

7.30.12.09

**CENTRUL
PENTRU COMBATAREA CRIMELOR
ECONOMICE ȘI CORUPȚIEI AL
REPUBLICII MOLDOVA**



**ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С ЭКОНОМИЧЕСКИМИ
ПРЕСТУПЛЕНИЯМИ И КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА**

2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare, 198

Tel. 24-36-41

2009

Nr. 17/1065 din "14" 12
La nr. 1104-1286 din 09 decembrie 2009

Ministerului Tineretului și Sportului

Prin prezenta, vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului Legii cu privire la voluntariat.

Anexă: potrivit textului – 6 file.

Vicedirector

Vitalie VEREBCEANU

Ex.: Gh. Daltă
Tel.: 257-420

1526
16 12 9



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

asupra nivelului coruptibilității proiectului

legii cu privire la voluntariat

I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

a. Autor al inițiativei legislative este un grup de deputați în Parlament, autor nemijlocit - Guvernul Republicii Moldova, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 47(44) din Regulamentul Parlamentului.

b. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art. 72 din Constituție și art. art. 6-11 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

c. Scopul promovării proiectului. Potrivit autorului scopul promovării proiectului este reglementarea voluntariatului în calitate de fenomen social cu implicații majore în promovarea valorilor și beneficiilor pentru societate, ce depășește considerabil beneficiile economice, contribuind la formarea coeziunii sociale necesare. Dat fiind acest fapt, se propune instituirea unui mecanism reglementat și organizat de promovare a voluntariatului, ce va presupune inclusiv adoptarea unui set de politici, a programelor de stimulare, dar și determinarea unor acțiuni coordonate de promovare. Finalitatea urmărită prin adoptarea proiectului este atât substituirea unor cheltuieli directe guvernamentale pentru prestarea și oferirea anumitor servicii, cât și reducerea devianței sociale prin implicarea în aceste activități a categoriilor de persoane predispuse la acest gen de comportament. Întru realizarea acestor obiective autorul își propune instituirea unui cadru de măsuri de stimulare a implicării în activități de voluntariat.

d. Suficiența argumentării. Deși considerăm pe deplin justificată necesitatea promovării proiectului, fapt condiționat și de standardele internaționale în domeniu dar și de precedentele de reglementare ale altor state, autorul fundamentează insuficient proiectul propus spre adoptare. Acesta omite să facă o încadrare a prevederilor propuse spre adoptare în sistemul normativ în vigoare, eventual și sub aspectul referinței la modificările legislative ce se vor impune ulterior intrării în vigoare a proiectului legii.

De altfel, ținem să menționăm că prevederile proiectului au valoare de principiu și care pentru a putea fi implementate necesită a fi completate cu precizări suplimentare. În caz contrar acestea vor avea un efect pur declarativ.

e. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Reglementarea voluntariatului este conformă cu legislația comunitară și standardele internaționale de rigoare, precum și cu precedentele altor state de reglementare a acestui domeniu al relațiilor sociale. În același timp, remarcăm faptul că prevederile proiectului urmează să fie completate cu câteva aspecte importante dictate de normele internaționale. Astfel, de exemplu, potrivit prevederilor art. 5 al Convenției

Europene cu privire la promovarea serviciului de voluntariat transnațional pe termen lung pentru tineret, vârsta minimă admisă pentru implicarea în acest gen de activități este de 18 ani, fapt ce este nereflectat de prevederile proiectului. De asemenea, considerăm că proiectul urmează să prevadă expres unul din principiile fundamentale ale voluntariatului, conținut și în Declarația universală cu privire la voluntariat, potrivit căruia aceste activități trebuie să fie complementare, dar să nu se substituie serviciilor oferite de alte sectoare ale societății sau de către angajați plătiți.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Fundamentarea economico-financiară lipsește, deși prevederile proiectului presupun cheltuieli financiare. Aceste mijloace urmează să fie rezervate de către autoritățile publice centrale și locale și alocate periodic de către Guvern. De stabilirea exactă a cuantumului mijloacelor bănești necesare, precum și a surselor de acoperire a acestora, depinde implementarea prevederilor capitolului IV al proiectului "Măsurile de stimulare a voluntariatului", caracterul general și ambiguu al cărora ridică semne de întrebare cu privire la posibilitatea lor de realizare.

1.3 Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale, în lipsa unei justificări a interesului public

Prevederile proiectului nu promovează și nu prejudiciază careva interese de grup sau individuale în detrimentul interesului public.

În același timp atenționăm asupra faptului că în tentativa de-a asigura un cadru maxim de măsuri de stimulare a voluntariatului, autorul proiectului omite a determina careva criterii fixe pentru implementarea acestora. Reieșind din formulările propuse, este posibilă aplicarea, cu rea credință, în situații perfect identice, în aceleași condiții de loc și timp, a unor măsuri de stimulare disproporționat diferite. Asemenea situații vor avea un efect invers celui scontat. Soluția ce se impune este fie precizarea suplimentară a unor criterii de aplicare ce ar evita acordarea facilităților menționate din alte motive decât amploarea și aportul social al activităților de voluntariat, fie excluderea prevederilor din conținutul proiectului.

2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție

Potrivit prevederilor art. 7 alin. (1) lit. a) al Convenției ONU împotriva corupției fiecare stat parte se străduiește, dacă este cazul și conform principiilor fundamentale ale sistemului său juridic, să adopte, să mențină și să consolideze sisteme de recrutare, de angajare, de incurajare a fidelității, de promovare și de pensionare a funcționarilor și, dacă este cazul, a altor agenți publici nenumiți, care:

a) se bazează pe principiile de eficiență și de transparență și pe criterii obiective, precum meritul, echitatea și aptitudinea.

De asemenea potrivit art. 7 alin. (4) al Convenției ONU împotriva corupției, fiecare stat parte se străduiește, conform principiilor fundamentale ale dreptului său intern, să adopte, să mențină și să consolideze sisteme care să favorizeze transparența și să prevină conflictele de interese.

Deși se pornește de la intenții justificate și binevenite de reglementare și promovare a voluntariatului, prevederile proiectului, dat fiind un șir de deficiențe și lacune ce le prezintă, nu sunt pe deplin conforme standardelor anticorupție mai sus enunțate. Acest fapt este cauzat de referința extrem de generală și ambiguă la sistemul de măsuri de stimulare a voluntariatului, la condițiile și modul practic în care acestea vor fi aplicate. Drept urmare, deficiențele în cauză pot servi ca temel pentru eludarea unor prevederi normative în vigoare ce vizează angajarea, atestarea și promovarea persoanelor cu funcții publice, precum și cele ce se referă la funcționarea și transparența decizională a autorităților publice. Înlăturarea acestor necorespunderi cu standardele internaționale menționate este strict

necesară pentru realizarea finalităților urmărite prin promovarea proiectului. Aspectele mai sus invocate vor fi tratate în detaliu la compartimentul "Evaluarea în fond a proiectului".

Asigurarea transparenței în procesul decizional. Proiectul nu întrunește cerințele impuse de prevederile Legii privind transparența în procesul decizional nr. 239-XVI din 13.11.2008. Potrivit prevederilor art. 9 al acesteia, inițierea proiectului trebuie să fie însoțită de publicarea lui pe pagina web a instituției, fapt ce va asigura societății civile, persoanelor cointeresate posibilitatea prezentării și expedierii de recomandări. Anunțul în cauză urmează să fie însoțit inclusiv de datele persoanelor responsabile cu examinarea recomandărilor.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigui

Art. 8 alin. (1), lit. b)

Sintagma "asigurarea protecției intimității beneficiarului" este una cu un pronunțat caracter ambiguu. Astfel, nu este suficient de clar categoria de informații presupuse de termenul "intimității" în mod special atunci când beneficiarul este o persoană juridică sau chiar însăși instituția gazdă. De altfel, nu se relevă nici faptul dacă protecția propriu-zisă va însemna interzicerea formulată voluntarului de a avea acces la anumite informații sau de a fi implicat în anumite acțiuni, sau dacă presupune supravegherea păstrării de către voluntar a confidențialității informației, obligație ce revine potrivit prevederilor art. 7 alin. (2) lit. d) al proiectului. Interpretările multiple posibile ale acestei sintagme, vor cauza adoptarea de comportamente diferite din partea instituției gazde, eventual neconforme cu intențiile urmărite prin statuarea acestei responsabilități.

Recomandarea: *Considerăm necesară completarea suplimentară a prevederilor pentru a indica explicit conținutul sintagmei "protecția intimității beneficiarului".*

Art. 8 alin. (1), alin. (2).

Prevederile proiectului delimitează separat responsabilitățile de obligațiile instituției gazdă, deși diferența dintre aceste două concepte, în contextul menționat, este una nesemnificativă. De altfel, remarcăm că anumite aspecte tratate drept "responsabilități" cum ar fi cele conținute la alin (1), lit. d) lit. f), lit. g), se regăsesc ca și obligații, cum ar fi cele conținute la alin. (2), lit. f), lit. g), lit. i). O asemenea diferențiere va face în mod eronat posibilă ierarhizarea prevederilor alin. (1) și cele ale alin. (2) după criteriul importanței și caracterului imperativ al acestora.

Recomandarea: *Propunem, în consecință, înlăturarea acestei tratări diferențiate prin unificarea celor două aliniate.*

Art. 15 alin. (1), alin. (2)

Sintagma "vor fi luate în considerație" comportă un pronunțat caracter ambiguu, nefiind în măsură să determine propriu zis importanța ce va fi acordată certificatului nominal și scrisorii de recomandare, precum și nu obligă în nici un fel autoritățile publice la luarea unei decizii pozitive față de candidatul la angajare. Faptul organizării unui concurs în situația în care două sau mai multe persoane candidate au acumulat același punctaj, ar fi un context optim în care pot fi luate în considerație aceste recomandări, dar și asta în situația în care activitatea de voluntariat a fost realizată într-un domeniu conex domeniului activității instituției unde se dorește angajarea, iar certificatul eliberat atestă careva capacități profesionale acumulate. Acest context însă nu poate fi valabil și în cazul atestării, promovării, sau oferirii de cămine în cazul elevilor sau studenților. Astfel, de exemplu, nu este clar în ce măsură deținerea unui asemenea certificat nominal va cauza atestarea cu un calificativ pozitiv al angajatului, în condițiile în care activitatea acestuia este una nesatisfăcătoare. Aceste lacune în reglementare comportă un considerabil potențial coruptibil, lăsându-se de fapt la discreția autorităților publice posibilitatea eludării normelor legale în ce privește angajările, atestările, promovările efectuate, aspect valabil și pentru instituțiile de învățământ în cazul acordării de burse și cămin

studentesc.

Recomandarea: *Deși absolut binevenite și conforme interesului social, măsurile de stimulare a voluntariatului, necesită a fi relaționate cu celelalte prevederi normative în vigoare, iar condițiile de aplicare a acestora să fie detaliate de o asemenea măsură încât să excludă discreționarul. Un exemplu, în acest sens, ar putea servi prevederile art. 17 al Legii voluntariatului nr. 195/2001 adoptată de Parlamentul României.*

Art. 16 alin. (1), alin. (4)

Prevederile proiectului utilizează același termen în contexte diferite și, aparent, cu semnificații diferite. Astfel, dacă în cazul alin. (1) al art. 16 se menționează creditele speciale ce vor fi acordate voluntarilor, subînțelegându-se împrumuturi bănești, atunci în cazul alin. (4) al aceluiași articol se menționează deja creditele de studiu transferabile ECTS (European Credits Transfer System). Confuzia sporește cu atât mai mult cu cât nici în primul caz, al împrumuturilor bănești, nici în cel de al doilea caz, al creditelor de studiu transferabile, nu se face vre-o referință la careva prevederi normative în vigoare ce ar reglementa aspectele invocate. Posibilitatea interpretării diverse a prevederilor, neîncadrarea acestora într-un context normativ de rigoare, va cauza inaplicabilitatea prevederilor proiectului sau, eventual, aplicarea lor sporadică și discreționară.

Recomandarea: *A se modifica prevederile invocate pentru înlăturarea acestei confuzii. Acest fapt presupune inclusiv utilizarea unei terminologii adecvate, conforme prevederilor Legii învățământului, în cazul în care semnificația dorită a noțiunii de "credite speciale" în cele două aliniate este aceeași, sau utilizarea unor termeni diferiți, cu detalierea suplimentară, a alin. (1), în cazul în care totuși semnificația dorită a noțiunii de "credite speciale" în cele două aliniate nu coincide.*

2. Conflicte ale normelor de drept

Art. 7 alin. (1) lit. h), alin. 8 alin. (2), lit. i)

Deși conform prevederilor alin. 7 alin. (1), lit. h) organizarea unor cursuri de instruire rămîne la latitudinea instituției gazdă, în cazul în care aceasta are "resursele necesare", atunci potrivit prevederilor art. 8 alin. (2) lit. i) organizarea acestor cursuri constituie o obligație a instituției gazdă. Tratarea în contradictoriu, în cadrul proiectului, a acestor aspecte va permite instituției gazdă să opteze pentru cea mai convenabilă interpretare posibilă, în detrimentul intereselor voluntarilor.

Recomandarea: *A se modifica prevederile proiectului în vederea excluderii posibilității interpretării diferite a faptului organizării de instruire, în calitate de drept al instituției gazdă într-un caz sau obligație al acesteia în altul.*

Art. 17 alin. (1)

Considerăm absolut eronată oferirea posibilității de a indica în contractul încheiat între voluntar și instituția gazdă a faptului oferirii de premii, decorații și titluri onorifice. Acest fapt vine în contradicție cu prevederile art. 4, alin. 1 lit. c) al proiectului ce stabilește caracterul gratuit al activității de voluntariat desfășurate, dar și cu prevederile art. 6 alin. (5) al proiectului ce interzice încheierea contractului de voluntariat pentru a evita încheierea unui contract de muncă sau de prestări de servicii. În acest caz premiile oferite stabilite anticipat de clauzele contractului vor echivala, de facto, cu remunerarea prestației efectuate.

Recomandarea: *Suntem de părerea că un asemenea fapt cum ar fi acordarea de premii, decorații și titluri onorifice nu trebuie să facă obiectul de reglementare a prezentei legi, întrucât contractul încheiat este unul cu titlu gratuit, iar decorațiile, premiile și titlurile de onoare se acordă drept urmare a evaluării și aprecierii unei prestații individuale, neputînd fi deci prestabilite de clauzele contractului.*

3. Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb

Art. 7 alin. (2), lit. g)

Referința generală la legislația în vigoare pentru delimitarea obligațiilor voluntarilor este neîntemeiată atât timp cât celelalte obligațiuni enunțate, în special faptul delimitării unor responsabilități în contractul de voluntariat, alcătuiesc un cadru exhaustiv, deci suficient de obligații. De altfel, utilizarea sintagmei "alte responsabilități conform legislației în vigoare" face posibilă interpretarea prevederilor în sensul posibilității oferite autorității publice de a pune în sarcina voluntarilor a altor responsabilități suplimentare decât cele stabilite de contractul încheiat anterior.

Recomandarea: Propunem excluderea sintagmei generale conținute la lit. g). De altfel, o altă responsabilitate a voluntarilor ce nu este condiționată de calitatea specială a acestora, este respectarea ordinii de drept, fapt ce reiese și din prevederile art. 7 alin. (3) al proiectului, însă care poate fi expres menționată ca substitut al sintagmei "responsabilități conform legislației în vigoare".

4. Discreții excesive ale autorităților publice

Art. 11

Este de remarcat faptul că prevederile referitoare la implementarea instituțională a măsurilor de stimulare a voluntariatului au un caracter declarativ, mecanismul propriu zis de implementare lipsind cu desăvârșire. Acest fapt este determinat și de atribuirea concomitentă, în paralel, mai multor ministere relevante a responsabilităților de elaborare a politicilor cu privire la voluntariat, pentru diverse segmente de persoane vizate spre a fi implicate în acest gen de activități. Mai mult decât atât, este de menționat faptul că în cazul autorității centrale în domeniul tineretului și autorității centrale în domeniul educației segmentul de persoane vizate este practic același. În consecință, lipsa acestui mecanism conjugat de implementare instituțională a măsurilor de promovare a voluntariatului, se va solda cu elaborarea unor politici cu valoare și impact social diferit, cu planuri de acțiuni ce se vor suprapune sau chiar vor veni în contradictoriu. Toate acestea vor reduce la minim efectul social pozitiv scontat al prevederilor.

Recomandarea: Considerăm necesară modificarea prevederilor astfel încât politicile de promovare a voluntariatului, eventual secționare după criteriul segmentului de populație vizat, să fie unice, fiind adoptate de către Guvern. Acest fapt va evita disfuncționalitățile din procesul de realizare a politicii în domeniu.

Art. 18 alin. (1)

Posibilitatea oferită autorității publice locale de a scuti sau nu, parțial sau total, la libera discreție, o instituție gazdă de plata impozitelor locale comportă un considerabil potențial coruptibil. Asemenea măsuri sunt justificate doar în situația aplicării lor uniforme, egale, în condiții similare, față de toate instituțiile gazdă, în raport de amploarea și impactul activităților de voluntariat. În caz contrar, aplicarea disproporționată a măsurilor în raport cu realitățile sociale, în temeiul unor atitudini subiective, eventual ca urmare a unor acte de protecționism, vor avea un efect invers celui scontat prin promovarea proiectului.

Recomandarea: Propunem fie modificarea și completarea suplimentară a prevederilor ce ar asigura aplicarea egală a acestora în condiții egale de loc, timp și amploare a activităților de voluntariat, fie excluderea lor din conținutul proiectului.

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

Nu sînt identificate cerințe excesive, care să depășească cadrul rezonabil pentru realizarea drepturilor sau obligațiilor subiecților vizati.

6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței

Art. 14 alin. (3)

Deși se menționează faptul ca instituțiile gazdă vor face accesibile informațiile cu privire la măsurile și programele de voluntariat nu se face nici o referință la formele de publicitate ale acestora. În acest caz vor fi prejudiciate interesele persoanelor ce își doresc implicarea în asemenea gen de activități.

Recomandarea: Considerăm necesară referința suplimentară la careva forme obligatorii de publicitate, cum ar fi pagina web a instituțiilor gazdă, ziarele de importanță națională sau locală, posturi tv, radio locale și naționale.

7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control

Implementarea prevederilor proiectului nu presupune aplicarea cărorva mecanisme suplimentare de control.

8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare

Proiectul nu implică careva reponsabilități și nu necesită referințe exprese la responsabilitate și sancțiunile aplicate pentru încălcarea prevederilor sale.

9. Alte obiecții

Art. 2 alin. (6)

Definiția noțiunii de voluntar presupune și indicarea vârstei minime admise pentru implicarea în acțiuni de voluntariat, în acest caz, potrivit legislației civile, fiind vârsta de 14 ani. În același timp remarcăm necesitatea delimitării separate a unei asemenea limite și pentru voluntariatul internațional. Astfel, de exemplu, în cazul art. 5 al Convenției Europene cu privire la promovarea serviciului de voluntariat transnațional pe termen lung pentru tineret limita minimă admisă de practica internațională este de 18 ani.

Recomandarea: Considerăm necesară completarea suplimentară a noțiunii de voluntar cu aspectele lipsă, mai sus invocate.

Art. 14 alin. 4)

Standardele internaționale în domeniul voluntariatului deosebesc între voluntariat pe termen lung și voluntariat pe termen scurt. Referința la faptul promovării și sprijinirii de către stat a activității de voluntariat europene și internaționale pentru o perioadă limitată nu reflectă, însă, ambele aspecte ale voluntariatului internațional.

Recomandarea: A se analiza posibilitatea referinței suplimentare la voluntariatul pe termen lung.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative nr. 977 din 23.08.2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin ordinul directorului Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției nr. 47 din 03.05.2007, de către



Ghenadie Daltă
inspector principal Secția drept public
14 Decembrie 2009