

**CENTRUL
NAȚIONAL ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA**



**НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА**

MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfint 198
Tel. 24-36-41

Nr. 16/3698 din "23" "09" 2015

La nr. DI/3/041/11820 din 09 septembrie 2015

**Ministerul Afacerilor
Externe și Integrării Europene**

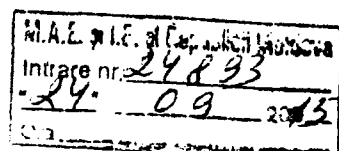
Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului legii privind participarea Republicii Moldova la misiuni și operații internaționale.

Anexă: *Raportul de expertiză anticorupție - 3 file;*

Anexa la raportul de expertiză anticorupție – 2 file.

Director adjunct

Cristina ȚARNĂ





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE
asupra nivelului coruptibilității proiectului
de lege privind participarea Republicii Moldova la misiuni și
operații internaționale

I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

a. Autor al inițiativei legislative este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene, 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. Proiectul urmărește reglementarea exhaustivă a participării Republicii Moldova la misiuni și operații internaționale. Singurul act normativ în acest sens este Legea nr.1156/2000 cu privire la participarea Republicii Moldova la operațiile internaționale de menținere a păcii, care însă acoperă parțial spectrul misiunilor și operațiilor internaționale.

d. Suficiența argumentării. Potrivit autorului, Legea nr.1156/2000 cu privire la participarea Republicii Moldova la operațiile internaționale de menținere a păcii, se referă doar la specialiștii militari, colaboratorii de poliție și formațiunile militare ale forțelor armate ale țării, ceea ce limitează posibilitatea implicării experților din cadrul altor instituții de stat. La fel, autorul evidențiază faptul că la etapa actuală, numărul misiunilor și operațiilor internaționale sub egida comunității internaționale a crescut semnificativ, iar adițional la misiunile și operațiile clasice de menținere a păcii sau în suportul păcii sporește și numărul operațiilor umanitare, de asistență, de gestiune a crizelor de natură diferită. Considerăm premisele elaborării proiectului relevante, iar proiectul oportun spre promovare.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Autorul menționează în nota informativă că în cazul detașării personalului la misiuni/operațiuni internaționale, cheltuielile aferente urmează a fi prevăzute în bugetele anuale ale autorităților de resort trimitătoare. Detașarea personalului în misiuni/operațiuni internaționale, pentru care nu vor fi prevăzute cheltuieli în buget, va fi efectuată doar după

aprobarea hotărîrii de Guvern privind identificarea fondurilor financiare necesare în acest sens.

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

Prevederile proiectului stabilesc procedura de asigurare a îndeplinirii angajamentelor Republicii Moldova asumate în cadrul relațiilor cu organizațiile internaționale (ONU, UE, OSCE), în vederea aducerii contribuției la menținerea păcii, securității și stabilității internaționale, respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. Prin urmare, nu contravine interesului public general.

2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție

În proiect nu au fost atestate incompatibilități cu standardele naționale și internaționale anticorupție și nu au fost identificate domenii în care proiectul nu satisface cerințele sau sîrî în contradicție cu aceste standarde.

Asigurarea transparenței în procesul decizional. Cu referire la transparența în procesul decizional constatăm că proiectul prenotat se regăsește pe pagina oficială a Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene, cerință impusă de prevederile Legii privind transparența în procesul decizional nr.239-XVI din 13.11.2008, potrivit căreia autoritățile publice sunt obligate de a întreprinde măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional, plasînd proiectul de act legislativ pe pagina web oficială a instituției.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigue

Alin.(3) art.9 din proiectul legii – „Persoanelor din cadrul contingentelor forțelor sistemului național de apărare, participante la operații internaționale, le sunt interzise desfășurarea de activități economice și alte activități incompatibile cu statutul său în statul gazdă.

Autorul operează cu sintagma „alte incompatibilități”, care nu este clară și poate fi interpretată multiplu. În dependență de funcția deținută personalul poate avea diferite incompatibilități, iar pentru a evita cazurile detașării personalului în misiune sau operație internațională, care eventual va desfășura activități remunerate în propriul beneficiu, considerăm inoportună reglementarea generală a incompatibilităților.

Recomandarea: Specificarea expresă a incompatibilităților sau interzicerea oricăror activități remunerate.

Alin.(1) art.6 din proiectul legii - „Participarea contingentelor forțelor sistemului

național de apărare la operațiile internaționale sub mandatul Consiliului de Securitate al ONU, se adoptă de către Președintele Republicii Moldova – Comandant Suprem al Forțelor Armate, cu informarea Parlamentului.

Semnalăm asupra utilizării termenului „adoptă”, contrar destinației sale uzuale în legislația națională. Amintim că alin. (1) art.94 din Constituție prevede că în exercitarea atribuțiilor sale, Președintele Republicii Moldova emite decrete, obligatorii pentru executare pe întreg teritoriul statului.

Recomandarea: Reformularea prin prisma analizei sus-efectuate.

2. Conflicte ale normelor de drept

Nu sînt identificate conflicte ale normelor de drept, capabile să genereze coruptibilitate.

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

Nu sînt identificate norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb, capabile să genereze coruptibilitate.

4. Discreții excesive ale autorităților publice

Alin.(1) art.6 din proiectul legii - „Participarea contingentelor forțelor sistemului național de apărare la operațiile internaționale sub mandatul Consiliului de Securitate al ONU, se adoptă de către Președintele Republicii Moldova – Comandant Suprem al Forțelor Armate, cu informarea Parlamentului.

Acordarea Președintelui Republicii Moldova puterea de luare a deciziei privind participarea contingentelor forțelor sistemului național de apărare la operațiile internaționale nu este binevenită, deoarece acordă un caracter discreționar deciziei în cauză. Varianta în vigoare a Legii nr.1156/2000 cu privire la participarea Republicii Moldova la operațiile internaționale de menținere a păcii, prevede că hotărîrea privind trimiterea contingentului militar al Republicii Moldova se adoptă de către Parlament, la propunerea Președintelui Republicii Moldova, ceea ce este rezonabil, Parlamentul fiind direct implicat în luarea deciziei respective și nu doar informat despre aceasta. Luînd în considerare că procedura de dezbatere a proiectelor este una riguroasă, care ia timp pentru dezbateri, în primă, și după caz în a doua lectură, precum și audierea raportului comisiei permanente sesizate în fond, luările de cuvînt ale deputaților cu respectarea obligatorie a ordinii acordării de cuvînt reprezentanților tuturor fracțiunilor parlamentare, există riscul acordării luării deciziei Președintelui și nu Parlamentului cu scopul de a facilita sau eluda procedura prenotată de durată. Totodată menționăm că riscul respingerii proiectului este mai mare, grație faptului că decizia Parlamentului este una colectivă, iar decizia Președintelui Republicii Moldova este una autonomă și unipersonală.

Recomandarea: Expunerea normei în redacția următoare: „Participarea contingentelor forțelor sistemului național de apărare la operațiile internaționale sub mandatul Consiliului de Securitate al ONU, se adoptă de către Parlament, la propunerea Președintelui Republicii Moldova – Comandant Suprem al Forțelor Armate”.

Lit.f alin.(2) art.12 din proiectul legii – „Personalul detașat va fi rechemat din misiune internațională în cazul în care comite unele fapte ce implică răspunderea penală în

conformitate cu legislația statului gazdă sau cu legislația Republicii Moldova ori aduce atingere intereselor naționale ale Republicii Moldova, ori afectează imaginea țării...”

Autorul operînd cu sintagma „unele” creează impresia că personalul nu va fi rechemat din misiune în cazul comiterii oricărei fapte penale, ci numai în cazul unor fapte specifice. Această reglementare ambiguă sporește riscul aplicării normei respective în mod discreționar. Astfel, pentru situații similare unele persoane detașate vor fi rechemate, iar altele vor rămîne în continuare în misiune internațională, în virtutea lipsei reglementării clare a exhaustivității faptelor penale drept premise pentru rechemare din misiune.

Recomandarea: Excluderea cuvîntului „unele” din textul normei analizate.

Alin.(2) art.19 din proiectul legii – „Pentru perioada de aflarea în misiune sau operație internațională, personalului detașat i se achită, pe lîngă salariul în moneda națională, o indemnizație neimpozabilă în valută străină. Quantumul indemnizației în valută străină se stabilește de către Guvern”.

Atenționăm asupra neclarității normei și a categoriei persoanelor asupra căreia se răsfrînge. Autorul nu a prevăzut excepția de la prevederea respectivă în cazurile în care organizația gazdă achită o indemnizație personalului detașat, precum se întîmplă la detașarea observatorilor militari în cadrul ONU. Astfel există riscul dublei achitări unor categorii de detașați, și de statul gazdă, și de statul trimițător, fapt ce nu este oportun.

Recomandarea: Completarea normei întru prevederea excepției de achitare a indemnizației neimpozabile persoanelor cărora organizația gazdă le achită o primă/indemnizație.

Cu titlu de obiecție generală la proiect –

Autorul reglementează sfera de acțiune a proiectului fiind operațiunile și misiunile internaționale, chiar dacă în proiect sunt definite misiunile internaționale, definiția acestora este atît de largă încît orice autoritate a administrației publice centrale va putea detașa personal peste hotare în scopul promovării democrației și supremației legii (în special autoritățile de resort cu atribuții de elaborarea politicilor în domeniul dat). Apreciem efortul autorului de a-și asuma respectarea angajamentelor Republicii Moldova asumate în cadrul relațiilor cu organizațiile internaționale, însă este important să ținem cont de interesele RM. În varianta expusă de autor autoritățile vor avea posibilitatea detașării personalului pentru asigurarea a oricărui alt tip de „asistență necesară pentru asigurarea funcționării eficiente a unui stat”, asistență care poate fi interpretată extensiv și excesiv în detrimentul bugetului public național. Tocmai din acest motiv, considerăm oportună preluarea exemplului din legislația română și de expus exhaustiv misiunile și operațiunile internaționale care cad sub incidența prezentului proiect.

Recomandarea: Completarea proiectului cu norme care ar stabili exhaustiv misiunile și operațiile internaționale (exemplu: de asigurare a păcii și securității internaționale, desfășurate sub mandatul ONU, de răspuns la crize, de pace, de asistență umanitară).

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

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

6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței

Textul proiectului nu necesită a fi evaluat prin prisma accesului la informație sau asigurării transparenței.

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 responsabilități și nu necesită referințe exprese la responsabilitate și sancțiunile aplicate pentru încălcarea prevederilor sale.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, adoptat prin Hotărârea Guvernului 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 Național Anticorupție nr. 62 din 19.04.2013, de către

 Lidia Carchilan
Inspector Direcția legislație și expertiză anticorupție
21 Septembrie 2015

*Prezentul raport este publicat pe pagina oficială a
Centrului Național Anticorupție - www.cna.md*