RAPORT DE EXPERTIZĂ

La proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (aspecte privind modul de îndeplinire a serviciului militar)

Tipul actului vizat de proiect:

Înregistrat cu nr.

Domeniul:

din:

I. EVALUAREA GENERALĂ

1. Autor al actului normativ este Guvernul , autor nemijlocit - Ministerul Apărării

2. Categoria actului normativ propus: Lege organică , ceea ce corespunde/nu corespunde art.72 din Constituţie şi Legii 100/2017 privind actele normative.

Proiectul de lege este promovat în calitate de lege organică, categorie de lege care corespunde exigențelor art. 72 alin. (3) lit. c) din Constituție și Legii 100/2017 privind actele normative.

Expertul nu are obiecţii la categoria actului

3. Scopul promovării proiectului

Autorul proiectului de lege promovează îmbunătățirea cadrului normativ referitor la îndeplinirea serviciului militar, având în vedere abilitarea Ministerului Apărării cu dreptul de a iniția testarea cu detectorul comportamentului simulat (poligraful). De asemenea, se propune extinderea restricțiilor pentru încadrarea în serviciul militar pe bază de contract și stabilirea unor noi temeiuri pentru eliberarea militarilor din serviciul militar, în mare parte legate de încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese, incompatibilităților și altor restricții.

În altă ordine de idei, autorul proiectului de lege menționează intenția Ministerului Apărării de a exclude aplicarea arestului în calitate de sancțiune pentru comportament care vine în contradicție cu standardele aplicabile actualilor și viitorilor militari din cadrul forțelor armate ale Republicii Moldova. Recomandarea respectivă a fost înaintată de Oficiul Avocatului Poporului în rezultatul unor vizite în anii 2023-2024 în cadrul unor unități militare din subordinea Ministerului Apărării.

În cele din urmă, autorul proiectului de lege menționează necesitatea ajustării cadrului normativ în legătură

cu admiterea elevilor în Colegiul Militar, înființat de către Guvernul Republicii Moldova la 30 mai 2024.

Astfel, ținând cont de obiectivul propus în nota de fundamentare, rezultă că proiectul de lege corespunde cu scopul enunțat.

4. Respectarea transparenței decizionale

În conformitate cu art. 8 din Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, etapele principale ale asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:
- informarea publicului cu referire la inițierea elaborării deciziei;
- punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;
- consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;
- examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;
- informarea publicului referitor la deciziile adoptate.

În nota de fundamentare disponibilă pe pagina web a Parlamentului, autorul menționează că a plasat proiectul de lege pe pagina web www.particip.gov.md, prezentând și un link în acest sens. Proiectul de lege a fost plasat pe pagina www.particip.gov.md la 6 august 2024, consultarea publică fiind disponibilă până la 20 august 2024.
Astfel, autorul a respectat prevederile Legii 239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Parlamentul a publicat proiectul de lege la 13 noiembrie 2024, împreună cu șir de documente adiționale. Ulterior, au fost plasate și avizele altor comisii parlamentare. Până la 29 noiembrie 2024, nu a fost plasat nici un aviz din partea Comisiei securitate naţională, apărare şi ordine publică, sesizată în fond.

În esență, etapele transparenței procesului decizional par să fi fost respectate, în pofida lipsei unei reacții prompte din partea Comisiei menționate supra.

În fond, Parlamentul a respectat termenele de plasare și consultare a proiectului impuse de Legea nr. 239/2008. Potrivit art. 12 alin. (2) din actul normativ citat, termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii constituie cel puțin 10 zile lucrătoare de la data mediatizării anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei sau de la data mediatizării anunțului privind organizarea consultărilor publice.

Sinteza recomandărilor a fost publicată pe pagina Parlamentului.

Etapele transparenței procesului decizional nu au fost respectate

Termenele de plasare și consultare a proiectului au fost respectate

Sinteza recomandărilor pe pagina web a autorului a fost plasata

II. FUNDAMENTAREA PROIECTULUI

5. Structura notei informative

Nota de fundamentare corespunde structurii stabilite de anexa Legii 100/2017. În conformitate cu art. 30 alin. (1)-(2) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, concomitent cu elaborarea proiectului actului normativ se întocmește nota de fundamentare la proiect, conform modelului indicat în anexa nr. 1 de la legea citată, care trebuie să cuprindă cel puțin următoarele compartimente: - denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ; - condițiile ce au impus elaborarea

proiectului actului normativ și finalitățile urmărite; - descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene; - principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi; - fundamentarea economico-financiară; - modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare; - avizarea și consultarea publică a proiectului; - constatările expertizei anticorupție; - constatările expertizei de compatibilitate cu legislația Uniunii Europene; - constatările expertizei juridice; - constatările altor expertize. În prezentul proiect de lege, structura notei de fundamentare corespunde structurii impuse de lege.

Nota informativă corespunde structurii

6. Suficienţa argumentării.

Din perspectiva unui observator independent și rezonabil, necesitatea adoptării unei legi organice potrivit propunerilor din proiectul de lege nu este lipsită de raționament. Mai mult ca atât, argumentarea nu pare să fie insuficientă, ținând cont de faptul că autorul proiectului de lege face referire necesitatea creșterii integrității personalului militar și de a spori garanțiile împotriva scurgerilor de informații secrete.

Proiectul de lege propune soluționarea unor carențe din cadrul normativ aplicabil cetățenilor care îndeplinesc serviciul militar. Printre măsurile propuse se numără introducerea testării la poligraf pentru cei care doresc să se încadreze în serviciul militar, cu scopul de a identifica riscurile legate de scurgerea de informații sensibile.

De asemenea, se propune revizuirea mai multor prevederi din Legea nr.162/2005 privind statutul militarilor, în special cu privire la eliberarea din serviciul militar prin contract și drepturile/obligațiile aferente. În plus, se dorește îmbunătățirea aplicării Regulamentului disciplinei militare, prin modificarea sancțiunilor, inclusiv eliminarea „arestului” ca sancțiune disciplinară și extinderea autorității disciplinare a Comandantului General al Inspectoratului General de Carabinieri.

Modificările legislative sunt, de asemenea, necesare pentru alinierea la Codul administrativ, pentru uniformizarea procedurilor administrative și corectarea eventualelor interpretări greșite. În contextul înființării Colegiului Militar sub Academia Militară „Alexandru cel Bun”, se impune reglementarea statutului elevilor, alocarea acestora în serviciul militar și aspectele legate de exmatricularea din instituție și restituirea cheltuielilor pentru studii.

Argumentarea e suficientă

7. Compatibilitatea cu legislaţia comunitară şi alte standarde internaţionale.

Proiectul de lege nu presupune armonizarea legislației naționale cu prevederile legislației Uniunii Europene. Din aceste motive, ar fi fost judicioasă o analiză a situației unor state din cadrul UE sau a legislației UE, care prevede unele detalii în acest sens.

Proiectul de lege nu conține referiri la legislația Uniunii Europene.

În nota de fundamentare, autorul proiectului de lege face referire la jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului sub aspectul aplicabilității Articolelor 4 și 5 CEDO în situațiile descrise în proiect.

Nota / proiectul nu conţine referinţe la acquis-ul comunitar

Nota / proiectul conţine referinţe la alte standarde internaţionale relevante

8. Fundamentarea economico-financiară.

În nota de fundamentare, autorul a specificat că bugetul public național nu va avea de suferit urmare a adoptării amendamentelor redate mai sus, deoarece proiectul de lege nu va implica cheltuieli bugetare suplimentare și va fi realizat în cadrul alocațiilor bugetare stabilite. Echipamentele necesare pentru realizarea testării cu detectorul comportamentului simulat vor fi procurate sau obținute cu sprijinul partenerilor de dezvoltare, fără a menționa dacă există deja un parteneriat stabilit în acest sens sau dacă aceste surse vor trebui identificate după adoptarea prezentului proiect de lege. În plus, autorul a notat că admiterea și instruirea elevilor în cadrul Colegiului Militar se vor desfășura în limitele alocațiilor bugetare aprobate pentru acest scop, conform Planului de admitere, 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), cu referire la un an academic în plină desfășurare. În concluzie, nota de fundamentare la proiectul de lege specifică lipsa cheltuielilor financiare adiționale, cu excepția procurării echipamentelor pentru desfășurarea testărilor cu detectorul comportamentului simulat, sume care – potrivit autorului – vor fi identificate din surse externe.

Implementarea proiectului nu presupune cheltuieli financiare

Nota informativă nu conține fundamentarea economico-financiară

9. Analiza impactului de reglementare.

Analiza impactului de reglementare a proiectului nu este necesară

Analiza impactului de reglementare a proiectului nu este suficient argumentată/documentată

10. Analiza ex-ante.

Analiza ex-ante a proiectului nu este necesară

Analiza ex-ante a proiectului nu este suficient argumentată/documentată

III. EVALUAREA DE FOND

11. Stabilirea şi promovarea unor interese / beneficii.

Prezentul proiect de lege tinde, pe de o parte, spre responsabilizarea actualilor și viitorilor militari prin setarea unor cerințe mai riguroase cu privire la conformarea acestora cu prevederile legale naționale. În rezultatul analizei notei de fundamentare și a proiectului de lege propus spre examinare Parlamentului, nu rezultă că acesta ar promova interese sau beneficii de grup sau particulare.

Proiectul nu promovează interese, beneficii

Promovarea intereselor/beneficiilor nu se face cu respectarea interesului public

12. Prejudicii aduse prin aplicarea actului.

Respectiv, promovarea proiectului de lege de pare să fie susceptibilă de a prejudicia anumite categorii de persoane.

La aplicare, proiectul nu va aduce prejudicii

Prejudicierea intereselor/beneficiilor nu se face cu respectarea interesului public

13. Vulnerabilitatea proiectului din perspectiva drepturilor omului

În opinia expertului, principalele obiective ale prezentului proiect de lege – din perspectiva respectării drepturilor omului – se referă la excluderea sancțiunii prin aplicarea arestului pentru anumite comportamente în cazul actualilor și viitorilor militari din cadrul Forțelor Armate ale Republicii Moldova. Recomandarea Oficiului Avocatului Poporului, precum și acceptarea acesteia de către Ministerul Apărării, este salutabilă, ținând cont de multitudinea de hotărâri prin care Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat un șir încălcări ale Articolului 5 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului de către autoritățile naționale. Această abordare orientată spre respectarea drepturilor omului este binevenită. În esență, proiectul de lege respectă drepturile și libertățile omului.

Proiectul respectă drepturile/libertăţile

14. Compatibilitatea proiectului cu prevederile cadrului normativ național

Proiectul de lege nu contravine Constituției și/sau cadrului normativ național și se înscrie în eforturile autorităților naționale de a asigura respectarea regimului juridic al conflictelor de interese și al incompatibilităților, inclusiv prin testarea cu detectorul comportamentului simulat.

Proiectul este compatibil cadrului normativ naţional

15. Analiza detaliată a prevederilor

Nr. obiecției	Art.	Text	Obiecții	Elemente de coruptibilitate/vulnerabilitate	Recomandări

1	Art. III (cu referire la art. 32 alin. (5) din Legea nr. 52/2007)	Sintagma „pot beneficia”	Sintagma „pot beneficia”, propusă în proiectul de lege și în nota de fundamentare, denotă posibilitatea unei interpretări abuzive din partea decidenților care ar trebuie să ofere un concediu de stimulare studenților și elevilor cu statut militar prin contract ai instituțiilor de învățământ în domeniul milităriei. Din acest considerent, sintagma citată nu corespunde rigorii de tehnică legislativă și nu se încadrează în prevederile art. 54 lit. a) din Legea nr. 100/2017 din cu privire la actele normative. În opinia expertului, deficiențele de formulare în acest articol pun în evidență un caracter nesigur și neonest al executării unei atribuții din partea decidenților autorităților naționale cu privire la acordarea unui concediu de stimulare pentru militarii cu contract din instituțiile de învățământ cu o medie de cel puțin „bine” la sesiunile academice. Riscurile evidente sunt amplificate de posibilitatea interpretării normei în mod preferențial, în funcție de interesele celor responsabili de implementare și de controlul aplicării acesteia.	Array	Autorul proiectului de lege ar putea să ia în considerare utilizarea sintagmei „va beneficia” sau „beneficiază” în locul sintagmei „poate beneficia”.

2	Art. III (cu referire la art. 41 alin. (2/1) din Legea nr. 52/2007)	Fraza „Pentru cercetarea faptelor ce pot constitui abateri disciplinare pot fi efectuate cercetări de serviciu”	Sintagma „pot fi efectuate”, propusă în proiectul de lege și în nota de fundamentare, denotă posibilitatea unei interpretări abuzive din partea decidenților care ar trebuie să efectueze cercetări de serviciu în situațiile în care unele fapte constituie abateri disciplinare. Din acest considerent, sintagma citată nu corespunde rigorii de tehnică legislativă și nu se încadrează în prevederile art. 54 lit. a) din Legea nr. 100/2017 din cu privire la actele normative. În opinia expertului, deficiențele de formulare în acest articol pun în evidență un caracter nesigur și neonest al executării unei atribuții din partea decidenților autorităților naționale cu privire la necesitatea necondiționată de a desfășura cercetări de serviciu în situațiile în care unele fapte constituie abateri disciplinare. Riscurile evidente sunt amplificate de posibilitatea interpretării normei în mod preferențial, în funcție de interesele celor responsabili de implementare și de controlul aplicării acesteia.	Array	Autorul proiectului de lege ar putea să ia în considerare utilizarea frazei „Pentru cercetarea faptelor ce constituie abateri disciplinare vor fi efectuate cercetări de serviciu” în locul frazei originale.

IV. CONCLUZII

Prezentul proiect de lege promovează îmbunătățirea cadrului normativ referitor la îndeplinirea serviciului militar, având în vedere abilitarea Ministerului Apărării cu dreptul de a iniția testarea cu detectorul comportamentului simulat (poligraful). În plus, se propune extinderea restricțiilor pentru încadrarea în serviciul militar pe bază de contract și stabilirea unor noi temeiuri pentru eliberarea militarilor din serviciul militar, în mare parte legate de încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese, incompatibilităților și altor restricții. În altă ordine de idei, autorul proiectului de lege menționează intenția Ministerului Apărării de a exclude aplicarea arestului în calitate de sancțiune pentru comportament care vine în contradicție cu standardele aplicabile actualilor și viitorilor militari din cadrul forțelor armate ale Republicii Moldova. De asemenea, proiectul de lege denotă necesitatea ajustării cadrului normativ în legătură cu admiterea elevilor în Colegiul Militar, înființat de către Guvernul Republicii Moldova la 30 mai 2024.

În circumstanțele prezentului proiect de lege, analiza abilitării Ministerului Apărării de a efectua testarea militarilor cu detectorul comportamentului simulat (pentru a confirma existența unor încălcării ale regimului juridic al conflictelor de interese, ale incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor) este salutabilă, însă ea nu trebuie să fie nici prima măsură în contracararea activităților interzise de legislația Republicii Moldova, și nici unica. În acest sens, poligraful poate ajuta la detectarea unor comportamente care ar putea indica conflicte

de interese sau încălcarea incompatibilităților legale, esențiale pentru menținerea unui regim juridic corect în cadrul Ministerului Apărării și al instituțiilor subordonate acestuia. Testarea cu poligraful ar contribui la asigurarea faptului că militarii nu sunt implicați în activități care ar putea compromite obiectivitatea și imparțialitatea în îndeplinirea atribuțiilor lor. Astfel, într-un mediu în care există restricții și limitări clare pentru a preveni conflictele de interese, utilizarea poligrafului ar putea descuraja comportamentele care ar putea favoriza interesele personale în detrimentul responsabilităților militare. În asemenea circumstanțe, testarea ar sprijini prevenirea abuzurilor de putere și a corupției în rândul cadrelor militare, Ministerul Apărării insistând pe transparență și responsabilitate, ceea ce ar spori încrederea în integritatea Forțelor Armate. Pe de altă parte, militarii ar fi conștienți că există mecanisme de control eficiente pentru a preveni orice abatere de la normele legale, ținând cont de faptul că potențialele conflicte de interese sau încălcări ale incompatibilităților ar putea duce la decizii sau acțiuni care pun în pericol securitatea națională. Prin efectuarea testării cu poligraful, Ministerul Apărării ar putea identifica comportamente care ar putea duce la vulnerabilități în sistemul de apărare, permițând astfel prevenirea unor riscuri majore pentru securitatea țării.

În plus, proiectul de lege vine să anuleze sancțiunea cu aplicarea arestului în cadrul Ministerului Apărării și a instituțiilor subordonate acestuia, în timp ce instituția arestului va putea fi aplicată exclusiv de instanțele civile, care sunt de fapt, în baza legislației naționale și a jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, unicele responsabile de acest mecanism legal.

De asemenea, ținând cont de faptul că proiectul de lege denotă necesitatea ajustării cadrului normativ în legătură cu admiterea elevilor în Colegiul Militar (înființat de către Guvernul Republicii Moldova la 30 mai 2024), în rezultatul expertizei au fost identificate câteva elemente de coruptibilitate, care au fost redate supra. În opinia expertului, autorul proiectului de lege ar trebuie să revadă formulările încât să se excludă orice percepție de vulnerabilitate a proiectului din această perspectivă.

În plus, din analiza efectuată nu rezultă că prezentul proiect de lege ar fi fost influențat de entități economice sau politice care ar putea beneficia de pe urma modificării legislației. Din aceste raționamente, este absolut necesar să se asigure aplicarea corectă și uniformă de către autoritățile naționale a prevederilor legale modificate, din moment ce nu au fost identificate alte interese ascunse, în condițiile în care proiectul de lege pare să fie bine fundamentat fără a favoriza anumite grupuri de interese.