

11 Iulie 2012, nr. 551

## **RAPORT DE EXPERTIZĂ**

### **la proiectul Legii pentru modificarea, completarea și abrogarea unor acte legislative (Legea cu privire la protecția socială suplimentară a unor categorii de populație – art.1, 2, 3; Legea cu privire la veterani – art.10, 13, 14, 15, ș.a.; ș.a.)**

(înregistrat în Parlament cu numărul 1403 din 21 Iunie 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, completarea și abrogarea unor acte legislative (Legea cu privire la protecția socială suplimentară a unor categorii de populație – art.1, 2, 3; Legea cu privire la veterani – art.10, 13, 14, 15, ș.a.; 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, proiectul de lege pentru modificarea, completarea și abrogarea unor acte legislative a fost elaborat în conformitate cu Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2011 - 2014. În acest sens se propune modificarea și completarea Legii nr.121-XV din 3 mai 2001 cu privire la protecția socială suplimentară a unor categorii de populație, Legea nr.190-XV din 8 mai 2003 cu privire la veterani și Legea nr.133-XVI din 13 iunie 2008 cu privire la ajutorul social. Totodată, se intenționează abrogarea Legii nr.933-XIV din 14 aprilie 2000 cu privire la protecția socială specială a unor categorii de populație, Legii nr.15 din 26 februarie 2010 privind compensațiile sociale în perioada rece a anului 2010 și actelor legislative de modificare și completare a acestor 2 legi. Necesitatea abrogării este determinată de intenția Guvernului de substituie treptată a sistemului de compensații nominative prin sistemul de asistență socială bazat pe testarea veniturilor reale și evaluarea necesităților solicitanților, cu majorarea cuantumului venitului lunar minim garantat al familiilor vulnerabile.

### **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 dezbatelor în plenul legislativului, iar cetățenii, organizațiile și alți subiecți interesați au posibilitatea de a-și exprima opiniile asupra conținutului documentului.

**6. Suficiența argumentării.** Nota informativă la proiect conține o argumentare suficientă a necesității adoptării actului legislativ. În acest sens, autorul descrie necesitatea modificării și completării actelor normative, precum și abrogării unor acte normative, în mod special prin extinderea și fortificarea ajutorului social acordat păturilor social-vulnerabile.

Reieșind din importanța proiectului de lege, acesta urma să fie transmis spre avizare tuturor instituțiilor publice, Guvernului, societății civile, autorităților administrației publice locale pentru formularea recomandărilor, iar, în final avizele, sinteza recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice și rezultatele expertizelor, trebuiau să fie anexate la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ, așa cum prevede art.23 alin.(2) lit.e) din Legea privind actele legislative. Însă, din lipsa informațiilor în nota informativă, nu cunoaștem dacă autorii au realizat sau nu aceste cerințele legale. Unica mențiune în nota informativă se face la avizul Ministerul Apărării.

**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.

Proiectul și nota informativă la acesta nu conțin referințe la legislația comunitară și alte reglementări internaționale.

**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.

Odată cu anularea compensațiilor nominative stabilite prin Legea nr.933/2000 cu privire la protecția socială specială a unor categorii de populație, se propune majorarea alocațiilor lunare de stat. În acest sens, conform estimărilor autorului, vor fi necesare mijloace financiare de cca 40 milioane lei pentru 6 luni. Acești bani, iarși conform autorului, vor fi economisiți prin abrogarea Legii 933/2000 și redirecționați pentru acoperirea cheltuielilor de majorare a alocațiilor lunare de stat. Totuși, opinăm că argumentele respective sînt formulate de o manieră generală, fără a fi confirmate printr-o analiză economico-financiară. La Legea nr.190/2003 cu privire la veterani se propune expunerea noțiunii de veterani ai serviciului militar în redacție nouă, în scopul egalării în drepturi și înlesniri a veteranilor serviciului militar cu cele ale veteranilor organelor afacerilor interne, organelor securității statului și a sistemului penitenciar. Reieșind din nota informativă, conform avizului Ministerului Apărării, modificarea respectivă nu va atrage cheltuieli suplimentare. Din nou sîntem în prezența unor constatări generale, fără nici un suport economico-financiar.

## Evaluarea de fond a coruptibilității

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

În conformitate cu proiectul de lege, se modifică cuantumul ajutorului social acordat subiecților stabiliți în lege și totodată se exclud compensațiile nominative pentru persoanele beneficiare. Astfel, sîntem în prezența unei situații că, în timp ce pentru unele categorii de persoane se modifică anumite beneficii sociale, pentru alte categorii de persoane beneficiile sociale se reduc. Totodată, în proiect nu se estimează cîte persoane vor fi lipsite de dreptul la compensații nominative. Dacă e să analizăm nota informativă, în anul 2011 de ajutor social au beneficiat peste 300 mii de persoane din familiile defavorizate, iar de compensații nominative au beneficiat cca 229 mii persoane. De remarcat, că nu toate persoanele care beneficiază de compensații nominative sînt eligibile pentru a beneficia de ajutor social, iar odată cu excluderea acestor compensații o mare parte din ei vor rămîne fără nici un beneficiu social.

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

Odată ce vor fi excluse compensațiile nominative, o parte din persoanele social-vulnerabile vor rămîne fără beneficii sociale, fiindu-le lezate drepturile legitime.

**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 noi atribuții ale autorităților publice, însă stabilește anumite proceduri administrative noi pentru organele asistenței sociale ce se referă la criteriile de selectare, acordare, neacordare, încetare a plății ajutorului social și/sau ajutorului pentru perioada rece a anului. Plus la aceasta, reieșind din faptul că, prin Hotărîrea Guvernului nr.802 din 28.10.2011, a fost creată Inspecția socială, proiectul de lege acordă Inspecției sociale competența de a inspecta modul de aplicare corectă și unitară a viitoarei legi.

#### 14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	art.I, pct.2	„.....Categoriilor de persoane menționate la punctele 6 <sup>1</sup> ) și 6 <sup>2</sup> ) alocația lunară de stat.....”	Autorul a omis să indice articolul unde sînt incluse aceste puncte 6 <sup>1</sup> ) și 6 <sup>2</sup> ) și anume art.2 din Legea nr. 121 din 03.05.2001 cu privire la protecția socială suplimentară a unor categorii de populație.	<b>Coruptibilitate</b> Norme de blanchetă Norme irealizabile Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Recomandăm de a insera după sintagma „punctele 6 <sup>1</sup> ) și 6 <sup>2</sup> )” sintagma „din art.2”.
2	art.I, pct.3	Articolul 2: 6 <sup>3</sup> ) victimelor reabilitate ale represiunilor politice din perioada anilor 1917 - 1990 - 100 de lei.	În conformitate cu prevederile art.3 din Legea nr. 1225 din 08.12.1992 privind reabilitarea victimelor represiunilor politice, perioada represiunilor politice este considerată 7 noiembrie 1917 și 23 iunie 1990.	<b>Coruptibilitate</b> Lacune de drept	Considerăm necesar de a substitui sintagma “anilor 1917 - 1990” cu sintagma „7 noiembrie 1917 și 23 iunie 1990”.
3	art.IV	"Din 1 iulie 2012 se abrogă:"	Această normă stabilește că la 1 iulie 2012 se abrogă un șir de acte normative și articole din acte normative. Este necesar de a remarca faptul, că pînă în prezent acest proiect de lege nu a fost votat de Parlament și nici publicat în Monitorul Oficial, iar termenul de 1 iulie 2012 este deja depășit. Astfel, la adoptarea și intrarea în vigoare a viitoarei legi, această normă nu va putea fi aplicată, deoarece este o normă retroactivă. În conformitate cu art.46 din Legea privind actele legislative nr.780/2001, (1) actul legislativ produce efecte numai în timpul cît este în vigoare și nu poate fi retroactiv sau ultraactiv; (2) au efect retroactiv doar actele legislative prin care se stabilesc sancțiuni mai blînde.	<b>Coruptibilitate</b> Norme irealizabile	Este necesar de a substitui data de abrogare a actelor normative și articolelor din actele normative cu o dată ulterioară.
4	art.V, art.VI	Art.V. - "În perioada iulie - decembrie 2012..." "...pentru luna iunie 2012..." "...perioada iulie - decembrie 2012..." Art.V. - "...în luna iulie 2012..."	Luînd în considerare faptul, că proiectul de lege încă nu a fost votat de Parlament și nu a intrat în vigoare, iar un act legislativ nu poate fi retroactiv, autorul urmează să revizuiască art.V și art.VI din proiect pentru a substitui luna iulie 2012 cu o lună ulterioară sau cu prevederi generale, prin care se va indica că normele din aceste articole vor începe să și producă efectele din momentul (din luna) intrării în vigoare a prezentei legi.	<b>Coruptibilitate</b> Norme irealizabile	Sugerăm revizuirea art.V și art.VI din proiect cu luarea în considerație a obiecțiilor formulate mai sus.

## Concluzii

În rezultatul analizei proiectului de lege, menționăm că acesta are ca finalitate optimizarea cadrului legal existent, ce se referă la sistemul de asistență socială pentru păturile social-vulnerabile.

Totodată remarcăm existența în proiect a unor prevederi care comportă pericol de coruptibilitate, printre care am putea nota:

- lipsa unei fundamentări economico-financiare a proiectului, pentru a estima cheltuielile ce vor surveni la realizarea prevederilor legii
- lipsa avizelor, recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, care trebuiau să fie anexate la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ
- stabilirea unor beneficii pentru unele categorii de persoane social-vulnerabile în dauna altor categorii de persoane defavorizate, cărora le vor fi prejudiciate drepturile legitime

În concluzie menționăm că adoptarea proiectului de lege expertizat este o opțiune a Parlamentului, care va decide dacă este sau nu oportun pentru Republica Moldova.

**Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției**