

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. 06/2-6661 din 11.11.2022

La nr. 389 din 26.10.2022

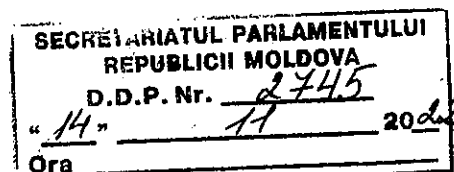
Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege cu privire la serviciile alternative de îngrijire a copilului.

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

Director

Iulian RUSU





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO22/8316 din 10.11.2022

la proiectul de lege cu privire la serviciile alternative de îngrijire a copilului

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 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 de act normativ și nota informativă a fost plasată pentru consultare pe pagina web oficială a Parlamentului, fiind asigurat accesul părților interesate la proiect. Astfel, se constată că etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor, statuate la art.8 alin.b) - e) din Legea nr. 239/2008, au fost respectate de către autor.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative *„Proiectul își propune sporirea ratei de participare a părinților, în special a femeilor pe piața muncii și reducerea volumului de muncă neremunerată- povară ce le revine preponderent femeilor care au în îngrijire copii de vârstă antepreșcolară, prin crearea serviciilor alternative de îngrijire a copiilor.”*

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune aprobarea cadrului normativ de reglementare a serviciilor alternative de îngrijire a copiilor, fiind stabilite tipurile de servicii alternative de îngrijire, modul de organizare și prestare a serviciilor, precum și precizarea drepturilor și obligațiilor părților contractante. 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 este promovat în interesul părinților cu copii cu vârsta până la 3 ani și îngrijitorilor de copii, fiind reglementată prestarea serviciilor alternative de îngrijire a copiilor, astfel asigurând accesul părinților la servicii de îngrijire și educare pentru copii de vârstă antepreșcolară. Prin urmare, se constată că prevederile proiectului sunt conforme 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”.*

Nota informativă a fost elaborată în corespundere cu rigorile statuate la art.30 din Legea nr. 100/2017, fiind stabilite condițiile ce au impus elaborarea proiectului de act normativ și finalitățile urmărite, precum și principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi. Astfel, se constată că argumentele invocate în nota informativă justifică promovarea proiectului.

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 în practică a proiectului nu presupune alocarea suplimentară a mijloacelor financiare din bugetul de stat, fapt menționat de către autor în nota informativă.

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, [...]".

În conținutul actului normativ au fost identificate formulări ambigue și utilizarea neuniformă a termenilor în ce privește modul de numire, dar și de determinare a serviciilor alternative de îngrijire a copilului ce urmează a fi prestate, precum și necesitatea de obținere a patentei de întreprinzător pentru desfășurarea activității. Analiza detaliată este prezentată la compartimentul III al raportului.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte normative în vigoare.

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

Prevederile proiectului reglementează activitatea de îngrijitor/îngrijitoare de copii calificat/ă, fiind stabilite atribuțiile, drepturile și obligațiile acestora în vederea prestării serviciilor alternative de îngrijire a copiilor cu vârsta până la 3 ani. Suplimentar, în proiect se stabilesc sarcini pentru Ministerul Muncii și Protecției Sociale, Ministerul Sănătății, Biroul Național de Statistică, Agenției Servicii Publice și Agenției de Guvernare Electronică în vederea asigurării implementării prevederilor proiectului.

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 -

art.2, art.5 și art.7

Articolul 2. [...] contractor - în sensul prezentei legi, persoană fizică sau juridică care contractează îngrijitorul/îngrijitoarea calificat/ă de copii în scopul prestării serviciilor de îngrijire pentru copii ca beneficiari de serviciu nemijlociți.

Articolul 5. [...] (1) În Republica Moldova serviciile alternative de îngrijire a copilului pot fi organizate în următoarele tipuri: a) servicii de îngrijire a copilului, organizate de angajator la locul de muncă; b) servicii de îngrijire individualizată a copilului; c) servicii de îngrijire a copilului de tip familial.

Articolul 7. Organizarea serviciilor alternative de îngrijire a copilului de către angajator la locul de muncă

Obiecții:

În conținutul proiectului se identifică utilizarea neuniformă a termenilor pentru determinarea aceluiași proceduri. Pericolul utilizării termenilor distincți poate provoca interpretarea eronată și aplicarea vicioasă a normelor.

Astfel, întrucât proiectul de act normativ prevede crearea și funcționarea serviciilor alternative de îngrijire a copilului, se constată necesitatea utilizării unei terminologii uniforme și constante, în corespundere cu prevederile art.54 alin.(1) lit.c) din Legea nr.100/2017.

Recomandări:

Prin urmare, se recomandă revizuirea textului proiectului prin includerea după cuvintele „serviciilor”/ „servicii” a lexemului „alternative”.

Factori de risc:

- Utilizarea neuniformă a termenilor

Riscuri de corupție:

- Generale

- 2 -

art.2

prestator de serviciu - persoana fizică sau juridică care se obligă a presta un serviciu în schimbul remunerației convenite.

Obiecții:

Explicația oferită noțiunii de „prestator de servicii” este formulată ambiguu, devenind interpretabilă datorită utilizării termenului „un serviciu”, deși proiectul de act normativ prevede reglementarea prestării serviciilor alternative de îngrijire a copiilor. În acest caz, se consideră necesar a ajusta definiția prezentată termenului „prestator de serviciu” obiectului de reglementare a proiectului, astfel evitând interpretarea eronată a normelor.

Recomandări:

Se recomandă, substituirea termenului „un serviciu” cu textul „servicii alternative de îngrijire a copilului”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale

- 3 -

art.8 alin.(2) și (3)

Articolul 8.

(2) Prin derogare de la prezenta lege membrul de familie care prestează serviciul individualizat de îngrijire a copilului este exceptat de la respectarea condițiilor privind calificarea prevăzute de art. 13, art.15, art.16 alin.(1) lit. b) prezenta lege.

(3) La desfășurarea activității serviciilor alternative de îngrijire a copilului, îngrijitorul/îngrijitoarea de copii calificat/ă este responsabilă de respectarea legislației educațional didactice, sanitaro-epidemiologice [...]

Obiecții:

Norma prezentată supra stabilește prestarea serviciilor individualizate de îngrijire a copilului, fiind precizat la art.8 alin.(1) subiecții care pot presta servicii de îngrijire organizate la domiciliul/reședința copilului.

La art.8 alin.(2) se stabilește, pentru membrii de familie, norma de derogare de la cerința pentru exercitarea activității de îngrijitor de a absolvi cursul de calificare, unde se identifică prezența unor norme de trimitere

stipulate eronat, întrucât norma prevăzută la art.16 alin.(1) nu corespunde contextului stabilit la art.8.

Suplimentar, la art.8 alin.(3) se consideră oportun de specificat tipul de servicii alternative de îngrijire a copilului descris la art.8, întrucât stipularea generică a serviciilor alternative pentru toate tipurile de servicii alternative poate crea confuzii la interpretarea normei.

Recomandări:

Reieșind din cele expuse supra, se recomandă următoarele:

- revizuirea normei de trimitere precizate la art.8 alin.(2);
- la art.8 alin.(3) de precizat tipul serviciilor alternative pentru care se dispune norma. Recomandarea în cauză este valabilă și pentru prevederile stipulate la art.7 alin.(4) și art.9 alin.(3).

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Norme de trimitere defectuoase

Riscuri de corupție:

- Generale

- 4 -

art.10 alin.(2)

(2) Notificarea privind inițierea sau încetarea serviciilor alternative de îngrijire a copiilor, se depune în mod separat pentru fiecare unitate de prestare a serviciului. [...]

Obiecții:

Norma prezentată supra este formulată echivoc și confuz întrucât nu este concret precizat ce reprezintă termenul „unitate de prestare a serviciului” pentru care se solicită depunerea separată a notificării. Astfel, norma se consideră interpretabilă, oferind posibilitatea subiecților responsabili de implementare de a interpreta norma în varianta convenabilă.

Recomandări:

Prin urmare, se recomandă revizuirea normei fie prin reformularea prevederii și substituirea termenului „unitate de prestare a serviciului”, fie prin explicarea acestuia.

Factori de risc:

- Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect
- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale

- 5 -

art.14 alin.(5)

(5) Activitatea de îngrijire necalificată a copiilor nu intră în sfera de reglementare a prezentei legi.

Obiecții:

Potrivit normei, prevederile proiectului de lege nu se vor aplica asupra activităților de îngrijire necalificată, însă, reieșind din prevederile proiectului stipulate la art.8, se consideră necesar de explicat termenul de „activitatea de îngrijire necalificată” pentru a exclude orice echivoc în interpretarea normei. Necesitatea de definire a noțiunii este determinată de descrierea modului de prestare a serviciilor individualizate de îngrijire a copilului, unde la art.8 alin.(1) și (2) din proiect, se stipulează că prestarea serviciului de îngrijire poate fi realizat de către membrii familiei până la gradul al III-lea, cu derogare de la art.13, art.15 și art.16, adică nu este necesară deținerea unei calificări, și prin urmare, apare incertitudinea dacă activitatea desfășurată de membrul de familie poate fi considerată activitate de îngrijire necalificată și intră sau nu în sfera de

reglementare a proiectului.	
Recomandări: Prin urmare, în scopul prevenirii interpretării eronate a normei, se consideră necesar de a completa proiectul prin explicarea expresiei „activitate de îngrijire necalificată”, inclusiv prin stipularea clară dacă activitatea desfășurată de membrii de familie intră în sfera de reglementare a proiectului.	
Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> ● Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect ● Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive 	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none"> ● Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul de act normativ a fost elaborat în scopul aprobării cadrului normativ de reglementare a serviciilor alternative de îngrijire a copiilor cu vârsta până la 3 ani, fiind stabilite tipurile de servicii alternative de îngrijire, modul de organizare și prestare a serviciilor, precum și precizarea drepturilor și obligațiilor părților contractante.

În procesul de promovare a proiectului de decizie, etapele de asigurare a transparenței decizionale statuate la art.8 alin.b) - e) din Legea nr.239/2008 au fost respectate de către autor.

Prevederile proiectului sunt conforme interesului public, fiind promovate interesele părinților cu copii cu vârsta până la 3 ani, astfel asigurând accesul părinților la servicii de îngrijire și educare pentru copii de vârstă antepreșcolară și revenirea timpurie a acestora în câmpul muncii. Cu toate acestea, în conținutul proiectului au fost identificate norme formulate ambiguu și utilizarea neuniformă a termenilor, fapt ce poate afecta modul de interpretare a prevederilor și influența în sens negativ a modului de aplicare în practică a actului normativ.

Prin urmare, în scopul prevenirii interpretărilor eronate a prevederilor actului normativ, se recomandă revizuirea proiectului prin prisma propunerilor de modificare enunțate în raport.

10.11.2022

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

