

26 Iulie 2007, nr. 262

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea și completarea legii cu privire la sistemul informațional integral automatizat de evidență a infracțiunilor

(înregistrat în Parlament cu numărul 2590 din 06 Iulie 2007)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii pentru modificarea și completarea legii cu privire la sistemul informațional integral automatizat de evidență a infracțiunilor.

Evaluarea generală

1. Autor al inițiativei legislative este Guvernul RM, autor nemijlocit - Procuratura Generală, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.

2. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

3. Scopul promovării proiectului. Proiectul urmărește modificarea Legii nr. 216-XV din 29 mai 2003 cu privire la Sistemul informațional integral automatizat de evidență a infracțiunilor, a cauzelor penale și a persoanelor care au săvârșit infracțiuni pentru:

- * a armoniza prevederile Legii 216-XV din 29 mai 2003 cu prevederile altor acte legislative;
- * a clarifica prin detalizări criteriul unic de apreciere a rezultatelor activității organelor de urmărire penală.
- * a exclude locul central al MAI de gestionare a aspectelor de "elaborare și aprobare" legate de Sistemul informațional respectiv (instrucțiuni cu privire la evidența unică a infracțiunilor, formularele-tip de evidență primară etc.). Proiectul propune păstrarea doar a atribuției de elaborare / întocmire a actelor legate de acest sistem de către MAI, urmînd ca cele astfel elaborate / întocmite să fie coordonate cu ceilalți participanți la Sistem și aprobate de către Procurorul General.

Aceste scopuri sînt articulate în Nota informativă ce însoțește proiectul, potrivit căreia: "prevederi ale Legii cu privire la Sistemul informațional integrat automatizat de evidență a infracțiunilor, a cauzelor penale și a persoanelor care au săvârșit infracțiuni la normele Codului de Procedură penală, Codului de executare al Republicii Moldova și Legii cu privire al Guvern nr.64-XII din 31 mai 1990 ținându-se seama de modificările li completările operate recent în actele legislative menționate.

Proiectul are ca obiectiv și înlăturarea situației de incertitudine referitoare la definirea și aplicarea criteriilor de apreciere a activității organelor de urmărire penale, existente actualmente și determinarea exactă a acestor criterii în raport cu prevederile legislației de procedură penală".

Fundamentarea proiectului

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei este plasată pe site-ul Parlamentului.

Considerăm că în acest fel Parlamentul respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile

de cooperare cu societatea civilă.

5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă

6. Suficiența argumentării. Nota informativă prevede că "temei pentru elaborarea amendamentelor prevăzute în proiect au servit și rezultatele unor controale efectuate de organele Procuraturii privind starea de fapt la capitolul îndeplinirii prevederilor legii menționate de către comisariatele de poliție din sectoarele mun. Chișinău, în rezultatul cărora au fost stabilite un șir de încălcări admise la compartimentul evidența infracțiunilor, cauzelor penale și persoanelor care au săvârșit infracțiuni, precum și majorarea nejustificată a indicilor de activitate.

Încălcări similare au fost înregistrate pe parcursul ultimilor ani în activitatea majorității organelor de urmărire penală a Ministerului Afacerilor Interne, iar actele de intervenție ale procurorilor nu au avut efectul scontat în lipsa reglementărilor legale".

Nota informativă explică esența principalelor modificări, cadrul legal și Recomandările Consiliului Europei care le fac posibile și oportune, precum și "opiniile formulate de către experții Programului de Asistență pentru prevenirea abuzului și traficului de droguri în Belarus, Ucraina și Moldova, (Programul BUMAD), în raportul de evaluare a Mecanismului de apreciere a activității organelor de urmărire penală și procuraturii în Republica Moldova, întocmit în baza sondajelor efectuate în rândul societății, care reflectă practica în acest domeniu a țărilor UE, CSI, SUA și Canada și pune în evidență problemele existente privind necesitatea modificării criteriilor de apreciere a activității organelor de urmărire penală și procurorului".

Considerăm argumentarea proiectului suficientă și valabilă.

7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să includă referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

Textul proiectului și a notei informative nu fac referințe la compatibilitatea prevederilor proiectului cu legislația comunitară.

Nota informativă conține o referință la "pct.22 lit. a) al Recomandării Consiliului Europei REC(2000) din 6 octombrie 2000".

