

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public – art.9, 12, 19 ș.a.; Legea cu privire la statutul personalului din cabinetul persoanelor cu funcții s.a.

(înregistrat în Parlament cu numărul 369 din 19 Septembrie 2016)

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 (Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public – art.9, 12, 19 ș.a.; Legea cu privire la statutul personalului din cabinetul persoanelor cu funcții s.a. prin prisma drepturilor omului.

Evaluarea generală

1. Autorul proiectului este Guvernul RM, autor nemijlocit - Cancelaria de Stat, 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. În conformitate cu prevederile art.35 alin.(3) și art.36 alin.(2) din Legea privind actele legislative nr.780/2001, un act legislativ de modificare sau completare are o forță juridică egală cu cea a actului ale cărui dispoziții le modifică sau le completează. Pornind de la faptul că legile supuse amendării sînt legi organice, pe cale de consecință, și legea de modificare și completare a acesteia, la fel, este lege organică.

3. Scopul actului (potrivit proiectului și/sau notei informative). Proiectul de lege are ca scop modificarea și completarea unui șir de legi în vederea asigurării concordanței acestora și perfecționarea cadrului legal. Este vorba despre Legea nr. 199 din 16.07.2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, Legea nr.80 din 07.05.2010 cu privire la statutul personalului din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică, Legea nr.158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

Reieșind din nota informativă, completările și modificările propuse urmăresc asigurarea concordanței dintre prevederile legilor menționate mai sus, precum și amendarea acestora cu noi norme în vederea asigurării bunei funcționalități a sistemului administrației publice și eliminării unor ambiguități existente în actele legislative, crearea unui corp de funcționari publici eficient și profesionist, inclusiv prin motivarea acestora în vederea perfecționării profesionale continue de lungă durată.

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei conține o argumentare suficientă a promovării proiectului. Autorul, în nota informativă, subliniază finalitățile urmărite la elaborarea proiectului, enumeră principalele prevederi ale proiectului și elementele noi.

Autorul menționează în nota informativă că la elaborarea proiectului dat de lege au fost luate în considerație și propunerile formulate de alte autorități ale administrației publice centrale de specialitate,

însă nu anexează avizele acestora și nici sinteza obiecțiilor și propunerilor, iar pe pagina web a Parlamentului este plasat doar Raportul de expertiză al Centrului Național Anticorupție.

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

Drepturi si libertăți social-economice:

Dreptul la muncă și la protecția muncii (art. 43 din Constituția RM)

Evaluarea de fond a proiectului

6. Respectarea principiului transparenței este asigurată suficient. În ce privește examinarea proiectului de act legislativ, supus expertizei, în Parlament, notăm că acesta este plasat pe site-ul Parlamentului, iar cetățenii, organizațiile și alți subiecți interesați au dispus de posibilitatea de a-și exprima opiniile asupra conținutului documentului. Astfel, considerăm că în cadrul Forului Legislativ este respectat principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

Ca remarcă, referitor la respectarea transparenței la etapa elaborării proiectului de lege și examinării de Guvern, notăm că nu am identificat sinteza recomandărilor din partea societății civile în rezultatul consultărilor publice organizate de autor. Or, potrivit art.12 alin.(6) din Legea nr.239/2008, proiectul de decizie se transmite spre examinare autorității competente împreună cu sinteza recomandărilor.

7. Respectarea principiului participării este asigurată insuficient. Potrivit art.49/1 din Regulamentul Parlamentului, comisia permanentă sesizată în fond asigură consultarea publică a proiectelor de acte legislative și a propunerilor legislative cu părțile interesate prin organizarea de dezbateri și audieri publice, prin intermediul altor proceduri de consultare stabilite de legislația cu privire la transparența în procesul decizional. Totodată, comisia permanentă sesizată în fond dispune plasarea, conform legii, pe web-site-ul Parlamentului a sintezei recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, în scopul asigurării transparenței în procesul decizional.

În acest sens, notăm că nu am regăsit pe pagina web sinteza recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice și nu cunoaștem dacă Comisia de profil a organizat sau nu astfel de consultări.

Ca remarcă, notăm că la etapa elaborării proiectului de lege și examinării de Guvern, din lipsa informațiilor și neidentificarea sintezei recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, putem conchide că, societatea civilă, la etapele respective, nu a participat la elaborarea și examinarea acestuia.

8. Respectarea principiului responsabilizării este asigurată insuficient. Proiectul de lege nu conține prevederi exprese, ce se referă la posibilitatea persoanelor de a solicita de la autoritățile publice oferirea de argumente și de explicații pentru justificarea deciziilor și acțiunilor, precum și la posibilitatea persoanelor de a aplica o sancțiune autorităților publice pentru performanțe slabe.

Totodată, ținem să menționăm că prezentul proiect de lege conține prevederi care se referă la răspunderea disciplinară a funcționarilor publici și prevederi referitoare la organele împuternicite să examineze cazurile de abateri disciplinare.

9. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ normelor constituționale. Proiectul/actul normativ este conform Constituției. Prevederile din proiect au tangență cu normele constituționale cuprinse în art.43 din Constituție, ce garantează dreptul la muncă și la protecția muncii. Or, modificările și completările propuse în proiect se referă la crearea condițiilor echitabile și satisfăcătoare de muncă, la acordarea stimulentele financiare și nonfinanciare funcționarilor publici angajați, precum și alte aspecte ce vor duce la asigurarea bunei funcționalități a sistemului administrației publice și crearea unui corp de funcționari publici eficient și profesionist.

10. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ legislației corelative. Proiectul/actul normativ este conform legislației corelative. Sub aspect general proiectul de lege se încadrează organic în cadrul juridic existent ce reglementează funcția publică și funcționarii în funcția publică.

11. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ standartelor internaționale. Proiectul/actul normativ este conform standardelor internaționale. Reieșind din nota informativă, nu am identificat referințe la standarde internaționale/comunitare privind domeniul reglementat de prezentul proiect, de care s-a ghidat autorul la elaborarea proiectului de lege. Însă, din analiza prevederilor acestui proiect de lege putem conchide că, normele propuse de autor nu sînt contrare standardelor internaționale de referință.

Ca obiecție generală, notăm inexistența în nota informativă a referințelor la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză, cerință expres prevăzută de art.20 lit.c) și art.23 alin.(2) lit.d) din Legea privind actele legislative nr.780/2001.

12. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței Curții Constituționale. Proiectul/actul normativ este conform jurisprudenței Curții Constituționale. Domeniul de referință al proiectului dat de lege nu contravine jurisprudenței bogate a Curții Constituționale. Plus la aceasta, unele prevederi din proiect au fost inserate anume în baza constatărilor Curții Constituționale din Hotărîrea sa nr.6 din 3 martie 2016. Astfel, proiectul de lege propune ca funcționarul public bănuït sau acela în privința căruia a fost emisă ordonanța de punere sub învinuire, să poată fi suspendat din funcție în cazul în care presupusa faptă ar aduce atingere prestigiului funcției publice și a autorității publice în care acesta activează.

13. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței CtEDO. Proiectul/actul normativ este conform jurisprudenței CtEDO. Prevederile prezentului proiect de lege nu aduc atingere soluțiilor expuse de CtEDO în interpretarea Convenției pentru apărarea drepturilor omului.

14. Impactul proiectului/actului normativ prin prisma drepturilor omului. Proiectul/actul normativ respectă drepturile/libertățile. După cum reiese și din scopul proiectului de lege, realizarea prevederilor cuprinse în acesta vor avea un impact pozitiv asupra statului, societății în general și persoanelor. Or, prin perfecționarea cadrului legal în ce privește activitatea în funcția publică și a funcționarilor publici, va fi asigurată funcționalitatea sistemului administrației publice, cu un corp de funcționari publici eficient și profesionist, îndreptat spre protecția drepturilor și libertăților omului.

15. Impactul gender al proiectului. Proiectul/actul normativ este gender neutru. Proiectul de lege nu reglementează aspectul gender. Nu au fost depistate norme care ar discrimina sau limita drepturile, libertățile și șansele femeilor în raport cu bărbații.

16. Analiza detaliată a textului proiectului.

Nr.	Articol	Text	Obiecții	Factorii de vulne	
1	art.I pct.10	La articolul 53, litera c) va avea următorul cuprins: "...comiterea de către	Autorul nu specifică care sînt acele infracțiuni comise de funcționarii publici care aduc atingere prestigiului	Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă;	Recomandăm autorului să specifice care sînt acele infracțiuni comise de funcționarii publici care aduc atingere

		funcționarul public a unei infracțiuni care aduce atingere prestigiului funcției publice..."	funcției publice, ori din Codul penal nu putem identifica o asemenea categorie de infracțiuni. Este de menționat că nici Hotărârea Curții Constituționale nr.6 din 3.03.2016 nu menționează care sînt aceste presupuse fapte penale, fiind utilizată aceeași expresie „aduce atingere prestigiului funcției publice”. Considerăm că în lipsa precizării exprese a acestor infracțiuni, eventual cu trimitere la normele din Codul penal, vor apărea abuzuri și interpretări selective la aplicarea normei în practică.		prestigiului funcției publice.
2	art.I pct.12	<p>Articolul 59 se completează cu alineatele (12) și (13) cu următorul cuprins:</p> <p>...</p> <p>(13) Abaterile disciplinare ale funcționarilor publici de conducere de nivel superior specificați la art.8 alin.(2) lit.d) se examinează de către comisiile de disciplină</p>	<p>Potrivit art.8 alin.(2) lit.d) funcționarii publici de conducere de nivel superior sînt:</p> <p>conducătorul și adjunct al conducătorului aparatului autorității publice (Parlamentul, Președintele Republicii Moldova, Consiliul Superior al Magistraturii, Curtea Constituțională, Curtea</p>	<p>Vulnerabilitate</p> <p>Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă;</p>	<p>Sugerăm autorului revizuirea prevederilor normei prin prisma obiecțiilor și remarcilor menționate mai sus.</p>

		<p>instituite de către conducătorii autorităților publice respective.</p>	<p>Supremă de Justiție, Procuratura Generală, Curtea de Conturi, Centrul Național Anticorupție, Oficiul Avocatului Poporului). Reieșind din prevederile proiectului de lege, abaterile disciplinare ale acestor funcționari publici se vor examina de către comisiile de disciplină instituite de către conducătorii autorităților publice respective, adică instituite tot de către aceștia. Considerăm oportun de a identifica un alt mecanism de formare a comisiilor disciplinare cînd este în discuție abaterile disciplinare ale funcționarilor publici de conducere de nivel superior sus-menționați. În speță sînt relevante prevederile cuprinse în pct.24 al Regulamentului cu privire la comisia de disciplină, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.201 din 11 martie 2009, potrivit căroră: "Competența de cercetare a</p>		
--	--	---	--	--	--

			<p>faptelorsesizate ca abateri disciplinare o are comisia de disciplină din autoritatea publică în care activează funcționarul public cercetat, cu excepția faptelorsesizate ca abateri disciplinare ale conducătorului sau a altui funcționar al autorității respective numiți în funcții de către o altă autoritate publică, care se examinează în cadrul comisiei de disciplină constituită în autoritatea publică care i-a numit în funcție.”</p>	
--	--	--	---	--

Concluzii

Prevederile din proiect au tangență cu normele constituționale cuprinse în art.43 din Constituție, ce garantează dreptul la muncă și la protecția muncii. Or, modificările și completările propuse în proiect se referă la crearea condițiilor echitabile și satisfăcătoare de muncă, la acordarea stimulentei financiare și nonfinanciare funcționarilor publici angajați, precum și alte aspecte ce vor duce la asigurarea bunei funcționalități a sistemului administrației publice și crearea unui corp de funcționari publici eficient și profesionist.

După cum reiese și din scopul proiectului de lege, realizarea prevederilor cuprinse în acesta vor avea un impact pozitiv asupra statului, societății în general și persoanelor. Perfecționarea cadrului legal în ce privește activitatea în funcția publică și a funcționarilor publici va asigura un nivel sporit de protecție a drepturilor și libertăților omului.

Sub aspect general proiectul de lege se încadrează organic în cadrul juridic existent, fiind conform legislației corelative.

Reieșind din nota informativă, nu am identificat referințe la standarde internaționale/comunitare privind domeniul reglementat de prezentul proiect, de care s-a ghidat autorul la elaborarea proiectului de lege. Însă, din analiza prevederilor acestui proiect de lege putem conchide că, normele propuse de autor nu sînt contrare standardelor internaționale de referință.

Domeniul de referință al proiectului dat de lege nu contravine jurisprudenței bogate a Curții Constituționale. Plus la aceasta, unele prevederi din proiect au fost inserate anume în baza constatărilor Curții Constituționale din Hotărîrea sa nr.6 din 3 martie 2016.

Prevederile prezentului proiect de lege nu aduc atingere soluțiilor expuse de CtEDO în interpretarea

Convenției pentru apărarea drepturilor omului.

Nu au fost depistate norme care ar discrimina sau limita drepturile, libertățile și șansele femeilor în raport cu bărbații.

Notăm că acest proiect de lege conține și unele prevederi lacunare, însă acestea pot fi eliminate de autor.

Reieșind din cele expuse, considerăm oportun adoptarea proiectului de lege, cu luarea în considerație a obiecțiilor și recomandărilor formulate în prezentul raport de expertiză.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției