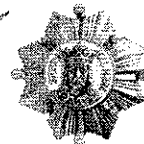




CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



Pr. 306/11.12.19
CSN

MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2-171 din 13.01. 2020
La nr. 306 din 11 decembrie 2019

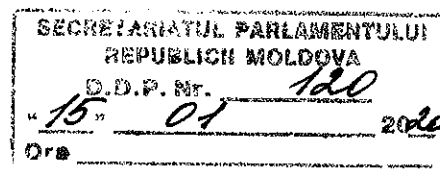
Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție la proiectul legii pentru modificarea unor acte normative (inițiativa legislativă nr.306 din 11 decembrie 2019).

Anexă: 4 (patru) file.

Director adjunct

Lidia CHIREOGLO





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO20/6263 din 13.01.2020

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Legea nr. 162/2005 cu privire la statutul militarilor - art.35, se completează cu art. 35/1; Legea nr.288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne - art.26, se completează cu art. 26/1; Legea nr.170/2007 privind statutul ofițerului de informații și securitate - art.36, se completează cu art.36/1)

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 Parlamentul RM, iar autor nemijlocit este Deputați în Parlament, 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 privind 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 a fost plasat pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova www.parlament.md la compartimentul Procesul legislativ/Proiecte de acte legislative, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul la proiectul prenotat al părților interesate pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În nota informativă se menționează că „*proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative a fost elaborat de către un grup de deputați în scopul perfecționării reglementărilor juridice a relațiilor apărute între autoritățile statului și militarii/funcționarii publici cu statut special/ofițerii de informații și securitate în urma desfacerii contractului de îndeplinire a serviciului militar sau special, înainte de termen, drept temei fiind angajarea într-o autoritate publică, într-o funcție care prevede exercitarea serviciului militar sau special*”.

În continuare în nota informativă autorul menționează că reglementările actuale „*au drept scop evitarea cheltuirii banilor publici pentru instruirea persoanelor, care vor refuza ulterior să îndeplinească serviciul în folosul statului. În cazul în care militarul, fiind instruit din surse bugetare, îndeplinește în continuare serviciul militar sau special în interesul și beneficiul statului Republicii Moldova, pretenția de restituire a cheltuielilor pentru instruire către „același” buget este absolut nejustificată și irațională*”.

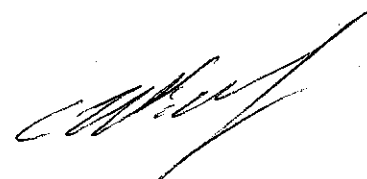
Astfel, proiectul propune operarea unor modificări în unele acte normative în care este prevăzut expres faptul recuperării cheltuielilor pentru instruire.

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

Proiectul promovează interesul public manifestat prin reglementarea modalității de recuperare a mijloacelor financiare cheltuite pentru instruirea militarului/persoanei care deține grad special.

Totuși, proiectul reglementează confuz sensul textului „tuturor tipurilor de instruire”, ceea ce va putea fi interpretat disreționar la aplicare.

Analiza detaliată a acestui aspect este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.



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 informativă care cuprinde:

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;
- c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;
- d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;
- f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare”.

Nota informativă stabilește condițiile ce au impus elaborarea proiectului, evidențiază elementele noi și finalitățile urmărite prin promovarea proiectului.

Examinând conținutul notei informative a proiectului supus expertizei se constată că aceasta întrunește condițiile menționate în art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „e) fundamentarea economico-financiară”.

În nota informativă nu se face referință expresă a faptului dacă implementarea prevederilor necesită sau nu mijloace financiare suplimentare din bugetul de stat.

Analizând prevederile proiectului deducem că mijloace financiare suplimentare din bugetul de stat nu sunt necesare.

Cu toate acestea, normele proiectului reglementând o nouă modalitate de recuperare a cheltuielilor suportate pentru instruirea militarilor vor afecta acumularea acestor mijloace financiare.

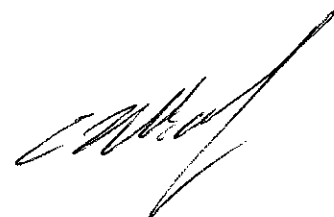
Totuși, considerăm că neacumularea acestor mijloace în raport cu interesul public promovat de proiectul prenotat este infim.

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 *”textului 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, [...]"*

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 100/2017.

Totuși, proiectul nu reglementează și nu atribuie sensul textului „tuturor tipurilor de instruire”.

În acest sens, normele comportă caracter ambiguu.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte legislative sau normative în vigoare.

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

Proiectul reglementează o nouă modalitate de recuperare a cheltuielilor suportate pentru instruirea militarilor/funcționarilor publici care dețin grad special, ceea ce nu afectează activitatea acestora și interesul public.

Totuși, procedura de recuperare poate fi supusă riscului aplicării confuze a acesteia, deoarece la aplicare va fi dificil de a califica ce se înțelege prin „toate tipurile de instruire”.

Analiza detaliată a acestui aspect este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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

Prevederile proiectului nu 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



Obiecție generală asupra proiectului -

Obiecții:

Normele conținute la art.I, la art.II și la art.III din proiect reglementează procedura de recuperare a cheltuielilor suportate de către stat în legătură cu instruirea.

Astfel, procedura de recuperare, conform proiectului, se răsfrânge în fond asupra cheltuielilor ce au fost efectuate pentru obținerea studiilor urmare a absolvirii instituțiilor de învățământ sau după încheierea/finalizarea tuturor tipurilor de instruire.

Textul „sau după încheierea tuturor tipurilor de instruire” în opinia noastră induce confuzie în ceea ce privește aplicarea uniformă a prevederilor ce țin de recuperarea cheltuielilor pentru instruire.

În acest context menționăm că nu este clar ce se are în vedere prin textul „încheierea tuturor tipurilor de instruire”, or se cunoaște faptul că funcționarii publici pe parcursul activității sale în serviciul public pot beneficia și de alte formări profesionale, nu doar cele de obținere a studiilor superioare.

Este vorba de diverse programe de dezvoltare profesională, studii superioare de masterat și altele, care vor putea fi calificate ca fiind la fel „un tip de instruire”.

În acest sens, prin textul „încheierea tuturor tipurilor de instruire” se va putea interpreta că și în legătură cu aceste cursuri, spre exemplu, de dezvoltare profesională, urmează să fie pornită procedura de recuperare a cheltuielilor pentru instruire, ceea ce în opinia noastră este inacceptabil.

În concluzie, interpretarea ambiguă va permite crearea situațiilor conflictuale cu riscul apariției manifestărilor de corupție în legătură cu interpretarea favorabilă pentru o parte a situației juridice create.

Recomandări:

Recomandăm autorului a modifica proiectul în vederea reglementării juridice a procedurii de recuperare a cheltuielilor pentru instruire doar pentru instruirile inițiale (studii superioare de licență, de masterat) și excluderea din proiect a referinței privind „tuturor tipurilor de instruire”.

Sau, proiectul urmează să fie completat expres cu tipurile de instruire care vor cădea sub incidența prevederilor ce ar asigura recuperarea cheltuielilor pentru instruire.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor/Obligații excesive
- Prevederi discriminatorii

Riscuri de corupție:

- Generale



IV. Concluzia expertizei

În nota informativă se menționează că „proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative a fost elaborat de către un grup de deputați în scopul perfecționării reglementărilor juridice a relațiilor apărute între autoritățile statului și militarii/funcționarii publici cu statut special/ofițerii de informații și securitate în urma desfacerii contractului de îndeplinire a serviciului militar sau special, înainte de termen, drept temei fiind angajarea într-o autoritate publică, într-o funcție care prevede exercitarea serviciului militar sau special”.

În continuare în nota informativă autorul menționează că reglementările actuale „au drept scop evitarea cheltuirii banilor publici pentru instruirea persoanelor, care vor refuza ulterior să îndeplinească serviciul în folosul statului. În cazul în care militarul, fiind instruit din surse bugetare, îndeplinește în continuare serviciul militar sau special în interesul și beneficiul statului Republicii Moldova, pretenția de restituire a cheltuielilor pentru instruire către „aceiași” buget este absolut nejustificată și irațională”.

Astfel, proiectul propune operarea unor modificări în unele acte normative în care este prevăzut expres faptul recuperării cheltuielilor pentru instruire.

Proiectul nu necesită alocarea de mijloace financiare suplimentare din bugetul de stat.

Cu toate că la o primă analiză a proiectului se poate constata respectarea interesului public, analiza minuțioasă va permite identificarea unei ambiguități administrative în procedura de recuperare a cheltuielilor pentru instruire.

Astfel, procedura de recuperare, conform proiectului, se răsfrânge în fond asupra cheltuielilor ce au fost efectuate pentru obținerea studiilor urmare a absolvirii instituțiilor de învățământ sau după încheierea/finalizarea tuturor tipurilor de instruire.

Textul „sau după încheierea tuturor tipurilor de instruire” în opinia noastră induce confuzie în ceea ce privește aplicarea uniformă a prevederilor ce țin de recuperarea cheltuielilor pentru instruire.

În acest context menționăm că nu este clar ce se are în vedere prin textul „încheierea tuturor tipurilor de instruire”, or se cunoaște faptul că funcționarii publici pe parcursul activității sale în serviciul public pot beneficia și de alte formări profesionale (de exemplu - programe de dezvoltare profesională), nu doar cele de obținere a studiilor superioare.

În acest sens, prin textul „încheierea tuturor tipurilor de instruire” se va putea interpreta că și în legătură cu aceste cursuri, spre exemplu, de dezvoltare profesională, urmează să fie pornită procedura de recuperare a cheltuielilor pentru instruire, ceea ce în opinia noastră este inacceptabil.

În concluzie, interpretarea ambiguă va permite crearea situațiilor conflictuale cu riscul apariției manifestărilor de corupție în legătură cu interpretarea favorabilă pentru o parte a situației juridice create.

Propunem autorului reexaminarea normelor din textul proiectului care fac referință la „toate tipurile de instruire”, iar recuperarea cheltuielilor să fie efectuată doar în cazul cheltuielilor suportate pentru

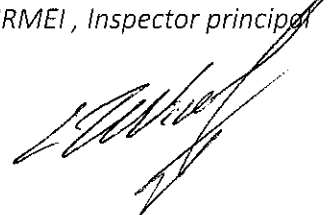


instruirile privind obținerea studiilor superioare (licență, masterat) sau includerea în conținutul actelor legislative ce se propun a fi modificate a formelor exacte/concrete de instruire pentru care se va putea solicita recuperarea cheltuielilor efectuate pentru aceste forme de instruire.

13.01.2020

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Vadim CURMEI , Inspector principal

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Vadim CURMEI', written in a cursive style.

