

RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE
asupra proiectului ordinului despre aprobarea Instrucțiunii privind
modul și condițiile de organizare, desfășurare și finanțare în Forțele Armate
a activității de reconversie profesională și adaptare socială a militarilor
care îndeplinesc serviciul militar prin contract și a cetățenilor trecuți în
rezervă (retragere)

I. Evaluarea generală a proiectului
1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

Potrivit autorului, proiectul de ordin interdepartamental a fost elaborat în vederea realizării prevederilor art.22 al Legii nr. 162-XV1 din 22 iulie 2005 "Cu privire la statutul militarilor" și Hotărârii Guvernului nr.1042 din 19 septembrie 2007 „Despre aprobarea Regulamentului cu privire la reconversia profesională și adaptarea socială a militarilor care îndeplinesc serviciul militar prin contract și a cetățenilor trecuți în rezervă (retragere)".

Proiectul de ordin stabilește mecanismul de organizare, desfășurare și, respectiv, finanțarea în cadrul unităților (centrelor) militare și instituțiilor Forțele Armate, a activităților în domeniul reconversiei profesionale și adaptării sociale a beneficiarilor de asistență în acest domeniu.

Potrivit autorului, odată cu implementarea proiectului se va contribui esențial la realizarea și implementarea în cadrul Forțelor Armate a politicii statului în domeniul valorificării eficiente a resurselor umane și crearea unui sistem de reconversie profesională și adaptare socială eficient și viabil.

Concluzii și recomandări: Deși argumentele invocate de autor în nota informativă justifică pe deplin necesitatea promovării acestuia, remarcăm următoarele obiecții. Ca obiecție generală menționăm că, în opinia noastră, proiectul tratează superficial și în linii generale atribuțiile și modalitatea de colaborare a structurilor specializate în domeniul reconversiei profesionale a militarilor la nivel central și local și nu conține prevederi referitor la procedura de evaluare a calificării profesionale și de eliberare a certificatelor de absolvire a cursurilor. Suplimentar, menționăm că în opinia noastră, proiectul necesită a fi completat cu prevederi exprese referitor la colaborarea dintre structurile specializate și Consiliul Coordonator, avînd în vedere că potrivit Hotărârii Guvernului nr.1042 din 19.09.2007, Consiliul deține competența de monitorizare a activității de reconversie profesională și adaptare socială precum și de coordonare a tuturor acțiunilor organelor de stat implicate în activitatea respectivă.

1. 2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Concluzii și recomandări: Proiectul stabilește că finanțarea în Forțele Armate a activității de reconversie profesională și adaptare socială a militarilor care îndeplinesc serviciul militar prin contract și a cetățenilor trecuți în rezervă precum și a cheltuielilor aferente activității respective se vor efectua din contul și limitele alocațiilor bugetare a instituțiilor responsabile de organizarea și

desfășurarea procesului de reconversie profesională. Remarcăm doar că fundamentarea economico-financiară a unei reglementări noi trebuie prevăzută și în nota informativă a proiectului, cerință prevăzută de art. 37 lit.e) din Legea nr. 317-XV din 18.07.2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale.

1. 3 Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale

Concluzii și recomandări: În procesul de evaluare s-a constatat că proiectul nu promovează interese de grup ori individuale, nu s-au identificat persoane sau instituții care eventual vor beneficia sau vor fi prejudiciate în urma aplicării prevederilor proiectului în detrimentul interesului public.

2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standardele anticorupție

Concluzii și recomandări: În linii generale, proiectul nu vine în contradicție cu standardele naționale sau internaționale anticorupție cu următoarea excepție. Proiectul nu conține norme care ar asigura accesul la informația despre cursurile de reconversie profesională și adaptare socială fiind prevăzută doar publicarea informației de ordin general cum ar fi orarul de lucru, numerele de contact și locul amplasării punctului de consultații. Potrivit Convenției ONU împotriva corupției fiecare stat trebuie să întreprindă toate măsurile pentru a spori transparența administrației publice. Aceste măsuri pot include în special „adoptarea de proceduri sau de reglementări care să permită publicului obținerea, dacă este cazul, a informațiilor asupra organizării, funcționării și proceselor decizionale de administrație publică”. Astfel, recomandăm de completat proiectul cu un punct nou care să prevadă plasarea pe pagina oficială a Ministerului Apărării și a Ministerului Afacerilor Interne în rețeaua Internet, precum și în cadrul marilor unități, unităților (centrelor) militare și instituțiilor Forțelor Armate a informației relevante în domeniul activității de reconversie profesională, cum ar fi informația privind cursurile care se vor desfășura, profesiile solicitate pe piața forței de muncă, etc.

Evaluarea în fond a proiectului

2.1. Formulări lingvistice ambigue

Ca obiecție generală menționăm că anumite prevederi din proiect, datorită formulării neclare și ambigue, pot condiționa interpretări abuzive din partea autorităților sau sunt supuse riscului de a nu fi implementate. Ne referim în special la următoarele puncte:

La lit. c), alin.2), pct. 15, Secțiunea 3, Cap. III se prevede că punctele de consultații au ca obiectiv și consultarea profesională și susținerea psihologică a militarilor prin acordarea ajutorului la autoaprecierea adecvată, depășirea situațiilor de criză și adaptarea la condițiile vieții civile.

Concluzii și recomandări: Din cauza sensului neclar, formularea lingvistică „adaptarea la condițiile vieții civile” poate fi calificată ca factor de coruptibilitate

din considerentul că acordă posibilități de aplicare a normei în interpretarea preferată, în dependență de interesul responsabililor de implementare a ei. Potrivit al. (6), art. 46 din Legea nr. 317 –XV din 18.07.2003 2003 în limbajul normativ aceleași noțiuni se exprimă numai prin aceiași termeni. Astfel, recomandăm autorului substituirea sintagmei „adaptarea la condițiile vieții civile” cu sintagma „adaptare socială” noțiune înserată în pct. 2 din Hotărîrea Guvernului nr. 1042 din 19 septembrie 2007.

La alin.3), pct. 16, Secțiunea 3, Cap. III se prevede că punctele de consultații au menirea de a contribui la asigurarea garanțiilor sociale privind realizarea intereselor profesionale ale militarilor, care urmează a fi eliberați din serviciul militar prin contract și a cetățenilor trecuți în rezerva (retragere) Forțelor Armate din serviciul militar prin contract, a formelor de ocupare și a căilor de autorealizare a personalității în condițiile relațiilor economiei de piață.

Concluzii și recomandări: Sintagma „a formelor de ocupare și a căilor de autorealizare a personalității în condițiile relațiilor economiei de piață” nu corespunde cerințelor limbajului juridic. Limbajul juridic și expresia juridică fiind cerințe obligatorii statuate în art. 46 a Legii nr. 317 –XV din 18.07.2003 2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale. Astfel recomandăm expunerea sintagmei sus menționate în următoarea redacție „a modalităților de ocupare a forței de muncă și a căilor de recalificare a militarilor care îndeplinesc serviciul militar prin contract și a cetățenilor trecuți în rezervă în condițiile relațiilor economiei de piață”.

La pct. 24, Cap. IV se stabilește că conducător (șef) al punctului de consultații se numește de regulă, unul din locțiitorii comandantului (șefului) unității militare. El duce răspundere de organizarea și dirijarea activității punctului de consultații.

Concluzii și recomandări: În contextul normei respective nu este clară necesitatea întrebuițării sintagmei „ de regulă”. Proiectul nu prevede care sunt excepțiile de la regula generală de numire a locțiitorului. Recomandăm de prevăzut care sînt excepțiile de la regula generală de numire a șefului punctului de consultații ori de exclus sintagma „ de regulă”.

2.2 Conflicte ale normelor de drept

Concluzii și recomandări: Proiectul nu conține prevederi care ar genera conflicte ale normelor de drept.

2.3 Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb

Proiectul conține norme de trimitere, însă acestea sunt justificate și nu comportă un caracter coruptibil cu următoarea excepție.

La pct. 46, Cap. IV se prevede că conducătorul (șeful) punctului de consultații, la examinarea cererii înaintate, după înregistrarea acesteia în modul

stabilit, implică personalul aflat la dispoziție în vederea stabilirii și perfectării „Dosarului militarului”.

Concluzii și recomandări: Dat fiind faptul că sintagma „în modul stabilit” este una confuză și nu face trimitere la o prevedere concretă din alt act normativ, recomandăm de indicat în cadrul normei respective sau într-un subpunct aparte al pct. 46 procedura de depunere a cererii și termenul de înregistrare a acesteia, prevedere care nu se regăsește nici în Hotărîrea Guvernului nr.1042 din 19 septembrie 2007 și nici în proiectul examinat.

2.4 Discreții excesive ale autorităților publice

La alin. 17), pct. 18, Secțiunea 3, Cap. III se stabilește că punctele de consultații după caz, contribuie la înaintarea demersurilor necesare pentru eliberarea la cererea militarilor a certificatelor de absolvire a cursurilor respective ori a altor documente relevante în vederea integrării în mediul profesional civil.

Concluzii și recomandări: Prevederea respectivă este confuză și chiar contradictorie în raport cu pct.19 din Hotărîrea de Guvern nr.1024 din 19.09.2007 care stipulează că la finele examenelor de calificare toate persoanele care au susținut examenele primesc certificate de absolvire. Sintagmele „contribuie la înaintarea demersurilor”, „alte documente relevante” nu oferă claritate în ceea ce privește procedura și termenul de eliberare a certificatelor de absolvire și prezintă un risc de coruptibilitate sporit care ar putea prejudicia interesele militarilor. Astfel, recomandăm de prevăzut denumirea exactă a actelor eliberate la finele cursurilor în conformitate cu prevederile Hotărîrii Guvernului nr.1042 din 19 septembrie 2007, termenul de eliberare a acestora și de exclus sintagma „alte documente relevante” sau de enumerat care sunt acestea. Suplimentar, recomandăm de completat proiectul cu un punct care va stabili principiile de formare a Comisiei de examinare a calificării profesionale.

La pct. 48, Cap. IV se prevede că în perioada desfășurării convorbirii cu solicitanții reconversiei profesionale, în scopul identificării necesităților și priorităților beneficiarilor, precum și în vederea orientării acestora către cele mai potrivite măsuri active promovate pe piața forței de muncă, conducătorul (șeful) punctului de consultații, va clarifica care sînt planurile acestora pe viitor, asistența solicitată, etc.

Concluzii și recomandări: Prin sintagma „va clarifica care sînt planurile acestora pe viitor” și abrevierea „etc.” conducătorului punctului de consultații i se atribuie nejustificat atribuții excesive de a determina subiectiv și unipersonal necesitățile solicitanților. Mai mult decît atît, din conținutul normei nu este clar cum o singură persoană va fi capabilă să identifice prioritățile tuturor persoanelor care au depus cerere. În redacția actuală, norma oferă posibilitatea interpretării discreționare ce în consecință poate afecta interesele persoanelor vizate. Recomandăm de completat proiectul cu un punct care va prevedea crearea unei comisii multidisciplinare formate din angajații punctelor de consultații, persoane specializate în domeniu, pentru desfășurarea convorbirilor și întocmirea unor

formulare cu prezentarea rezultatelor beneficiarului. Suplimentar, recomandăm de prevăzut în proiect completarea dosarului militarului solicitant al cursurilor de reconversie cu un punct referitor la calificarea dorită de acesta.

2.5 Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

Concluzii și recomandări: *În prevederile proiectului nu au fost atestate cerințe excesive sau care ar depăși cadrul rezonabil pentru exercitarea unor drepturi.*

2.6 Acces limitat la informație, lipsa transparenței

Concluzii și recomandări: *Lipsa transparenței în prevederile proiectului ca factor de coruptibilitate a fost reflectată la capitolul Corespunderea cu standardele naționale și internaționale anticorupție.*

2.7 Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control

Concluzii și recomandări: *Ca obiecție generală reținem că deși prevederile proiectului stabilesc atât un control intern care se manifestă prin imixtiunea directă a șefului punctului de consultații în activitatea punctului cât și control extern, din partea Marelui Stat Major, în opinia noastră, prevederile nu reglementează suficient de clar care este procedura de efectuare a controalelor și de monitorizare a activității de reconversie. Pentru diminuarea acestui factor recomandăm autorului proiectului implementarea tuturor recomandărilor propuse în prezentul raport de expertiză.*

Astfel pct. 9 alin.2) și pct. 18 alin.18) din proiect stabilesc obligația punctelor de consultații de a prezenta periodic Marelui Stat Major al Armatei Naționale rapoarte și alte informații fără a se specifica termenul și forma de prezentare a informației.

Această obiecție este valabilă și pentru capitolul III pct.11 alin.6) care prevede atribuția Direcției management resurse umane a Ministerului Apărării și a Direcției resurse umane și educație a Departamentului Trupelor de Carabinieri de a prezenta periodic sau la ordin rapoarte, informații, dări de seamă și alte informații. Din conținutul prevederii respective nu este clar cărui organ sunt prezentate aceste informații și forma de prezentare a acestora.

Concluzii și recomandări: *Datorită caracterului contradictoriu al prevederilor sus menționate, în lipsa unor criterii și termeni bine definiți, subzistă posibilitatea interpretării abuzive a normei de către organele ierarhic superioare ceea ce în consecință poate afecta activitatea normală și colaborarea dintre instituțiile implicate în activitatea de reconversie și va facilita instituirea unui mecanism de control inadecvat.*

Recomandăm de utilizat pe tot parcursul proiectului o terminologie constantă și uniformă, de indicat periodicitatea prezentării dărilor de seamă(de exemplu la 1 lună, 3 luni sau 6 luni) și organele cărora le vor fi prezentate informațiile.

2.8 Responsabilitatea și sancțiuni necorespunzătoare

Concluzii și recomandări: Proiectul prenotat nu stabilește caracterul răspunderii care va surveni pentru încălcările prevederilor proiectului. De altfel, nici Hotărârea Guvernului nr.1042 din 19 septembrie 2007 nu conține norme privind răspunderea instituțiilor implicate în procesul de reconversie profesională, limitându-se la o normă de trimitere cu caracter general cum ar fi „poartă răspundere în conformitate cu legislația în vigoare”. În acest context, recomandăm de completat proiectul cu un punct nou care va stabili că „Încălcarea prevederilor prezentei instrucțiuni este pasibilă de răspundere disciplinară, civilă, contravențională sau penală, conform legislației în vigoare”.

Alte obiecții

La lit. m), pct. 46, Secțiunea 3, Cap. III se prevede că conducătorul (șeful) punctului de consultații, la examinarea cererii înaintate, după înregistrarea acesteia în modul stabilit, implică personalul aflat la dispoziție în vederea stabilirii și perfectării „Dosarului militarului (cetățeanului trecut în rezervă, retragere) care optează pentru reconversie profesională și adaptare socială”, care va conține următoarele date referitor la militarul/cetățeanul solicitant, seria și numărul actului de identitate.

Concluzii și recomandări: Propunem de substituit sintagma „seria și numărul actului de identitate” cu „copia buletinului de identitate.”

Prezentul raport este făcut public, fiind plasat pe pagina oficială a CCCEC în rețeaua Internet.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobat 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 pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției nr. 47 din 03.05.2007 de către

Adrian Dubenco,
inspector al Secției drept public,
Direcția legislație și expertiză anticorupție

la data 31.03.2009