

RAPORT DE EXPERTIZĂ

privind nivelul coruptibilității proiectului de Lege cu privire la Serviciul Grăniceri

Proiectul de Lege cu privire la Serviciul Grăniceri, stabilind bazele juridice, economice și organizatorice ale activității Serviciului, aparținând ramurilor de drept administrativ, conține, în fond, un potențial aprioric de coruptibilitate, dat fiind faptul că scopul reglementării rezidă în instituirea și menținerea unui echilibru între anumite competențe ale unui organ al autorității publice și drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor.

Pentru a diminua eventualele efecte ale acțiunii potențialului coruptibil, vom oferi niște recomandări concrete.

1. Evaluarea generală a coruptibilității proiectului de act legislativ

1.1. Temeiul elaborării și adoptării proiectului de act legislativ

Proiectul de lege a fost elaborat de către Serviciul Grăniceri, care este, potrivit art. 24 alin. (2) din Legea nr. 64-XII din 31.05.1990 cu privire la Guvern, autoritate administrativă centrală, abilitată, în temeiul art. 1 alin. (3) din Legea nr. 108-XIII din 17.05.1994 privind frontiera de stat a Republicii Moldova, să reprezinte interesele Republicii Moldova la frontiera de stat. În conformitate cu art. 1 din proiectul de lege, Serviciul Grăniceri al Republicii Moldova este o autoritate administrativă centrală, și este instituția specializată de drept a statului care își exercită atribuțiile sale și realizează politica statului în: supravegherea și controlul frontierei de stat, cu scopul combaterii faptelor specifice criminalității transfrontaliere, inclusiv migrației ilegale, asigurării intereselor Republicii Moldova la frontiera de stat, precum și paza frontierei de stat a Republicii Moldova.

Astfel, calitatea autorului proiectului nu trezește careva obiecții, proiectul fiind elaborat de autoritatea competentă.

1.2. Justificarea categoriei proiectului de act legislativ

Proiectul de lege face parte din categoria legilor organice. Conform art. 9 alin. (1) din Legea nr. 780-XV din 27.12.2001 legile organice sunt actele legislative care reprezintă o dezvoltare a normelor constituționale și pot interveni numai în domeniile expres prevăzute de Constituție sau în alte domenii deosebit de

importante pentru care Parlamentul consideră necesară adoptarea de legi organice.

Reieșind din preambul, legea din proiect stabilește principiile de bază ale activității de asigurare a securității frontierei de stat și apărării suveranității statului, drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, domeniu ce nu se înscrie expres în domeniile, reglementate de legi organice, potrivit art. 72 alin. (3) din Constituție, frontierele țării fiind consfințite prin lege organică, în temeiul art. 3 alin. (2) din Constituție (Legea nr. 108-XIII din 17.05.1994 privind frontiera de stat a Republicii Moldova). Astfel, rămâne la discreția Parlamentului, să decidă dacă consideră necesară adoptarea legii organice în domeniul vizat prin proiect, în temeiul art. 72 alin. (3) lit. r) din Constituție.

1.3. Oportunitatea proiectului de act legislativ

Oportunitatea proiectului este motivată prin necesitatea instituirii unor prevederi privind structura organizatorică și de funcționare a Serviciului Grăniceri, necesitatea transformării Serviciului Grăniceri într-un organ de executare a normelor de drept cu efectuarea amendamentelor corespunzătoare la legislația națională, aducerea legislației Republicii Moldova ce ține de domeniul frontalier în coerență cu standardele și recomandările internaționale privind organizarea și funcționarea serviciilor de supraveghere și control al frontierei de stat a statelor Uniunii Europene.

Proiectul de lege pretinde să stabilească principiile de bază ale organizării și funcționării serviciilor de supraveghere și control al frontierei de stat a statelor Uniunii Europene, care ar consolida baza normativă, bazată pe standardele Uniunii Europene, ar contribui la crearea unui management competent, personal bine pregătit și dotat, demarcarea clară a frontierei de stat, cooperarea bilaterală și multilaterală cu organele de frontieră ale altor state.

