

08 Februarie 2007, nr. 164

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea și completarea Legii privind pensiile de asigurări sociale de stat, Legea privind statutul deputatului în Parlament

(înregistrat în Parlament cu numărul 242 din 19 Ianuarie 2007)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii pentru modificarea și completarea Legii privind pensiile de asigurări sociale de stat, Legea privind statutul deputatului în Parlament.

Evaluarea generală

1. Autor al inițiativei legislative este Președintele RM, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.

2. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001. Remarcăm că modificarea Legii nr.156-XIV din 14 octombrie 1998 privind pensiile de asigurări sociale de stat este prevăzută în Programul legislativ, adoptat prin HP nr.300-XVI din 24.11.2005 în p.33 ale secțiunii II "Lista actelor legislative care urmează a fi revizuite în scopul asigurării compatibilității acestora cu reglementările acquis-ului comunitar", precum și în Planul de acțiuni pentru realizarea Programului de activitate a Guvernului pe anii 2005-2009 adoptat prin HG nr.790 din 01.08.2005 în p.277. Cu toate acestea, prevederile menționate ale Programului legislativ și ale Programului de activitate a Guvernului nu țin de domeniul propus a fi modificat de proiectul supus expertizei.

Elaborarea proiectului de lege nu a fost planificată nici în Planul de acțiuni pentru realizarea Strategiei naționale de prevenire și combatere a corupției (HP nr.421-XV din 16.12.2004) sau Planul național de acțiuni în domeniul drepturilor omului pentru anii 2004-2008 (HP nr.415-XV din 24.10.2003).

3. Scopul promovării proiectului. Scopul actului este de a modifica cercul subiecților care au activat în Parlament, inclusiv Sovietul Suprem, care se bucură de:

3.1. Pensii în condițiile art.43 al Legii nr.156-XIV din 14 octombrie 1998 privind pensiile de asigurări sociale de stat:

Beneficiarii prevăzuți de legea curentă:
prevăzuți de proiect:

Beneficiarii

- | | |
|---|---------------|
| a) asiguratul care a activat cel puțin 2 ani în calitate de deputat în Parlament;
care a activat cel puțin 2 ani în calitate de deputat în Parlament; | a) asiguratul |
| b) asiguratul care a deținut funcții remunerate în Parlamentul de legislatura a XII-a;
care a activat cel puțin 2 ani în calitate de deputat în Sovietul Suprem
de legislatura a XII-a; | b) asiguratul |
| c) asiguratul care a deținut funcții remunerate în Sovietul Suprem al R.S.S. Moldovenești.
care a deținut funcții remunerate în Sovietul Suprem al R.S.S. Moldovenești. | c) asiguratul |

Observăm că proiectul intenționează lărgirea categoriei subiecților indicați la lit. b) de mai sus de la

asigurați care au "deținut funcții remunerate în Parlamentul de legislatură a XII-a" la asigurați care au "activat în calitate de deputat în Sovietul Suprem de legislatură a XII-a". În acest sens, menționăm că potrivit art.28 alineatul trei al Legii Nr.404-XII din 11.12.90 cu privire la statutul deputaților poporului în Republica Moldova, abrogată prin Legea nr.39-XIII din 07.04.1994, funcții remunerate erau deținute doar de anumiți deputați, care erau "degrevați de obligațiile de producție sau de serviciu și transferați la lucru în organele Sovietului Suprem al R.S.S. Moldova". În rest, deputați se întruneau doar cu ocazia sesiunilor Sovietului, fiind degrevați temporar de atribuțiile de la locul de muncă pe perioada sesiunilor (nu pe întreaga durată a mandatului de deputat), și primeau salariul la locul de muncă de bază.

3.2. Beneficii acordate Președintelui Parlamentului prin art.29/1 al Legii nr.39-XIII din 7 aprilie 1994 despre statutul deputatului în Parlament.

Beneficiarii prevăzuți de legea curentă:
prevăzuți de proiect:

Beneficiarii

a) deputații în Parlamentul de legislatură a XII-a care au ocupat funcții remunerate;
Parlamentul de legislatură a XII-a;

a) deputații în

b) deputații în Parlamentul de legislatură a XIII-a;
Parlamentul de legislatură a XIII-a;

b) deputații în

-

c) deputații în

Sovietul Suprem al R.S.S. Moldovenești de legislatură a XII-a;

c) deputații care au ocupat funcții de conducere remunerate în Sovietul Suprem

d) deputații

care au ocupat funcții de conducere remunerate în Sovietul Suprem al R.S.S. Moldovenești de legislaturile anterioare.

al R.S.S. Moldovenești.

Remarcăm că proiectul urmărește să lărgescă cercul subiecților care se bucură de aceleași beneficii ca și Președintele Parlamentului, astfel încât să se aplice în particular tuturor deputaților care au activat în Sovietul Suprem de legislatură a XII, și nu doar celor care au ocupat funcții de conducere.

Potrivit autorilor notei informative a proiectului de lege supus expertizei "este necesară stabilirea unor condiții unice de pensionare pentru deputații în Parlament, indiferent de legislatură", având în vedere "importanța activității în calitate de deputat în Parlament, în special a rolului de care l-au avut deputații în Parlamentul de legislatură a XII-a, inclusiv în Sovietul Suprem al R.S.S. Moldovenești de legislatură a XII-a".

Fundamentarea proiectului

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei este plasată pe site-ul Parlamentului.

Considerăm că în acest fel Parlamentul respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă

6. Suficiența argumentării. Nota informativă nu conține o argumentare suficientă care ar explica necesitatea introducerii completărilor și modificărilor propuse de proiect. Nota oferă o lămurire foarte vagă a scopului și nu explică în ce mod se vor produce schimbări în reglementarea actuală în cazul adoptării proiectului.

Nota invoca necesitatea de "realizare a unei politici unice în asigurarea cu pensii a deputaților în Parlament, indiferent de legislatură", afirmând că astfel va fi constituită "înalta apreciere din partea statului a aportului deputaților în Parlamentul de legislatură a XII-a la adoptarea Declarației de Independență a Republicii Moldova și la crearea și consolidarea statului nostru". Nu este clar în ce mod se demonstrează aprecierea aportului deputaților în Parlamentul de legislatură a XII-a la adoptarea Declarației de Independență, prin includerea la categoria de beneficiari și a persoanelor care au activat în Sovietul Suprem de legislaturile anterioare, după cum prevede textul proiectului și cel al notei informative.

7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Potrivit lit. c) a

articolului 20 al Legii 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să includă referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză. Cu toate acestea, nota informativă nu face nici o referință la compatibilitatea reglementărilor propuse de proiect cu legislația comunitară sau cu alte standarde internaționale de tratament al deputaților și a altor persoane care ocupă funcții remunerate sau de conducere în Parlament.

8. Fundamentarea economico-financiară. Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”. Potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

Proiectul de lege tratează drepturi pecuniare ale deputaților și ale persoanelor care au deținut funcții remunerate în Sovietul Suprem al R.S.S. Moldovenești. Proiectul intenționează să lărgescă cercul persoanelor care se bucură de stabilirea pensiei conform regulilor aplicabile deputaților (a se vedea p.3.1 de mai sus), precum și a persoanelor care se bucură de beneficii costisitoare, cum ar fi tratamente balneoclimaterice gratuite, înlesniri la plata serviciilor comunale, etc. la un număr necunoscut de persoane (a se vedea p.3.2. de mai sus). Cu toate acestea, nota informativă nu conține referințe în vederea fundamentării financiar-economice a proiectului, nu indică numărul nou de subiecți vizați de reglementările proiectului și nu se indică în ce volum urmează să se modifice bugetul Parlamentului din contul căruia, conform art.32 al Legii nr.39-XIII despre statutul deputatului în Parlament, urmează a fi acoperite cheltuielile prevăzute de legea respectivă.

Evaluarea de fond a coruptibilității

9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Prin art. I, proiectul creează condiții avantajoase de pensionare pentru toți deputații din Sovietul Suprem din legislatura a XII-a, nu doar pentru acei deputați care au deținut funcții remunerate (a se vedea p.3.1. de mai sus).

Prin art. II p.1, proiectul avizat creează beneficii directe pentru categoria persoanelor care au avut calitatea de deputat în Sovietul Suprem al R.S.S. Moldovenești de legislatura a XII-a, pe cînd potrivit reglementării în vigoare de aceste beneficii se bucură doar deputații care au ocupat funcții de conducere în Sovietul Suprem al R.S.S. Moldovenești (a se vedea p.3.2. de mai sus). Această măsură trezește îngrijorări, deoarece beneficii precum tratamente balneoclimaterice gratuite, înlesniri la plata serviciilor comunale, pașaport diplomatic etc. se aplică categoriei nominalizate în condițiile art.29/1, adică nu doar în caz de expirare a mandatului deputaților respectivi, dar și în cazurile de demisie sau de imposibilitate definitivă de exercitare a atribuțiilor.

10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Aplicarea proiectului nu este susceptibilă de a aduce prejudicii directe anumitor categorii de persoane. Cu toate acestea, promovarea proiectului ar putea aduce prejudicii interesului public general, în cazul în care cheltuielile de implementare vor fi exagerate, fapt care însă nu poate fi susținut cu certitudine în lipsa unei fundamentări financiar-economice a proiectului care ar face cunoscut cuantumul acestor cheltuieli.

11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile proiectului nu sînt concurente cu alte prevederi ale legislației.

Cu toate acestea, menționăm frecvența operării acestor modificări și completări, deoarece articolele propuse de proiect pentru modificare și completare se atribuie la norme care au o frecvență sporită de schimbare.

10.1. Art. I al proiectului - art.43 al Legii nr.156-XIV din 14 octombrie 1998 privind pensiile de asigurări sociale de stat. Art.43 face parte din Capitolul VI al Legii date, capitol care a fost introdus în iulie 2003 ulterior adoptării legii integrale, iar redacția sa a fost integral revizuită peste un an, în iulie 2004. Astfel, adoptarea proiectului va prilejui cea de a 3-a schimbare a normei respective.

10.2. Art. II p.1 al proiectului - art.29 al Legii nr. 39-XIII din 7 aprilie 1994 despre statutul deputatului în Parlament. Art.29 a mai fost supus diverselor modificări / completări / redactări de 5 ori, în anii 1997, 1998, 1999 (de 2 ori la un interval de 5 luni), 2000, a fost exclus 1 dată în 2004. Proiectul propune

reintroducerea acestui articol referitor la dreptul la pensie a anumitor categorii de deputați și persoane care au deținut funcții remunerate în Parlament, iar adoptarea lui va însemna cea de a 6-a schimbare a textului acestui articol.

10.3. Art. II p.2 al proiectului - art.29/2 al Legii nr. 39-XIII din 7 aprilie 1994 despre statutul deputatului în Parlament. Art.29/2 a fost introdus în decembrie 2004 ulterior adoptării legii integrale și a mai fost modificată o dată în anul 2003. Adoptarea proiectului va introduce cea de a 3-a schimbare.

12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Formulările conținute în proiect sînt suficient de clare și concise, exprimările întrunind rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic, respectă regulile de ortografie și punctuație.

13. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul avizat se referă la competența Parlamentului RM de a suporta cheltuielile beneficiilor menționate pentru o categorie suplimentară de persoane. Deoarece prevederile proiectului nu acordă marje discreționare în realizarea acestor atribuții, considerăm că din acest punct de vedere proiectul nu prezintă elemente de coruptibilitate.

14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art. I. al proiectului, art.43 alin.(1) al Legii nr.156-XIV din 14 octombrie 1998 privind pensiile de asigurări sociale de stat	Se propune formularea: "Asiguratul care a activat cel puțin 2 ani în calitate de deputat în Parlament, inclusiv în Sovietul Suprem al R.S.S. Moldovenești de legislatura a XII-a, sau a <i>deținut funcții remunerate în Sovietul Suprem al R.S.S. Moldovenești de legislaturile anterioare</i> "	Formularea "care a deținut funcții remunerate" este ambiguă. Nu este clar dacă aplicabilitatea ei se extinde doar la deputați sau și la alte categorii de personal.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Explicarea sau specificarea expresă a persoanelor care se atribuie la această categorie.
2	Art. II. al proiectului, art.29 al Legii nr. 39-XIII din 7 aprilie 1994 despre statutul deputatului în Parlament	Se propune formularea: "Persoana care a activat în calitate de deputat în Parlament, inclusiv în Sovietul Suprem al R.S.S. Moldovenești de legislatura a XII-a, sau a <i>deținut funcții remunerate în Sovietul Suprem al R.S.S. Moldovenești de legislaturile anterioare</i> are dreptul la pensie în condițiile articolului 43 din Legea nr.156-XIV din 14 octombrie 1998 privind pensiile de asigurări sociale de stat."	A se vedea obiecția precedentă referitoare la formularea " <i>care a deținut funcții remunerate</i> ".	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	A se vedea recomandarea făcută în tabelul precedent referitoare la formularea " <i>care a deținut funcții remunerate</i> ".
3	Art. II. al proiectului, art.29/2 al Legii nr. 39-XIII din 7 aprilie 1994 despre statutul deputatului în Parlament	Extinde prevederile art.29/1 (referitor la beneficiile de care se bucură fostul Președinte al Parlamentului) la toți deputații din Sovietul Suprem de legislatura a XII-a și la <i>persoanelor care au ocupat funcții de conducere</i>	Formularea " <i>persoanelor care au ocupat funcții de conducere remunerate</i> " este o categorie ambiguă. Nu este clar dacă ea se referă doar la Președintele Sovietului Suprem sau/și la adjuncții lui, și/sau la persoane care au avut calitatea de șef al subdiviziunilor Sovietului Suprem.	Coruptibilitate Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Explicarea sau specificarea expresă a persoanelor care se atribuie la această categorie.

Concluzii

Scopul urmărit de proiect este lărgirea cercului de persoane care se bucură de stabilirea pensiei în condițiile aplicabile deputaților și de beneficiile aplicabile Președintelui Parlamentului, pentru a include toți deputații Sovietului Suprem de legislatura a XII, și nu doar cei care au ocupat funcții remunerate și/sau de conducere. În opinia noastră, modificările și completările propuse nu sunt susținute de o justificare suficientă, inclusiv economico-financiară, iar în condițiile austerității bugetului public asemenea măsuri pot fi considerate lipsite de raționalitate și proporționalitate în raport cu alte categorii care de asemenea au merite deosebite (cum ar fi veteranii de război) în stabilirea și consolidarea statalității Republicii Moldova.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției