

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Codul civil – art.179; Legea cu privire la întreprinderea de stat – art.1; Legii cu privire la antreprenoriat și întreprinderi – art.20; Legea insolvenței – art.145'1)

(înregistrat în Parlament cu numărul 207 din 04 Iunie 2014)

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 vulnerabilității proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Codul civil – art.179; Legea cu privire la întreprinderea de stat – art.1; Legii cu privire la antreprenoriat și întreprinderi – art.20; Legea insolvenței – art.145'1) prin prisma drepturilor omului.

Evaluarea generală

1. Autorul proiectului 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 actului (potrivit proiectului și/sau notei informative). Potrivit notei informative, scopul proiectului vizează completarea unor acte legislative (Codul civil, Legea cu privire la antreprenoriat și întreprinderi, Legea cu privire la întreprinderea de stat, Legea insolvenței) în vederea creării și implementării unui mecanism juridic de protejare a cetățenilor care au fost angajați în cadrul întreprinderilor de stat și/sau municipale, care au intrat în proces de insolvență și nu au suficient patrimoniu pentru a acoperi creanțele salariale față de angajați precum și creanțele provenite din dăunarea sănătății sau din cauzarea morții.

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei nu conține o argumentare suficientă a promovării proiectului. Potrivit prevederilor art.20 al Legii 780 din 27.12.2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină:

- 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
- d) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură;
- e) actul de analiză a impactului de reglementare, în cazul în care actul legislativ reglementează activitatea de întreprinzător.

Autorul proiectului a făcut o analiză a situației în domeniul și a indicat care vor fi consecințele pozitive în

cazul adoptării proiectului. Cu referire la fundamentarea economică menționăm că, în opinia autorului, adoptarea proiectului nu va atrage cheltuieli financiare suplimentare din bugetul de stat sau consecințe normative cu caracter fiscal. Proiectul propune doar un mecanism juridic al protejării cetățenilor angajați în cadrul instituțiilor de stat și/sau municipale care au intrat în proces de insolvență și care nu au suficient patrimoniu pentru a acoperi creanțele salariale.

În această ordine de idei, remarcăm că în cazul în care instanța de insolvență va dispune asupra angajării răspunderii subsidiare, statul va fi obligat să achite datoriile salariale, din cauza morții sau din dăunarea sănătății. În acest sens, implementarea proiectului necesită cheltuieli financiare. În concluzie, nota informativă urma, în mod obligatoriu, să conțină și fundamentarea economică.

La fel, notă informativă nu conține referințele la reglementările corespunzătoare ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză și la fel nu conține o analiză a impactului de reglementare.

5. Sfera de reglementare a proiectului corespunde următoarelor domenii/drepturi:

Drepturi si libertăți individuale:

Dreptul de a nu fi discriminat (art. 16 din Constituția RM)
Libertatea individuală și siguranța persoanei (art. 25 din Constituția RM)

Drepturi si libertăți social-economice:

Dreptul la muncă și la protecția muncii (art. 43 din Constituția RM)
Dreptul la grevă (art.45)
Dreptul la proprietate privată și protecția acesteia (art.46 din Constituția RM)
Dreptul la asistență și protecție socială (art.47 din Constituția RM)

Evaluarea de fond a proiectului

6. Respectarea principiului transparenței este asigurată suficient. Proiectul Legii a fost plasat pe pagina web a Parlamentului, societatea civilă având posibilitate să se informeze despre proiect. Deci, din acest punct de vedere, considerăm că principiul transparenței a fost respectat.

7. Respectarea principiului participării este asigurată insuficient. Ținând cont de faptul că, subiectul abordat este unul special, considerăm că pentru acest proiect urma să se țină cont de opinia administratorilor insolvenței și de jurisprudența în domeniu.

8. Respectarea principiului responsabilizării este asigurată insuficient. Întrucât principiul responsabilizării implică argumentarea necesității adoptării actului examinat în procesul decizional sau justificării acțiunilor, pentru care cetățenii pot da aprecieri performanțelor, dar și responsabilitatea celor care vor realiza actul, în proiectul supus expertizării, principiul transparenței nu a fost respectat pe motiv că proiectul nu conține un mecanism care ar stabili modul în care vor fi satisfăcute creanțele salariale, cele din dăunarea sănătății sau cauzarea morții.

La fel, proiectul nu conține prevederi referitoare la sancțiuni pentru nerespectarea normelor proiectului.

9. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ normelor constituționale. Proiectul/actul normativ este conform Constituției. În procesul expertizării nu s-au stabilit careva încălcări ale prevederilor Constituției Republicii Moldova. În nota informativă, autorul proiectului face trimitere la prevederile articolelor 9 și 10 din Constituție, indicând că proiectul este propus în special pentru a respecta principiul inviolabilității proprietății și principiul respectării și ocrotirii persoanei.

10. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ legislației corelative. Proiectul/actul normativ este conform legislației corelative. În conformitate cu prevederile art.47 alin.(7) din Legea nr.797/1996 privind adoptarea Regulamentului Parlamentului, dacă pentru executarea actului legislativ care se adoptă este necesară elaborarea altor acte legislative sau normative, se anexează lista acestora și/sau, după caz, și proiectele lor.

Proiectul supus expertizării nu necesită elaborarea unor noi acte legislative sau normative.

11. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ standartelor internaționale. Proiectul/actul normativ este conform standardelor internaționale. Deși nota informativă nu conține referințe la reglementările legislației comunitare în domeniu, considerăm că proiectul este conform standardelor internaționale.

12. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței Curții Constituționale. Nu există jurisprudență a Curții Constituționale în domeniul de reglementare a proiectului de act normativ expertizat. În procesul examinării proiectului Legii supus expertizării nu au fost identificate careva cauze, care ar fi făcut obiectul sesizării la Curtea Constituțională.

13. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței CtEDO. Nu există jurisprudență a CtEDO în domeniul de reglementare a proiectului de act normativ expertizat. În procesul examinării proiectului Legii supus expertizării nu au fost identificate careva cauze, care ar fi făcut obiectul sesizării la CEDO.

14. Impactul proiectului/actului normativ prin prisma drepturilor omului. Proiectul/actul normativ respectă drepturile/libertățile. Proiectul asigură respectarea dreptului la proprietatea privată și la protecția muncii.

15. Impactul gender al proiectului. Proiectul/actul normativ este gender neutru. Proiectul de lege nu reglementează aspectul gender. Proiectul nu conține prevederi discriminatorii pentru femei în raport cu bărbații.

16. Analiza detaliată a textului proiectului.

Nr.	Articol	Text	Obiecții	Factorii de vulnerabilitate
1		IV După validarea creanțelor de către instanța de judecată, titularii creanțelor din dăunarea sănătății sau din cauzareamorții, precum și titularii creanțelor salariale față de angajați cu	Din conținutul prevederii rezultă că, creditorii, alternativ, pot solicita satisfacerea creanței fie din bugetul de stat, fie din bugetul unității administrativ-teritoriale. Considerăm că,	Vulnerabilitate Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă. Normălacunară și deficientă. Lacună în drept. Normă ce duce la interpretări diferite. Includerea prevederilor referitoare la mecanismul de satisfacere a creanțelor salariale, din cauzareamorții, dăunării sănătății din bugetul de stat sau al unităților administrativ teritoriale.

		<p>excepția persoanelor indicate la art.247, sunt în drept să solicite achitarea creanțelor sale din bugetul de stat sau al unității administrativ-teritoriale.</p>	<p>în lege expres urmează a fi indicat debitorul sau cel puțin cazurile în care se va solicita achitarea din bugetul de stat și cazurile în care se va solicita achitarea din bugetul unității administrativ - teritoriale.</p> <p>La fel, legea urma să conțină prevederi referitoare la procedura de încasare - atragerea reprezentanților statului din oficiu în proces în toate cazurile când se validează creanțele salariale, din dăunarea sănătății și cele din cauzarea morții; statutul procesul al organelor din contul cărora se va face încasarea; actele în baza cărora se va dispune încasarea (fie act emis de instanța de insolvență, fie act emis de instanța de drept comun)</p>		
--	--	---	--	--	--

Concluzii

În concluzie, menționăm că proiectul legii supus expertizei înaintează o soluție legislativă menită să protejeze salariații angajați în întreprinderile de stat și cele municipale în privința cărora a fost intentat proces de insolvență. Cu toate acestea, proiectul urmează a fi completat cu prevederi referitoare la mecanismul de încasare a datoriilor salariale, pentru dăunarea sănătății și cele pentru cauzarea morții.

În caz contrar, vor exista dificultăți în procesul de aplicare a legii.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției