

13 Aprilie 2007, nr. 203

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru completarea art. 29 al Legii serviciului public

(înregistrat în Parlament cu numărul 1179 din 22 Martie 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 completarea art. 29 al Legii serviciului public.

Evaluarea generală

- 1. Autor al inițiativei legislative** este un grup de deputați în Parlament, 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.
- 3. Scopul promovării proiectului.** Proiectul propune includerea în vechimea în muncă în serviciul public a perioadelor de activitate în organele publice, care au funcționat pe teritoriul U.R.S.S.

Potrivit autorilor proiectului, "scopul acestui proiect de lege este restabilirea echității sociale la calcularea vechimii în muncă în serviciul public a persoanelor cu statut de funcționar public în Republica Moldova, care au activat și în organele publice din fostele republici ale U.R.S.S."

Cu toate acestea, observăm o necorespondere clară dintre scopul anunțat de autori în nota informativă cu eventualul domeniu de aplicare a prevederilor proiectului, deoarece în nota informativă autorii se referă la "persoanele cu statut de funcționar public", iar în proiect - la persoanele care au desfășurat "activitate în funcții de conducător și specialiști în organele publice". Considerăm categoria de "conducător și specialiști în organele publice" mai îngustă decât categoria de "funcționar public", iar scopul menționat de autori în nota informativă - fictiv.

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.** Argumentarea prezentată în nota informativă este întemeiată. Cu toate acestea, remarcăm că argumentarea se întemeiază pe un singur exemplu adus de autori - soțiile militarilor, colaboratorilor organelor afacerilor interne etc. - deși formularea propusă de proiect este susceptibilă de a include o categorie mult mai largă de subiecți.

În acest sens, nota informativă menționează: "Astfel, se exemplifică cazurile soțiilor militarilor,

colaboratorilor organelor afacerilor interne, precum și ale altor categorii de persoane, care au fost impuse să locuiască și să activeze în diferite republici ale U.R.S.S. din motive obiective, inclusiv datorită faptului că soții acestora erau chemați să satisfacă serviciul pe întreg teritoriul U.R.S.S. După ce Republica Moldova a fost declarată independentă și s-a creat Armata Națională a Republicii Moldova, o parte din militari au fost rechemați în Armata Națională a Republicii Moldova, cu ei revenind acasă și soțiile acestora. Ca rezultat, militarilor li se include în vechimea în muncă în serviciu toată perioada satisfacerii serviciului atât în fosta U.R.S.S., cât și în Armata Națională a Republicii Moldova, pe când soțiilor acestora perioada de activitate în organele publice din fostele republici ale U.R.S.S. nu li se includ în vechimea muncii în serviciul public, acestea fiind defavorizate".

Considerăm că formularea proiectului privitoare la persoanele care au activat "în funcții de conducător și specialiști în organele publice, care au funcționat pe teritoriul U.R.S.S." depășește exemplul "soțiilor militarilor" și "soțiilor altor categorii de persoane" aduse de autorii notei informative, motiv din care argumentarea adusă de autori în nota informativă nu este suficientă.

Mai mult decât atât, credem că deoarece actele de evidență a activității în serviciul public desfășurat în alte foste republici ale U.R.S.S. și dovezile de achitare a contribuțiilor de asigurări sociale se află oricum pe teritoriul țării respective și nu în Republica Moldova, includerea perioadelor de activitate în funcții de conducător și specialiști în organele publice, care au funcționat pe teritoriul U.R.S.S. în vechimea în muncă în serviciul public poate fi făcută doar în baza acordurilor internaționale, conform prevederilor art.9 al Legii privind sistemul public de asigurări sociale, Nr.489-XIV din 08.07.1999.

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.

Asemenea referințe lipsesc, deși potrivit art.9 al Legii privind sistemul public de asigurări sociale, nr.489-XIV din 08.07.1999, stabilirea stagiului de cotizare cu includerea perioadelor în care persoana a plătit contribuții de asigurări sociale în sistemul public din altă țară, reprezintă un domeniu de reglementare și înțelegere dintre state în condițiile stabilite prin acordurile sau convențiile internaționale la care Republica Moldova este parte.

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.

Fundamentarea financiar-economică lipsește, deși implementarea proiectului va atrage cheltuieli din bugetul asigurărilor sociale. Potrivit art.20 al Legii nr.780-XV privind actele legislative "concomitent cu elaborarea proiectului de act legislativ, grupul de lucru întocmește o notă informativă care include ... lit. d) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură.". Constatăm nerespectarea acestei prevederi la elaborarea proiectului și o considerăm un risc de coruptibilitate care periclitează legalitatea procesului de promovare a proiectului.

Evaluarea de fond a coruptibilității

9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Proiectul promovează interesele persoanelor care au activat în serviciul public "în calitate de conducător și specialiști" pe teritoriul altor foste republici din cadrul U.R.S.S., care au atins vârsta de pensionare și care, la moment, locuiesc pe teritoriul Republicii Moldova. Nu este clar de ce autorii proiectului au ales aceste două categorii de conducător și de specialist, cu ignorarea altor funcții din serviciul public - consultant, consilier, ajutor, expert, referent, etc., deși în nota informativă menționează că scopul proiectului "este restabilirea echității sociale la calcularea vechimii în muncă în serviciul public a persoanelor cu statut de funcționar public". Prin urmare, considerăm că proiectul promovează interesele de grup ale unui cerc limitat de persoane.

10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Din textul proiectului nu rezultă prejudicierea anumitor categorii de persoane, deși promovarea intereselor/beneficiilor de grup din contul banilor publici reprezintă

un prejudiciu adus interesului public.

11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile proiectului contravin Legii privind sistemul public de asigurări sociale, nr.489-XIV din 08.07.1999. Art.9 al acestei legi reglementează asigurările sociale în condițiile acordurilor și convențiilor internaționale și stabilește: "Constituie stagiu de cotizare perioadele în care persoana a plătit contribuții de asigurări sociale în sistemul public din Republica Moldova, precum și din altă țară, în condițiile stabilite prin acordurile sau convențiile internaționale la care Republica Moldova este parte." (alin.(1)). Astfel, drepturile de asigurări sociale convenite se transferă, în condițiile reglementate prin acordurile și convențiile internaționale la care Republica Moldova este parte, în țara în care asiguratul își stabilește domiciliul sau reședința (alin.(2)).

12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Formularea prevederilor proiectului conține carențe de ordin lingvistic, de exemplu, referința făcută la funcțiile de "conducător" (la singular) și "specialiști" (la plural).

13. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul nu propune expres intervenții în acest sens. Cu toate acestea, nu putem remarca că implementarea proiectului va genera anumite riscuri de coruptibilitate. Completarea art.29 al Legii serviciului public nr.443-XIII din 4 mai 1995, după cum propune proiectul suspus expertizei, va implica schimbări în activitatea structurilor Casei Naționale de Asigurări Sociale (CNAS), în vederea includerii perioadelor de activitate în serviciul public "în calitate de conducător și specialiști" pe teritoriul altor foste republici din cadrul U.R.S.S. În lipsa:

- * unui mecanism de aducere a dovezilor corespunzătoare,
- * posibilităților facilitate de contactare a structurilor ce au succedat foștii angajatori din republicile respective,
- * clarității cu privire la noțiunile de "conducător și specialiști în organele publice",
- * acordurilor interstatale în acest domeniu, vor apărea ambiguități susceptibile să genereze coruperea funcționarilor CNAS, falsuri etc.

14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

| | Articol | Text | Obiecția | Elemente de coruptibilitate și alte riscuri | Recomandarea |
|---|--|---|---|--|---|
| 1 | Articol unic. - art.29 alin.(3) al Legii serviciului public nr.443-XIII din 4 mai 1995 | Sînt asimilate vechimei în muncă în serviciul public ... perioadele de activitate în funcții de conducător și specialiști în organele publice, care au funcționat pe teritoriul U.R.S.S. | Prevederea propusă de proiect intră în contradicție cu Legea privind sistemul public de asigurări sociale (a se vedea p.10 al raportului). Promovarea acestei prevederi va genera dificultăți de implementare pe motivul lipsei procedurilor de rigoare (a se vedea p.12 a raportului). Formularea "în funcții de conducător și de specialiști" este discriminatorie, deoarece nu include toate funcțiile publice din cadrul serviciului public. Această formulare este și ambiguă, deoarece funcțiile respective nu sunt definite în Legea serviciului public (art.1 definește noțiunea de "funcționar public"). Formularea "organ public" nu are coerență terminologică în cadrul Legii serviciului public, deoarece ea folosește expresia "autorități publice" și face referințe la organe specifice din cadrul autorităților publice. | Coruptibilitate Concurența normelor de drept Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive | Completarea proiectului cu prevederi referitoare la implementarea acestei prevederi, în care să se facă referință la acorduri și convenții internaționale, potrivit art.9 al Legii privind sistemul public de asigurări sociale, Nr.489-XIV din 08.07.1999, și completarea fundamentării proiectului pentru a reflecta cercul real de subiecți vizați de proiect sau modificare proiectului pentru a reflecta intențiile autorilor, după cum sunt expuse în nota informativă, sau excluderea prevederii propuse de proiect. |

Concluzii

În concluzie, considerăm proiectul supus expertizei afectat de riscuri de coruptibilitate determinate de:

- * promovarea aleatorie a intereselor doar a anumitor funcționari (conducători și specialiști);
- * lipsa fundamentării suficiente a proiectului;
- * lipsa fundamentării economico-financiare a proiectului;
- * coliziunea cu normele legislației în vigoare;
- * formularea ambiguă utilizată în textul proiectului
- * lipsa mecanismului cert de aplicare a prevederilor proiectului, care, la rândul său, determină lipsa unei discreții clare a autorităților executive de implementare a proiectului.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției