



**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. 06/2-3040 din 13.05.2021

La nr. 137 din 23.04.2021

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (*Legea nr. 60/2012 privind incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități și Legea culturii nr. 413/1999*).

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

Director

R. Flocea

Ruslan FLOCEA

/

00



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO21/7274 din 12.05.2021

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Legea nr. 60/2012 privind incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități – art.23; Legea culturii nr.413/1999 – art.22)

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, iar autori nemijlociți sunt Deputații 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."*

Anunțul cu privire la inițierea elaborării proiectului de decizie nu se regăsește pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova, ceea ce constituie o abatere de la prevederile legale cu privire la transparența procesului de elaborare a deciziilor, statuate la art.8 lit.a) din Legea nr.239 din

13.11.2008 privind transparența în procesul decizional.

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul la proiectul prenotat al părților interesate pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului.

Deși proiectul a fost elaborat cu abateri de la normele legale cu privire la transparența în procesul decizional, părțile interesate au avut acces la proiect și materialele aferente acestuia.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, *„Proiectul de lege are drept scop modificarea cadrului normativ, necesar pentru alocarea mijloacelor financiare pentru asociațiile culturale obștești pentru persoane cu dizabilități și de a asigura continuitatea activității acestora”*.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea Legii privind incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități și a Legii culturii. În acest sens, se prescrie autorităților publice centrale și locale, asociațiilor obștești și persoanelor juridice de drept public și de drept privat să asigure activitatea organizațiilor culturale obștești pentru persoanele cu dizabilități. Totodată, se prevede că asociațiile obștești naționale ale persoanelor cu dizabilități beneficiază de subvenții de la bugetul de stat pentru desfășurarea activităților culturale și întreținerea căminelor culturale.

Urmare a coroborării datelor din nota informativă și prevederile proiectului, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă nu corespunde în totalitate scopului real al proiectului. În acest sens, referința la subvenționarea de la bugetul de stat nu este clară, deoarece art. 5 din Legea nr. 86/2020 cu privire la organizațiile necomerciale deja prevede că toate organizațiile necomerciale beneficiază de sprijin material și sprijin financiar nerambursabil de la bugetul de stat și al unităților administrativ-teritoriale, iar pentru implementarea acestei dispoziții este aplicat Regulamentul cu privire la modul de finanțare din bugetul de stat a proiectelor culturale desfășurate de organizațiile necomerciale, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 503/2019.

Referitor la reglementarea obligației de a asigura a activității organizațiilor culturale obștești pentru persoanele cu dizabilități, această obligație este incertă și impredictibilă, fiind dificil de evaluat măsura în care va contribui la atingerea scopului indicat în nota informativă.

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

Prin proiect se urmărește reglementarea unor beneficii pentru organizațiile de cultură și asociațiile obștești ale persoanelor cu dizabilități. Totuși, proiectul conține factori de risc de natură să genereze riscuri de corupție. Norma care obligă autoritățile publice centrale și locale, asociațiile obștești și persoanele juridice de drept public și de drept privat să asigure activitatea organizațiilor de cultură ale persoanelor cu dizabilități este incertă și interpretabilă, fiind lipsită de previzibilitate. De asemenea, norma prin care se declară că asociațiile obștești naționale ale persoanelor cu dizabilități beneficiază de subvenții de la bugetul de stat pentru desfășurarea activităților culturale și întreținerea căminelor culturale este confuză, nefiind clar regimul juridic al subvenției în cauză.

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 nu este elaborată conform exigențelor art. 30 și anexei nr. 1 din Legea nr. 100/2017, deoarece nu sunt analizate prevederile proiectului și nu se evidențiază elementele noi, nu se explică modul de încorporare a proiectului în cadrul normativ în vigoare etc.

Informația expusă în notă reprezintă anumite circumstanțe care au determinat elaborarea proiectului, care însă nu sunt suficiente pentru a înțelege efectele scontate după adoptarea și implementarea proiectului.

Prin urmare, se recomandă completarea notei informative cu informații suplimentare potrivit cerințelor art. 30 și anexei nr. 1 din Legea nr. 100/2017.

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*".

