



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



NATIONAL ANTICORRUPTION
CENTRE OF THE REPUBLIC OF
MOLDOVA



Adresa: MD-2004, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198, mun. Chișinău, Republica Moldova
tel. (+373) 22-25-72-94, email: secretariat@cna.md

Nr. 06/2/11916 din 19.07.2024
La nr. 235 din 09 iulie 2024

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind modificarea Codului contravențional (art.47/1, art.401 alin.(1)).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.

Director

Digitally signed by Pînzari Alexandr
Date: 2024.07.19 16:49:00 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Alexandr PÎNZARI

Ex.: V. Gheorghijă
Tel.: 022 257-424

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	1855
"22" 07	2024
Ora	



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO24/9850 din 19.07.2024

la proiectul de lege privind modificarea Codului contravențional (art. 47/1, art.401 alin.(1))

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 Deputați în Parlament, 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 cu privire la 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 09 iulie 2024, 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 09 iulie 2024. 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

Din nota de fundamentare poate fi dedus că proiectul are drept scop protejarea ordinii de drept, restabilirea echității sociale și asigurarea exercitării fără cusur a votului liber exprimat.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune completarea Codului contravențional cu un nou articol – 47¹ „*Coruperea electorală pasivă*”.

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

Prevederile proiectului promovează interesele statului, în ceea ce privește prevenirea și combaterea fraudării alegerilor.

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 de fundamentare care cuprinde:*

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a/al participanților la elaborarea proiectului actului normativ;*
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ;*
- c) obiectivele urmărite și soluțiile propuse;*
- d) analiza impactului de reglementare;*
- e) compatibilitatea proiectului actului normativ cu legislația UE;*
- f) avizarea și consultarea publică a proiectului actului normativ;*
- h) modul de încorporare a actului în cadrul normativ existent;*
- i) măsurile necesare pentru implementarea prevederilor proiectului actului normativ.”*

În nota de fundamentare sunt specificate: denumirea autorului, condițiile care au impus elaborarea proiectului actului normativ, obiectivele urmărite și soluțiile propuse, analiza impactului de reglementare, compatibilitatea proiectului actului normativ cu legislația UE, avizarea și consultarea publică a proiectului actului normative, concluziile expertizelor, modul de încorporare a actului în cadrul normativ existent.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.d) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „*d) analiza impactului de reglementare*”.

Potrivit autorilor, implementarea modificărilor propuse nu implică alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul de stat.

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 „*textul 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, [...]".

În textul proiectului au fost identificate formulări ambigue care admit interpretări abuzive. Mai detaliat la acest aspect ne vom referi la compartimentul III din prezentul raport de expertiză anticorupție.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

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

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

Prevederile proiectului reglementează activitatea Centrului Național Anticorupție.

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

La art.I pct.1 din proiect

„[...] Codul se completează cu articolul 47¹ cu următorul cuprins:

„Articolul 47¹. Coruperea electorală pasivă

(1) Pretinderea, acceptarea sau primirea, personal sau prin mijlocitor de bani, bunuri, băuturi alcoolice, produse din tutun, produse alimentare, servicii ori de alte foloase în perioada campaniei electorale, în ziua precedentă zilei alegerilor sau în ziua alegerilor în scopul îndeplinirii unor acțiuni în favoarea unui anumit concurent electoral sau în defavoarea altui concurent electoral, se sancționează cu amendă de la 500 la 750 unități convenționale.

(2) În categoria bunurilor prevăzute la alin.(1) nu sunt incluse cele indicate la art.181¹ alin.(3) din Codul penal al Republicii Moldova nr.985/2002.”

Obiecții:

Articolul 54 alin. (1) lit.a) din Legea nr.100/2017 stabilește că la elaborarea textului proiectului de act normativ: „conținutul proiectului se expune într-un limbaj simplu, clar și concis, pentru a se exclude orice echivoc [...]”.

Din conținutul prevederii nu poate fi dedus subiectul răspunderii contravenționale. În doctrina dreptului contravențional, subiectul contravenției este considerat un element necesar pentru existența componenței de contravenție, deoarece survenirea răspunderii contravenționale nu este posibilă fără existența contravenției și subiectul activ al ei.

Astfel, norma urmează să specifice subiectul contravenției de corupere electorală pasivă, în cazul de față acesta este alegătorul.

Un alt moment important, care ar putea crea impedimente în aplicarea practică a prevederilor noului articol, este legată de crearea unui cerc vicios, în care documentarea persoanelor, în temeiul art.181¹ din Codul penal, va fi dificilă din cauza conștientizării, de către alegător, a riscului de a fi sancționat contravențional la rândul său, și viceversa.

Spre deosebire de Codul penal, Codului contravențional nu prevede autodenunțul ca unul dintre cazurile care înlătură răspunderea contravențională (art.26 din Codul contravențional).

În acest context, menționăm prevederea de la art.384 alin.(2) lit.e) din Codul contravențional, potrivit căreia persoana în a cărei privință a fost pornit proces contravențional are dreptul de a tăcea și de a nu mărturisi împotriva sa, împotriva rudelor sale apropiate, a soțului/soției, logodnicului/logodnicei, precum și de a nu-și recunoaște vinovăția.

De asemenea, urmează a fi luat în considerare faptul că persoanele predispuse să-și exercite sau să nu-și exercite drepturile electorale în cadrul alegerilor, în dependență de primirea de bani, bunuri, servicii ori de alte foloase, de obicei, fac parte din păturile social vulnerabile ale societății. Prin urmare, limitele amenzii (de la 500 la 750 unități convenționale) stabilite de proiect, urmează a fi analizate suplimentar luându-se în considerație scopul aplicării sancțiunii contravenționale, și anume de ocrotire a valorilor sociale, de formare a unei conduite civice corecte a făptuitorului, de prevenire a comiterii unor noi contravenții atât de către contravenientul însuși, cât și de către alte persoane, precum și ținându-se cont de prevederile art.34 alin.(4) din Codul contravențional.

Articolul 34 alin.(4) din Codul contravențional stabilește că: „Dacă persoana fizică sau juridică nu a achitat amenda în decursul a 30 de zile de la data stabilirii acesteia, se va proceda conform reglementărilor Codului de executare. În cazul în care achitarea amenzii nu este posibilă din cauza lipsei ori a insuficienței bunurilor sau din cauza eschivării cu rea-voință a contravenientului de la achitarea acesteia, instanța de judecată poate înlocui suma neachitată a amenzii, după caz, cu:

- a) amendă în mărime dublă, care însă nu poate depăși limita maximă a sancțiunii cu amenda prevăzută de norma materială contravențională sau de prezentul articol;
- b) privarea de dreptul de a desfășura o anumită activitate pe un termen de la 6 luni la un an;
- c) muncă neremunerată în folosul comunității, calculându-se o oră de muncă pentru o unitate convențională, durata muncii fiind de cel mult 60 de ore;
- d) arest contravențional, calculându-se o zi de arest pentru 2 unități convenționale, durata arestului fiind de cel mult 30 de zile. În acest caz, se va ține cont de restricțiile prevăzute la art.38 alin.(4)".

Din toate situațiile enumerate supra, arestul contravențional va avea ca rezultat majorarea cheltuielilor bugetare legate de întreținerea persoanelor respective în arest. Concomitent, aplicarea arestului contravențional va duce la criminalizarea societății și, totodată, vine în discordanță cu politica statului de „umanizare a legislației penale prin reducerea asprimii sancțiunilor și menținerea proporționalității acestora în funcție de scopul urmărit și gravitatea infracțiunii”.

În altă ordine de idei, consemnăm că textul „în scopul îndeplinirii unor acțiuni” este vag, ceea ce va oferi posibilitate agentului constatator de a aplica norma unilateral și discreționar.

Suplimentar, întru asigurarea unei mai bune clarități și prevenirea interpretărilor echivoce, sugerăm autorilor redenumirea articolului: „Obținerea foloaselor necuvenite de către alegător”.

Recomandări:

Expunerea art.1 pct.1 din proiect în redacția următoare: „Codul se completează cu articolul 47¹ cu următorul cuprins:

„Articolul 47¹. Obținerea foloaselor necuvenite de către alegător

(1) Pretinderea, acceptarea sau primirea de către alegător, personal sau prin mijlocitor, de bani, bunuri, servicii ori de alte foloase, din partea concurentului electoral/candidatului desemnat sau a reprezentanților acestuia, în scopul exercitării sau neexercitării drepturilor sale electorale în cadrul alegerilor, inclusiv al celor regionale,”

Cu referire la limitele amenzii urmează a se analiza suplimentar, astfel încât sancțiunea contravențională să-și poată atinge scopul său preventiv.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere pasivă
 - trafic de influență
 - abuz de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - îmbogățire ilicită
 - influențare necorespunzătoare
 - nerespectare a regimului cadourilor
 - escrocherie
 - corupere activă

La art.1 pct.2 din proiect

„[...] La articolul 401 alineatul (1), după textul „prevăzute la” se completează cu textul „art.47¹,”.”

Obiecții:

Atribuirea noului articol 47¹ din Codul contravențional în competența Centrului Național Anticorupție, excedează capacitățile acestuia.

Reieșind din numărul agenților constatatori din cadrul Centrului Național Anticorupție și numărul secțiilor de votare de pe teritoriul Republicii Moldova deschise în cadrul organizării alegerilor, aceștia fizic nu vor avea capacitatea asigurării prezenței în preajma secțiilor de votare, pentru a constata și examina eventualele contravenții legate de remunerarea alegătorilor.

Totodată, în cazul constatării și examinării contravenției analizate în proiect, de către ofițerii de investigației ai Centrului Național Anticorupție, contestarea deciziilor de sancționare a alegătorilor se va judeca de către instanța de judecată (art.395 alin.(1) pct.2) din Codul contravențional).

Mai mult ca atât, potrivit art.395 alin.(1¹) din Codul contravențional, contestația împotriva deciziei în cauza contravențională se examinează de către instanța de judecată de la locul unde își are sediul autoritatea competentă. Adică, există riscul creării unor impedimente de ordin tehnic, în contextul respectării dreptului la un proces echitabil, deoarece contravenienții vor fi nevoiți să se deplaseze la judecătoria Chișinău, Bălți sau Cahul. Astfel, eventualele cheltuieli de judecată care include și cheltuielile de deplasare, în cazul anulării deciziilor de sancționare, urmînd să fie achitate din contul Centrului Național Anticorupție.

În contextul celor expuse supra, considerăm oportun ca constatarea și examinarea contravenției introduse prin art.47¹ să fie de competența Ministerului Afacerilor Interne, care dispune de suficiente resurse umane în acest scop.

Recomandări:

Excluderea de la art.1 din proiect a pct.2.

Factori de risc:

- Norme irealizabile

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul legii privind modificarea Codului contravențional al Republicii Moldova nr.218/2008 este promovat de către un grup de deputați în Parlament, în scopul protejării ordinii de drept, restabilirii echității sociale și asigurării exercitării fără cusur a votului liber exprimat.

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

Proiectul corespunde interesului public general, deoarece va contribui la prevenirea și combaterea fraudării alegerilor.

În normele proiectului supus expertizei anticorupție au fost identificați următorii factori de corupție:

- formulare ambiguă care admite interpretări abuzive;
- norme irealizabile.

În scopul preîntâmpinării apariției manifestărilor de corupție, la aplicarea în practică a prevederilor proiectului, considerăm oportună redactarea acestuia în contextul obiecțiilor și recomandărilor din prezentul raport de expertiză anticorupție.

19.07.2024

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

Digitally signed by Gheorghiță Vadim
Date: 2024.07.19 16:03:00 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova

