit art.3 din proiect reprezintă *"prestație socială unică acordată familiei la nașterea primului și următorilor copii vii în scopul îmbunătățirii condițiilor de trai și creșterii natalității"*.

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 promovează interesele copiilor persoanelor asigurate și neasigurate, cetățeni ai Republicii Moldova, de a beneficia de protecția și asistența din partea statului necesară, de care au nevoie pentru a crește într-un mediu familial armonios, ceea ce este conform interesului public. Or, potrivit Convenției ONU cu privire la drepturile copilului, în vigoare pentru Republica Moldova din 25.02.1993, *"Având convingerea că familia, ca unitate de bază a societății și ca mediu natural destinat creșterii și bunăstării tuturor membrilor săi și, în special, a copiilor, trebuie să beneficieze de protecția și de asistența de care are nevoie pentru a-și putea asuma pe deplin responsabilitățile în cadrul societății"*.

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 corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză."

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

I.5.2. Argumentarea economică-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 mijloacelor financiare din bugetul public național. Potrivit notei informative, *"Pentru implementarea acestui proiect de lege sunt necesare mijloace financiare de la bugetul de stat în sumă de 873 367 200 lei"*. În sensul dat, autorul a prezentat în nota informativă un calcul estimativ, efectuat în baza unor date statistice despre copii născuți pe parcursul anului 2015 și salariu mediu pe economie pentru anul 2016 care a fost în sumă de 5050 lei.

Cu toate acestea, pentru adoptarea proiectului de lege este necesar ca prevederile propuse să fie acceptate de Guvern, în conformitate cu art.131 alin.(4) și (6) din Constituție, care statuează că *"Orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare, precum și majorarea sau reducerea veniturilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern și nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare"*.

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 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 conține reglementări ce se referă la activitatea Casei Naționale de Asigurări Sociale și subdiviziunile sale teritoriale, responsabile de implementarea eficientă a prevederilor proiectului de lege privind capitalul familial. În sensul dat, unele norme propuse de proiect sunt formulate confuz și astfel vor permite interpretări abuzive referitor la autoritatea responsabilă de elaborare și aprobare a modelului certificatului de capital familial, precum și a modului de examinare a cererii de eliberare a mijloacelor financiare din contul capitalului familial în cazuri excepționale (a se vedea analiza detaliată în secțiunea III a raportului de expertiză anticorupție).

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.7, art.10 lit.c) și art.14 alin.(2) lit.c) potrivit proiectului legii privind capitalul familial</p> <p>Articolul 7. Certificatul privind capitalul familial</p> <p>(1) <u>Casa națională de asigurări sociale va elabora modelul Certificatului de capital familial</u>, care va conține următoarele elemente cheie: [...]</p> <p>Articolul 10. Atribuțiile Casei Naționale de asigurări sociale</p> <p>În sensul prezentei legi, <u>Casei națională de asigurări sociale îi revin următoarele atribuții:</u> [...]</p> <p>c) <u>elaborează și aprobă modelul Certificatului de capital familial</u></p> <p>Articolul 14.</p> <p>(2) <u>Guvernul, în termen de 6 luni de la data intrării în vigoare a prezentei legi:</u> [...]</p> <p>c) <u>va elabora și va adopta modelul Certificatului de Capital Familial și alte acte normative necesare pentru implementarea prezentei legi.</u></p>
<p>Obiecții:</p> <p>Din textul normelor analizate rezultă că elaborarea și aprobarea modelului certificatului de capital familial este în atribuția atât a Casei Naționale de Asigurări Sociale, cât și a Guvernului. Acest fapt poate genera confuzii și conflicte de competență la aplicare referitor la autoritatea responsabilă de elaborarea și aprobarea modelului de certificat invocat mai sus. Respectiv, normele instituite comportă caracter coruptibil datorită instituirii atribuțiilor paralele între Casa Națională de Asigurări Sociale și Guvernul, atribuții care vor admite interpretări abuzive și derogări, ceea ce va permite comiterea manifestărilor de corupție din partea responsabililor în vederea elaborării și aprobării modelului certificatului vizat.</p> <p>Caracterul lacunar al proiectului va face imposibil tragerea la răspundere a factorilor de decizie, care la implementare vor conștientiza impunitatea lor pentru abuzurile săvârșite în procesul de aplicare, și deci, astfel, va perpetua săvârșirea depășirilor atribuțiilor de serviciu.</p>

Recomandări: Normele art.7 și art.10 lit.c) urmează a fi excluse, pentru a nu admite conflicte de competență la aplicare.	
Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> • Atribuții paralele • Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive 	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none"> • Generale • Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - depășire a atribuțiilor de serviciu

- 2 -

Art.8 alin.(5) potrivit proiectului legii privind capitalul familial

Articolul 8. Modalitatea de acordare a mijloacelor financiare din contul Capitalului familial

5) [...] În cazuri excepționale, cererea de eliberare a mijloacelor financiare din contul capitalului familial poate fi satisfăcută în termen restrâns, în baza deciziei conducătorului autorității responsabile.

Obiecții:

Formularea utilizată de către autor în norma analizată de genul "*în cazuri excepționale*" are un sens confuz și va permite interpretări abuzive la aplicare de către Casa teritorială de asigurări sociale în vederea examinării cererii de eliberare a mijloacelor financiare din contul capitalului familial. Lipsa unor criterii clare de stabilire a "cazurilor excepționale" va determina CTAS-ul să califice unul și același caz în mod diferit, în dependența de interesul și scopul urmărit.

Respectiv, există riscul ca acțiunile autorității responsabile de examinarea cererii să fie disproporționale cu riscul discriminării unor solicitanți aflați în aceeași situație, precum și riscul admiterii unor temeieri subiective de a refuza examinarea cererii în termeni restrânși.

Coruptibilitatea normei este intensificată și mai mult prin utilizarea sintagmei "*în termen restrâns*", fără a indica un termen concret, ceea ce permite o marjă mai mare de discreție pentru conducătorul autorității responsabile de a stabili termene convenabile în fiecare caz separat, atât pentru propriile acțiuni, cât și pentru acțiunile altor subiecți cărora acest termen restrâns îi este aplicabil.

Formularea ambiguă și caracterul lacunar al proiectului fac imposibilă tragerea la răspundere a factorilor de decizie, care la implementare vor conștientiza impunitatea lor pentru abuzurile săvârșite în procesul de aplicare, și deci astfel, va perpetua săvârșirea abuzurilor de serviciu, conflicte de interese și/sau favoritism, precum și altor manifestări de corupție (corupție activă/pasivă) în cauză.

Recomandări:

Completarea proiectului cu norme are stipulează expres cazurile considerate excepționale de examinare a cererii privind acordarea mijloacelor financiare din contul Capitalului familial.

Concretizarea termenului restrâns de examinare a cererii privind acordarea mijloacelor financiare din contul Capitalului familial (spre exemplu, "în termen de X zile").

Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> • Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive • Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative • Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor 	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none"> • Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - corupere activă - corupere pasivă - conflict de interese și/sau favoritism • Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu
---	--

Art.11 lit.c) și i) potrivit proiectului de lege privind capitalul familial

Articolul 11. Atribuțiile Caselor teritoriale de asigurări sociale

În sensul prezentei legi, Caselor teritoriale de asigurări sociale le revin următoarele atribuții: [...]

c) satisface sau refuză satisfacerea cererii privind eliberarea Certificatului familial sau a mijloacelor financiare din contul Capitalului Familial. [...]

i) elaborează și prezintă semestrial și anual rapoarte privind activitatea desfășurată pe acest segment Casei Naționale de asigurări sociale, în baza criteriilor stabilite.

Obiecții:

Analizând per ansamblu prevederile proiectului acesta nu stabilește exhaustiv temeiurile refuzului satisfacerii cererii privind eliberarea certificatului de capital familial de către Casa teritorială de asigurări sociale. Astfel, norma instituită la art.11 lit.c) posedă un caracter coruptibil, deoarece, la aplicare, autoritatea responsabilă va fi în drept să decidă discreționar temeiul de refuz de satisfacere a cererii, fără criterii clare, în dependență de interes, scop și caz.

Riscurile de corupție sunt inevitabile în asemenea situații, iar unele manifestări de corupție nu vor putea fi imputate factorilor de decizie datorită caracterului lacunar al normei. În sensul dat, norma formulată de proiect va permite autorității responsabile comiterea multiplelor abuzuri, iar decizia de refuz sau satisfacere se va lua în dependență de persoana determinantă și interesul urmărit, ceea ce va face imposibil tragerea la răspundere a factorilor de decizie, care la implementare vor conștientiza impunitatea lor pentru abuzurile săvârșite în procesul de aplicare, și deci astfel, va perpetua săvârșirea abuzurilor de serviciu, conflicte de interese și/sau favoritism, precum și altor manifestări de corupție (corupție activă/pasivă) în cauză.

Cu referire la lit.i) din art.11 potrivit proiectului, autorul face trimitere la "*criterii stabilite*", fără a fi indicat vreun act concret sau vreo normă din proiect care stabilește aceste criterii, ceea ce permite o marjă mai mare de discreție pentru Casele teritoriale de asigurări sociale la determinarea criteriilor, conform cărora se va elabora și prezenta raportul privind activitatea desfășurată la CNAS.

Recomandări:

Completarea proiectului cu norme care să prevadă cazurile/temeiurile în care autoritatea responsabilă, la caz CTAS-ul, este în drept să refuze satisfacerea cererii privind eliberarea certificatului de capital familial sau a mijloacelor financiare din contul capitalului familial.

Completarea proiectului cu norme care să prevadă exhaustiv criteriile, în temeiul cărora se va elabora și prezenta raportul de activitate de către CTAS.

Factori de risc:

- Norme de trimitere defectuoase
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
 - conflict de interese și/sau favoritism
- Legalizarea actelor de:
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de un grup de deputați în Parlament în scopul asigurării prevederilor constituționale privind asigurarea dreptului la ajutor, ocrotire specială a copiilor și familiilor cu copii, precum și sporirea creșterii natalității în Republica Moldova.

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.

Prevederile proiectului corespund scopului declarat de către autor în nota informativă, și acesta este în conformitate cu interesul public.

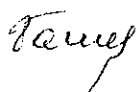
În cadrul proiectului au fost identificați următorii factori de risc:

- atribuții paralele și atribuții care admit derogări și interpretări abuzive referitor la autoritatea responsabilă de elaborarea și aprobarea modelului certificatului de capital familial;
- atribuții care admit derogări și interpretări abuzive, lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative și lipsa unor termene concrete - în ceea ce privește modul de examinare a cererii de eliberare a mijloacelor financiare din contul capitalului familial în cazuri excepționale;
- norme de trimitere defectuoase, temeiuri neexhaustive pentru refuzul entității publice și lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative privind temeiurile în care autoritatea responsabilă este în drept să refuze satisfacerea cererii privind eliberarea certificatului de capital familial sau a mijloacelor financiare, precum și criteriile, conform cărora se va elabora și prezenta raportul de activitate de către Casele teritoriale de asigurări sociale.

Prin urmare, proiectul conține factori și riscuri de corupție, iar pentru interpretarea și aplicarea eficientă a normelor propuse, este necesară revizuirea și excluderea unor norme potențial coruptibile reflectate în raportul de expertiză anticorupție.

13.03.2018

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:



Xenia VAMEȘ, Șef secție