

05 Iunie 2014, nr. 625

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător - art. 8, Codul contravențional - art. 32, 36, 128 ș.a.; ș.a)

(Înregistrat în Parlament cu numărul 162 din 23 Aprilie 2014)

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 (Legea privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător - art. 8, Codul contravențional - art. 32, 36, 128 ș.a.; 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. Transparența decizională Reieșind din prevederile art.7 din Legea privind transparența în procesul decizional nr.239 din 13.11.2008, autoritățile publice sunt obligate, după caz, să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional. În conformitate cu prevederile art. 49/1 din Regulamentul Parlamentului, comisia permanentă sesizată în fond asigură consultarea publică a proiectelor de acte legislative și a propunerilor legislative cu părțile interesate prin organizarea de dezbateri și audieri publice, prin intermediul altor proceduri de consultare stabilite de legislația cu privire la transparența în procesul decizional. Totodată, comisia permanentă sesizată în fond dispune plasarea, conform legii, pe web-site-ul Parlamentului a sintezei recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, în scopul asigurării transparenței în procesul decizional.

Din moment ce proiectul de lege a fost plasat pe pagina web a Parlamentului, societatea civilă are posibilitatea de a participa la examinarea acestuia și de a face recomandări. Din lipsa informațiilor și neidentificarea sintezei recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, nu cunoaștem dacă societatea civilă, pînă la momentul de față a participat sau nu la elaborarea și examinarea acestuia.

4. Scopul promovării proiectului. Potrivit notei informative proiectul dat de lege a fost elaborat în vederea creării cadrului juridic necesar aplicării Legii nr.130 din 08 iunie 2012 privind regimul armelor și al munițiilor cu destinație civilă. În acest sens, proiectul de lege prevede modificarea și completarea Legii nr.415/2001 privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător, Codului contravențional al Republicii Moldova nr.218/2008, Anexei la Legea nr.160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător și Legii nr.130 din 08 iunie 2012 privind regimul armelor și al munițiilor cu destinație civilă.

Fundamentarea proiectului

5. 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.

6. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă Proiectul de act legislativ supus expertizei este plasat pe site-ul Parlamentului. În contextul în care proiectul de lege a fost înregistrat pe data de 23.04.2014 și pînă în prezent nu a fost examinat de plenul Parlamentului, considerăm că termenul de cooperare cu societatea civilă este respectat, iar cetățenii, organizațiile și alți subiecți interesați au posibilitatea de a-și exprima opiniile asupra conținutului documentului.

7. Suficiența argumentării. Autorul, în nota informativă, subliniază finalitățile urmărite la elaborarea proiectului și argumentează necesitatea promovării acestui proiect de lege. Plus la aceasta, în nota informativă autorul descrie cu amănunte toate modificările și completările propuse în acest proiect de lege, precum și motivează necesitatea acestora.

Pe pagina web a Parlamentului sînt plasate avizul Ministerului Justiției și Raportul de expertiză anticorupție a Centrului Național Anticorupție asupra proiectului de lege sus nominalizat (ca remarcă notăm că acestea din punct de vedere tehnic nu pot fi accesate). Totuși, considerăm că acest proiect de lege urma să fie transmis spre avizare tuturor instituțiilor publice interesate și să fie supus consultărilor publice cu societatea civilă, pentru formularea recomandărilor, iar, în final, avizele, sinteza recomandărilor recepționate trebuiau să fie anexate la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ. Totodată, dosarul de însoțire trebuia să conțină Tabelul de concordanță privind compatibilitatea proiectului de act legislativ cu legislația comunitară și Declarația de compatibilitate.

Toate aceste cerințe sunt expres prevăzute în Legea privind actele legislative nr.780-XV din 27.12.2001, Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea 797-XIII din 02.04.1996, Hotărîrea Guvernului nr.190 din 21.02.2007. Din lipsa informațiilor, nu cunoaștem dacă autorii au realizat sau nu aceste cerințele legale. Rezumînd cele constatate mai sus, subliniem faptul că, în lipsa tuturor actelor necesare pentru înaintarea inițiativei legislative, întreg procesul legislativ este perturbat și, drept consecință, Parlamentul nu dispune de tot setul de documente necesare pentru a-și îndeplini eficient sarcina sa legislativă. Or, Nota informativă și documentele necesare a fi anexate la dosar, cum ar fi avizele ministerelor și altor autorități de specialitate; declarația de compatibilitate a proiectului cu legislația UE; tabelul de concordanță a consultărilor cu societatea civilă, etc., sunt tot atît de importante ca și proiectul de lege, pentru ca societatea și deputații să cunoască domeniul propus reglementărilor și să ia o decizie în cunoștință de cauză.

8. 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.

Autorul nu menționează în proiect, nici în nota informativă despre compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. În contextul lipsei referințelor referitor la compatibilitate, considerăm că autorul nu a analizat acquis-ul comunitar și nici standardele internaționale în domeniul de referință, ceea ce afectează calitatea reglementărilor propuse.

9. 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 nu conține o fundamentare economico-financiară, însă acest lucru era necesar, deoarece proiectul presupune cheltuieli financiare. Însuși autorul în nota informativă recunoaște survenirea unor cheltuieli financiare și de altă natură, necesare pentru implementarea proiectului, însă acesta formulează un text general prin care se menționează, că aceste cheltuieli vor fi acoperite din surse extrabugetare, formate din tarifele percepute pentru serviciile prestate și pentru documentele emise în domeniul controlului asupra circulației armelor și munițiilor.

În acest context, reiterăm necesitatea unei analize economico-financiare (argumentate), ca parte componentă a unui proiect de lege, de care, însă subiecții cu drept de inițiativă legislativă nu fac uz în

argumentarea opțiunilor legislative propuse. Promovarea proiectului de lege (propus Parlamentului spre examinare în mod prioritar) fără o analiză economică argumentată, indică asupra faptului că, se încearcă evitarea barierelor suplimentare în procesul de adoptare al legii, ceea ce nu aduce nici un beneficiu procesului de legiferare.

Evaluarea de fond a coruptibilității

10. 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.

11. 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.

12. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile proiectului nu corespund întocmai legislației corelative. Pentru detalii a se vedea pct.15 al acestui raport de expertiză.

13. 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.

14. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul stabilește atribuții ale autorităților publice, cît și proceduri administrative noi ce ținde Camera de Licențiere și organele de poliție. Mai detaliat a se vedea pct.15 din prezentul raport.

15. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art.I	Articolul 8 alineatul (1) litera a), punctul 21) va avea următorul cuprins: „21) importul și comercializarea de arme și muniții; repararea armelor; producerea de arme și/sau de muniții”;	Norma propusă de autor reproduce în mare parte norma existentă în art.8 alin.(1) lit.a), pct.21) din Legea nr.415/2001 privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător, însă exclude genurile de activitate, precum exportul și reexportul armelor și munițiilor. Această opțiune a autorului nu este clară în contextul în care legea nr.130/2012 privind regimul armelor și al munițiilor cu destinație civilă prevede în art.58 sau în art.64 alin.(1), că exportul sau reexportul constituie activități supuse licențierii.	Coruptibilitate Lacune de drept Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Este necesar ca autorul să coreleze prevederile din proiect cu normele existente în legislație pentru a nu admite omisiunea reglementării unor raporturi de drept.
2	Art.II, pct.5	Codul contravențional al Republicii Moldova nr.218/2008 se modifică și se completează după cum urmează: 5. la alineatul (6): dispoziția va avea următorul cuprins: “(6) Aflarea cu armă letală sau neletală la întruniri sau în locuri aglomerate, cum ar fi: stadioane, instituții de învățămînt, instituții ale autorităților publice centrale, instanțe judecătorești, lăcășuri	Formularea acestei norme, chiar dacă reproduce prevederile cuprinse în art.4 alin.(14) lit.a) din Legea nr.130/2012 privind regimul armelor și al munițiilor cu destinație civilă, este una ambiguă și va produce confuzii și interpretări diferite la aplicarea ei în practică. În primul rînd, enumerarea doar a unor exemple de locuri aglomerate, fără a prevedea o listă exhaustivă a acestora, va face dificilă stabilirea dacă un alt loc se încadrează sau nu în noțiunea de „aglomerat”, iar agentul constator va aplica prevederile normei în mod discreționar și la convingerea subiectivă a acestuia. În unele situații orice loc poate deveni la un moment dat aglomerat. În rîndul doi, o asemenea descriere a dispoziției	Coruptibilitate Lacune de drept Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	Recomandăm revizuirea textului normei sus-menționate pentru a exclude posibilitatea aplicării eronate și confuze a acestuia în practică. Totodată, în cazul revizuirii acestei norme, în corespundere cu obiecțiile formulate mai sus, va fi necesar de revizuit și normele existente actualmente în art.4 alin.(14) lit.a) din legea nr.130/2012 privind regimul armelor și al munițiilor

	sfinte, săli de spectacol și adunări publice, precum și în alte locuri unde folosirea acestor arme este interzisă prin lege”;	unei nome juridice contravine cerințelor de tehnică legislativă cuprinse în Legea nr.780/2001 privind actele legislative. În rândul trei, unele exemple de locuri aglomerate sînt formulate greșit, ceea ce, la fel, poate duce la inaplicabilitatea în practică a normei. Astfel, autorul menționează „instituții ale autorităților publice centrale”, însă conform legii nr.98 din 04.05.2012 privind administrația publică centrală de specialitate este utilizată noțiunea de "autoritate administrativă centrală" (în primul rînd se are în vedere ministerele). Iar „instituțiile”, reieșind din art.32 a legii sus-menționate, sînt niște structuri organizatorice distincte, fondate de către minister sau altă autoritate administrativă centrală pentru realizarea unor funcții de administrare, sociale, culturale, de învățămînt și a altor funcții de interes public cu caracter necomercial. La fel și Codul civil notează în art.183 alin.(1), că instituție este organizația necomercială constituită de fondator (fondatori) pentru exercitarea unor funcții de administrare, sociale, culturale, de învățămînt și altor funcții cu caracter necomercial, finanțată parțial sau integral de acesta (aceștia). Referitor la exemplul "lăcașuri sfinte", legea nr.125 din 11.05.2007 privind libertatea de conștiință, de gîndire și de religie, utilizează noțiunea de "lăcaș de cult", prin care se înțelege construcție sau edificiu al unei comunități religioase în care se oficiază serviciile religioase.	cu destinație civilă. Această opțiune ar putea lua forma unui nou punct în art.IV din proiectul de lege analizat în prezentul raport de expertiză.
--	---	---	--

Concluzii

Scopul proiectului de lege este redat cu claritate de autor. În nota informativă se argumentează necesitatea promovării proiectului de lege, sînt descrise detaliat toate modificările și completările propuse în acest proiect de lege, precum și se motivează importanța acestora.

Proiectul de lege urma să fie transmis spre avizare tuturor instituțiilor publice interesate și să fie supus consultărilor publice cu societatea civilă, pentru formularea recomandărilor, iar, în final, avizele, sinteza recomandărilor recepționate trebuiau să fie anexate la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ. Totodată, dosarul de însoțire trebuia să conțină Tabelul de concordanță privind compatibilitatea proiectului de act legislativ cu legislația comunitară și Declarația de compatibilitate. Mai mult ca atît, nota informativă nu conține o fundamentare economico-financiară, cu toate că era necesară, întrucît proiectul presupune cheltuieli financiare.

În această ordine de idei notăm lipsa tuturor actelor necesare pentru înaintarea inițiativei legislative, fapt ce duce la perturbarea întregului proces legislativ.

Autorul nu a analizat standardele internaționale/comunitare privind domeniul reglementat de prezentul proiect, nu face referire la existența unor asemenea standarde, ceea ce poate afecta calitatea întregului proiect de lege.

Unele prevederi din proiect trebuie corelate cu normele existente în legislație pentru a nu admite omisiunea reglementării unor raporturi juridice.

Totodată, autorul propune unele norme ambigui, ce vor produce confuzii și interpretări diferite la aplicarea lor în practică, pe cale de consecință, un agent constator va aplica prevederile normei în mod discreționar și la convingerea subiectivă a acestuia. În speță, accentuăm lipsa definiției termenului de

"locuri aglomerate" și enumerarea doar a unor exemple de locuri aglomerate, fără a prevedea o listă exhaustivă a acestora.

Reieșind din cele expuse, în contextul în care prevederile proiectului, ce pot avea un impact negativ, vor fi omise sau revizuite de către autor, considerăm oportun de a examina acest proiect de lege în ședințele plenare ale Parlamentului, care se va expune asupra oportunității adoptării acestuia.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției