

20 Iulie 2011, nr. 491

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Codul de procedură penală – art.56, 253, 2661, 273; Legea privind statutul ofițerului de urmărire penală – art.4; ș.a.)

(înregistrat în Parlament cu numărul 1366 din 10 Iunie 2011)

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 unor acte legislative (Codul de procedură penală – art.56, 253, 2661, 273; Legea privind statutul ofițerului de urmărire penală – art.4; ș.a.).

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.** Spre regret, pe pagina web a Parlamentului nu este plasată nota informativă la proiectul de lege supus examinării și respectiv nu cunoaștem cum argumentează autorul scopul acestui proiect. Însă, din analiza prevederilor proiectului putem conchide, că scopul acestuia constă în perfecționarea proceselor de urmărire penală a infracțiunilor și examinare a contravențiilor administrative ce atentează la regimul frontierei de stat și de ședere pe teritoriul Republicii Moldova.

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. Suficiența argumentării. După cum am constatat mai sus, la acest proiect de lege lipsește nota informativă, ceea ce este în contradicție cu prevederile art.20 din legea 780/2001 privind actele legislative.

Articolul 20 din legea menționată prevede necesitatea întocmirii notei informative la proiectului de act legislativ, care trebuie să includă: a) condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări; b) principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui; c) referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză; d) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură. e) actul de analiză a impactului de

reglementare, în cazul în care actul legislativ reglementează activitatea de întreprinzător. Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului.

6. 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.

Proiectul de lege nu conține referințe la acquisul comunitar și la alte standarde internaționale relevante, iar din lipsa notei informative nu cunoaștem dacă acest proiect ar încălca unele norme sau principii internaționale existente la moment.

7. 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. În acest sens notăm inexistența unei analize economico-financiare și, respectiv, nu cunoaștem dacă realizarea prevederilor proiectului de lege necesită sau nu cheltuieli. Dacă e să pornim de la faptul, că Serviciului de Grăniceri i se acordă competența de efectuare a urmăririi penale, atunci presupunem că acesta va fi nevoit să efectueze o analiză a capacităților și posibilităților sale în direcția urmăririi penale și efectuarea unor restructurări în vederea atragerii specialiștilor necesari, ceea ce va atrage cheltuieli suplimentare.

Evaluarea de fond a coruptibilității

8. 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.

Însă, este necesar de a menționa, totuși, că proiectul promovează un interes departamental, care presupune și concentrarea acțiunilor de urmărire penală în cadrul aceluiași organ care trebuie să asigure executarea legii. Nu cunoaștem care este necesitatea acordării Serviciului de Grăniceri a competenței de efectuare a urmăririi penale, dacă această activitate, în urma reformărilor legislative, a fost concentrată în cadrul Ministerului Afacerilor Interne, Serviciului Vamal, Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției, care dispun de cadre specializate, experiență, de mijloace tehnice necesare desfășurării calitative a activității de urmărire penală. În lipsa notei informative care să ofere argumentele promovării acestui proiect de lege și reieșind din prevederile cuprinse în proiect, am putea interpreta că acesta promovează anumite interese sau beneficii pentru Serviciul de Grăniceri ca instituție fie pentru un anumit grup de persoane.

9. Prejudiciile aduse prin aplicarea actului. Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia am putea presupune prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane sau prejudicierea interesului public. Prejudicierea poate fi adusă prin faptul, că interesele corporative pot conduce la nerespectarea legii, iar urmărirea penală va fi efectuată de persoane puțin pregătite în domeniu.

10. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile proiectului sînt concurente cu alte prevederi ale legislației, iar adoptarea legii de către Parlament va necesita revizuirea și altor acte legislative în domeniu. În conformitate cu prevederile art.23 alin.(2) lit.f) din Legea privind actele legislative, dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ trebuie să cuprindă lista actelor condiționate ce necesită a fi elaborate sau revizuite în legătură cu adoptarea actului legislativ. În acest sens notăm inexistența unei asemenea liste.

11. 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.

12. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul stabilește atribuții și proceduri administrative noi pentru Serviciul de Grăniceri. Dacă pînă acum urmărirea penală era exercitată de către procuror și de către organele constituite conform legii în cadrul Ministerului Afacerilor Interne, Serviciului Vamal, Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției, atunci prin acest proiect de lege, cu această competență este investit și Serviciul de Grăniceri. Implicit, pentru Serviciul de Grăniceri vor apărea proceduri noi ce țin de efectuarea urmăririi penale în privința infracțiunilor prevăzute de art.361, art.362 și art.362¹ din Codul Penal. Plus la aceasta, Serviciul de Grăniceri va examina unele categorii de contravenții, fiind stabiliți și în calitate de subiecți care sunt în drept să constate contravențiile prevăzute la art. 331-333 din Codul contravențional. Nu în ultimul rînd, Serviciul de Grăniceri va avea în componența sa experți ce vor efectua expertize judiciare.

În acest sens trebuie să reiterăm poziția de dezacord cu prevederile proiectului, deoarece acordarea Serviciului de Grăniceri a competenței de efectuare a urmăririi penale este contrară ideilor de reforme anterioare, care concentrează urmărirea penală în cadrul organelor specializate.

13. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

| | Articol | Text | Obiecția | Elemente de coruptibilitate și alte riscuri | Recomandarea |
|---|---------|--|---|--|---|
| 1 | art.IV | „Articolul 423. Serviciul Grăniceri (1) Contravențiile prevăzute la art.331-333 se constată de Serviciul Grăniceri. (2) Contravențiile prevăzute la art.331-332 și 333 alin.(1) se examinează de Serviciul Grăniceri...” | Proiectul de lege atribuie în competența Serviciului Grăniceri examinarea contravenției prevăzute la art. 333 Cod contravențional „Încălcarea regulilor de ședere în Republica Moldova”. În caz de acceptare a propunerii date e necesar să fie modificate și prevederile Legii nr. 416-VII din 18.12.1990 cu privire la poliție, care în art. 12 pct. 19) prevede competența de verificare a respectării de către străini a regulilor de ședere în Republica Moldova. Totodată este necesar de menționat că în Parlament a fost înregistrat proiectul de Lege nr. 1262 din 26.05.2011 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, care în art. I propune de modificat același art. 12 pct. 19) din Legea nr. 416-VII din 18.12.1990. În conformitate cu prevederile art.56 alin.(5) din Regulamentul Parlamentului, dacă sînt înregistrate mai multe proiecte de acte legislative ce vizează modificarea și/sau completarea mai multor articole din același act legislativ, la propunerea comisiei sesizate în fond, acestea pot fi comasate, pentru examinare în lectura a doua, într-un singur proiect. | Coruptibilitate Concurența normelor de drept Atribuții paralele Cumularea competențelor de a elabora acte, a controla aplicarea lor și de a sancționa Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative | Este necesar de a opera modificări în Legea cu privire la poliție și, pentru evitarea unor divergențe, propunem ca aceste 2 proiecte de legi să fie examinate în ansamblu. |
| 2 | art.IV | “Articolul 333. Încălcarea regulilor de ședere în Republica Moldova (1) Încălcarea de către cetățeni străini și apatrizi a regulilor de ședere în Republica Moldova...” | Noțiunea de „cetățeni străini și apatrizi” din art. 333 din Codul contravențional, ce se propune a fi expusă în redacție nouă, nu corespunde prevederilor Legii nr. 200 din 16.07.2010 cu privire la regimul străinilor în Republica Moldova, care în art. 3 definește noțiunea de străin – persoană care nu deține cetățenia Republicii Moldova sau care este apatrid. | Coruptibilitate Concurența normelor de drept Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite | Sugerăm aducerea în concordanță a prevederilor din proiect, ce se referă la cetățenii străini, cu noțiunea cuprinsă în Legea cu privire la regimul străinilor în Republica Moldova. |
| 3 | | | Luînd în considerație faptul, că Serviciului Grăniceri i se atribuie competența efectuării urmăririi penale și examinării unor categorii de contravenții, considerăm oportun să fie operate modificări și în prevederile Legii nr. 162-XVI din 13 iulie 2007 cu privire la Serviciul Grăniceri. | Coruptibilitate Concurența normelor de drept Lacune de drept | Este necesar de a insera în Legea cu privire la Serviciul Grăniceri norme ce țin de competența atribuită de efectuare a urmăririi penale și examinare a cauzelor contravenționale. |

Concluzii

În rezultatul analizei proiectului de lege, putem presupune că autorul are menirea de a perfecționa procesele de urmărire penală a infracțiunilor și examinare a contravențiilor administrative ce atentează la regimul frontierei de stat și de ședere pe teritoriul Republicii Moldova. Inițiator al acestor modificări și completări este Ministerul Afacerilor Interne, care prezumăm că cunoaște mai bine situația în domeniu, însă nu este de înțeles de ce lipsește nota informativă la proiect, care urma să includă condițiile ce au impus elaborarea proiectului, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, estimarea cheltuielilor ce ar putea surveni la implementarea legii.

Totodată, nu cunoaștem care este necesitatea acordării Serviciului de Grăniceri a competenței de efectuare a urmăririi penale, dacă această activitate, în urma reformărilor legislative, a fost concentrată în cadrul Ministerului Afacerilor Interne, Serviciului Vamal, Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției, care dispun de cadre specializate, experiență, de mijloace tehnice necesare desfășurării calitative a activității de urmărire penală. Aceste aspecte ridică semne de întrebare și pericol de coruptibilitate, deoarece am putea interpreta că acest proiect de lege promovează anumite interese sau beneficii pentru Serviciul de Grăniceri ca instituție ori pentru un anumit grup de persoane.

În această ordine de idei trebuie să evidențiem existența în proiect a unor lacune și prevederi care au un pericol de coruptibilitate. Printre acestea putem remarca:

- lipsa notei informative;
- lipsa unei fundamentări economico-financiare a proiectului;
- omisiunea de a opera modificări și în alte acte legislative;
- pericol de promovare a unor interese departamentale sau de grup;
- realizarea prevederilor proiectului nu va asigura o activitate de urmărire penală calitativă și eficientă, în beneficiul cetățenilor și a interesului public.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției