

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. 06/2-1512 din "06" "04" 2016

La nr.04-09/439 din 18 martie 2016

Ministerul Culturii

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului legii privind mormintele și operele comemorative de război.

Anexă: *Raportul de expertiză anticorupție - 2 file;*

Anexa la raportul de expertiză anticorupție - 2 file.

Director adjunct

Cristina ȚARNĂ





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE
asupra nivelului coruptibilității proiectului
legii privind mormintele și operele comemorative de război

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 Culturii, 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 de lege are drept scop promovarea și implementarea politicii de stat în domeniul valorificării și protecției mormintelor și operelor comemorative de război. Obiectivele urmărite prin promovarea noilor reglementări constau în instituirea unui mecanism competitiv de identificare, cercetare, înregistrare, întreținere etc. a mormintelor de război și a operelor comemorative de război.

Prin proiect se propune crearea Oficiului Național pentru Cultul Eroilor (în continuare - ONCE), responsabil de organizarea sistemului național de cercetare, evidență și monitorizare a mormintelor și operelor comemorative de război. Impactul promovării proiectului constă în stabilirea unei baze legale în vederea dezvoltării cultului eroilor în rândul cetățenilor Republicii Moldova.

d. Suficiența argumentării. Argumentele invocate de autor în nota informativă justifică necesitatea promovării proiectului, fiind prezentate argumente concludente, care evidențiază temeiul legal și necesitatea elaborării și promovării proiectului. Astfel, considerăm că sunt întrunite exigențele stabilite de prevederile art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Implementarea proiectului nu presupune cheltuieli financiare suplimentare.

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

Proiectul reglementează regimul juridic al mormintelor militare și al operelor edificate în comemorarea celor căzuți în războaie și victimelor conflictelor militare. Prin urmare, proiectul nu este în detrimentul interesului public general.

2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție

Conform art.7 „Sectorul public” din Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției, ratificată prin Legea nr.365/2004 pentru ratificarea Convenției Națiunilor Unite împotriva corupției, adoptată la New York la 31 octombrie 2003 „Fiecare stat parte se străduiește, dacă este cazul și conform principiilor fundamentale ale sistemului său juridic, să adopte, să mențină și să consolideze sisteme de recrutare, de angajare, de încurajare a fidelității, de promovare și de pensionare a funcționarilor și, dacă este cazul, a altor agenți publici nenumiți, care se bazează pe principii de eficiență și de transparență și pe criterii obiective, precum meritul, echitatea și aptitudinea”.

Din cele expuse, observăm obligativitatea consolidării sistemelor de recrutare a funcționarilor, însă în proiectul analizat procedura de selectare/numire a Directorului Oficiului Național pentru Cultul Eroilor este reglementată superficial, nefiind prescrise criterii clare și obiective de numire a acestuia. Deși Legea nr.98/2012 privind administrația publică centrală prevede procedura de numire a directorului autorității administrative din subordinea ministerelor, considerăm oportună consolidarea procedurii date prin specificarea acesteia în actul legislativ special.

Asigurarea transparenței în procesul decizional. Cu referire la transparența în procesul decizional constatăm că proiectul prenotat se regăsește pe pagina oficială a Ministerului Sănătății, 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, plasând proiectul de act normativ pe pagina web oficială a instituției.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigui

Textul proiectului corespunde tehnicii legislative și normative, regulilor limbajului și expresiei juridice.

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.(2) art.13 din proiectul legii: „Pentru înflințarea/amenajarea mormintelor de război pot fi expropriate imobile”.

Prevederea citată denotă un potențial coruptibil, deoarece autorul nu a stabilit nici cazurile în care exproprierea ar avea loc și nici condițiile de desfășurare a acesteia. Pentru a evita ulterioare exproprieri abuzive, considerăm necesară specificarea faptului că exproprierea pentru cauză de utilitate publică se va efectua în conformitate cu Legea exproprierii pentru cauză de utilitate publică, Codul civil și Regulamentul privind modul de cercetare prealabilă pentru declararea utilității publice a obiectului exproprierii.

Recomandarea: Completarea normei întru detalierea condițiilor de desfășurare a exproprierii.

Alin.(3) art.10 din proiectul legii: „Oficiul național pentru Cultul Eroilor este condus de un director general numit prin ordinul ministrului apărării”.

Această prevedere este lacunară, deoarece autorul nu a reglementat un set de prevederi necesare pentru a asigura numirea unei persoane integre și competente în această funcție. Astfel, cerințele față de director nu sunt prezentate, nefiind impusă obligația cunoașterii limbii de stat, deținerea studiilor superioare, inexistența antecedentelor penale etc. Lipsa cerinței de deținere a experienței în domeniu va permite numirea în funcție a unei persoane cu orice tip de experiență, chiar și de câteva luni sau 1 an, fapt inacceptabil, deoarece responsabilitatea directorului este considerabilă.

În redacția actuală pentru funcția de director al Oficiului național pentru Cultul Eroilor, va putea candida orice cetățean, fără studii, cu studii medii sau superioare, cu experiență impunătoare sau fără, lăsînd la discreția Ministrului Apărării să decidă unilateral asupra numirii directorului Oficiului. Această situație creează un risc coruptibil iminent, deoarece persoanele interesate de funcție vor fi motivate să încerce s-o obțină pe căi ilegale, evitînd numirea obiectivă și meritată.

Recomandarea: Reglementarea într-un articol separat, numit „Numirea și demiterea directorului Oficiului”, în care să fie stipulată procedura de numire și enumerarea cerințelor față de candidat.

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

Art.23 din proiectul legii: „Ministerul Educației are următoarele atribuții: a) inițiază programe de promovare a memoriei militarilor țării noastre căzuți la datorie în rîndurile tinerei generații; b) asigură participarea tinerilor la îngrijirea mormintelor și operelor comemorative de război, la taberele organizate de Oficiul Național pentru Cultul Eroilor, precum și alte activități similare”.

Instituirea atribuției respective Ministerului Educației, denotă obligativitatea Ministerului de a motiva/antrena tinerii în activități de îngrijire a mormintelor și operelor comemorative. Avînd în vedere că Ministerul Educației coordonează învățămîntul primar școlar, preuniversitar și universitar, există riscul ca elevii/studentii să fie forțați în decizia de a participa la tabere sau activități comemorative. Participarea la astfel de activități necesită a fi inițiată pe principii voluntive, fără impunerea directă sau indirectă a elevilor/studentilor. Mai mult, lit.n) alin.(1) art.135 din Codul educației, prevede: „Personalul didactic, științifico-didactic, științific și de conducere are următoarele obligații: să nu facă și să nu admită propagandă șovină,

naționalistă, politică, religioasă, militaristă în procesul educațional”. Prin urmare, admiterea unei astfel de atribuții ar încuraja instituirea unor cerințe excesive pentru elevi/studenti/tineri.

Recomandarea: Excluderea normei statuate la lit.b) art.23 din proiectul legii.

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

Alin.(3) art.29 din proiectul legii: „Deteriorarea intenționată sau distrugerea mormintelor și operelor comemorative de război se pedepsește conform Codului penal al Republicii Moldova”.

Atenționăm autorul că Codul penal operează cu noțiunea de „profanare”, concept ce înglobează în sine deteriorarea sau distrugerea mormintelor. Totodată, semnalăm că faptele prevăzute la alin.(2) art.29 nu vor avea finalitatea scontată (tragerea la răspundere), atât timp cât, Codul contravențional sau Codul penal nu le stabilesc în calitate de contravenții sau infracțiuni, respectiv, și nu prevăd sancțiuni clare pentru acestea.

Recomandarea: Substituirea sintagmei „Deteriorarea intenționată sau distrugerea” cu cuvântul „Profanarea” și completarea Codului contravențional cu contravenții în domeniul vizat de proiect.

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
04 Aprilie 2016

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

**Anexa la raportul de expertiză anticorupție
asupra nivelului coruptibilității proiectului
legii privind mormintele și operele comemorative de război**

Nr.	Norma	Factori de coruptibilitate și alte obiecții	Analiza	Recomandarea
1	Alin.(2) art.13 din proiectul legii: „Pentru înființarea/amenajarea mormintelor de război pot fi expropriate imobile”.	Competența de a aplica prevederea/luarea deciziei fără criterii clare	Prevederea citată denotă un potențial coruptibil, deoarece autorul nu a stabilit nici cazurile în care exproprierea ar avea loc și nici condițiile de desfășurare a acesteia. Pentru a evita ulterioare exproprieri abuzive, considerăm necesară specificarea faptului că exproprierea pentru cauză de utilitate publică se va efectua în conformitate cu Legea exproprierii pentru cauză de utilitate publică, Codul civil și Regulamentul privind modul de cercetare prealabilă pentru declararea utilității publice a obiectului exproprierii.	Completarea normei întru detalierea condițiilor de desfășurare a exproprierii.
2	Alin.(3) art.10 din proiectul legii: „Oficiul național pentru Cultul Eroilor este condus de un director general numit prin ordinul ministrului apărării”.	Competența de a aplica prevederea/luarea deciziei fără criterii clare	Această prevedere este lacunară, deoarece autorul nu a reglementat un set de prevederi necesare pentru a asigura numirea unei persoane integre și competente în această funcție. Astfel, cerințele față de director nu sunt prezentate, nefiind impusă obligația cunoașterii limbii de stat, deținerea studiilor superioare, inexistența antecedentelor penale etc. Lipsa cerinței de deținere a experienței în domeniu va permite numirea în funcție a unei persoane cu orice tip de	Reglementarea într-un articol separat, numit „Numirea și demiterea directorului Oficiului”, în care să fie stipulată procedura de numire și enumerarea cerințelor față de candidat.

			<p>experiență, chiar și de câteva luni sau 1 an, fapt inacceptabil, deoarece responsabilitatea directorului este considerabilă.</p> <p>În redacția actuală pentru funcția de director al Oficiului național pentru Cultul Eroilor, va putea candida orice cetățean, fără studii, cu studii medii sau superioare, cu experiență impunătoare sau fără, lăsînd la discreția Ministrului Apărării să decidă unilateral asupra numirii directorului Oficiului. Această situație creează un risc coruptibil iminent, deoarece persoanele interesate de funcție vor fi motivate să încerce s-o obțină pe căi ilegale, evitînd numirea obiectivă și meritată.</p>	
3	<p>Art.23 din proiectul legii: „Ministerul Educației are următoarele atribuții: a) inițiază programe de promovare a memoriei militarilor țării noastre căzuți la datorie în rîndurile tinerei generații; b) asigură participarea tinerilor la îngrijirea mormintelor și operelor comemorative de război, la taberele organizate de Oficiul Național pentru Cultul Eroilor, precum și alte activități similare”.</p>	<p>Stabilirea condițiilor dificile de realizat</p>	<p>Instituirea atribuției respective Ministerului Educației, denotă obligativitatea Ministerului de a motiva/antrena tinerii în activități de îngrijire a mormintelor și operelor comemorative. Avînd în vedere că Ministerul Educației coordonează învățămîntul primar școlar, preuniversitar și universitar, există riscul ca elevii/studentii să fie forțați în decizia de a participa la tabere sau activități comemorative. Participarea la astfel de activități necesită a fi inițiată pe principii volitive, fără impunerea directă sau indirectă a elevilor/studentilor. Mai mult, lit.n) alin.(1) art.135 din Codul educației, prevede: „Personalul didactic, științifico-didactic, științific și de conducere are următoarele obligații: să nu facă și să nu admită propagandă șovină, naționalistă, politică, religioasă, militaristă în procesul educațional”. Prin urmare, admiterea unei astfel de atribuții ar încuraja instituirea unor cerințe excesive pentru elevi/studenti/tineri.</p>	<p>Excluderea normei statuate la lit.b) art.23 din proiectul legii.</p>

4	Alin.(3) art.29 din proiectul legii: „Deteriorarea intenționată sau distrugerea mormintelor și operelor comemorative de război se pedepsește conform Codului penal al Republicii Moldova”.	Lipsa sancțiunilor clare și proporționale pentru încălcarea prevederilor proiectului	Ațenționăm autorul că Codul penal operează cu noțiunea de „profanare”, concept ce înglobează în sine deteriorarea sau distrugerea mormintelor. Totodată, semnalăm că faptele prevăzute la alin.(2) art.29 nu vor avea finalitatea scontată (tragerea la răspundere), atît timp cît, Codul contravențional sau Codul penal nu le stabilesc în calitate de contravenții sau infracțiuni, respectiv, și nu prevăd sancțiuni clare pentru acestea.	Substituirea sintagmei „Deteriorarea intenționată sau distrugerea” cu cuvîntul „Profanarea” și completarea Codului contravențional cu contravenții în domeniul vizat de proiect.
---	--	--	--	--