



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

asupra nivelului coruptibilității proiectului

de lege privind modificarea și completarea unor acte legislative (Legea nr. 451 din 30.07.2001, Codul contravențional, Codul penal, Legea nr. 160 din 22.07.2011)

I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

a. Autor al inițiativei legislative este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Afacerilor Interne, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 47(44) din Regulamentul Parlamentului.

b. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art. 72 din Constituție și art.art. 6-11, 35 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

c. Scopul promovării proiectului. Proiectul legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative a fost elaborat în scopul creării cadrului juridic necesar pentru aplicarea Legii nr.130 din 08 iunie 2013 privind regimul armelor și al munițiilor cu destinație civilă.

d. Suficiența argumentării. Oportunitatea elaborării proiectului a fost dictată de existența neconcordanțelor în actele legislative propuse spre modificare în raport cu prevederile Legii nr.130 din 08 iunie 2013 privind regimul armelor și al munițiilor cu destinație civilă, care intră în vigoare la 26 octombrie 2013.

Obiectivul urmărit prin promovarea proiectului este crearea unui sistem instituțional și juridic în domeniul regimul armelor și al munițiilor cu destinație civilă.

Proiectul conține norme de amendare a Legii nr. 451- XV din 30 iulie 2001 privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător, anexei la Legea nr.160 din 22 iunie 2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător, Codului penal, Codului contravențional.

În opinia noastră, proiectul este unul util și respectă interesul public, însă constatăm, totuși, unele norme cu un conținut ambiguu și discreționar care vor fi analizate în compartimentele raportului de expertiză anticorupție cu înaintarea recomandărilor în vederea eliminării caracterului coruptibil al acestora.

În proiect sunt utilizate, de asemenea, sintagme precum „cu sau fără privarea de dreptul de.....”, „alte locuri”. Considerăm necesar evitarea utilizării sintagmelor de acest gen, deoarece în respectivele cazuri acestea nu sunt proprii limbajului normativ, astfel fiind necesar redactarea prevederilor cu un asemenea conținut. În caz contrar, acestea vor institui

norme contradictorii, care ar putea fi interpretate și aplicate într-un mod discreționar. Unele norme sunt formulate în așa fel, încât permit o interpretare extensivă defavorabilă.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Implementarea proiectului presupune cheltuieli financiare suplimentare și sunt identificate sursele de acoperire a acestora.

1.3 Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale, în lipsa unei justificări a interesului public

Prevederile proiectului nu promovează și nu prejudiciază careva interese de grup sau individuale în lipsa justificării interesului public.

2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție

În proiect nu au fost atestate incompatibilități cu standardele naționale și internaționale anticorupție și nu au fost identificate domenii în care proiectul nu satisface cerințele sau sînt în contradicție cu aceste standarde.

Asigurarea transparenței în procesul decizional. În ceea ce privește respectarea de către autor a cerințelor impuse de prevederile Legii privind transparența în procesul decizional nr. 239-XVI din 13.11.2008 constatăm că acestea sunt respectate.

Astfel, proiectul este plasat în format electronic pe pagina web oficială a Ministerului Afacerilor Interne, la rubrica Transparența decizională.

Proiectul este însoțit de nota de argumentare, precum și de informații ce se referă la datele de contact (telefon, fax, e-mail) și termenul limită de prezentare a obiecțiilor și propunerilor vis-a-vis de proiect.

În acest context, putem conchide că autorul s-a conformat cerințelor expres stipulate în legea sus-menționată și respectă dreptul de acces al părților interesate pentru a putea expedia recomandări la proiect.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigui

Textul proiectului corespunde tehnicii legislative și normative, regulilor limbajului și expresiei juridice.

2. Conflicte ale normelor de drept

Nu sînt identificate conflicte ale normelor de drept, capabile să genereze coruptibilitate.

3. Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb

Nu sînt identificate norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb, capabile să genereze coruptibilitate.

4. Discreții excesive ale autorităților publice

Art. I alin.(1) din proiect – propunerea de modificare a art.6 și art.8 din Legea 451/2001

-

Autorul propune completarea art.6 alin. (1) cu litera g) cu următorul cuprins: “Ministerul Afacerilor Interne”, iar art.8 alin. (1) după litera g) se completează cu punctele 45), 46) și 47) cu următorul cuprins:

„45) desfășurarea operațiunilor de import și de comercializare a armelor și a munițiilor: cumpărare, vânzare, depozitare, import, export, reexport, transbordare, transfer și transport de arme, de muniții și de componente ale acestora, precum și intermedierea efectuării acestor operațiuni;

46) desfășurarea operațiunilor de reparare a armelor: păstrare, reparare, dezactivare, completare, testare și verificare a armelor, efectuare a examinării tehnice periodice;

47) desfășurarea operațiunilor de producere a armelor și/sau a munițiilor: producere, fabricare, confecționare, asamblare, prelucrare, experimentare, depozitare, vânzare, transport, export, casare și distrugere de arme și muniții, precum și import, export, reexport de piese și de părți componente de arme și/sau de muniții.”

Reieșind din faptul că, în varianta inițială a proiectului legii competențele ce țin de licențiere au fost atribuite organului de specialitate abilitat în domeniul licențierii (Camera de Licențiere), în varianta finală a Legii nr.130 din 08 iunie 2013 privind regimul armelor și al munițiilor cu destinație civilă, adoptată de Parlamentul Republicii Moldova, dreptul de licențiere este atribuit Ministerului Afacerilor Interne, deși art.6 a Legii nr. 451/2001 stabilește expres și limitativ autoritățile de licențiere.

Incompatibilitatea atribuțiilor date în sarcina MAI prin Legea nr. 130/2012, este punctată și în raport cu misiunea stabilită acestei autorități. Astfel, conform prevederilor art. 2 al Legii nr. 320 din 27.12.2012 cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului – „Poliția este o instituție publică specializată a statului, în subordinea Ministerului Afacerilor Interne, care are misiunea de a apăra drepturile și libertățile fundamentale ale persoanei prin activități de menținere, asigurare și restabilire a ordinii și securității publice, de prevenire, investigare și de descoperire a infracțiunilor și contravențiilor”, iar atribuirea competențelor de licențiere a activităților de întreprinzător de rînd cu cele de verificare, control și monitorizare nu corespunde standardelor naționale și internaționale anticorupție. În acest caz, angajații MAI, responsabili de aceste activități, se pot afla în poziția unor conflicte de interese în îndeplinirea atribuțiilor de serviciu. În practică, această situație poate fi privită astfel – majoritatea firmelor care prestează servicii de procurare-vânzare a armamentului sunt fondate și administrate de foști angajați ai MAI sau alte organe de drept. Astfel, aceștia vor avea o poziție mai privilegiată față de alți antreprenori din afara sistemului organelor de drept. Sub acest aspect se poate de tratat această inițiativă ca un interes de grup, care, în detrimentul altor antreprenori, dețin monopolul pe segmentul dat de piață.

Reieșind din această practică și alte organe de drept își vor putea atribui competențe de licențiere, corespunzător domeniilor de activitate (exemplu – Centrul Național Anticorupție își

va putea atribui dreptul de a licenția activitatea instituțiilor bancare, Serviciul de Informații și Securitate – licențierea activităților în telecomunicații, etc.)

Prin introducerea acestor modificări vor fi încălcate dispozițiile alin. (2) al art. 10 din Legea nr. 235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător. Mai mult ca atât, conform art. 5 alin. (1) al Legii nr. 451-XV din 30.07.2001 privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător, politica statului în domeniul reglementării prin licențiere a activității de întreprinzător este promovată de Ministerul Economiei. Intrarea în vigoare a acestor prevederi va modifica „tranșant” paradigma și direcția vectorului principiilor de bază ale activității de întreprinzător și, în același timp, va fi în contradicție cu prevederile Legii nr. 424/2004 privind revizuirea și optimizarea cadrului normativ de reglementare a activității de întreprinzător.

Recomandarea: Prin urmare, utilizarea în contextul normei a acestor prevederi va crea posibilități pentru activități cu potențial de risc ce vizează posibila implicare a angajaților MAI, responsabili de acordarea licențelor menționate, în acțiuni dubioase coruptibile.

Deși art. 3 alin. (3) lit. f) a Legii nr.130 din 08 iunie 2013 privind regimul armelor și al munițiilor cu destinație civilă stabilește atribuția MAI de a elibera, reperfecta, suspenda și retrage licențe, totuși, în opinia noastră, considerăm că prevederile date denotă o discreție excesivă a MAI manifestată prin promovarea unor interese de grup și imixtiune în activitatea agenților economici.

Astfel, reieșind din cele expuse, propunem ca normele date să fie reanalizate și modificate, iar luînd în considerare că autorii s-au inspirat în mare parte de Legea nr. 295/2004 privind regimul armelor și al munițiilor din România, propunem preluarea practicii românești, care prevede dreptul organelor competente ale MAI de a elibera avize la licențele de import.

Art. 36, în dipoziția alin. (5), sintagma “la un an” se substituie cu sintagma “la 5 ani” –

Norma cu referire la majorarea termenului privind privarea de dreptul de a deține armă și de portarmă pe un termen de la 3 luni la 5 ani din Codul contravențional are o interpretare extensivă defavorabilă pentru deținătorii de arme.

Stabilirea nejustificată a termenului poate fi tratată ca un eventual risc de corupție, manifestat prin discreția organului de stabilire a lui, diferit în una și aceeași situație. Astfel, în cazul în care persoana este pusă în fața de a fi privat de dreptul de a deține sau de a purta arma pe un termen de 3 luni la 5 ani, evident sunt create premise pentru căutarea soluțiilor convenabile părților. (Exemplu - cel care are dreptul de a stabili termenul maxim poate pretinde bani sau alte titluri de valoare în vederea minimalizării termenului).

În opinia noastră, limitele termenelor de pedeapsă sunt disproporționale în raport cu faptele comise, iar argumentele autorului precum că norma este înaintată în vederea ajustării acestui termen la prevederile Legii enunțate mai sus le considerăm ca nejustificative.

Recomandarea: Propunem stabilirea unui termen concis, care să excludă manevra de interpetare privind privarea de dreptul de a deține armă și de portarmă și modificarea acestuia în dispozițiile articolelor menționate în proiectul legii.

Prin analogie, ca exemplu, facem referire la art. 35 alin.(4) al Codului contravențional – “Privarea de dreptul de a conduce vehicule se aplică de instanța de judecată pe un termen de la 6 luni la 3 ani, iar în cazurile prevăzute la art.36, pe un termen de la 6 luni la 1 an”).

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

Nu sînt identificate cerințe excesive, care să depășească cadrul rezonabil pentru realizarea drepturilor sau obligațiilor subiecților vizați.

6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței

Textul proiectului nu necesită a fi evaluat prin prisma accesului la informație sau asigurării transparenței.

7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control

Implementarea prevederilor proiectului nu presupune aplicarea cărorva mecanisme suplimentare de control.

8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare

Proiectul nu implică careva responsabilități și nu necesită referințe exprese la responsabilitate și sancțiunile aplicate pentru încălcarea prevederilor sale.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, adoptat prin Hotărîrea Guvernului nr. 977 din 23.08.2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin ordinul directorului Centrului Național Anticorupție nr. 62 din 19.04.2013, de către

Ion Pruteanu
inspector principal al Direcției legislație și expertiză anticorupție
18 Septembrie 2013

*Prezentul raport este publicat pe pagina oficială a
Centrului Național Anticorupție - www.cna.md*