



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



PR. 261/19.06.20
CY; CRS

MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2-3817 din 08.04. 2020

La nr. 261 din 19.06.2020

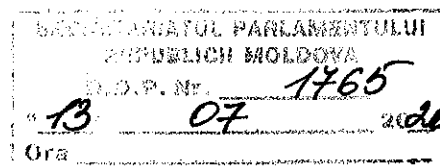
Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte legislative (Legea nr.212/2004; Codul contravențional; Legea nr.10/2009).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 3 (trei) file.

Director

Ruslan FLOCEA



2000 2001 2002 2003



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO20/6633 din 08.07.2020

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte legislative (Legea nr. 212/2004; Codul contravențional; Legea nr.10/2009)

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului

I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului

Autor al proiectului de act normativ este Parlamentul RM, iar autor nemijlocit este Parlamentul Republicii Moldova, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-12 din Legea nr.100/2017 privind actele normative.

I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional *"etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;*
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."*

Proiectul supus expertizei anticorupție a fost plasat pe pagina web a Parlamentului la 19 iunie 2020, fiind asigurat accesul părților interesate la materialele proiectului, pentru a putea lua cunoștință și a prezenta sau expedia recomandări.

Spre efectuarea expertizei anticorupție, proiectul a fost transmis la 19 iunie 2020. Prin urmare, în procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale prevăzute la art.11 alin.(2²) și art.12 alin.(2) al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În nota informativă autorul a menționat că proiectul are drept scop reducerea cuantumului amenzilor contravenționale aplicate în temeiul art.76¹ din Codul contravențional.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea:

1. art.22 din Legea nr.212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război – în ceea ce privește publicarea, actualizarea și evidența dispozițiilor Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova;

2. art.76¹ din Codul contravențional – referitor la completarea părții dispozitive a alin.(1) cu măsurile de sănătate publică stabilite de autoritățile competente și micșorarea mărimii amenzii aplicate. Totodată, se propune completarea articolului cu alin.(1), care să prevadă sancționarea pentru săvârșirea repetată a faptelor stabilite la alin.(1).

3. art.58 din Legea nr.10/2009 privind supravegherea de stat a sănătății publice, prin completarea cu alin.(4¹) și (4²), care prevăd publicarea, actualizarea și evidența permanentă a hotărârilor Comisiei naționale extraordinare de sănătate publică.

Prin urmare, conchidem că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

I.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Prevederile proiectului promovează interesele persoanelor fizice/juridice sancționate pentru comiterea contravențiilor stabilite la art.76¹ din Codul contravențional, referitor la micșorarea cuantumului sancțiunii pecuniare.

De asemenea, proiectul promovează interesele tuturor locuitorilor Republicii Moldova, în ceea ce privește transparența și accesul la dispozițiile Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova, precum și hotărârile Comisiei naționale extraordinare de sănătate publică, care sunt de interes public. Prin urmare, promovarea intereselor menționate supra nu este în detrimentul interesului public.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de „*nota informativă care cuprinde:*

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;*
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;*
- c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;*
- d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;*
- f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare".*

În nota informativă autorul a specificat: condițiile care au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, principalele prevederi, locul actului în sistemul de acte normative, evidențierea elementelor noi, descrierea gradului de compatibilitate a prevederilor proiectului cu legislația Uniunii Europene, fundamentarea economico-financiară a proiectului. Astfel, menționăm că nota informativă corespunde cerințelor stabilite în anexa nr.1 la Legea nr.100/2017.

Totodată, generalizând conținutul notei informative, considerăm că aceasta nu conține argumente concludente, care să justifice suficient necesitatea promovării proiectului de act normativ, în partea ce ține de diminuarea amenzilor contravenționale reglementate la art.76¹ din Codul contravențional.

Astfel, în nota informativă autorul nu invocă aplicarea ilegală a amenzilor de către agenții constataatori, nu menționează necunoașterea, de către persoanele sancționate, despre măsurile punitive de care sunt pasibile pentru nerespectarea măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere a bolilor epidemice.

Dimpotrivă, în nota informativă sunt invocate argumente de genul:

- amenzi exagerate în raport cu posibilitățile financiare ale populației;
- aplicarea selectivă și subiectivă a amenzilor.

Cu referire la amenzile exagerate în raport cu posibilitățile financiare ale populației, menționăm că potrivit art.34 din Codul contravențional: „[...] (2) *Amenda se aplică persoanelor fizice de la una la 500 de unități convenționale [...].*

(2¹) Amenda se aplică persoanelor juridice în limitele stabilite de articolul din partea specială a cărții întâi a prezentului cod, după caz: a) amendă de la 10 la 1500 de unități convenționale; [...].

Luând în considerare pericolul sporit al contravenției pentru restul membrilor societății, considerăm că stabilirea plafonului maxim al amenzii contravenționale în cazul contravenției de la art.76¹, este justificat.

Mai mult ca atât, scopul legii contravenționale, potrivit art.2 din Codul contravențional, constă în apărarea drepturilor și libertăților legitime ale persoanei, apărarea proprietății, ordinii publice, a altor valori ocrotite de lege, în soluționarea cauzelor contravenționale, precum și în prevenirea săvârșirii de noi contravenții. Prin urmare, în cazul stabilirii unor amenzi contravenționale „*accesibile*”, adică care vor putea achitate relativ ușor de către potențialii contravenienți, se pierde esența legii contravenționale, persoanele nefiind motivate să respecte prevederile legale.

În același ordine de idei, precizăm că la 30 iunie 2020, Curtea Constituțională s-a expus pe marginea constituționalității articolului în cauză. Astfel, Curtea a subliniat că dispoziția articolului 76¹ alin.(1) din Codul contravențional este accesibilă și previzibilă, din perspectiva principiului legalității penale substanțiale.

Curtea a constatat că, în cazul persoanei fizice, diferența amenzii dintre limita minimă de 450 unități convenționale și limita maximă de 500 unități convenționale nu îi acordă instanței de judecată posibilitatea de a aprecia proporționalitatea sancțiunii aplicate prin raportare la fapta contravențională și la circumstanțele cazului, astfel încât să existe un echilibru corect între scopul legii contravenționale și mijloacele utilizate.

Prin urmare, Curtea a declarat neconstituțională limita minimă a amenzii aplicate persoanei fizice, care constituia 450 de unități convenționale, în caz de nerespectare a măsurilor de profilaxie,

prevenire și/sau combatere a bolilor epidemice, dacă acest fapt a pus în pericol sănătatea publică.

Curtea a precizat că, în vederea executării prezentei hotărâri, până la modificarea cadrului legal, pentru fapta de nerespectare a măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere a bolilor epidemice, dacă aceasta a pus în pericol sănătatea publică, persoanei fizice i se va aplica o amendă de la limita minimă de o unitate convențională, stabilită de articolul 34 alin.(2) din Codul contravențional, până la limita maximă de 500 de unități convenționale, stabilită de articolul 76¹ alin.(1) din Codul contravențional. Agenții constatatori și instanțele de judecată vor stabili amenda în funcție de circumstanțele concrete ale cazului.

Cu privire la aplicarea selectivă și subiectivă a amenzilor, specificăm că legislația națională în vigoare conține prevederi, care permit atragerea la răspundere contravențională și penală a persoanelor publice pentru contravențiile care afectează activitatea autorităților publice și, respectiv, infracțiunile contra bunei desfășurări a activității în sfera publică. Astfel, persoanele publice care nu și-au îndeplinit conștiincios atribuțiile de serviciu sau și-au depășit atribuțiile de serviciu, în procesul de sancționare a persoanelor fizice și juridice în temeiul art.76¹ din Codul contravențional, vinovăția cărora poate fi demonstrată, urmează să fi atrase la răspundere pentru acțiunilor lor, în modul corespunzător.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „e) *fundamentarea economico-financiară*”.

Implementarea în practică a normelor proiectului nu necesită alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul de stat, fapt confirmat și de către autor în nota informativă.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative *”textului proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*

a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]

c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]

e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]

f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;

g) se evită tautologiile juridice;

h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]”

Textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea 100/2017.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte legislative sau normative în vigoare

II.3. Activitatea agenților publici și a entităților publice reglementată în proiect

Prevederile proiectului nu reglementează activitatea agenților publici sau a entităților publice.

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

- 1 -

La art.II din proiect

„[...] în sancțiunea alineatului, cuvintele „de la 450 la 500 de unități convenționale” se substituie cu cuvintele „de la 40 la 100 de unități convenționale”, iar cuvintele „de la 1000 la 1500 de unități convenționale” se substituie cu cuvintele „de la 200 la 700 de unități convenționale””

Obiecții:

Nota informativă nu conține argumente concludente, care să demonstreze necesitatea modificării art.76¹ din Codul contravențional, în formula propusă de către autor în proiect.

După cum s-a menționat și la compartimentul I.4. *Interesul public și interesele private promovate în proiect* din prezentul raport de expertiză anticorupție, proiectul promovează inclusiv interesele persoanelor fizice/juridice sancționate în temeiul art.76¹ alin.(1) din Codul contravențional. Ținând cont de pericolul sporit al contravenției de nerespectare a măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere a bolilor epidemice, considerăm că prin comiterea contravenției prenotate persoanele încalcă dreptul la ocrotirea sănătății al celorlalți membri ai societății, garantat de art.36 din Constituție.

Astfel, suntem de părere că prin diminuarea mărimii amenzilor contravenționale reglementate la articolul cu pricina, inevitabil va crește riscul încălcării interdicțiilor/limitărilor stabilite în sensul măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere a bolilor epidemice, prin ce va fi afectat interesul public general și, prin urmare, va fi încălcat principiul egalității în fața legii, statuat la art.16 din Constituție.

În acest context, reiterăm norma de la art.2 din Codul contravențional, potrivit căreia: *„scopul legii contravenționale constă în apărarea drepturilor și libertăților legitime ale persoanei, apărarea proprietății, ordinii publice, a altor valori ocrotite de lege, în soluționarea cauzelor contravenționale, precum și în prevenirea săvârșirii de noi contravenții”*.

Totodată, având în vedere decizia Curții Constituționale din 30 iunie 2020, în ceea ce privește constituționalitatea art.76¹ alin.(1) din Codul contravențional, menționăm că instanța sa pronunțat doar asupra necesității modificării limitei minime a amenzii contravenționale aplicată persoanei fizice.

Cu privire la persoana juridică, Curtea a constatat că amenda poate fi încadrată între limita de 1000 unități convenționale și limita de 1500 de unități convenționale. Curtea a observat că marja dintre limite este de 500 unități convenționale și că instanța de judecată poate individualiza amenda în funcție de fapta contravențională comisă. De asemenea, Curtea a reținut că modalitățile factuale de comitere a faptei prejudiciabile de către persoana juridică nu pot fi atât de variate ca în cazul persoanei fizice.

Recomandări:

Revizuirea normei în partea ce ține de sancțiune prin prisma deciziei Curții Constituționale din 30 iunie 2020, în ceea ce privește constituționalitatea art.76¹ alin.(1) din Codul contravențional.

Factori de risc:

- Promovarea intereselor contrar interesului public

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

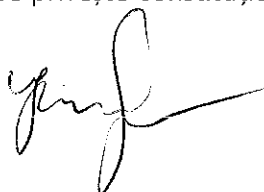
Proiectul legii pentru modificarea unor acte legislative este promovat de către un deputat în Parlament, în scopul reducerii cuantumului amenzilor contravenționale aplicate în temeiul art.76¹ din Codul contravențional.

În cadrul procesului de elaborare au fost respectate prevederile legale cu privire la transparența în procesul decizional și proiectul corespunde normelor de tehnică legislativă.

Pe de o parte, proiectul corespunde interesului public general, deoarece va contribui la transparența și accesul populației la dispozițiile Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova, precum și hotărârile Comisiei naționale extraordinare de sănătate publică.

Pe de altă parte, însă, pe aspectul ce ține de reducerea cuantumului amenzilor contravenționale stabilite la art.76¹ alin.(1) din Codul contravențional, sunt promovate interesele unui grup restrâns de persoane, sancționate pentru nerespectarea măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere a bolilor epidemice, fapte care au pus în pericol sănătatea publică, adică sănătatea celorlalți membri ai societății. Astfel, considerăm că în partea ce ține de reducerea limitei maxime a amenzii contravenționale prenotate, proiectul necesită a fi revizuit prin prisma deciziei Curții Constituționale din 30 iunie 2020, în ceea ce privește constituționalitatea art.76¹ alin.(1) din Codul contravențional.

08.07.2020



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Vadim Gheorghiuță, Inspector principal