



СЧ, ДЧ.

MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfînt, nr.198
Tel.: 022 24-36-41

Nr. 06/4450 din „11” „11” 2015

La nr.418 din 30 octombrie 2015

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție asupra nivelului coruptibilității proiectului de lege privind modificarea și completarea Codului contravențional (art.273/1, 398, 400, 400/1 CC).

Anexă:

- raport de expertiză anticorupție – 3 (trei) file;
- anexa la raport de expertiză anticorupție – 3 (trei) file.

Director adjunct

Cristina ȚARNĂ



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE
asupra nivelului coruptibilității proiectului
de lege privind modificarea și completarea Codului
contravențional (art.273/1, 398, 400, 400/1 CC)

I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

a. Autor al inițiativei legislative este un grup de deputați în Parlament, autor nemijlocit - deputați în Parlamentul RM, 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. Potrivit autorului, finalitatea scontată prin prezentul proiect de act legislativ este organizarea procesului de combatere a comerțului neautorizat. În acest sens, autorul propune completarea prevederilor Codului Contravențional cu norme noi ce stabilesc răspunderea contravențională pentru practicarea comerțului neautorizat și delimitează agenții constatatori competenți.

d. Suficiența argumentării. Autorul reflectă în nota informativă a proiectului argumente plauzibile ce vizează necesitatea stringentă de a eficientiza procesul combaterii fenomenului comerțului neautorizat („stradal”). În condițiile date, aprecierea conținutului notei informative aferente a proiectului denotă întrunirea generică a exigențelor de tehnică legislativă statuate de prevederile art.20 lit.a)-c) al Legii privind actele legislative nr.780-XV din 27 decembrie 2001.

Totodată, ținând cont de complexitatea și natura subiectului abordat, se impune o revizuire conceptuală a amendamentelor propuse și elaborarea unor măsuri de eficientizare legislativă a reglementărilor ce vizează raporturile juridice în domeniul comerțului, inclusiv prin prisma deficiențelor și incompatibilităților delimitate în conținutul Capitolului II al prezentului raport de expertiză anticorupție, întru excluderea eventualelor riscuri de corupție aferente proceselor reglementate.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Implementarea proiectului nu presupune cheltuieli financiare suplimentare.

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. Cu referire la transparența în procesul decizional constatăm că proiectul prenotat se regăsește pe pagina oficială a autorității, cerință impusă de prevederile Legii privind transparența în procesul decizional nr.239-XVI din 13 noiembrie 2008, potrivit căreia autoritățile publice sunt obligate de a întreprinde măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional, plasînd proiectul de act normativ pe pagina web oficială a instituției.

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

Art.I al proiectului: „Art.I – Codul Contravențional al Republicii Moldova nr.218 din 24.10.2008 cu modificările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:

„art.273/1 – Comerțul neautorizat

[...] 3) În cazul depistării sistematice (de două sau mai multe ori) a comerțului neautorizat mărfurile/produsele se ridică (transportarea, depozitarea și alte cheltuieli vor fi suportate de către contravenient)”.

Norma propusă este în contradicție cu normele contravenționale generale ce reglementează modalitatea de aplicare a sancțiunilor contravenționale. Astfel, conform prevederilor art.34 alin.(2/2) Cod Contravențional: „Comiterea repetată de către persoana juridică, în decursul unui an calendaristic, a încălcărilor specificate în partea specială a cărții întii a prezentului cod se sancționează cu amendă în mărime dublă din suma amenzii în valoarea limitei maxime, indicată în partea specială a cărții întii”. Totodată, potrivit alin.(2/3): „Comiterea de către persoana juridică a treia oară și mai mult, în decursul unui an calendaristic, a

încălcărilor specificate în partea specială a cărții întâi a prezentului cod se sancționează cu amendă în mărime triplă din suma amenzii în valoarea limitei maxime, indicată în partea specială a cărții întâi”.

Prin urmare, constatăm incompatibilitatea amendamentului propus cu prevederile legislației naționale. Circumstanța în cauză poate constitui un impediment în aplicarea corectă a prevederilor legislative și crea premise pentru aplicarea normei "convenabile" într-o situație concretă, pentru alegerea subiectivă și abuzivă a normei aplicabile.

Recomandarea: Se recomandă revizuirea oportunității operării amendamentului propus.

Art.I pct.4 al proiectului: „Se introduce un nou articol 400/1 „Administrația publică Locală” cu următorul conținut: (1) Contravențiilor prevăzute la art.116 alin.(2), 177-179, 180, 273/1 alin.(1),(3), se constată de către administrația publică locală.”

Norma propusă reglementează competența administrației publice locale de constatare a contravențiilor propuse. Cu referire la acest aspect ținem să menționăm faptul că atribuirea competențelor în speță urmează a fi revizuite prin prisma prevederilor art.397-398 ce reglementează activitatea comisiei administrative. Astfel, conform prevederilor prenotate comisia administrativă de pe lângă autoritatea publică locală executivă se formează de către consiliul local (sătesc, comunal, orășenesc, municipal) în componența președintelui, vicepreședintelui, secretarului responsabil și a 4-7 membri. Comisia administrativă examinează contravențiile prevăzute la art.62, 75, 76, 92, 108, 161-168, 170-175, 180, 181, 227.

Recomandarea: Se recomandă autorului revizuirea conceptuală a amendamentelor propuse și elaborarea unor măsuri de eficientizare legislativă a reglementărilor ce vizează raporturile juridice în domeniul constatării contravențiilor de către APL.

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 al proiectului: „Art.I – Codul Contravențional al Republicii Moldova nr.218 din 24.10.2008 cu modificările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:

„art.273/1 – Comerțul neautorizat

[...] 3) În cazul depistării sistematice (de două sau mai multe ori) a comerțului neautorizat mărfurile/produsele se ridică (transportarea, depozitarea și alte cheltuieli vor fi suportate de către contravenient)”.

Sanctiunea contravențională este o măsură de constrângere statală și un mijloc de corectare și reeducare ce se aplică, în numele legii și în limitele prevăzute de prevederile Codului Contravențional persoanei care a săvîrșit o contravenție.

Conform prevederilor art.32 alin.(2) Cod Contravențional: “Sanctiunile contravenționale aplicabile persoanei fizice sînt: a) avertismentul; b) amenda; c) privarea de dreptul de a desfășura o anumită activitate; d) privarea de dreptul de a deține anumite funcții; e) aplicarea punctelor de penalizare; f) privarea de dreptul special (dreptul de a conduce vehicule, dreptul de a deține armă și de portarmă); g) munca neremunerată în folosul comunității; h) arestul

contravențional.

În aceeași ordine de idei, potrivit art.32 alin.(5) Cod Contravențional: „Sancțiunile contravenționale aplicabile persoanei juridice sînt: a) amenda; b) privarea de dreptul de a desfășura o anumită activitate.

Conform principiului legalității invocat de art.5 alin.(1) Cod Contravențional: „Nimeni nu poate fi declarat vinovat de săvîrșirea unei contravenții, nici supus sancțiunii contravenționale decît în conformitate cu legea contravențională”. Totodată, caracterul contravențional al faptei și sancțiunea ei contravențională se stabilesc de prevederile Codului Contravențional în vigoare la momentul săvîrșirii faptei.

În contextul celor sus-menționate, remarcăm incompatibilitatea prevederilor proiectului cu prevederile cadrului normativ pertinent care nu reglementează sancțiunea prepusă (ridicarea mărfurilor/produselor) și procedura de desfășurare a acesteia, fapt care crea premise pentru exercitarea unor atribuții excesive de către autoritatea de control responsabilă. Astfel, circumstanța reflectată supra poate determina disfuncționalitatea procesului reglementat și riscuri de corupție aferente acestuia.

Recomandarea: Se recomandă autorului revizuirea inițiativei prin prisma celor sus-menționate.

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

Art.I al proiectului: „Art.I – Codul Contravențional al Republicii Moldova nr.218 din 24.10.2008 cu modificările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:

„art.273/1 – Comerțul neautorizat

[...] 3) În cazul depistării sistematice (de două sau mai multe ori) a comerțului neautorizat mărfurile/produsele se ridică (transportarea, depozitarea și alte cheltuieli vor fi suportate de către contravenient)”.

Sintagma „și alte cheltuieli” atribuie caracter extensiv normei propuse, or autorul nu reglementează exhaustiv categoriile de cheltuieli ce urmează a fi suportate de către contravenient. Circumstanța în cauză creează precondiții pentru includerea unor cheltuieli irelevante și excesive la categoria cheltuielilor suportate de către contravenient.

Recomandarea: Se recomandă autorului revizuirea oportunității normei propuse coroborat cu riscurile delimitate anterior la pct.2 Capitolul II al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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

Art.I al proiectului: „Art.I – Codul Contravențional al Republicii Moldova nr.218 din 24.10.2008 cu modificările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:

„art.273/1 – Comerțul neautorizat

1) Comerțul neautorizat desfășurat de către persoanele fizice sau juridice se sancționează cu amendă de la 50 la 100 unități convenționale aplicată persoanei fizice, cu amendă de la 200 la 400 de unități convenționale aplicată persoanei juridice; [...].”

Prevederile citate supra stabilesc răspunderea contravențională aplicată persoanei fizice/juridice ce practică comerț neautorizat. Analizând propunerea în speță prin prisma prevederilor cadrului normativ național, remarcăm faptul că caracterul contravențional al faptei date este prevăzut de prevederile art.263 Codului contravențional al Republicii Moldova adoptat prin Legea nr.218-XVI din 24 octombrie 2008 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2009, nr.3-6, art.15).

Astfel, menționăm faptul că prevederile art.263 Cod Contravențional stabilesc sancțiunea contravențională pecuniară aplicabilă contravenientului în cazul desfășurării unei activități de întreprinzător fără autorizație/licență/certificat eliberate de autoritatea competentă în temeiul legii - amendă de la 100 la 300 de unități convenționale. Concomitent, accentuăm faptul că sancțiunea precitată a fost înăsprită ca urmare a aprobării de către Legislativ a Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr.71 din 12 aprilie 2015 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2015, nr.102-104, art.170).

Prin urmare, prevederile proiectului sus-citate stabilesc sancțiuni contravenționale ce dublează prevederile art.263 Cod Contravențional în vigoare, iar operarea amendamentelor în speță va determina configurarea situației în care pentru aceeași încălcare vor fi aplicabile sancțiuni diferite și riscuri de corupție aferente procesului reglementat.

Recomandarea: În condițiile date, ținând cont de prevederile art.9 alin.(2) Cod Contravențional, ce evidențiază principiul individualizării răspunderii contravenționale și sancțiunii contravenționale și potrivit căruia: „Nimeni nu poate fi supus de două ori răspunderii contravenționale pentru una și aceeași faptă” se recomandă revizuirea oportunității operării amendamentului propus.

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 Hotărârea 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


Cristina Chistol
inspector al Direcției legislație și expertiză anticorupție
10 Noiembrie 2015

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

**Anexa la raportul de expertiză anticorupție
asupra nivelului coruptibilității proiectului**

de lege privind modificarea și completarea Codului contravențional (art.273/1, 398, 400, 400/1 CC)

Nr.	Norma	Factori de coruptibilitate și alte obiecții	Analiza	Recomandarea
1	<p>Art.I al proiectului: „Art.I – Codul Contravențional al Republicii Moldova nr.218 din 24.10.2008 cu modificările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează: „art.273/1 – Comerțul neautorizat [...] 3) În cazul depistării sistematice (de două sau mai multe ori) a comerțului neautorizat mărfurile/produsele se ridică (transportarea, depozitarea și alte cheltuieli vor fi suportate de către contravenient)”.</p>	<p>Prevederi incompatibile cu legislația în vigoare</p>	<p>Norma propusă este în contradicție cu normele contravenționale generale ce reglementează modalitatea de aplicare a sancțiunilor contravenționale. Astfel, conform prevederilor art.34 alin.(2/2) Cod Contravențional: „Comiterea repetată de către persoana juridică, în decursul unui an calendaristic, a încălcărilor specificate în partea specială a cărții întâi a prezentului cod se sancționează cu amendă în mărime dublă din suma amenzii în valoarea limitei maxime, indicată în partea specială a cărții întâi”. Totodată, potrivit alin.(2/3): „Comiterea de către persoana juridică a treia oară și mai mult, în decursul unui an calendaristic, a încălcărilor specificate în partea specială a cărții întâi a prezentului cod se sancționează cu amendă în mărime triplă din suma amenzii în valoarea limitei maxime, indicată în partea specială a cărții întâi”. Prin urmare, constatăm incompatibilitatea amendamentului propus cu prevederile legislației naționale. Circumstanța în cauză poate constitui un impediment în aplicarea corectă a prevederilor</p>	<p>Se recomandă revizuirea oportunității operării amendamentului propus.</p>

			legislative și crea premise pentru aplicarea normei "convenabile" într-o situație concretă, pentru alegerea subiectivă și abuzivă a normei aplicabile.	
2	Art.I pct.4 al proiectului: „Se introduce un nou articol 400/1 „Administrația publică Locală” cu următorul conținut: (1) Contravențiilor prevăzute la art.116 alin.(2), 177-179, 180, 273/1 alin.(1),(3), se constată de către administrația publică locală.”	Prevederi incompatibile cu legislația în vigoare	Norma propusă reglementează competența administrației publice locale de constatare a contravențiilor prepuse. Cu referire la acest aspect ținem să menționăm faptul că atribuirea competențelor în speță urmează a fi revizuite prin prisma prevederilor art.397-398 ce reglementează activitatea comisiei administrative. Astfel, conform prevederilor prenotate comisia administrativă de pe lângă autoritatea publică locală executivă se formează de către consiliul local (sătesc, comunal, orășenesc, municipal) în componența președintelui, vicepreședintelui, secretarului responsabil și a 4-7 membri. Comisia administrativă examinează contravențiile prevăzute la art.62, 75, 76, 92, 108, 161-168, 170-175, 180, 181, 227.	Se recomandă autorului revizuirea conceptuală a amendamentelor propuse și elaborarea unor măsuri de eficientizare legislativă a reglementărilor ce vizează raporturile juridice în domeniul constatării contravențiilor de către APL.
3	Art.I al proiectului: „Art.I – Codul Contravențional al Republicii Moldova nr.218 din 24.10.2008 cu modificările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează: „art.273/1 – Comerțul neautorizat [...] 3) În cazul depistării sistematice (de două sau mai multe ori) a comerțului neautorizat mărfurile/produsele se ridică (transportarea, depozitarea și		Sanctiunea contravențională este o măsură de constrângere statală și un mijloc de corectare și reeducare ce se aplică, în numele legii și în limitele prevăzute de prevederile Codului Contravențional persoanei care a săvârșit o contravenție. Conform prevederilor art.32 alin.(2) Cod Contravențional: “Sanctiunile contravenționale aplicabile persoanei fizice sînt: a) avertismentul; b) amenda; c) privarea de dreptul de a desfășura o anumită activitate; d) privarea de dreptul de a deține anumite funcții; e) aplicarea punctelor de penalizare; f) privarea de dreptul special (dreptul	Se recomandă autorului revizuirea inițiativei prin prisma celor sus-menționate.

	<p>alte cheltuieli vor fi suportate de către contravenient)".</p>		<p>de a conduce vehicule, dreptul de a deține armă și de portarmă); g) munca neremunerată în folosul comunității; h) arestul contravențional. În aceeași ordine de idei, potrivit art.32 alin.(5) Cod Contravențional: „Sancțiunile contravenționale aplicabile persoanei juridice sînt: a) amenda; b) privarea de dreptul de a desfășura o anumită activitate. Conform principiului legalității invocat de art.5 alin.(1) Cod Contravențional: „Nimeni nu poate fi declarat vinovat de săvîrșirea unei contravenții, nici supus sancțiunii contravenționale decît în conformitate cu legea contravențională”. Totodată, caracterul contravențional al faptei și sancțiunea ei contravențională se stabilesc de prevederile Codului Contravențional în vigoare la momentul săvîrșirii faptei. În contextul celor sus-menționate, remarcăm incompatibilitatea prevederilor proiectului cu prevederile cadrului normativ pertinent care nu reglementează sancțiunea prepusă (ridicarea mărfurilor/produselor) și procedura de desfășurare a acesteia, fapt care crea premise pentru exercitarea unor atribuții excesive de către autoritatea de control responsabilă. Astfel, circumstanța reflectată supra poate determina disfuncționalitatea procesului reglementat și riscuri de corupție aferente acestuia.</p>	
4	<p>Art.I al proiectului: „Art.I – Codul Contravențional al Republicii Moldova nr.218 din 24.10.2008 cu modificările ulterioare, se modifică și se</p>	<p>Stabilirea condițiilor neexhaustive (autoritatea poate impune cerințe suplimentare arbitrare)</p>	<p>Sintagma „și alte cheltuieli” atribuie caracter extensiv normei propuse, or autorul nu reglementează exhaustiv categoriile de cheltuieli ce urmează a fi suportate de către contravenient. Circumstanța în cauză creează precondiții pentru</p>	<p>Se recomandă autorului revizuirea oportunității normei propuse coroborat cu riscurile delimitate anterior la pct.2 Capitolul</p>

	<p>completează după cum urmează: „art.273/1 – Comerțul neautorizat [...] 3) În cazul depistării sistematice (de două sau mai multe ori) a comerțului neautorizat mărfurile/produsele se ridică (transportarea, depozitarea și alte cheltuieli vor fi suportate de către contravenient)”.</p>		<p>inclusiunea unor cheltuieli irelevante și excesive la categoria cheltuielilor suportate de către contravenient.</p>	<p>În al prezentului raport de expertiză anticorupție.</p>
5	<p>Art.1 al proiectului: „Art.1 – Codul Contravențional al Republicii Moldova nr.218 din 24.10.2008 cu modificările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează: „art.273/1 – Comerțul neautorizat 1) Comerțul neautorizat desfășurat de către persoanele fizice sau juridice se sancționează cu amendă de la 50 la 100 unități convenționale aplicată persoanei fizice, cu amendă de la 200 la 400 de unități convenționale aplicată persoanei juridice; [...]”.</p>	<p>Confundare/dublare a tipurilor de răspundere juridică pentru aceeași încălcare</p>	<p>Prevederile citate supra stabilesc răspunderea contravențională aplicată persoanei fizice/juridice ce practică comerț neautorizat. Analizând propunerea în speță prin prisma prevederilor cadrului normativ național, remarcăm faptul că caracterul contravențional al faptei date este prevăzut de prevederile art.263 Codului contravențional al Republicii Moldova adoptat prin Legea nr.218-XVI din 24 octombrie 2008 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2009, nr.3-6, art.15). Astfel, menționăm faptul că prevederile art.263 Cod Contravențional stabilesc sancțiunea contravențională pecuniară aplicabilă contravenientului în cazul desfășurării unei activități de întreprinzător fără autorizație/licență/certificat eliberate de autoritatea competentă în temeiul legii - amendă de la 100 la 300 de unități convenționale. Concomitent, accentuăm faptul că sancțiunea precitată a fost înăsprită ca urmare a aprobării de către Legislativ a Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr.71 din 12 aprilie 2015 (Monitorul</p>	<p>În condițiile date, ținând cont de prevederile art.9 alin.(2) Cod Contravențional, ce evidențiază principiul individualizării răspunderii contravenționale și sancțiunii contravenționale și potrivit căruia: „Nimeni nu poate fi supus de două ori răspunderii contravenționale pentru una și aceeași faptă” se recomandă revizuirea oportunității operării amendamentului propus.</p>

Oficial al Republicii Moldova, 2015, nr.102-104, art.170).

Prin urmare, prevederile proiectului sus-citate stabilesc sancțiuni contravenționale ce dublează prevederile art.263 Cod Contravențional în vigoare, iar operarea amendamentelor în speță va determina configurarea situației în care pentru aceeași încălcare vor fi aplicabile sancțiuni diferite și riscuri de corupție aferente procesului reglementat.