8. Fundamentarea economico-financiară. Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”. Potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, În cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

Nota informativă prevede la sfârșit că "Proiectul nu necesită careva alocații financiare".

Evaluarea de fond a coruptibilității

9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, necorelate/contrare interesului public general.

10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia nu rezultă expres prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane sau prejudicierea interesului public.

11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile proiectului sînt compatibile cu prevederile legislației. Mai mult decît atît, Nota informativă menționează expres că "Elaborarea proiectului de lege este determinată de necesitatea ajustării unor prevederi ale Legii cu privire la Sistemul informațional integrat automatizat de evidență a infracțiunilor, a cauzelor penale și a persoanelor care au săvârșit infracțiuni la normele Codului de Procedură penală, Codului de executare al

Republicii Moldova și Legii cu privire al Guvern nr.64-XII din 31 mai 1990 ținându-se seama de modificările și completările operate recent în actele legislative menționate."

12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Proiectul conține unele formulări ambigue și utilizează termenilor diferiți cu referință la același fenomen (a se vedea mai jos secțiunea 13 a prezentului raport de expertiză).

13. Reglementarea activității autorităților publice. Prevederile proiectului substituie prerogativa Ministerului Afacerilor Interne de a aproba diverse acte (de evidență primară, formele rapoartelor statistice generalizate privind starea infracționalității în țară etc.) ce țin de funcționarea Sistemului informațional integrat automatizat de evidență a infracțiunilor, a cauzelor penale și a persoanelor care au săvârșit infracțiuni cu prerogativa Procurorului General de a le aproba. Astfel, MAI rămâne în continuare responsabil de elaborarea actelor respective, fiind păstrată și obligația coordonării lor cu ceilalți participanți la Sistem, însă aprobarea lor va fi efectuată deja de Procurorul General. Considerăm acest mecanism eficient în vederea asigurării controlului necesar asupra funcționării Sistemului.

14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art.I, art.9 alin.(6) al Legii nr. 216-XV din 29 mai 2003	Actele de evidență primară, întocmite în <u>forma stabilită de către subiecții competenți</u> , sînt documente oficiale de evidență statistică	Legea nr.216-XV operează cu noțiunea de "participanți la Sistem". Nu este clar ce se are în vedere prin "forma stabilită" în acest context. Conform alin.(1) ale acestui proiect, actele de evidență primară se <i>elaborează</i> de către MAI, se <i>coordonează</i> de către ceilalți participanți la Sistem și se <i>aprobă</i> de către Procurorul General. Dacă noțiunea de "stabilire" acoperă cele trei etape enecesare pentru intrarea în vigoare a respectivelor acte, înseamnă că prin "subiecții competenți" se înțeleg "participanții la Sistem".	Coruptibilitate Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite	Înlocuirea exprimării "subiecții competenți" cu "participanții la Sistem".
2	Art.I, art.17 alin.(3) al Legii nr. 216-XV din 29 mai 2003	<u>Alte criterii se stabilesc de către fiecare participant la sistem de sine stătător, reieșind atît din criteriul teritorial, cît și departamental de evidență unică a infracțiunilor și a cauzelor penale, ținînd cont de funcțiile executate, prevăzute de legislația în vigoare.</u> Aceste criterii sînt de uz intern-departamental și rezultatele <u>estimative</u> obținute sînt folosite de <u>organele respective pentru necesități de serviciu.</u>	Prevederea se referă la posibilitatea de a stabili unele criterii în funcție de alte criterii. Această redactare lingvistică este deficientă. Norma mai instituie posibilitatea fiecărui participant la Sistem de a-și stabili singur criteriile de apreciere a rezultatelor propriei activități. În acest fel, participanții la sistem pot fi tentați să aleagă nu tocmai criteriile cele mai obiective de apreciere a activității pe care o desfășoară. Formularea "ținînd cont de funcțiile executate, prevăzute de legislația în vigoare" este prea vagă, ce încurajează o discreție cu perspective coruptibile. De asemenea, adoptarea acestor criterii prin acte departamentale generează și o preocupare legată de lipsa transparenței activității organelor respective, iar în cazul nepublicității acstor acte - se mai adaugă îngrijorarea legată de lipsa accesului la informație. Dacă un asemenea acces trebuie limitat, legea trebuie să prevadă expres motivele. Formularea "rezultate estimative" nu este binevenită, din moment de este vorba despre extragerea informației dintr-un Sistem automat, care presupune exactitate de oferire a datelor de către Sistem în orice moment al solicitării lor. Calificativul "estimativ" este de prisos. Utilizarea rezultatelor obținute prin	Coruptibilitate Norme de trimitere Norme de blanchetă Lipsa / insuficiența transparenței funcționării autorităților publice Lipsa / insuficiența accesului la informația despre actul subordonat legii Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite	Redactarea exprimării "Alte criterii se stabilesc de către fiecare participant ... reieșind atît din criteriul ..., cît și...". Formularea "ținînd cont de funcțiile executate, prevăzute de legislația în vigoare" urmează a fi înlocuită cu precizarea funcțiilor la care se referă norma, precum și a legislației pe care o are în vedere sau exclusă. Este necesară o stabilire clară a principiilor care urmează a fi respectate la elaborarea altor criterii de către participanții la Sistem pentru a evalua rezultatele propriei activități. Eventual, stabilirea criteriilor adiționale pentru fiecare participant la Sistem pot fi coordonate cu ceilalți participanți, înainte de adoptarea lor de către

			prelucrarea datelor de către Sistem de "organele respective pentru necesități de serviciu" este prea vagă, iar aplicarea sa practică poate determina practici abuzive. Dacă prin "organe respective" se înțeleg participanții la Sistem, atunci pentru coerența internă, claritatea și previzibilitatea aplicării normelor legii urma să fie utilizată această exprimare. Dacă "organele respective", pe lângă participanții la Sistem acoperă și organele prevăzute de lit.b) art.24 a Legii nr.216-XV din 29 mai 2003, norma urma să facă trimitere la acest articol din interiorul acestei Legi.		participantul vizat. Excluderea cuvîntului "estimative". Excluderea formulării "organe respective" și indicarea expresă a acestor organe. Eventual, se poate face o trimitere la prevederile art.24 al legii. În acest caz din urmă, nu se recomandă includerea lit.c) al acestui articol, datorită formulării sale puternic coruptibile (lipsesc orice criterii de obiective de înțelegere a conceptului de "alte persoane fizice și juridice, în modul stabilit de legislația în vigoare"). Concretizarea criteriilor de utilizare a informației extrase din Sistem "pentru necesități de serviciu".
3	Art.I, art.26 alin.(2/1) al Legii nr. 216-XV din 29 mai 2003	Ministerul Afacerilor Interne, cel puțin de două ori pe an, la finele fiecărui semestru, verifică corectitudinea și veridicitatea informației introduse în banca centrală de date de către subdiviziunea specializată, iar rezultatele se prezintă Procurorului General, care, <u>după caz, poate dispune</u> procurorilor din subordine sau unei comisii mixte <u>efectuarea unor controale suplimentare.</u>	Norma oferă o discreție prea largă Procurorului General de a determina cînd este cazul de a dispune "după caz" controale suplimentare. Dacă Procurorul General are temeiuri pentru a se îndoi de corectitudinea și veridicitatea informației introduse în banca centrală de date, el trebuie neapărat să dispună efectuarea controlului. Dar acesta trebuie să fie unicul caz. Dacă există și alte necesități, ele urmează a fi exprimate în mod clar. De asemenea, nu este clar ce înseamnă un "control suplimentar", deoarece nu este clar cînd are loc primul control, la care se adaugă cele suplimentare.	Coruptibilitate Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a. Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Înlocuirea formulei "după caz, poate" cu "în cazul apariției dubiilor cu privire la corectitudinea și veridicitatea acestor rezultate". Înlocuirea expresiei "unor controale suplimentare" cu "controlului".

Concluzii

În concluzie, considerăm că proiectul este afectat de anumite elemente de coruptibilitate. Printre ele, cele mai importante sînt:

- * investirea Procurorului General cu atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- * formulări ambigui care admit interpretări abuzive
- * utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen
- * norme de trimitere, norme de blanchetă
- * lipsa/insuficiența transparenței funcționării autorităților publice
- * lipsa/insuficiența accesului la informația despre actul subordonat legii.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției