



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA



*Pr. 256/2021
CMD, cy*

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

Nr. *06/2-6845* din *15.10.2021*

La nr. 256 din 29.09.2021

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte legislative (Legea nr.591/1999 cu privire la spațiile verzi ale localităților urbane și rurale - art.9, art.20, art.36 și Codul contravențional al Republicii Moldova nr.218/2008 - art.134/1, ș.a.).

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

Director

Ruslan FLOCEA

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	<i>2283</i>
" <i>19</i> "	<i>10</i> 20 <i>21</i>
Ora	





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO21/7473 din 15.10.2021

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte legislative (Legea nr. 591/1999 cu privire la spațiile verzi ale localităților urbane și rurale - art. 9, art.20, art.36 și Codul contravențional al Republicii Moldova nr. 218/2008 - art.134/1, ș.a.)

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 Deputat 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 a fost plasat pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul la proiectul prenotat al părților interesate pentru a

putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În nota informativă se menționează că „*prin prezentul proiect de lege se propune stabilirea interdicției privind edificarea construcțiilor în spațiile verzi ale localităților urbane și rurale (...), precum și stabilirea sancțiunilor aferente unor atare încălcări*”.

Totodată, în nota informativă se menționează că „*obiectul de reglementare al proiectului rezidă în interzicerea construcțiilor capitale în spațiile verzi ale localităților urbane și rurale*”.

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

Proiectul promovează interesul public manifestat prin stabilirea interdicției privind edificarea construcțiilor în spațiile verzi ale localităților urbane și rurale.

În nota informativă autorul menționează că „*obiectul de reglementare al proiectului rezidă în interzicerea construcțiilor capitale în spațiile verzi ale localităților urbane și rurale*”.

Totuși, identificarea în conținutul proiectului a unor lacune în reglementarea interzicerii construcțiilor capitale în spațiile verzi ale localităților urbane și rurale va crea câmp favorabil interpretărilor ambigue ale normelor.

Analiza detaliată a acestor aspecte este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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”.*

Nota informativă stabilește condițiile ce au impus elaborarea proiectului, evidențiază elementele noi și finalitățile urmărite prin promovarea proiectului.

Examinând conținutul notei informative a proiectului supus expertizei se constată că aceasta întrunește condițiile menționate în art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

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*”.

În nota informativă nu se menționează în mod expres dacă implementarea normelor proiectului va necesita sau nu alocarea de mijloace financiare suplimentare din bugetul de stat.

Analizând domeniul de reglementare, constatăm că proiectul nu necesită alocări de mijloace 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, [...]”.

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

Cu toate acestea, în opinia noastră, textul „obiectiv pentru activități economico-sociale compatibile cu destinația spațiilor verzi”, precum și textul „obiectiv incompatibil cu destinația spațiilor verzi” poate conferi interpretări diferite sensului, ceea ce va duce la o aplicare confuză a normelor.

Analiza acestui aspect este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost constatate norme contradictorii în partea ce ține de identificarea agentului constator și al agentului care urmează să examineze contravenția prevăzută la art. 134/1 din Codul contravențional al Republicii Moldova.

La aplicare acest aspect va permite interpretarea discreționară a normei, cu riscul comiterii manifestărilor de corupție.

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

Proiectul reglementează activitatea entităților publice responsabile de implementarea prevederilor proiectului.

Dat fiind existența unui conflict de norme în conținutul proiectului, precum și posibila înțelegere eronată, în unele cazuri, a termenelor „obiectiv incompatibil cu destinația spațiilor verzi” și „obiectiv pentru activități economico-sociale compatibile cu destinația spațiilor verzi”, există riscul aplicării confuze a normelor proiectului și comiterea manifestărilor de corupție în acest sens.

Analiza detaliată a acestor aspecte este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză 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

- 1 -

Art.1 din proiect - art.9 și art.20 din Legea nr.591/1999 cu privire la spațiile verzi ale localităților urbane și rurale -

La art.9 -

textul „obiective pentru activități economico-sociale compatibile cu destinația spațiilor verzi (instalații pentru practicarea sportului, jocurilor și odihnei, obiective cu caracter cultural-artistic, unități comerciale mobile)”;

La art.20 -

textul „obiective incompatibile cu destinația spațiilor verzi”.

Obiecții:

Din textul normei se deduce că se permite amplasarea în spațiile verzi, proprietate publică, a obiectivelor pentru activități economico-sociale compatibile cu destinația spațiilor verzi. Autorul detaliază mai departe în textul normei care sunt aceste obiective - „instalații pentru practicarea sportului, jocurilor și odihnei, obiective cu caracter cultural-artistic, unități comerciale mobile”.

Totodată, normele din proiect statuează că „se interzice în spațiile verzi proprietate publică, construcția obiectivelor și/sau amplasarea obiectivelor incompatibile cu destinația spațiilor verzi”.

În acest sens, în opinia noastră, textul „obiective compatibile cu destinația spațiilor verzi” și textul „obiective incompatibile cu destinația spațiilor verzi” denotă ambiguitate administrativă în stabilirea calității construcției ca fiind sau nu construcție capitală.

În nota informativă autorul menționează că „obiectul de reglementare al prezentului proiect de lege rezidă în interzicerea construcțiilor capitale în spațiile verzi ale localităților urbane și rurale”.

Or, în redacția propusă considerăm că nu este clar dacă, spre exemplu, un obiectiv cu caracter cultural-artistic amplasat pe teritoriul unui spațiu verde poate sau nu poate fi calificat ca fiind construcție capitală.

Ambiguitatea administrativă a sensului termenilor respectivi va permite interpretarea confuză și defectuoasă a acestora.

Recomandări:

Propunem autorului completarea proiectului cu definirea termenelor „obiective pentru activități economico-sociale compatibile cu destinația spațiilor verzi” și „obiective incompatibile cu destinația spațiilor verzi”.

Definirea termenelor urmează să se facă prin prisma scopului și obiectivului de reglementare al proiectului, obiectiv care este menționat de către autor în nota informativă „interzicerea construcțiilor capitale în spațiile verzi ale localităților urbane și rurale”.

Astfel, la definirea termenului „obiective pentru activități economico-sociale compatibile cu destinația

spațiilor verzi” urmează să se facă referință că aceste obiective nu constituie construcții capitale.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale

- 2 -

Art.II din proiect - modificarea art.398 si art.423/10 din Codul contravențional -

Articolul II - Codul contravențional al Republicii Moldova nr.218/2008 -

(...)

3. La articolul 398 alin.(1) după cuvintele „126/1” se introduc cuvintele „134/1”

4. La articolul 423/10 la alineatul (1) după cuvintele „134” se introduc cuvintele „134/1”.

Obiecții:

Norma articolului 398 din Codul contravențional atribuie competențe Comisiei administrative de examinare a contravențiilor.

Norma articolului 423/10 din Codul contravențional stabilește contravențiile care pot fi constatate de către administrația publică locală.

Autorul propune atribuirea în competența comisiei administrative examinarea contravenției stabilite la art. 134/1 - Încălcarea regulilor privind construcția obiectivelor și/sau amplasarea obiectivelor incompatibile pe teritoriul spațiilor verzi proprietate publică, precum și atribuirea în competența autorității administrației publice locale a atribuției de constatare a contravenției de la același articol din Codul contravențional (art. 134/1).

Cu referire la acest aspect, în opinia noastră, atribuirea în competența Comisiei administrative a atribuției de examinare a contravenției de la art.134/1 și în competența administrației publice locale de constatare a contravenției respective se impune a fi analizată prin prisma conținutului contravenției de la art.134/1.

Astfel, la alin.(2) din art.134/1 se stabilește ca sancțiune „munca neremunerată în folosul comunității de la 20 la 60 de ore” pentru persoanele fizice.

Potrivit art.395 alin.(1) din Codul contravențional - de competența instanței de judecată sunt cauzele contravenționale în care agentul constator, procurorul propun aplicarea sancțiunii cu referire la munca neremunerată în folosul comunității.

În acest sens, norma propusă la art.398 de examinare a contravenției de la art.134/1 nu este conformă cu prevederile art.395 din Codul contravențional.

La fel, norma propusă de autor în vederea completării doar a alin.(1) al art.423/10, fără a fi aduse completări și la alin.(3) care stabilește obligația agentului constator de remitere spre examinare în fond instanței de judecată competente a unor contravenții, va permite interpretări discreționare cu privire la sensul și aplicabilitatea normei.

În redacția propusă, normele vor institui interpretări confuze cu riscul aplicării normei favorabile, iar concurența normelor va duce la comiterea manifestărilor de corupție.

Recomandări: Propunem autorului modificarea textului normelor art.398 și art.423/10 din Codul contravențional prin prisma competenței instanței de judecată de examinare a contravențiilor în care agentul constatator propun aplicarea sancțiunii privind munca neremunerată în folosul comunității.	
Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> ● Lacună de drept ● Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative ● Lipsa responsabilității clare pentru încălcări ● Lipsa sancțiunilor clare ● Concurența normelor de drept 	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none"> ● Generale

IV. Concluzia expertizei

În nota informativă se menționează că „prin prezentul proiect de lege se propune stabilirea interdicției privind edificarea construcțiilor în spațiile verzi ale localităților urbane și rurale (...), precum și stabilirea sancțiunilor aferente unor atare încălcări”.

Totodată, în nota informativă se menționează că „obiectul de reglementare al proiectului rezidă în interzicerea construcțiilor capitale în spațiile verzi ale localităților urbane și rurale”.

În textul proiectului au fost identificați termeni care, în opinia noastră, vor duce la o aplicare confuză a normelor. Astfel, textul „obiectiv pentru activități economico-sociale compatibile cu destinația spațiilor verzi”, precum și textul „obiectiv incompatibil cu destinația spațiilor verzi” poate conferi interpretări diferite sensului normelor.

La fel, în proiect a fost atestată o ambiguitate administrativă în privința identificării agentului constatator care este în drept să examineze contravenția prevăzută la art.134/1 din Codul contravențional al Republicii Moldova.

Analiza acestor aspecte este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

În final, propunem autorului reexaminarea proiectului prin prisma celor menționate în prezentul raport de expertiză anticorupție în vederea eliminării necondordanțelor stabilite care pot duce la comiterea manifestărilor de corupție.

15.10.2021

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

