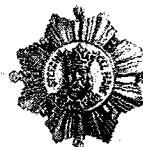




CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



PR. 196/08.06.18
CPS

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

Nr. 06/2-3436 din 15.06 2018
La nr. 196 din 08 iunie 2018

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

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

Director

Bogdan ZUMBREANU



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO18/5122 din 15.06.2018

la proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea nr.290/16.12.2016; Legea nr.156/14.10.1998)

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 Guvernul RM, iar autor nemijlocit este Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, 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."*

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*”.

Anunțul privind organizarea consultărilor publice, textul proiectului și nota informativă au fost plasate pe pagina web www.particip.gov.md, la data de 24 mai 2018, 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 data de 30 mai 2018, respectiv nu a fost asigurat termenul de 10 zile lucrătoare pentru recepționarea propunerilor și/sau obiecțiilor.

Prin urmare, având în vedere că nu s-a asigurat termenul de 10 zile lucrătoare pentru prezentarea recomandărilor pe marginea proiectului, se constată nerespectarea tuturor rigorilor de transparență decizională.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative „*Scopul elaborării prezentului proiect de act legislativ constă în acordarea dreptului de reexaminarea pensiei, persoanelor care activează sau a activat în câmpul muncii după realizarea dreptului la pensie pentru limita de vârstă, cu condiția că pensia calculată în condițiile Legii privind sistemul public de pensii este mai mare decât pensia aflată în plată.*”

Obiectivul acestui proiect constă în asigurarea respectării principiilor fundamentale care stau la baza funcționării sistemului public de asigurări sociale - principiul contributivității și egalității. [...]”.

Analizând normele elaborate se constată că prevederile proiectului corespund parțial scopului declarat de către autor în nota informativă. Normele vin să asigure o egalitate între beneficiarii de pensii pentru limită de vârstă, în ceea ce privește dreptul la reexaminarea pensiei. Totodată, unele prevederi (a se vedea - Art.II pct.1 din proiect) limitează dreptul cetățenilor de a-și reexamina pensia mai frecvent, decât o singură dată, comparativ cu actuala reglementare care garantează dreptul de reexaminare cu o frecvență de odată la 2 ani, cu condiția că pensia calculată este mai mare decât cea aflată în plată.

În acest sens, nu putem afirma că întregul text propus garantează principiul contributivității, pentru toate categoriile de pensionari.



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

Proiectul promovează interesele persoanelor fizice care au continuat sau continuă să activeze în câmpul muncii după stabilirea pensiei, în special a categoriilor de persoane ce și-au stabilit pensia până la 1999 și după 1999, de a dispune de dreptul la reexaminare. Totodată, prin limitarea dreptului de reexaminare la o singură dată, se afectează interesele persoanelor ce s-au pensionat dar continuă să activeze și în prezent, de a dispune de dreptul la reexaminarea pensiei, mai frecvent decât o singură dată.

Concomitent, proiectul promovează interesele statului de a-și eșalona procesul de recalculare a pensiilor pentru a putea realiza angajamentele asumate în sistemul de pensionare.

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."*

Cu referire la datele prezentate în nota informativă anexată, menționăm că argumentele prezentate respectă rigorile stipulate la art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, autorul specificând necesitatea elaborării normelor, scopul propus și principalele prevederi ale proiectului.

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"*.

În acest sens, constatăm că implementarea proiectului va presupune cheltuieli financiare și autorul stabilește expres acest fapt în cadrul notei informative: *"Cheltuielile economico-financiare necesare implementării amendamentelor propuse prin proiectul de lege se anexează"*. Totodată, autorul a prezentat unele calcule estimative ce ar demonstra disponibilitatea fondului de pensii de a asigura realizarea angajamentelor propuse prin proiect pentru următorii anii.

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; [...]"

Astfel, conținutul proiectului este expus în limbă simplă, clară și concisă, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.19 din Legea nr.780/2001 privind actele legislative.

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

Prin proiect nu se reglementează activitatea unor agenți publici sau a unor entități publice. Însă, normele propuse stabilesc indirect competențe pentru Casa Națională de Asigurări Sociale privind reexaminarea pensiei.

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului nu aduc atingere directă drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Însă, unele norme din proiect limitează dreptul persoanelor care își stabilesc pensia pentru limita de vârstă dar continuă să activeze în câmpul muncii și să contribuie la fondul de pensii, de reexaminare a pensiei mai frecvent, decât o singură dată din momentul stabilirii pensiei sus-citate.

În acest sens, Constituția Republicii Moldova stipulează la art.47 că „(1) Statul este obligat să ia măsuri pentru ca orice om să aibă un nivel de trai decent, care să-i asigure sănătatea și bunăstarea, lui și familiei lui, cuprinzând hrana, îmbrăcămintea, locuința, îngrijirea medicală, precum și serviciile sociale necesare. (2) Cetățenii au dreptul la asigurare în caz de: șomaj, boală, invaliditate, văduvie, bătrânețe sau în celelalte cazuri de pierdere a mijloacelor de subsistență, în urma unor împrejurări independente de voința lor.".

III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

Art.II pct.1 potrivit proiectului

1. alineatul (4¹) va avea următorul cuprins:

(4¹) Pensionarii care activează sau au activat în câmpul muncii după realizarea dreptului la pensie pentru limită de vîrstă pot solicita numai o singură dată reexaminarea pensiei, în conformitate cu prezenta lege, cu condiția că cuantumul pensiei reexaminată este mai mare decît cea aflată în plată.

Obiecții:

Analizând norma propusă și cele în vigoare, se constată o discrepanță între cele propuse vis-a-vis de dreptul la reexaminare. Astfel, conform normei în vigoare „Pensionarii care activează sau au activat în câmpul muncii după realizarea dreptului la pensie pentru limită de vîrstă în condițiile prezentei legi pot solicita reexaminarea pensiei nu mai des decît o dată la doi ani, cu condiția că pensia calculată conform formulelor din anexe, părți integrante ale prezentei legi, este mai mare decît pensia aflată în plată”. Prin proiect, se propune excluderea unei frecvențe în reexaminarea pensiei și stabilirea dreptului persoanelor de a solicita reexaminare doar o singură dată, ceea ce afectează direct interesul legal a categoriilor de persoane care au ieșit la pensie dar continuă să activeze și să contribuie în fondul social.

Prin urmare, argumentul invocat în nota informativă precum că „modificările sunt înaintate în vederea respectării principiilor fundamentale care stau la baza funcționării sistemului public de asigurări sociale [...] - principiul contributivității - conform căruia drepturile de asigurări sociale se cuvin pe temeiul contribuțiilor de asigurări sociale plătite” nu este în totalitate viabil proiectului, acesta limitând drepturile contribuabililor de a-și reexamina pensia în mod repetat, pentru perioada în care a activat în calitate de angajat și a contribuit la fondul de pensie.

În acest sens, Constituția Republicii Moldova prevede la art.47 că „Statul este obligat să ia măsuri pentru ca orice om să aibă un nivel de trai decent, care să-i asigure sănătatea și bunăstarea, lui și familiei lui, cuprinzând hrana, îmbrăcămintea, locuința, îngrijirea medicală, precum și serviciile sociale necesare.”.

Astfel, norma propusă se prezintă ca fiind o cerință excesivă în raport cu subiecții sus-vizați pentru exercitarea drepturilor sociale.

Recomandări:

Revizuirea normei propuse, sub aspectul garantării dreptului persoanelor care activează sau au activat în câmpul muncii după realizarea dreptului la pensie pentru limită de vîrstă, de reexaminare a pensiei mai frecvent decît o singură dată. Considerăm că stabilirea unei consecutivități (similar cum este în prezent) este în beneficiul contribuabililor.

Factori de risc:

- Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor/Obligații excesive
- Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul de lege supus expertizei anticorupției a fost elaborat de către Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale în scopul acordării dreptului de reexaminare a pensiei, persoanelor care au activat în câmpul muncii după realizarea dreptului la pensie pentru limita de vârstă (în special cei ce au activat în trecut - perioada 1999-2017).

Autorul nu a respectat toate cerințele legale privind asigurarea transparenței în procesul decizional. Totodată, se recomandă autorului completarea notei informative cu argumente suplimentare (de exemplu: practicile altor state) în materie de reexaminarea pensiei.

În proiect se constată prevederi care limitează dreptul persoanelor, care își stabilesc pensia pentru limita de vârstă dar continuă să activeze, de reexaminare a pensiei mai frecvent, decât o singură dată din momentul stabilirii pensiei.

Evaluarea prevederilor proiectului prin prisma obiecțiilor și recomandărilor înaintate în prezentul raport de expertiză anticorupție.

15.06.2018

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Cristina DIACENCO, Inspector principal

