

11 Ianuarie 2007, nr. 144

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii cu privire la organele pentru situații excepționale

(înregistrat în Parlament cu numărul 4855 din 20 Decembrie 2006)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărîrea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii cu privire la organele pentru situații excepționale.

Evaluarea generală

- 1. Autor al inițiativei legislative** este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Afacerilor Interne, 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.** Articolul 1, care definește obiectul legii și sfera de reglementare a acesteia, prevede că "Prezenta lege stabilește cadrul juridic, principiile de activitate, atribuțiile competența și responsabilitatea persoanelor care îndeplinesc serviciul în organele pentru situații excepționale, statutul, locul și rolul lor în stat și societate".

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.** Argumentarea promovării proiectului lipsește.

- 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.

Asemenea referințe nu se conțin în textul proiectului.

- 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.

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. Anumite prevederi ale proiectului pot fi calificate ca aducătoare de prejudicii. Pentru detalii a se vedea p. 13 al prezentului Raport de expertiză.

11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile proiectului sînt concurente cu alte prevederi ale legislației. Pentru detalii a se vedea p. 13 al prezentului Raport de expertiză.

12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Contrar cerințelor tehnicii legislative, proiectul de lege nu conține definițiile noțiunilor principale utilizate. În proiect se folosesc pe larg termenii "situații excepționale" și "protecție civilă". În același timp, în mai multe articole, se utilizează și termenii "stare de urgență", "stare de asediu", "stare de război", "protecție genetică, chimică și radiativă", "protecția medico-biologică". Din conținutul textului proiectului de lege nu este clar înțelesul acestor termeni în sensul prezentei legi, fapt care, în viziunea noastră, trebuie precizat. În primul rînd, se impune definirea înțelesului termenului "situații excepționale". La definirea lui se poate face trimitere la Legea cu privire la protecția civilă, nr.271 din 09.11.1994, care în art.1 alin.1) "Sistemul protecției civile" include în acest termen "calamitățile naturale și ecologice, avariile și catastrofele, epitetofiele, epizootiile, incendiile, precum și situațiile în care sînt aplicate mijloacele de nimicire moderne", precum și Legea privind regimul stării de urgență, de asediu și de război, nr.212 din 24.06.2004.

Proiectul conține și multe alte deficiențe, inexactități și prevederi incorecte și confuze ce țin de aspectele ortografic, semantic, lingvistic și de structură a textului și, într-o anumită măsură, acestea se răsfrîng și asupra coruptibilității normelor juridice.

13. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul stabilește atribuții ale autorităților publice, proceduri administrative noi și alte chestiuni vizînd activitatea acestora. Pentru detalii a se vedea p. 13 al prezentului Raport de expertiză.

14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

| | Articol | Text | Obiecția | Elemente de coruptibilitate și alte riscuri | Recomandarea |
|---|-----------------------------|--|---|--|--|
| 1 | Art. 1 | <i>Prezenta lege stabilește cadrul juridic, principiile de activitate, atribuțiile competența și responsabilitatea persoanelor care îndeplinesc serviciul în organele pentru situații excepționale, statutul, locul și rolul lor în stat și societate"</i> | Articolul 1, care definește obiectul legii și sfera de reglementare a acesteia, prevede că " <i>Prezenta lege stabilește cadrul juridic, principiile de activitate, atribuțiile competența și responsabilitatea persoanelor care îndeplinesc serviciul în organele pentru situații excepționale, statutul, locul și rolul lor în stat și societate</i> ". În același timp legea se numește " <i>cu privire la organele pentru situații excepționale</i> ", iar textul acesteia cuprinde prevederi atît în ceea ce privește organele pentru situații excepționale, cit și referitor la persoanele care își îndeplinesc serviciul în aceste organe. | Coruptibilitate Concurența normelor de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive | În opina noastră, pentru a respecta condiția preciziei actului legislativ, este necesară revizuirea prevederilor art. 1 din proiect. |
| 2 | Art.3 alin.(1) și alin. (2) | (1) Personalul organelor pentru situații excepționale se constituie din colaboratori cu statut și grad special (în continuare - colaborator) și salariați civili. | În art.3 alin.(1) proiectul de lege menționează că personalul organelor pentru situații excepționale se constituie din colaboratori cu statut și grad special și din salariați civili, iar în alin.(2) se stabilește că raporturile de muncă ale salariaților civili sînt reglementate de Codul muncii, Legea serviciului public și alte acte | Coruptibilitate Norme de trimitere | Considerăm că se cere ca articolul menționat să stabilească concret care "alte acte legislative și normative" reglementează raporturile de muncă |

| | | | | | |
|---|-------------------------|--|---|---|---|
| | | (2) Raporturile de muncă ale salariaților civili sînt reglementate de Codul muncii, Legea serviciului public și alte acte legislative și normative din domeniul muncii. - | legislative și normative. | | (serviciu) ale colaboratorilor cu statut și grad special. |
| 3 | Art.7 | (1) Organele pentru situații excepționale constituie un sistem unic și centralizat, care include: a) organul central pentru situații excepționale; b) organe teritoriale pentru situații excepționale, care sînt amplasate și își desfășoară activitatea în unitățile c) unități specializate care activează în baza hotărîrilor și regulamentelor aprobate în modul stabilit de legislația în vigoare. | Reieșind din scopul legii, considerăm că acestor organe, în proiect trebuie să le fie dată denumirea exactă: așa cum este în <i>Legea nr.212 din 24.06.2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război</i> -"Departamentul Situații Excepționale", ori în <i>Legea nr.271 din 09.11.1994 cu privire la protecția civilă</i> - "Departamentul Protecției Civile și Situațiilor Excepționale". | Coruptibilitate Concurența normelor de drept Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite | De a revizui modificările propuse. |
| 4 | Art.10 alin.(1) | (1) Controlul activității organelor pentru situații excepționale este exercitat de Ministerul Afacerilor Interne, de procuratură și de alte organe de control în temeiul și în limitele prevăzute de legislația în vigoare. | La art.10, din alin.(1) de exclus cuvintele "de procuratură" deoarece controlul activității organelor pentru situații excepționale nu ține de competența organelor Procuraturii. În acest alineat cuvintele "Ministerul Afacerilor Interne" să fie substituite prin cuvîntul "Guvern" care, conform <i>Legii cu privire la protecția civilă, nr.271 din 09.11.1994</i> (art.7, lit. d)) efectuează conducerea generală și exercită controlul asupra activității ministerelor, departamentelor, autorităților administrației publice locale în domeniul protecției civile. În cazul în care controlul organelor pentru situații excepționale va fi efectuat de Ministerul Afacerilor Interne vor fi create cele mai favorabile condiții pentru actele de corupție. | Coruptibilitate Concurența normelor de drept Atribuții excesive / contrare statutului | De exclus cuvintele "de procuratură", iar cuvintele "Ministerul Afacerilor Interne" să fie substituite prin cuvîntul "Guvern" |
| 5 | Art.12 lit. h) alin.(1) | h) ca organe de control, întocmesc acte de procedură în conformitate cu Codul de procedură penală și Codul cu privire la contravențiile administrative ale Republicii Moldova; | În opinia noastră, formula de competență prevăzută la lit. h), alin.(1) din art.12 nu este reușită, întrucît nu este clar care acte prevăzute de Codul de procedură penală sînt în drept să întocmească organele pentru situații excepționale. | Coruptibilitate Concurența normelor de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive | Propunem ca norma respectivă să fie expusă în următoarea redacție: "întocmesc acte de constatare a cazurilor de comitere a infracțiunilor și contravențiilor în domeniul situațiilor excepționale". |
| 6 | Art. 14 lit. b) | b) să elaboreze și să respecte norme juridice ce țin de asigurarea protecției populației și | Formula la lit. b) din art.14 nu este reușită. | Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive | Propunem următoarea redacție: "să respecte întocmai prevederile prezentei legi și să înainteze |

| | | | | | |
|----|---------------------|--|---|---|--|
| | | teritoriului în caz de situații excepționale; | | | propuneri privind dezvoltarea legislației în domeniul situațiilor excepționale." În acest context, propunem ca lit. c) din acest articol să fie exclusă. |
| 7 | Art.17 alin.(4) | Nu pot fi încadrați în serviciu în organele pentru situații excepționale <u>persoanele care au antecedente penale.</u> | | Coruptibilitate Concurența normelor de drept | În final de completat cu cuvântul "nestinse". |
| 8 | Art.18 din alin.(2) | (2) Contractul se încheie între cetățeanul Republicii Moldova care urmează a fi încadrat și conducătorul organului sau unității respective, abilitat cu acest drept de către ministrul afacerilor interne, pe un termen nu mai mic de cinci ani. | Cuvintele "de către ministrul afacerilor interne" să se excludă, deoarece cu dreptul de a încheia contracte de muncă conducătorul organelor pentru situații excepționale este abilitat prin lege și nu printr-o decizie a Ministrului Afacerilor Interne. | Coruptibilitate Concurența normelor de drept Atribuții excesive / contrare statutului Atribuții paralele | De a exclude cuvintele evidențiate. |
| 9 | Art.19 alin.(2) | (2) Modul depunerii jurământului <u>se stabilește de către ministrul afacerilor interne.</u> | | Coruptibilitate Concurența normelor de drept Atribuții excesive / contrare statutului | Cuvintele "de către ministrul afacerilor interne" să se substituie cu cuvintele "în Regulamentul de activitate a organelor pentru situații excepționale, aprobat de Guvern". |
| 10 | Art.21 alin.(3) | (3) Gradele speciale pentru corpul de ofițeri cu grade supreme se acordă de către Președintele Republicii Moldova, <u>la propunerea ministrului afacerilor interne.</u> | | Coruptibilitate Atribuții excesive / contrare statutului | Cuvintele "ministrului afacerilor interne" să se substituie cu cuvântul "Guvernului" |
| 11 | Art.24 alin.(1) | (1) Numirea în funcție a colaboratorilor se efectuează <u>de către ministrul afacerilor interne</u> sau șeful organului central pentru situații excepționale, în condițiile prezentei legi. | | Coruptibilitate Atribuții excesive / contrare statutului | Cuvintele "ministrul afacerilor interne" să se substituie cu cuvântul "conducătorul". |
| 12 | Art.36 alin.(1) | (1) Ordinea interioară în organele pentru situații excepționale se stabilește în corespondere cu legislația, reeșind din particularitățile activității organelor pentru situații excepționale <u>și în modul stabilit de ministrul afacerilor interne.</u> | | Coruptibilitate Norme de blanchetă Atribuții extensive de reglementare Atribuții excesive / contrare statutului | Cuvintele "ministrul afacerilor interne" să fie substituite cu cuvintele "Regulamentul de activitate a organelor pentru situații excepționale, aprobat de Guvern" |

| | | | | | |
|----|------------------------|--|---|--|---|
| 13 | Art.36 alin.(3) | (3) În caz de declanșare a situațiilor excepționale și lichidare a consecințelor acestora, colaboratorii au dreptul să folosească pe întreg teritoriul țării, fără plată, toate tipurile de transport public (cu excepția taximetrelor). | Alin.(3) al art.36, după conținut, nu se referă la acest articol, deoarece dreptul de a se folosi de toate tipurile de transport nu are nimic comun cu timpul de muncă. | Coruptibilitate Concurența normelor de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive | De a revizui sau exclude prevederea respectivă. |
| 14 | Art.39 | "Protecția sănătății" | Articolul 39 după conținut nu se referă la acest capitol. | Alte riscuri Deficiență de redactare | Propunem, după conținut, transferarea art.39 "Protecția sănătății" la Capitolul VII "Asigurarea de stat" |
| 15 | Art.41 alin.(1) și (2) | (1) Colaboratorii poartă uniformă atribuită gratuit. Modelul uniformei, însemnele și normele de asigurare cu uniformă sînt aprobate de Guvern. Regulile de port al uniformei sînt stabilite de ministrul afacerilor interne. (2) Colaboratorii, drept confirmare a împuternicirilor, primesc legitimație de serviciu de modelul și în modul stabilit de ministrul afacerilor interne. | Regulile respective urmează a fi stabilite de către Guvern, dar nu de către Ministrul Afacerilor Interne. | Coruptibilitate Atribuții extensive de reglementare | Cuvintele "de ministrul afacerilor interne" să se substituie cu cuvintele "de Regulamentul cu privire la modul de îndeplinire a serviciului în organele pentru situații excepționale, aprobat de Guvern". |

Concluzii

Proiectul poate fi adoptat de Parlament cu condiția remedierii și înlăturării elementelor de coruptibilitate menționate în secțiunile precedente ale acestui raport de expertiză.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției