

15 Februarie 2007, nr. 166

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea și completarea Legii cu privire la participarea RM la operațiunile de menținere a păcii

(înregistrat în Parlament cu numărul 364 din 31 Ianuarie 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 participarea RM la operațiunile de menținere a păcii.

Evaluarea generală

- 1. Autor al inițiativei legislative** este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Apărării, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.
- 2. Categoria actului legislativ** propus este lege ordinară, 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 lărgeste aplicabilitatea Legii Nr.1156-XIV din 26.07.2000 de la operațiunile internaționale de menținere a păcii la operațiunile internaționale în general la care participă Republica Moldova. Astfel, Legea 1156-XIV urmează să reglementeze operațiunile internaționale care pot avea și un alt caracter decât cel de menținere a păcii, cum ar operațiunile internaționale în scopuri umanitare. În rezultat, obiectul Legii Nr.1156-XIV menționat în preambulul ei va urma să reglementeze "modul de participare a contingentului Republicii Moldova la operațiunile internaționale, precum și modalitatea constituirii și instruirii acestui contingent".

Menționăm că proiectul urmărește și schimbarea cercului de persoane prin care Republica Moldova participă la operațiuni internaționale, prin propunerea de a înlocui noțiunea de "forțe de menținere a păcii", care include doar personalul militar și de poliție, prin categoria "contingentul Republicii Moldova", care urmează să mai includă și personalul civil.

Fundamentarea proiectului

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

Considerăm că în acest fel Parlamentul nu respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

- 5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă**

- 6. Suficiența argumentării.** După cum am arătat mai sus la p.3, proiectul preconizează o trecere de la categoria mai îngustă "operațiuni internaționale de menținere a păcii" la o categorie mai largă "operațiuni internaționale". Din textul proiectului, însă, nu rezultă în nici un fel justificarea acestei schimbări propuse, iar în lipsa notei informative devine aproape imposibil de a desprinde intenția urmărită de autorii

proiectului.

Menționăm că în redacția curentă, Legea Nr.1156-XIV tratează doar domeniul operațiunilor internaționale de menținere a păcii și cititorul poate găsi o definiție a acestei categorii în art.1 "Noțiuni de bază", ceea ce contribuie la înțelegerea ei uniformă pe tot parcursul lecturii legii. În versiunea propusă de proiect, Legea Nr.1156-XIV va trata un domeniu mai larg, operațiunile internaționale, dar nu adaugă o definiție corespunzătoare în art.1, deși legea se va referi aproape în toate prevederile ulterioare la această categorie confuză. O altă prevedere propusă de proiect ce necesită o argumentare valabilă ține de crearea posibilității pentru personalul contingentului de a participa la operațiuni internaționale în cadrul unor unități ale altor state.

În situația în care art.11 alin.(1) al Constituției proclamă neutralitatea permanentă a Republicii Moldova, devine imperativă înlăturarea acestor neclarități, pentru a nu crea impresia că Legea în redacția propusă de proiect este susceptibilă de necorespondere cu această normă constituțională. Pentru aceasta, propunem completarea proiectului cu prevederi care ar explica noțiunea de "operațiuni internaționale" și adăugarea unei note informative care ar indica expres necesitatea introducerii modificărilor și completărilor în Legea Nr.1156-XIV din 26.07.2000.

7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Asemenea referințe nu se conțin în textul proiectului, iar nota informativă lipsește. Cu toate acestea, domeniul de intervenție a proiectului are caracter de internaționalitate, motiv din care promovarea lui fără o verificare a compatibilității sale cu standardele internaționale și cu legislația comunitară este inadmisibilă.

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. 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 nu sînt concurente cu alte prevederi ale legislației.

12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Formulările conținute în proiect sînt suficient de clare și concise, exprimările întrunind rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic, respectă regulile de ortografie și punctuație.

13. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul completează art.5 alin.(1) al Legii Nr.1156-XIV despre luarea deciziei de participare a Republicii Moldova la operațiuni internaționale. La moment, asemenea decizie este luată de către Parlament, la propunerea Președintelui Republicii Moldova. Proiectul sugerează ca Președintele să înainteze asemenea propuneri Parlamentului doar după consultarea Consiliului Suprem de Securitate. Considerăm această completare binevenită.

14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art.1	Articolul definește	Proiectul nu introduce definiția	Coruptibilitate	Introducerea în art.1

		noțiunile de bază. Proiectul propune introducerea definițiilor pentru noțiunile noi "contingentul RM" și "operațiuni internaționale în scopuri umanitare".	"operațiunilor internaționale". Astfel, nu este clar dacă ele cuprind doar cele două categorii de operațiuni internaționale definite în articol "de menținere a păcii" și "în scopuri umanitare" sau și alte categorii.	Ambiguitate ce creează dificultăți de înțelegere clară a domeniului de aplicare a legii .	"Noțiuni de bază" a definiției noțiunii "operațiunilor internaționale".
2	Art.8 alin.(3)	Proiectul completează art.8 cu alin.(3) cu următorul conținut: "Bunurile materiale aflate în dotarea contingentului Republicii Moldova, care vor fi utilizate, distruse, degradate sau pierdute pe timpul îndeplinirii misiunilor, se trec la pierderi în conformitate cu prevederile legislației în vigoare"	1. Proiectul propune ca bunurile materiale care vor fi utilizate pe timpul îndeplinirii misiunilor să fie trecute la pierderi. Proiectul nu precizează însă natura acestor bunuri. Atenționăm că regula poate fi valabilă doar pentru bunurile substanța cărora se epuizează prin utilizare (produse alimentare, muniții ș.a.). În lipsa unei specificări pot fi comise abuzuri, cum ar fi trecerea la pierderi a bunurilor periculoase, limitate în circuitul civil, cum sînt armele utilizate în cadrul misiunii, deși acestea sunt susceptibile de a fi reutilizate. 2. Nu este clară legislația în conformitate cu care are loc trecerea la pierderi a bunurilor.	Coruptibilitate Norme de trimitere Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	1. Precizarea naturii bunurilor care în urma utilizării în cadrul misiunii pot fi trecute la pierderi. 2. Concretizarea legislației aplicabile procedurii trecerii la pierderi a bunurilor materiale din dotarea contingentului RM.
3	Art.8 alin.(4)	Proiectul completează art.8 cu alin.(4) cu următorul conținut: "Bunurile materiale a căror aducere în țară costă mai mult decît prețul acestora pot fi donate statului pe teritoriul căruia acestea se află".	Din prevederea normei nu este clară autoritatea care deține discreția de a lua asemenea decizie. Nu sînt clare criteriile în baza cărora se va face determinarea dacă aceste bunuri "pot" sau "nu pot" fi donate statului pe teritoriul căruia acestea se află. Nu sînt stabilite limite pentru categoriile de bunuri care pot fi donate, precum și statele cărora le pot fi donate asemenea bunuri. Nu este prevăzută situația în care statul refuză acceptarea donației de bunuri aducerea înapoi a cărora este prea costisitoare, iar contingentul nu dispune de surse financiare pentru a asigura transportarea lor.	Coruptibilitate Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a. Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Extinderea normei pentru a clarifica autoritatea care deține competența de a decide asupra donării bunurilor materiale a căror aducere în țară costă mai mult decît prețul acestora. Concretizarea criteriilor de care urmează să se conducă această autoritate pentru a lua asemenea decizii. Determinarea categoriilor de bunuri care pot fi donate, precum și statele cărora aceste bunuri pot fi donate. Indicarea deciziei care urmează a fi luată în privința bunurilor care nu sînt acceptate de statul respectiv, iar aducerea lor înapoi este nerațională, precum și a sursei de finanțare suplimentară de care poate avea nevoie contingentul RM
4	Art.8 alin.(5)	Proiectul completează art.8 cu alin.(5) cu următorul conținut: "Donarea bunurilor prevăzute la alin.(4), precum și scoaterea acestora din evidență se aprobă prin hotărîre de Guvern".	Alin.(5) face un "salt" prea mare în procedură de la alin.(4). Decizia de donare care se ia la locul desfășurării misiunii este aprobată de către Guvern, dar nu sînt specificate în baza cărora constatările și calculele Guvernului aprobă donarea efectuată. Proiectul nu a prevăzut consecințele în care Guvernul nu aprobă (integral sau parțial) donarea bunurilor materiale.	Coruptibilitate Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Specificarea criteriilor în baza cărora Guvernul face aprobarea donării bunurilor materiale ale contingentului RM către statul pe teritoriul căruia se află.
5	Art.9 alin.(1) lit. c)	În redacția nouă a proiectului, art.9 enumără garanțiile și compensațiile	Nu este clar domeniul legislației în vigoare aplicabil acestei prevederi.	Coruptibilitate Norme de trimitere	Concretizarea legislației aplicabile drepturilor bănești ale personalului

		personalului contingentului, lit. c) prevede: "drepturile bănești, prevăzute de legislația în vigoare, pentru funcția deținută pînă la data detașării, pe întreaga perioadă a misiunii".			contingentului RM.
6	Art.9 alin.(1) lit. d)	Lit. d) prevede "achitarea diurnelor în funcție de specificul și caracterul operațiunii internaționale".	Criteriile "în funcție de specificul și caracterul operațiunii internaționale" nu sînt suficiente pentru un calcul exact al mărimii rezonabile a diurnelor menționate.	Coruptibilitate Generalitatea prea mare a normei pentru a permite o aplicare eficientă a ei.	Dezvoltarea criteriilor suplimentare, cum ar fi criteriul geografic ș.a. urmează a fi stabilite într-un act special, posibil adoptat de Guvern. În acest caz, articolul 10 "dispoziții finale și tranzitorii" urmează a fi completat cu stabilirea unui termen pentru Guvern pentru elaborarea și adoptarea acestui act normativ.
7	Art.9 alin.(2)	Prevede că "Garanțiile și compensările suplimentare pentru persoanele din componența contingentului Republicii Moldova și pentru membrii familiilor lor, ..., se stabilesc și se asigură de către Guvern în conformitate cu legislația."	Nu este precizată legislația în conformitate cu care Guvernul stabilește compensările suplimentare pentru persoanele din componența contingentului Republicii Moldova și pentru membrii familiilor lor.	Coruptibilitate Norme de trimitere Norme de blanșetă	Precizarea actelor legislative la care face trimitere prevederea.

Concluzii

În concluzie menționăm că proiectul legii expertizat conține norme care nu pot fi promovate în lipsa unei justificări acceptabile, norme ce conțin potențial de coruptibilitate, precum și alte riscuri. De asemenea, proiectul nu trebuie promovat în lipsa referințelor la standardele internaționale în domeniu și corelării eventualei sale aplicări cu prevederile Constituției Republicii Moldova.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției