

15 Iulie 2011, nr. 494

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul legii privind prevenirea și combaterea crimei organizate

(înregistrat în Parlament cu numărul 1487 din 28 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 privind prevenirea și combaterea crimei organizate.

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. Reieșind din domeniile ce se reglementează prin lege organică, constatăm că domeniul reglementat prin acest proiect de lege nu se regăsește în domeniile prevăzute expres în Constituție și Legea privind actele legislative. În acest sens remarcăm, că este la discreția Parlamentului, în temeiul art. 72 alin. (3) lit. r) din Constituție, să decidă asupra faptului, dacă consideră necesară adoptarea de lege organică în domeniul reglementat prin proiectul de lege sus-indicat.

3. Scopul promovării proiectului. Scopul proiectului de lege este stabilirea cadrului juridic necesar în domeniul prevenirii și combaterii criminalității organizate la nivel național și internațional, asigurând protejarea persoanei, societății și statului, a tuturor formelor de proprietate contra acțiunilor ilegale ale grupurilor și organizațiilor criminale.

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. Suficiența argumentării. Este necesar de menționat, că în condițiile amplificării fenomenului de criminalitate organizată, existența unei legi speciale în domeniul prevenirii și combaterii criminalității organizate este un lucru benefic și necesar Republicii Moldova. Totuși, promovarea acestui proiect de lege în redacția prezentată Parlamentului nu poate fi acceptată, deoarece conține multe lacune, omisiuni, norme și prevederi generale. Ca remarcă generală menționăm că autorul a combinat și preluat norme din legislația României, și anume din Legea nr. 39 din 21 ianuarie 2003 privind prevenirea și combaterea criminalității organizate, fără să țină cont de specificul sistemului de drept național. În rezultat s-a obținut un proiect de lege vag, cu prevederi ambigui, care diferă atât de legislația altor state, cât și nefiind în concordanță nici cu prevederile din legislația națională.

În conformitate cu prevederile art.22 din Legea privind actele legislative, era necesar de efectuat o expertiză juridică pentru asigurarea concordanței proiectului cu normele Constituției, cu practica jurisdicției

constituționale și cu prevederile tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, precum era necesară coordonarea lui cu legislația în vigoare și cu legislația comunitară. Plus la aceasta, în conformitate cu art.23 lit.d) din Legea privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină și rezultatele expertizei compatibilității cu legislația comunitară, precum și lista reglementărilor de referință ale legislației comunitare.

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.

În nota informativă lipsesc referințe la legislația comunitară și alte standarde internaționale. În acest sens menționăm, că proiectul nu este în contradicție directă cu standardele internaționale, dar nu s-a făcut cel puțin o referire la acest aspect și nu este clar 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.

În nota informativă doar se face mențiunea, precum că implementarea proiectului de lege nu va necesita cheltuieli economico-financiare, în legătură cu faptul că nu se formează instituții noi, ci se stabilesc atribuțiile organelor specializate deja existente și care activează în conformitate cu legislația în vigoare. Nu putem fi de acord cu aceste afirmații, deoarece în proiect sînt prevăzute norme care presupun cheltuieli financiare. Astfel, în proiect se propune calcularea vechimii în muncă pentru unele categorii de persoane antrenate nemijlocit în prevenirea și combaterea crimei organizate în mărime de 1,5 ani pentru 1 an. Plus la aceasta, se stabilesc anumite ajutoare financiare de întreținere pentru membrii familiei persoanelor decedate în urma implicării în activitatea de combatere a criminalității organizate. Mai mult ca atît, chiar autorul indică în dispoziții finale și tranzitorii, că Guvernul în termen de 6 luni, la propunerea autorităților responsabile de executarea prezentei legi, va prevedea anual în legea bugetului mijloacele financiare necesare.

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.

9. Prejudiciile 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. Cu toate acestea este necesar de a revizui unele prevederi lacunare, vagi, generale și deficiente în reglementare, care pot afecta exercitarea obiectivă și calitativă a activității de prevenire și combatere a crimei organizate.

10. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile proiectului sînt concurente cu alte prevederi ale legislației, iar adoptarea legii cu privire la criminalitatea organizată va necesita revizuirea unui șir de 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 nu sînt suficient de clare și concise, exprimările adesea nu întrunesc rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic, nu respectă regulile de ortografie și punctuație.

12. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul stabilește atribuții ale autorităților publice și

proceduri administrative noi. Luând în considerație specificul criminalității organizate și gravitatea acestui fenomen infracțional, unui șir de autorități publice le-au fost acordate competențe în ceea ce privește prevenirea și combaterea criminalității organizate. Implicit, aceasta prezumă stabilirea pentru aceste autorități a unor proceduri noi în legătură cu realizarea competențelor acordate. Prin urmare, este necesar iarăși de reiterat caracterul lacunar de reglementare, normele generale, fără detalierea acțiunilor, competențelor, procedurilor ce țin de prevenirea și combaterea criminalității organizate, momente asupra cărora ne vom expune în analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

13. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	art.2	criminalitate organizată – totalitatea faptelor infracționale comise de membrii grupurilor și organizațiilor criminale, precum și de o persoană care nu este membru al organizației respective la înșărcinarea acesteia;	Nu este clar de ce autorul în art.2 din proiect definește noțiunea de "criminalitate organizată", iar în tot textul proiectului, chiar și în titlul lui utilizează termenul de "crimă organizată" sau alți termeni. În art.1 și 7 se operează cu termenii "grupări și organizații criminale" și "grupări criminale organizate naționale", în art.2 – "grup infracțional organizat", în art.3 – "grup criminal organizat sau organizație (asociație) criminală", în art.11 – "grupuri/organizații criminale", iar în art.16 – doar "grupuri criminale organizate". În conformitate cu art.5 alin.(2) lit.b) din Legea privind actele legislative nr.780/2001, actul legislativ trebuie să fie întocmit conform tehnicii legislative și normelor limbii literare, iar potrivit prevederii de la lit.e) a art.19 din aceeași lege, terminologia utilizată în actul elaborat trebuie să fie constantă și uniformă.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	Recomandăm redactarea textului proiectului de lege pentru a uniformiza și utiliza aceeași terminologie.
2	art.2	criminalitate organizată – totalitatea faptelor infracționale comise de membrii grupurilor și organizațiilor criminale, precum și de o persoană care nu este membru al organizației respective la înșărcinarea acesteia;	În prima parte a noțiunii autorul face referire la "membrii grupurilor și organizațiilor criminale", iar în continuare operează doar cu sintagma "membru al organizației respective"	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect Alte riscuri Deficiență de redactare	Propunem redactarea textului după cum urmează: "criminalitate organizată – totalitatea faptelor infracționale comise de membrii grupurilor și organizațiilor criminale, precum și de o persoană care nu este membru al grupurilor sau organizațiilor criminale respective, la înșărcinarea acestora."
3	art.5, art.7	"Articolul 5. Prevenirea și combaterea crimei organizate se efectuează pe următoarele principii : " Articolul 7. Organele cu atribuții în domeniul prevenirii crimei organizate efectuează :"	La art.5 și art.7 din proiect lipsesc titlurile articolelor respective, fiind indicate direct prevederile articolelor.	Alte riscuri Deficiență de redactare Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă	Sugerăm indicarea titlurilor la articolele respective.
4	art.6	"Articolul 6. Organele cu atribuții în domeniul prevenirii și combaterii crimei organizate Procuratura Generală, Ministerul Afacerilor Interne, Serviciul de Informații	Este o normă ambiguă, fără expunerea textului în cadrul unei propoziții sau fraze și conține doar o enumerare a unor organe fără nici un sens logic. Acest fapt contravine cerințelor de tehnică legislativă cuprinse în art.19 din Legea nr.780/2001.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Alte riscuri Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă Deficiență de redactare	Propunem de a reformula textul art.6 și de a comasa art.6 cu art.7 într-un sinur articol.

		și Securitate, Centrul de Combatere a Crimelor Economice și Corupției, Serviciul Vamal și Serviciul Grăniceri."			
5	art.7	"...și subdiviziunile sale teritoriale..." "..."și subdiviziunile lui teritoriale..." "..."prin subdiviziunile sale teritoriale..." "..."prin intermediul subdiviziunilor sale..."	Se operează cu noțiuni diferite, care pot fi interpretate abuziv.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite	Este necesară reformularea textului pentru a avea un conținut unitar.
6	art.7	"...Ministerul Afacerilor Interne..." "..."Procurorul General..." "..."Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției..." "..."Serviciul de Informații și Securitate ..." "..."Serviciul Vamal ..." "..."Serviciul Grăniceri	În acest articol lipsește numerotarea alineatelor. Pentru un șir de instituții publice sînt expuse pe rînd competențe specifice în ceea ce ține de prevenirea și combaterea criminalității organizate, fără a fi divizate în alineate și numerotate, așa cum prevede Legea privind actele legislative.	Alte riscuri Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă	Este necesară divizarea textului articolului în alineate, care vor fi numerotate conform prevederilor art.32 din legea 780/2001.
7	art.7	Procurorul General și procurorii ierarhic inferiori coordonează activitatea de prevenire și combatere a crimei organizate desfășurată de către organele de urmărire penală, organele de constatare și organele care exercită activitate operativă de investigații, în conformitate cu legislația în vigoare.	Acest text reproduce identic norma cuprinsă în art.9 alin.(3) din Legea cu privire la procuratură nr.294 din 25.12.2008.	Alte riscuri Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă	Este necesar ca autorul proiectului de lege să evite dublarea normelor în legislație.
8	art.8	"(1) Statul asigură pregătirea profesională și instruirea lucrătorilor din organele cu atribuții în domeniul prevenirii și combaterii crimei organizate și din <i>alte autorități</i> ."	Nu este clar care alte autorități cu atribuții în domeniul prevenirii și combaterii criminalității organizate mai există în afară de cele enumerate expres la art.6 din proiect.	Coruptibilitate Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Atribuții paralele Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Recomandăm de a exclude textul "și din alte autorități".
9	art.8	"(4) Organizarea unor cursuri de formare profesională cu participarea comună a judecătorilor, procurorilor, lucrătorilor operativi și ofițerilor de urmărire penală privitor la investigarea, urmărirea penală și judecarea infracțiunilor din domeniul crimei organizate. "	Este o normă ambiguă, greu de înțeles, textul avînd carențe de ordin gramatical. În conformitate cu prevederile art.19 lit.a) din Legea nr.780/2001, fraza se construiește conform normelor gramaticale, astfel încît să exprime corect, concis și fără echivoc ideea, să fie înțeleasă ușor de orice subiect interesat.	Alte riscuri Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă	Este necesară reformularea textului pentru a fi expus corect din punct de vedere gramatical și a exprima o idee precisă și înțeleasă de toți. Am putea sugera de reformulat la început: "(4) Se vor organiza cursuri..." și mai departe după text.
10	art.11	"(2) Categoriile de persoane care beneficiază de protecție juridică și socială statală sînt: a) funcționarii Ministerului Afacerilor Interne, Serviciului de	Nu este clar de ce funcționarii din cadrul Serviciului de Grăniceri nu intră în categoria persoanelor care beneficiază de protecție juridică și socială statală, deși Serviciul Grăniceri este prevăzut în art.6 din proiect ca organ cu atribuții în domeniul prevenirii și combaterii	Coruptibilitate Lacune de drept Norme care stabilesc derogări neîntemeiate Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului	Propunem de a include în art.11 din proiect și Serviciul de Grăniceri, astfel încît și angajații acestuia să beneficieze de protecție juridică și socială statală.

		Informații și Securitate, Procuraturii Generale, Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției și Serviciului Vamal care participă, au participat nemijlocit la prevenirea și combaterea crimei organizate;"	criminalității organizate.		
11	art.11	"(2) Categoriile de persoane care beneficiază de protecție juridică și socială statală sînt: a) funcționarii ... care participă, au participat nemijlocit la prevenirea și combaterea crimei organizate;	Textul este expus într-o formă neclară, ce ar putea duce la interpretări confuze. Din aceste prevederi rezultă că funcționarii care "au participat" vor beneficia de protecția respectivă pentru tot restul vieții după participare.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Sugerăm excluderea sau descifrarea noțiunii "au participat".
12	art.14	"Articolul 14. Controlul asupra activității de prevenire și combatere a crimei organizate Controlul asupra activității de combatere a crimei organizate este exercitat de Parlament, de Președintele Republicii Moldova, de Guvern și de organele judiciare, în limitele împuternicirilor lor. "	În art.14 se operează cu termenul „organele judiciare”, care la noțiuni principale nu este definit, iar Constituția Republicii Moldova operează cu termenul „instanțele judecătorești”. Astfel nu este clar ce semnifică termenul utilizat de autor.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	Recomandăm înlocuirea sintagmei "organele judiciare" cu termenul de "instanțele judecătorești".
13	art.17	"Articolul 17. (1) Guvernul, în termen de 6 luni: – va întreprinde măsuri de punere în aplicare a prezentei legi și de implementare a acesteia de către organele de drept; – la propunerea autorităților responsabile de executarea prezentei legi, în legea bugetului vor fi prevăzute anual mijloacele financiare necesare."	În art.17 din proiect unicul alineat este numerotat, fapt ce trebuie omis.	Coruptibilitate Alte riscuri Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă	Este necesar de a exclude numerotarea cu alineate, deoarece în acest articol este doar un alineat cu 2 subdiviziuni.

Concluzii

În concluzie notăm, că proiectul de lege este unul benefic și necesar pentru Republica Moldova, însă este afectat de elemente de coruptibilitate și urmează a fi supus unei examinări suplimentare substanțiale. Considerăm că proiectul este afectat de grave riscuri de coruptibilitate, de natură să genereze mai multe probleme și interpretări confuze. În varianta în care este prezentat la moment acest proiect de lege, opinăm că nu se va reuși de a contribui într-un mod clar și eficient la prevenirea și combaterea criminalității organizate.

În această ordine de idei se impune a remarca lacunele și prevederile din proiect care comportă pericol de coruptibilitate:

- lipsa unei fundamentări economico-financiare a proiectului, pentru a estima dacă vor fi sau nu cheltuieli

la realizarea prevederilor legii;

- exigențele de tehnică legislativă nu au fost respectate, fiind necesară revizuirea în totalitate a proiectului de lege;

- proiectul conține multe lacune, omisiuni, norme și prevederi generale, fără detalierea acțiunilor, competențelor, procedurilor ce țin de prevenirea și combaterea criminalității organizate.

Având în vedere faptul că acest proiect de lege nu este susceptibil de a fi îmbunătățit și luând în considerație problemele și riscurile pe care le va genera, propunem ca acesta să fie remis autorului pentru revizuire substanțială atât conceptuală, cât și redacțională.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției