



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO24/9968 din 05.09.2024

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Legea nr. 269/2008, Legea nr. 1245/2002 ș.a.) (aspecte privind modul de îndeplinire a serviciului militar) (număr unic 690/MA/2024)

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului

I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului

Autor al proiectului de act normativ este Guvernul RM, iar autor nemijlocit este Ministerul Apărării, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-12 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional "*etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;*
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."*

Proiectul supus expertizei anticorupție a fost plasat pentru consultare publică pe portalul guvernamental www.particip.gov.md la 06 august 2024, și se regăsește accesând următorul link: https://particip.gov.md/ro/document/stages/*/12837, astfel fiind asigurat accesul părților interesate

la materialele proiectului, pentru a putea lua cunoștință și a prezenta sau expedia recomandări.

Prin urmare, în procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale prevăzute la art.11 alin.(22) și art.12 alin.(2) al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În nota de fundamentare autorul a menționat că *”proiectul de lege a fost elaborat în scopul perfecționării/ajustării cadrului normativ cu referire la modul de îndeplinire a serviciului militar în partea ce ține de atribuirea Ministerului Apărării a dreptului de inițiere a testării cu utilizarea poligrafului, extinderea restricțiilor la încadrarea în serviciul militar prin contract și a temeiurilor de eliberare a militarilor din serviciul militar prin contract, în mare parte condiționate de încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor”.*

De asemenea, autorul menționează în nota sa, că proiectul prevede [...] *necesitatea revizuirii mai multor prevederi din Legea nr.162/2005 cu privire la statutul militarilor (art.15, 19, 32, 35 și 351), prevederi care în dependență de temeiul eliberării din serviciul militar prin contract, acordă militarilor unele drepturi și garanții (ocrotirea sănătății, achitarea indemnizației de eliberare, etc.) sau impun la anumite obligații (recuperarea cheltuielilor pentru studii/instruire, achitarea valorii restante a echipamentului militar, etc.) [...].*

Prin urmare, conchidem că scopul declarat de către autor în nota de fundamentare corespunde scopului real al proiectului.

I.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Prevederile proiectului promovează interesul public manifestat prin necesitatea eliminării unor carențe depistate și semnalate în procesul de aplicare a normelor din Regulamentul disciplinei militare, aprobat prin Legea nr.52/2007, în coraport cu prevederile de la art.19 din Legea nr. 1245/2002 cu privire la pregătirea cetățenilor pentru apărarea Patriei, în parte ce se referă la gradele militare ale efectivului de soldați și sergenți, precum și la aplicarea sancțiunii disciplinare – „eliberare din serviciul militar înainte de expirarea contractului” (art. 44 lit. g), art. 52 lit. f) și art. 57 lit. e)) din Regulamentul disciplinei militare). Concomitent, se propune eliminarea „arestului” în calitate de sancțiune disciplinară aplicabilă militarilor.

Prin urmare, implementarea acestuia poate contribui la realizarea interesului public vizat de proiect, fapt care nu este detrimental interesului public general.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de „*nota de fundamentare care cuprinde:*

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a/al participanților la elaborarea proiectului actului normativ;*
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ;*
- c) obiectivele urmărite și soluțiile propuse;*
- d) analiza impactului de reglementare;*
- e) compatibilitatea proiectului actului normativ cu legislația UE;*

- f) avizarea și consultarea publică a proiectului actului normativ;
- h) modul de încorporare a actului în cadrul normativ existent;
- i) măsurile necesare pentru implementarea prevederilor proiectului actului normativ."

Nota informativă conține justificări suficiente și stabilește condițiile care au impus elaborarea proiectului, evidențiază elementele noi și finalitățile urmărite prin promovarea proiectului.

Este de menționat, că nota de argumentare urmează a fi revizuită prin prisma cerințelor prevederilor Legii nr. 100/2017 (ajustate prin Legea nr. 49 din 21 martie 2024).

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.d) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota de fundamentare trebuie să conțină „d) analiza impactului de reglementare”.

În nota informativă se menționează că: "Proiectul nu are impact asupra bugetului public național, nu presupune cheltuieli bugetare suplimentare și se va realiza în limitele alocațiilor bugetare stabilite. Echipamentul necesar pentru realizarea testării la detectorul comportamentului simulat (poligraf) va fi procurat/obținut cu suportul partenerilor de dezvoltare.

Admiterea și instruirea elevilor în cadrul Colegiului Militar se va realiza în limitele alocațiilor bugetare aprobate în acest scop, conform Planului de admitere (comanda de stat), cu finanțare de la bugetul de stat, în învățământul profesional tehnic postsecundar și postsecundar nonterțiar pentru anul de studii 2024-2025, aprobat prin Anexa nr.3 la Hotărârea Guvernului nr.464/2024”.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative „textul proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]

a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]

c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]

e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]

f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;

g) se evită tautologiile juridice;

h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]”.

În principal, textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea nr.100/2017.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate norme contradictorii dintre prevederile acestuia cu reglementările actelor normative de nivel superior, inclusiv Codul muncii al Republicii Moldova în partea ce țin de cazurile în care militarul este în drept să refuze detașarea, iar analiza detaliată a deficienței identificate este prezentată la compartimentul III al raportului.

II.3. Activitatea agenților publici și a entităților publice reglementată în proiect

Prevederile proiectului conțin reglementări privind modificarea unor acte legislative care abordează un cadru normativ mai coerent cu privire la statutul juridic al militarilor și modul de îndeplinire a serviciului militar, inclusiv al elevilor din instituțiile de învățământ din domeniul militariei.

În proiect, a fost identificată formularea ambiguă a unor raționamente, iar în scopul excluderii unor interpretări abuzive, precum și evitarea aplicării acestora în dependență de preferințele responsabililor de implementare, considerăm oportună redactarea proiectului în contextul obiecțiilor și recomandărilor din prezentul raport de expertiză anticorupție.

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

- 1 -	
Art. 32 alin. (5) din Regulamentul disciplinei militare, aprobat prin Legea nr. 52/2007 „(5) Studenții și elevii care au statut de militar prin contract a instituțiilor de învățământ în domeniul militariei care, pe parcursul anului de studii, au susținut sesiunile cu media cel puțin „bine” pot beneficia de concediu de stimulare cu durata de până la 10 zile.”	
Obiecții: Raționamentul expus, „ <i>pot beneficia</i> ” evidențiază utilizarea unei formule ambigue, care atribuie caracter echivoc norme și denotă neînțelegerea exigențelor de tehnică legislativă statuate de prevederile art.54 lit.a) al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017, astfel condiționând aprecierea tendențioasă a acesteia. Deci, deficiența din speță, delimitează per ansamblu, caracter incert mecanismului de îndeplinire a obligațiilor de către agenții publici în parte ce ține de acordarea concediului de stimulare pentru militarii prin contract a instituțiilor de învățământ care au susținut sesiunile cu media cel puțin „bine,, iar riscurile evidente, sunt amplificate de utilizarea posibilităților de aplicare a norme în interpretarea preferată, în dependență de interesul responsabililor de implementare și control al aplicării.	
Recomandări: Substituirea textului „ <i>pot beneficia</i> ”, cu textul „ <i>beneficiază</i> ”.	
Factori de risc: <ul style="list-style-type: none">● Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive● Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație● Prevederi discriminatorii	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none">● Încurajarea sau facilitarea actelor de:<ul style="list-style-type: none">- corupere activă- dare de mită- corupere pasivă- luare de mită- abuz de serviciu

Art. 41 alin. (2/1) din Regulamentul disciplinei militare, aprobat prin Legea nr. 52/2007

(2/1) Pentru cercetarea faptelor ce pot constitui abateri disciplinare pot fi efectuate cercetări de serviciu.

Obiecții:

Norma examinată stabilește discreționar cazurile în care se inițiază o cercetare de serviciu, iar aceste prerogative pot fi folosite în mod abuziv și excesiv de către responsabilul căruia i-a fost încredințată efectuarea cercetării de serviciu pentru obținerea recompenselor necuvenite în schimbul determinării acestuia de a nu iniția o anchetă de serviciu, și a nu-și executa obligațiunile funcționale tocmai în virtutea caracterului permisiv al formulării competențelor sale.

La fel, prin amendamentul propus, avem împrejurarea, în care în condițiile existenței unor temeuri de inițiere a anchetei de serviciu, responsabilul căruia i-a fost încredințată efectuarea cercetării de serviciu, poate determina militarul prin diferite forme să-i transmită remunerații ilicite pentru a preîntâmpina producerea efectelor nefaste pentru interesele legitime sau ilegite ale acestuia.

Recomandări:

Revizuirea expresiei "*pot fi efectuate cercetări de serviciu*" și substituirea cu prevederi de o manieră imperativă în cazul inițierii cercetărilor de serviciu în privința militarilor care încalcă disciplina militară sau ordinea publică.

Factori de risc:

- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale

Art. 35 alin. (3) lit. p) din Legea nr. 162/2005 cu privire la statutul militarilor

Articolul 35. Eliberarea militarilor din serviciul militar.

(3) Eliberarea militarilor din serviciul militar prin contract se efectuează în următoarele cazuri:

p) la restabilirea în funcție, conform unei hotărâri judecătorești, a deținătorului anterior al funcției, dacă este imposibilă numirea militarului într-o funcție egală celei deținute și dacă acesta nu acceptă să fie numit într-o funcție inferioară;

Obiecții:

Art. 35 lit. p) se va revizui în vederea respectării prevederilor art. 43 alin (1) al Constituției Republicii Moldova, (1) *Orice persoană are dreptul la muncă, la libera alegere a muncii, la condiții echitabile și satisfăcătoare de muncă, precum și la protecția împotriva șomajului.*

Subliniem că, norma articolului 35 lit. p) punctează asupra caracterul unilateral al deciziei angajatorului la eliberarea militarilor din serviciul militar prin contract în cazul în care acesta la restabilirea în funcție, conform unei hotărâri judecătorești, nu acceptă să fie numit într-o funcție inferioară, acțiuni care în esență pot determina agentul public responsabil de implementarea actului normativ, să recurgă la metode corupte și interpretarea normei într-o manieră favorabilă acestuia.

Așadar, de menționat a se reține, că în situația numirii salariatului într-o funcție inferioară celeia deținute anterior restabilirii în funcție (și/sau cu modificarea contractului individual de muncă conform art. 68 Codul muncii), se permite doar cu acordul în scris al părților, iar operarea modificărilor propuse, poate determina exercitarea discreționară a unor atribuții care în esență ar condiționa admiterea incidentelor de integritate și a riscurilor de corupție.

Recomandări:

Revizuirea prevederii citate supra (ex: lit. p) la restabilirea în funcție, conform unei hotărâri judecătorești, a

persoanei care a îndeplinit anterior munca respectivă, dacă transferul salariatului la o altă muncă conform Codului muncii nu este posibil) și înlăturarea caracterului coruptibil al atribuției/dreptului excesiv al entității de a deține discreții exagerate.

Factori de risc:

- Altceva
- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice
- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului

Riscuri de corupție:

- Generale

- 4 -

Art. 35 alin. (3) lit. q) din Legea nr. 162/2005 cu privire la statutul militarilor

Articolul 35. Eliberarea militarilor din serviciul militar.

(3) Eliberarea militarilor din serviciul militar prin contract se efectuează în următoarele cazuri:

q) refuz neîntemeiat de a fi detașat în interes de serviciu sau de a fi numit în altă funcție;

Obiecții:

Analizând norma art. 35 alin. (3) lit. q), constatăm că se propune eliberarea militarului din serviciul militar prin contract în cazul refuzului neîntemeiat de a fi detașat în interes de serviciu sau de a fi numit în altă funcție.

În acest sens, se remarcă faptul că prevederile art. 71 alin. (1) din Codul muncii stabilesc "detașarea poate fi dispusă numai cu acordul scris al salariatului pentru o perioadă de cel mult un an și se efectuează în temeiul unui contract individual de muncă distinct pe durată determinată", iar amendamentele propuse denotă derogări largi și au caracter general, ceea ce exprimă neînțelegerea exigențelor de calitate a normei vizate de art.54 al Legii cu privire la actele normative nr. 100 din 22 decembrie 2017.

Deci, pentru a asigura legislației interne o cât mai bună înțelegere și o cât mai corectă aplicare, considerăm esențială corelarea actului normativ cu prevederile actelor normative de nivel superior, prin completarea proiectului de lege cu unele prevederi ce țin de cazurile în care militarul este în drept să refuze detașarea, de altfel suntem în situația în care angajatorul beneficiază de atribuții excesive distincte de cele vizate de legea-cadru, iar militarii prin contract fiind în situația de a oferi și/sau promite remunerații ilicite pentru a se proteja de efectele considerabile pe care aceste discreții le pot avea asupra lor.

Situație similară este și în cazul numirii militarului în altă funcție, în care urmează a se ține cont de prevederile art. 74 Codul muncii, precum și a modalităților clare în cazul în care este necesar consimțământul în scris al acestuia, privind numirea/transferul la o altă muncă care nu-i este contraindicată, de altfel pot fi create premise pentru angajator de comitere a unor fapte prejudiciabile de pretindere, primire și/sau extorcare de bunuri, servicii, privilegii sau avantaje sub orice formă ce nu i se cuvin, în schimbul ne-îndeplinirii unor acțiuni în exercitarea funcției sau contrar acesteia.

Recomandări:

Se recomandă completarea art. 35 din legea 162/2005 cu prevederi care să descrie expres cazurile în care militarii pot refuza detașarea.

Factori de risc:

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - dare de mită
 - corupere pasivă
 - luare de mită

- | |
|---|
| - abuz de serviciu
- depășire a atribuțiilor de serviciu |
|---|

IV. Concluzia expertizei

Potrivit notei informative, proiectul a fost elaborat în scopul perfecționării/ajustării cadrului normativ cu referire la modul de îndeplinire a serviciului militar în partea ce ține de atribuirea Ministerului Apărării a dreptului de inițiere a testării cu utilizarea poligrafului, extinderea restricțiilor la încadrarea în serviciul militar prin contract și a temeiurilor de eliberare a militarilor din serviciul militar prin contract, în mare parte condiționate de încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor.

Deși nota de argumentare urmează a fi revizuită prin prisma cerințelor Legii nr.100/2017 (ajustate prin Legea nr. 49 din 21.03.2024), în procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale statuate de prevederile art.8 lit.a)-d) al Legii nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional.

În urma analizei proiectului de lege, au fost identificați factori de corupție, iar în scopul excluderea unor interpretări abuzive, precum și evitarea aplicării acestora în dependență de preferințele responsabililor de implementare, considerăm oportună redactarea proiectului în contextul obiecțiilor și recomandărilor din prezentul raport de expertiză anticorupție.

05.09.2024

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Digitally signed by Perju Marian
Date: 2024.09.05 10:58:15 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova

MOLDOVA EUROPEANĂ



Marian Perju , Inspector principal