Nota informativă nu conține fundamentarea economico-financiară a proiectului, fiind imperioasă complinirea acesteia deoarece implementarea proiectului presupune necesitatea mijloacelor financiare de la bugetul de stat.

Totodată, nota nu face referință dacă promovarea proiectului este corelată cu politicile statului în domeniul bugetar-fiscal. Astfel, potrivit art.131 alin.(4) din Constituție „*Orice propunere legislativă sau amendament care atrage majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern*". În acest sens, Curtea Constituțională în Hotărârea nr. 6 din 13.03.2014 a stabilit că „*legiutorul constituant a urmărit necesitatea obținerii acceptului obligatoriu al Guvernului în privința oricăror propuneri legislative sau amendamente care implică majorarea sau reducerea veniturilor, cheltuielilor sau împrumuturilor*".

I.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.

Potrivit art.30, pct.2 din anexa nr.1 la Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, „*În cazul proiectelor actelor normative ce reglementează activitatea de întreprinzător, suplimentar se descriu concluziile și propunerile înaintate în cadrul studiilor de cercetare, precum se rezultatele analizei ex ante sau ale analizei impactului de reglementare.*

Se prezintă argumentarea, în baza evaluării beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și, după caz, analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv prin prisma respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului".

Conform art.13 al Legii nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, „(1)*Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului, precum și corespunderea actului scopurilor politicii de reglementare și principiilor*

prezentei legi. (2) Actul de analiză a impactului de reglementare este parte integrantă a notei informative a proiectului de act normativ."

În pofida faptului că prevederile proiectului de lege obligă persoanele juridice de drept privat să asigure activitatea organizațiilor de cultură ale persoanelor cu dizabilități, nota informativă nu conține analiza impactului de reglementare.

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 textul proiectului s-au identificat norme a căror exprimare este echivocă și nu permite înțelegerea exactă a sensului. Articolul I și II din proiect instituie beneficii în favoarea organizațiilor de cultură și asociațiilor obștești ale persoanelor cu dizabilități, însă, datorită formulării ambigue a acestora, persistă riscul ca normele să fie declarative, fără a avea finalitate la nivel practic. Orice îndoială cu privire la interpretarea unei norme și la desprinderea ideii promovate de legiuitor datorită redacției necalitative constituie o sursă de conflicte, arbitrar și compromiterea integrității subiecților responsabili de implementare. Analiza factorilor de risc aferenți limbajului proiectului este prezentată la compartimentul III din prezentul Raport.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

Deși în proiect nu au fost identificate norme contradictorii cu prevederile altor acte normative, totuși s-a depistat o neînțelegere referitor la reglementarea subvenționării asociațiilor obștești naționale ale persoanelor cu dizabilități pentru desfășurarea activităților culturale și întreținerea căminelor culturale. Divergența constă în faptul că Legea nr. 86/2020 cu privire la organizațiile necomerciale reglementează sprijinul financiar și finanțarea nerambursabilă de la buget în folosul organizațiilor necomerciale, iar proiectul prevede subvenții de la buget. Respectiv, nu este clar dacă prin proiect se preiau prevederile Legii nr. 86/2020 sau se reglementează un nou tip de ajutor din partea statului pentru asociațiile obștești ale persoanelor cu dizabilități. Detalii în acest sens sunt oferite la compartimentul III din prezentul Raport.

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

Proiectul prescrie o obligație în sarcina autorităților publice centrale și locale, precum și a persoanelor juridice de drept public. Potrivit art. I din proiect, entitățile publice menționate sunt obligate să asigure activitatea organizațiilor culturale obștești pentru persoanele cu dizabilități. În acest context, nu este precizat în ce constă obligația de asigurare a activității organizațiilor și ce

măsurile se cuvin a fi întreprinse pentru a considera obligația ca fiind executată. Analiza detaliată a normelor ce implică riscuri în activitatea entităților publice este expusă la compartimentul III din prezentul Raport.

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. I din proiect.

Art. I. – la articolul 23 din Legea nr. 60/2012 privind incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, Nr.155-159, art. 508/ 17-07-2012), cu modificările ulterioare, alineatul (2), se completează cu lit. e), care va avea următorul cuprins: e) să asigure activitatea organizațiilor culturale obștești pentru persoanele cu dizabilități.

Obiecții:

Urmare a implementării normei citate, art. 23 alin. (2) lit. e) din Legea nr. 60/2012 va avea următorul conținut: „*În vederea asigurării accesului persoanelor cu dizabilități la cultură, sport și turism, autoritățile publice centrale și locale, asociațiile obștești și persoanele juridice de drept public sau de drept privat au obligația să ia următoarele măsuri specifice: e) să asigure activitatea organizațiilor culturale obștești pentru persoanele cu dizabilități*”.

Modalitatea de formulare a normei în cauză oferă posibilități de interpretare extensivă, care ar putea degenera în abordări exagerate. Așadar, nu este clar nici din proiect și nici din nota informativă, care este semnificația măsurii specifice de asigurare a activității organizațiilor de cultură. Incertitudinea acțiunilor care se impun prin proiect este evidențiată de faptul că acțiunile respective sunt obligatorii a fi întreprinse de către o gamă vastă de subiecți: autoritățile publice centrale și locale, asociațiile obștești, persoanele juridice de drept public și de drept privat.

În acest context, spre exemplu, este dificil de evaluat ce acțiuni urmează să întreprindă o persoană juridică de drept privat pentru a asigura activitatea organizațiilor de cultură pentru persoanele cu dizabilități. Nu este clar nivelul de implicare al acestei persoane juridice în activitatea organizațiilor de cultură.

„Asigurarea activității organizațiilor” reprezintă o formulare foarte vagă a unei obligații legale înaintată unei categorii extinse de subiecte de drept. Mai mult decât atât, poate fi valabilă și ideea că obligația legală impusă prin proiect antrenează și anumite drepturi asupra organizațiilor culturale obștești. Subiectul care este obligat prin lege să asigure activitatea organizațiilor culturale obștești se poate considera îndreptățit de a se impune unor organizații conform propriilor convingeri.

Prin urmare, norma analizată este de natură să genereze riscuri de corupție datorită formulării ambigue și lipsei de previzibilitate. Textul neclar al proiectului poate determina interpretări abuzive, o practică neuniformă de aplicare și un raport incert dintre subiecții vizați de proiect și organizațiile culturale obștești.

Într-o altă ordine de idei, se remarcă utilizarea în proiect a sintagmei „organizație culturală obștească”, însă în Legea culturii nr. 413/1999 se definește și utilizează expresia „organizație de cultură”, ceea ce impune unificarea terminologiei juridice pentru a preveni incoerențele legislative.

Recomandări:

La art. I din proiect se recomandă precizarea acțiunilor obligatorii necesare și suficiente pentru îndeplinirea măsurii specifice de asigurare a activității organizațiilor de cultură ale persoanelor cu dizabilități.

De asemenea, se recomandă substituirea cuvintelor „organizațiilor culturale obștești pentru persoanele cu dizabilități” cu „organizațiilor de cultură ale persoanelor cu dizabilități”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Norme irealizabile
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

- 2 -

Art. II din proiect.

Art. II.- Art. 22 din Legea culturii nr.413/1999 (Monitorul Oficial Nr. 83-86 art.401), cu modificările ulterioare, se completează cu alineatul (5), care va avea următorul cuprins:

(5) asociațiile obștești naționale ale persoanelor cu dizabilități beneficiază de subvenții de la bugetul de stat pentru desfășurarea activităților culturale și întreținerea căminelor culturale.

Obiecții:

În conformitate cu art. 5 alin. (4) și (6) din Legea nr. 86/2020 cu privire la organizațiile necomerciale, „(4) Statul acordă organizațiilor necomerciale sprijin financiar și material pentru dezvoltarea organizațională a acestora și implementarea proiectelor conform priorităților stabilite pentru fiecare domeniu de dezvoltare. Resurse alocate în acest scop sunt prevăzute în bugetul de stat și în bugetele unităților administrativ-teritoriale. (6) Sprijinul financiar acordat de stat se realizează în principal prin finanțare nerambursabilă, contractare de lucrări și servicii sau prin finanțare cu destinație specială, inclusiv comandă socială. Sprijinul material acordat de stat se realizează în principal prin oferirea gratuită sau în condiții preferențiale a dreptului de a folosi proprietatea publică”. Prin urmare, se atestă că deja este reglementată susținerea statutului și a unităților administrativ-teritoriale față de organizațiile necomerciale prin acordarea sprijinului financiar și material.

În acest sens, nu este clară intenția de reglementare a proiectului prin invocarea „subvențiilor de la bugetul de stat”: fie se prevede un nou tip de ajutor, fie se preia și se adaptează garanția de la art. 5 din Legea nr. 86/2020. Așadar, nu este explicit dacă subvenția reglementată de proiect vizează un nou tip de ajutor din partea statului în beneficiul asociațiilor obștești sau reprezintă nu altceva decât transpunerea prevederilor art. 5 din Legea nr. 86/2020.

Dublarea prevederilor proiectului cu art. 5 din Legea nr. 86/2020 este datorată faptului că proiectul recurge la noțiunea de „subvenție”, iar Legea nr. 86/2020 - „sprijin financiar” și „finanțare nerambursabilă”. Această situație poate crea impresia că este vorba de unul și același ajutor din partea statului. Dintr-un alt punct de vedere, poate fi valabilă și interpretarea potrivit căreia proiectul și Legea nr. 86/2020 stabilesc categorii de ajutoare cu regim juridic diferit, iar asociațiile obștești ale persoanelor cu dizabilități pot beneficia de ambele.

Prin urmare, norma analizată nu este suficient de exactă și clară pentru a permite o aplicare uniformă și corectă. Responsabilii de implementarea proiectului vor putea aplica normele în interpretarea preferată și convenabilă în dependență propriile interese sau influențele corupte consimțite.

Recomandări:

Se recomandă modificarea art. II din proiect astfel încât să fie prevăzut cu certitudine dacă „subvenția de la bugetul de stat” reprezintă același sprijin financiar reglementat la art. 5 din Legea nr. 86/2020 cu privire la organizațiile necomerciale sau constituie o categorie distinctă de sprijin a statului în beneficiul asociațiilor obștești ale persoanelor cu dizabilități. În acest sens, fie urmează unificarea terminologică a proiectului cu art. 5 din Legea nr. 86/2020, fie urmează completarea art. II cu dispoziții suplimentare care să reglementeze regimul juridic al subvenției de la bugetul de stat în beneficiul asociațiilor obștești naționale pentru desfășurarea activităților culturale și întreținerea căminelor culturale.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Norme irealizabile
- Utilizarea neuniformă a termenilor
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

IV. Concluzia expertizei

Prin proiect se propune modificarea Legii privind incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități și a Legii culturii. În acest sens, se prescrie autorităților publice centrale și locale, asociațiilor obștești și persoanelor juridice de drept public și de drept privat să asigure activitatea organizațiilor culturale obștești pentru persoanele cu dizabilități. Totodată, se prevede că asociațiile obștești naționale ale persoanelor cu dizabilități beneficiază de subvenții de la bugetul de stat pentru desfășurarea activităților culturale și întreținerea căminelor culturale.

Proiectul conține factori de risc de natură să genereze riscuri de corupție. Norma care obligă autoritățile publice centrale și locale, asociațiile obștești și persoanele juridice de drept public și de drept privat să asigure activitatea organizațiilor de cultură ale persoanelor cu dizabilități este incertă și interpretabilă, fiind lipsită de previzibilitate. De asemenea, norma prin care se declară că asociațiile obștești naționale ale persoanelor cu dizabilități beneficiază de subvenții de la bugetul de stat pentru desfășurarea activităților culturale și întreținerea căminelor culturale este confuză, nefiind clar regimul juridic al subvenției în cauză.

Nota informativă este elaborată cu eludarea exigențelor art. 30 și anexei nr. 1 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, lipsește fundamentarea economico-financiară a proiectului și analiza impactului de reglementare.

În concluzie, autorul urmează să completeze nota informativă și să redacteze proiectul prin prisma aspectelor și recomandărilor expuse în prezentul Raport de expertiză anticorupție.

12.05.2021



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Ilie Creciun, Inspector principal