Proiectul prenotat presupune să contribuie la modificarea sistemului și modalităților de securizare a frontierei de stat, racordarea acestora la standardele europene, lărgirea spectrului capacităților funcționale ale Serviciului Grăniceri, transformării cadrului instituțional, având drept scop îmbunătățirea și sporirea eficienței structurii.

În opinia noastră, proiectul este oportun.

1.4. Eficiența proiectului de act legislativ

Proiectul de lege privind Serviciul Grăniceri urmează să stabilească statutul, structura generală, bazele administrării, cadrul juridic, principiile de activitate, sarcinile și atribuțiile sale și, totodată ar reglementa asigurarea financiară și materială a activității acestuia, protecția socială și juridică a colaboratorilor Serviciului.

Autorul proiectului nu estimează exact costurile legii, pentru care motiv nici nu putem să ne expunem exact asupra eficienței proiectului. S-a invocat, că implementarea proiectului de lege nu va implica cheltuieli materiale suplimentare, fiind realizate în limitele asigurării bugetare și având ca obiectiv atingerea sarcinilor specifice de protejare a intereselor Republicii Moldova la frontiera de stat.

1.5. Analiza corespunderii proiectului de act legislativ cerințelor tehnicii legislative

Nu ne vom expune asupra acestui compartiment, pentru a nu anticipa expertiza juridică, expertiză care ține de competența Ministerului Justiției.

1.6. Analiza nivelului de conformitate a proiectului de act legislativ la standardele anticorupționale naționale și internaționale

Potrivit art. 10 din Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției, adoptată la New-York la 31.10.2003, semnată la Merida, la 09.12.2003, ținând seama de necesitatea luptei împotriva corupției, fiecare stat parte ia, conform principiilor fundamentale ale dreptului său intern, măsurile necesare pentru a spori transparența administrației sale publice, inclusiv în ceea ce privește organizarea, funcționarea și procesele decizionale, dacă este cazul.

Aceste măsuri pot include, în special:

- adoptarea de proceduri sau de reglementări care să permită publicului obținerea, dacă este cazul, a informațiilor asupra organizării, funcționării și proceselor decizionale de administrație publică;
- publicarea informațiilor, inclusiv a eventualelor rapoarte periodice, despre riscurile de corupție în cadrul administrației publice.

Proiectul de lege este lacunar în ceea ce privește transparența Serviciului. Recomandări în acest sens vor fi oferite la compartimentul 2.4..

În ceea ce privește conformitatea proiectului la standardele naționale anticorupționale, colaboratorii Serviciului de Grăniceri cad sub incidența directă a Legii nr. 900 din 27.06.1996 privind combaterea corupției și protecționismului.

2. Evaluarea în fond a nivelului coruptibilității proiectului de act legislativ

2.1. Ponderea, în cuprinsul proiectului, și eventualul efect al normelor de trimitere și blanchetă

Proiectul de lege este unul ce ține de drept administrativ, prin care se stabilește principiile de bază a activității juridice, economice și organizatorice a Serviciului Grăniceri, fapt ce, a determinat o înaltă pondere de norme de trimitere și de blanchetă.

Din 25 de articole ale proiectului, norme de trimitere se conțin la:

- art. 3;
- art. 12 alin. (2);
- art. 25.

Din 25 de articole ale proiectului, norme de blanchetă se conțin la:

- art. 1;
- art. 3;
- art. 8 alin. alin. (7), (9), (11), (13), (15), (28), (30), (31), (37), (39);
- art. 9 alin. alin. (1), (2), (4);
- art. 10 alin. alin. (1), (3), (4);
- art. 11 alin. alin. (1), (4), (5);
- art. 12 alin. alin. (3), (4);
- art. 13 alin. (1);
- art. 17 alin. alin. (1), (2), (5), (6), (7);
- art. 18;
- art. 19 alin. (2), (3), (4), (5);
- art. 20 alin. (1), (2);
- art. 22 alin. (2).

2.2. Nivelul atribuțiilor de reglementare, transmise în competența atribuțiilor administrației publice

Potrivit art. 1 lit. a) din proiect, Serviciul Grăniceri al Republicii Moldova are menirea să supravegheze și controleze frontiera de stat cu scopul combaterii faptelor specifice criminalității transfrontaliere, inclusiv migrației ilegale, să asigure interesele Republicii Moldova la frontiera de stat și să asigure paza frontierei de stat. Proiectul de lege definește principiile de bază ale activității Serviciului (art. 4), structura organizatorică și efectivul-limită al Serviciului (art. 5), obligațiile Serviciului (art. 7), drepturile Serviciului (art. 8); dispoziții speciale privind examinarea contravențiilor administrative (art. 9), privind colaborarea (art. 10), privind protecția informației (art. 11). Potrivit prevederilor din proiect, Serviciul își desfășoară activitatea în conformitate și cu prevederile Legii privind frontiera de stat a Republicii Moldova nr.108-XIII din 17 mai 1994, Legii privind statutul militarilor nr.162-XVI din 22.07.2005, altor acte legislative și normative în vigoare, tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte.

Art. 2 din proiect definește semnificarea unor noțiuni. Potrivit lit. g), colaboratori ai Serviciului de Grăniceri sunt militari angajați în bază de contract și angajați civili. În această ordine de idei, reiese că doar militarii sunt angajați în bază de contract, pe când, angajații civili nu. Conform Codului Muncii al Republicii Moldova, contractul individual de muncă este actul juridic care reglementează raporturile de muncă și alte raporturi sociale în unitate, încheiat în formă scrisă între salariați și angajatori între reprezentanții acestora. În art. 12 alin. (4) raporturile de muncă ale salariaților civili sunt reglementate de Codul muncii, Legea serviciului public și alte acte legislative și normative din domeniul muncii, însă în art. 2 nu este clar stipulat, dacă angajații civili ai Serviciului Grăniceri sunt reprezentați din funcționari publici și personal de deservire.

Recomandare: Propunem de introdus o claritate în noțiunea de colaborator al Serviciului Grăniceri – militari, funcționari publici și personal de deservire.

Art. 7 înserează obligațiile Serviciului Grăniceri. În alin. 10), la părerea noastră, coordonarea activității organelor de stat ce țin de supravegherea și controlul frontierei de stat, asigurarea regimului frontierei de stat, depășește nivelul de competență a Serviciului, acesta fiind de același nivel, ca și alte organe ale autorității publice, această atribuție revenind, mai cu seamă, Guvernului.

Recomandare: Să fie reexaminată redacția.

Potrivit art. 8 alin. (5), Serviciul Grăniceri are dreptul să folosească necondiționat, în interes de serviciu mijloacele de telecomunicații, iar în timpul restrângerii atacurilor pe teritoriul Republicii Moldova, efectuării acțiunilor de căutare, escortării persoanelor suspectate în comiterea infracțiunilor, aducerii persoanelor ce necesită asistență medicală de urgență în instituțiile de tratament - de mijloacele de transport din posesia unităților, iar în caz de necesitate - ale cetățenilor, restituind ulterior, la solicitarea proprietarilor, în modul stabilit de lege cheltuielile sau prejudiciul cauzat. Excepție făcând mijloacele de telecomunicații și de transport care sunt proprietate a misiunilor diplomatice, oficiilor consulare și a altor reprezentanțe ale organizațiilor internaționale în Republica Moldova.

Recomandare: Propunem după sintagma „ale cetățenilor” de adăugat sintagma „cu acordul acestora”. Tot aici, în alin. (7), după sintagma „pentru trecerea ei,” de adăugat sintagma „dar” care au comis sau intenționează să încalce legislația ce reglementează intrarea/ieșirea în/din Republica Moldova, precum și șederea și tranzitul peste teritoriul ei sau în alte cazuri, prevăzute de legislație. De asemenea, după sintagma „tranzitul” de adăugat sintagma „pe/” .

La art. 8, pct. 12) -

- *propunem introducerea conjuncției „să” la începutul alineatului.*

La art. 8, pct. 14) –

- *propunem de omis sintagma „și să instaleze pe acestea patrule de grăniceri”.*

La art. 8, pct.18) –

- *propunem, după cuvintele „legate de” de introdus sintagma „înlăturarea consecințelor”.*

La art. 8, pct. 27) –

- *propunem următoarea variantă: „să conlucreze cu persoane pentru a obține informații privind trecerea ilegală a frontierei de stat, regimului de frontieră și regimului în punctele de trecere a frontierei de stat”.*

La art.8, pct. 35) –

- *propunem următoarea variantă: „să elaboreze acte normative cu privire la frontiera de stat, să încheie tratate și acorduri internaționale în modul stabilit de legislație și în limitele competenței sale”.*

La art. 9, alin. (1) –

- *propunem următoarea variantă: „Serviciul Grăniceri examinează contravențiile administrative ce țin de competența sa, conform procedurii stabilite de legislația în vigoare”.*

Tot aici, alin. (4) –

- *propunem sintagma „pe termenle prevăzute de legislația în vigoare” de modificat cu sintagma „ în termenii prevăzuți de legislația în vigoare”.*

La art. 10, alin. (3) –

- *propunem sintagma „la care parte este Republica Moldova” de modificat cu sintagma „la care Republica Moldova este parte”.*

Art. 10 alin. (4) –

- *il propunem într-o nouă variantă: „Serviciul Grăniceri cooperează cu instituțiile diplomatice și consulare, organele competente și formațiunile militare ale altor*

state, deleghează reprezentanți oficiali, precum și încheie tratate internaționale în limitele competenței sale, în modul stabilit de legislație.”

La art. 10 alin. (6) –

- nu este clar ce fel de suport sunt obligate să acorde Serviciului Grăniceri organizațiile administrației publice centrale și locale, și unitățile indiferent de tipul de proprietate și forma organizatorico-juridică, pe chestiuni ce țin de asigurarea efectivă a supravegherii și controlului frontierei de stat a Republicii Moldova.

La art. 11 alin. (2) –

- propunem sintagma „ordinea de mînuire cu informația ” să fie substituită cu sintagma „ordinea de operare cu informația”.

La art. 11 alin. (3) –

- propunem de înlăturat eroarea tehnică și de a substitui cuvântul „nimicii” cu cuvântul „nimicirii”.

La art.13 alin.(4) – Serviciul în subdiviziunile ce efectuează nemijlocit paza frontierei de stat acordă militarilor prin contract înlesniri la calcularea vechimii în muncă pentru stabilirea pensiei, de o lună și jumătate vechime în muncă pentru o lună de serviciu.

Recomandare: În proiectul de lege nu mai întâlnim alte înlesniri pentru colaboratorii Serviciului Grăniceri, făcându-se trimitere la diferite acte legislative și normative, cum ar fi Legea nr. 162/22.07.2005 cu privire la statutul militarilor (art.12, alin.(3)), Codul muncii al Republicii Moldova, Legea serviciului public nr.443-XIII din 04.1995, (art.12, alin. (4)), Legea nr. 1245 din 18.07.2002 cu privire la pregătirea cetățenilor pentru apărarea Patriei, (art.13, alin.(1)), Legea nr. 416-XII din 18.12.1990 cu privire la poliție, Legea nr. 806-XII din 12.12.1991 cu privire la trupele de carabinieri (trupele interne) ale Ministerului Afacerilor Interne. Potrivit art.17 alin. (3), pentru colaboratorii Serviciului Grăniceri pot fi stabilite și alte garanții și compensații, în afară de cele prevăzute de prezenta lege. Propunem de a se face o claritate referitor la protecția socială, înlesnirile prevăzându-se expres a colaboratorilor Serviciului Grăniceri, iar alin. (4) din art.13 să fie incorporat în art.17 – protecția socială a colaboratorilor Serviciului Grăniceri.

La art. 14 – Pregătirea, perfecționarea și ridicarea calificării profesionale a colaboratorilor se desfășoară în instituțiile de învățământ ale Serviciului Grăniceri și alte instituții de învățământ.

Recomandare: propunem a se indica concret care sunt instituțiile de învățământ ale Serviciului Grăniceri.

La art.17 alin. (7) – asigurarea cu pensii a colaboratorilor Serviciului Grăniceri se efectuează în conformitate cu legislația în vigoare.

Recomandare: propunem a se face trimitere la lege concretă, în cazul dat, la Legea Nr.1544-XII din 23.06.1993 asigurării cu pensii a militarilor și a persoanelor din corpul de comandă și din trupele organelor afacerilor interne.

La capitolul V – Protecția socială și juridică de stat a colaboratorilor Serviciului Grăniceri,

- propunem a se numi într-o nouă variantă: „protecția de stat juridică și socială a colaboratorilor Serviciului Grăniceri”.

La capitolul VII – Răspunderea pentru încălcările în sfera de activitate a serviciului Grăniceri,

- art. 20, articol aparte, propunem a fi încorporat în capitolul III – Obligațiile, drepturile și dispozițiile speciale, într-un nou articol.

Ținem să mai menționăm, că Dispozițiile finale și tranzitorii trebuie să fie numerotate cu Capitolul IX.

2.3. Nivelul responsabilităților și atribuțiilor stabilite funcționarilor publici

Potrivit art. 12 personalul serviciului grăniceri se constituie din militari și salariați civili.

Militarii angajați pe bază de contract sunt colaboratori cu statut special și sunt investiți cu exercițiul autorității publice, pe timpul și în legătură cu îndeplinirea atribuțiilor și îndatoririlor de serviciu, în limitele competențelor stabilite prin lege. Asupra militarilor se răsfrâng prevederile Legii cu privire la statutul militarilor. Potrivit art. 6 al legii nominalizate, cetățenii Republicii Moldova au statut de militar pe perioada aflării lor în serviciul militar. Conținutul și volumul drepturilor și obligațiilor militarului sînt determinate de faptul aflării lui în exercițiul obligațiilor serviciului militar. Cazurile cînd militarul se consideră în exercițiul obligațiilor serviciului militar se stabilesc de legislația în vigoare.

Raporturile de muncă ale salariaților civili sunt reglementate de Codul muncii, Legea serviciului public și alte acte legislative și normative din domeniul muncii.

Potrivit Legii serviciului public nr.443-XIII din 04.05.1995 serviciul public înseamnă totalitatea autorităților publice și activitatea persoanelor ce ocupă posturi în aparatul acestor organe, îndreptată spre realizarea împuternicirilor acestor autorități în scopul dezvoltării economiei, culturii, sferei sociale, promovării politicii externe, apărării ordinii de drept și asigurării securității naționale, ocrotirii drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale cetățenilor; funcție publică înseamnă unitatea primară a autorității publice, care determină locul și rolul cetățenilor în munca socială în sistemul serviciului public, drepturile și obligațiile, exigențele față de pregătirea lui profesională; funcționar public înseamnă persoana care ocupă funcție de stat remunerată și care dispune de ranguri și grade, stabilite în conformitate cu principiile prezentei legi; funcționarul public este persoană cu funcție de răspundere investit cu atribuții în vederea exercitării funcțiilor autorităților publice sau a acțiunilor administrative de dispoziție și organizatorico-economice.

Recomandare: la art. 12 în noțiunea de salariat civil să se delimiteze în funcționari publici și personal de deservire, după cum ne-am expus și mai sus.

2.4. Nivelul transparenței funcționării autorităților administrației publice

Proiectul de lege nu prevede reglementări ce ar ține de transparența funcționării autorităților administrației publice.

Recomandare: de completat textul proiectului cu prevederi ce ar ține de transparența activității Serviciului Grăniceri. Acestea ar putea fi unele, care se înscriu în prevederile art.10 din Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției, precum și norme privind raportarea rezultatelor activității autorităților publice în fața societății civile (de exemplu, publicarea cu o anumită periodicitate a rapoartelor), precum și utilizarea tehnologiilor informaționale în asigurarea transparenței activității organului de stat (de exemplu, existența web-site-ului specializat, plasarea pe el a informației de utilitate publică, actualizarea periodică a informației plasate, existența posibilității pentru formele interactive ale adresărilor persoanelor și completării formularelor de documente).

Expertiza a fost efectuată de:
Maria Popescu,
inspector principal al Secției Prevenire și interacțiune civilă