

22 Mai 2012, nr. 539

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.355-XVI din 23.12.2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar (art.1, 2, 3, ș.a.)

(înregistrat în Parlament cu numărul 854 din 25 Aprilie 2012)

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 nr.355-XVI din 23.12.2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar (art.1, 2, 3, ș.a.).

Evaluarea generală

1. Autor al inițiativei legislative este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei, 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. În conformitate cu nota informativă, scopul proiectului de lege este de a transfera din Legea nr. 355-XVI din 23 decembrie 2005 condițiile de salarizare prevăzute pentru funcționarii publici în Legea privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici nr.48 din 22.03.2012, de a perfecționa condițiile de salarizare pentru personalul care efectuează deservirea tehnică, personalul din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică și pentru persoanele cu funcții de demnitate publică.

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 Termenul de cooperare cu societatea civilă a fost respectat, proiectul nefiind încă supus dezbaterilor în plenul legislativului, iar cetățenii, organizațiile și alți subiecți interesați au posibilitatea de a-și exprima opiniile asupra conținutului documentului.

6. Suficiența argumentării. Reieșind din argumentele cuprinse în nota informativă, proiectul de lege nominalizat este elaborat în conformitate cu Programul de activitate al Guvernului "Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare" pentru anii 2011-2014" și ca urmare a adoptării Legii privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici nr.48 din 22.03.2012. În acest context, considerăm că autorul inițiativei legislative a justificat suficient, în nota informativă, necesitatea înaintării și adoptării proiectului de lege în cauză.

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.

Nota informativă și proiectul legii nu conțin referințe la acquis-ul comunitar și nici la alte standarde internaționale relevante.

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.

În acest sens, remarcăm lipsa unei fundamentări economico-financiare, care este obligatorie pentru proiectul de lege în cauză.

Totodată, reiterăm necesitatea unei analize economico-financiare, ca parte componentă a unui proiect de lege, care, însă, lipsește și de care subiecții cu drept de inițiativă legislativă nu fac uz în argumentarea opțiunilor legislative propuse. Promovarea proiectului de lege fără o analiză economică, indică asupra faptului, că se încearcă evitarea barierelor suplimentare în procesul de adoptare al legii, ceea ce nu aduce nici un beneficiu procesului de legiferare.

Evaluarea de fond a coruptibilității

9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, necorelate/contrare interesului public general.

10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia nu rezultă expres prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane sau prejudicierea interesului public.

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

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 nu stabilește atribuții ale autorităților publice, nici proceduri administrative noi sau alte chestiuni vizînd activitatea acestora.

14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	pct.5	Punctul 5 din proiect propune o nouă redacție a Capitolului IV din Legea nr.355/2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar, care va fi intitulat: „Salarizarea personalului instanțelor judecătorești, procuraturii, autorităților administrației publice	Noua redacție a Capitolului IV va cuprinde 5 articole, de la art.9 pînă la art.13, însă, conform prevederilor existente la moment, Capitolul IV conține 10 articole, de la art.9 pînă la art.18. În astfel de condiții vor fi încălcate prevederile Legii nr.780/2001, ce se referă la normele de tehnică legislativă.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Alte riscuri Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă	Recomandăm de a prevedea expres în proiect că se va exclude art.14 – art.18 din Capitolul IV al Legii nr.355/2005.

		centrale și locale”.			
2	pct.11	Punctul 11 propune mai multe modificări și completări ale alineatelor și subalineatelor art.35 din Legea nr. 355/2005.	Autorul a omis să excludă din alin.(1) al art.35 din legea 355/2005 prevederile ce se referă la „personalul instanțelor judecătorești, procuraturii, funcționarii publici”, întrucât acestea fac obiectul Legii privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici nr.48 din 22.03.2012.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Lacune de drept Norme irealizabile	Propunem excluderea prevederilor ce se referă la „personalul instanțelor judecătorești, procuraturii, funcționarii publici” din alin.(1) al art.35 din Legea 355/2005.
3	pct.18	Punctul 18 prevede o tabelă din cifre ce modifică Anexa nr.12 din Legea 355/2005.	Modalitatea de expunere a tabelului în proiect, cu indicarea doar a cifrelor din tabelul cuprins în Anexa nr.12 a Legii 355/2005, contravine prevederilor Legii nr.780/2001, care enunță expres, că normele legale trebuie exprimate clar și fără echivoc, astfel încât să fie înțelese ușor de orice subiect interesat.	Coruptibilitate Lacune de drept Alte riscuri Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă	Propunem indicarea în pct.18 din proiect a întregului tabel prevăzut în Anexa nr.12, cu text și cifre, însă cu modificarea doar a cifrelor din tabel, așa cum propune autorul actualmente în proiectul de lege.
4	art.II	Art.II. – Dispoziții finale 1. Prezenta lege se pune în aplicare cu începere de la 1 iunie 2012.	Data de 1 iunie 2012, la care autorul face referință că legea respectivă va intra în vigoare, va crea, în opinia noastră situații confuze și obstacole juridice pentru aplicarea viitoarei legi adoptate de Parlament. În primul rând, nota informativă nu argumentează necesitatea intrării în vigoare a legii anume la data de 1 iunie 2012. În rândul doi, este posibil ca proiectul de lege în cauză să fie supus dezbaterilor în Parlament, să fie examinat în cel puțin 2 lecturi, să fie semnat de Președintele Parlamentului, să fie transmis spre promulgare Președintelui Republicii Moldova, cu o eventuală remite spre reexaminare în Parlament, publicarea în Monitorul Oficial, ceea ce va duce la intrarea acestuia în vigoare la o dată ulterioară celei de 1 iunie 2012. În asemenea caz, ținând cont și de principiul neretroactivității legii, norma propusă în proiectul de lege va fi inutilizabilă.	Coruptibilitate Norme irealizabile Stabilirea unor termene nejustificate	Sugerăm substituirea datei de 1 iunie 2012 cu o altă dată pentru intrarea în vigoare a legii adoptate.

Concluzii

În rezultatul analizei proiectului de lege, menționăm că acesta este unul benefic și oportun pentru Republica Moldova, deoarece cadrul juridic existent va fi adus în concordanță cu reglementările cuprinse în Legea privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici nr.48 din 22.03.2012 și, totodată, se vor majora salariile persoanelor cu funcții de demnitate publică și a personalului din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică.

Se impune a remarca existența în proiect a unor lacune și prevederi care comportă pericol de coruptibilitate. Printre acestea putem remarca anumite deficiențe de ordin tehnico-legislativ și lipsa unei fundamentări economico-financiare a proiectului, pentru a estima cheltuielile ce vor surveni la realizarea prevederilor legii.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției