



САР, С.С.С.С.

MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfint 198
Tel. 24-36-41

Nr. 06/1943 din 18.05. 2015

Nr. 159 din 23 aprilie 2015

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului de lege privind modificarea și completarea unor acte legislative.

Anexă:

- 1) Raportul de expertiză anticorupție - 3 (trei) file,
- 2) Anexa la raportul de expertiză anticorupție – 3 (trei) file.

Director adjunct

Cristina ȚARNĂ



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

asupra nivelului coruptibilității proiectului

de lege cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative (Legea nr.436/2006, Legea nr.397/2003, Codul contravențional, adoptat prin Legea nr.218/2008)

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. Proiectul de lege are drept scop stabilirea unor norme pentru buna organizare și menținere a ordinii publice. Întru realizarea acestui scop, autorul propune prevederi care vin să acorde primarilor din localități statutul de agent constatator, în competența cărora va intra constatarea încălcărilor comise de cetățeni și întocmirea proceselor-verbale, cu sesizarea comisiei administrative sau organelor de drept. Impactul urmărit prin promovarea proiectului este sporirea încrederii cetățenilor în activitățile administrației publice locale, în ceea ce privește ocrotirea mediului înconjurător și a securității publice.

d. Suficiența argumentării. Argumentele invocate de către autor în favoarea promovării proiectului justifică necesitatea înaintării acestuia spre adoptare. Însă, ca obiecție generală constatăm că normele elaborate necesită a fi revizuite în vederea racordării la prevederile lit.a), b) și i) din art.19 al Legii nr.780 din 27.12.2001 cu privire la actele legislative, care reglementează limbajul, ortografia și punctuația în cadrul elaborării unui act legislativ. Astfel, în textul proiectului sunt utilizate expresii nefuncționale și improprii unui limbaj juridic, de exemplu „Prin urmare, lit.t) din aliniatul 1 al art.29 din Legea nr.436 din 28.12.2006 va avea următoarea redacție...”, „Conținutul anterior al textului expus la lit.f) se va regăsi la lit.g)”, „Art.5 (4), prin introducerea lit.f), se expune în redacție nouă”, etc. Ca generalizare, textul proiectului prenotat se prezintă unul necorespunzător tehnicii legislative și necesită de a fi redactat în conformitate cu prevederile Legii 780/ 2001.

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

Deși scopul proiectului este unul binevenit, și anume, crearea unor condiții reale pentru primarii din Republica Moldova în ceea ce privește procedura de constatare a încălcărilor legislației în vigoare comise de persoanele fizice și juridice în teritoriul administrat, totuși la aplicare unele prevederi din proiect pot fi susceptibile de promovarea unui interes de grup. Atragem atenția că admiterea unor lacune în drept cum sunt dublarea competenței de a examina aceeași contravenție de către două autorități competente de soluționarea cauzelor contravenționale și acordarea unor competențe excesive primarilor (în sesizarea autorităților sus-menționate în mod preferențial fără careva reglementări speciale) pot fi interpretate ca fiind purtătoare de interese, întrucât vor exista persoane cointeresate de nereglementarea detaliată a acestui sector. Acordarea unor competențe excesive și lipsa unei proceduri exprese vor duce la stabilirea ulterioară a acesteia în mod independent, călăuzindu-se doar de interesele personale și fără careva restricții legale.

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 este plasat pe pagina oficială a Parlamentului, cerință impusă de prevederile Legii privind transparența în procesul decizional nr. 239-XVI din 13.11.2008, 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 pe pagina web oficială a acestora.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigui

La Art.II pct.2 potrivit proiectului – „Art.5 (4), prin introducerea lit.f), se expune în

redacție nouă cu următorul conținut:”.

Menționăm că art.5 alin.(4) din Legea nr.397 din 16.10.2003 privind finanțele publice locale, este structurat în 6 puncte, care la rândul lor au mai multe litere. Astfel, din redacția propusă de autor nu este clar în care din punctele alin.(4) art.5) se propune completarea cu litera f). Dat fiind acest fapt, stabilim că indicarea lit.f) în proiectul prenotat este una eronată și va crea neclarități la aplicare. Ca urmare a examinării art.5 din Legea nr.397/2003 autorul, de facto, și-a propus să completeze pct.1) alin.(4) art.5 din Lege, cu o literă nouă care stabilește norme ce vin să completeze categoriile de venituri la bugetul central al unităților teritoriale autonome cu statut juridic special. Prin urmare, atenționăm că o asemenea abordare va crea multiple confuzii la aplicarea prevederilor.

Recomandarea: Recomandăm autorului substituirea sintagmei “Art.5 (4), prin introducerea lit.f), se expune în redacție nouă cu următorul conținut:” cu sintagma “Art.5 alin.(4) pct.1) lit.b) se completează cu lit.c) cu următorul text:”. La fel, atenționăm asupra necesității redactării a următorului alineat de la Art. II pct.2, mai exact propunem substituirea lit.f) cu lit.c) și respectiv, lit.g) cu lit.d).

Ca obiecție generală, menționăm că potrivit prevederilor de la lit.e) art.19 din Legea nr.780/2001 privind actele legislative, terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă; se va utiliza unul și același termen dacă este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia. În contextul dat, stabilim că autorul propune la Art.II pct.1 sintagma „întocmite de către primarul satului (comunei), orașului sau de către reprezentantul său legal”, la Art.III pct.4 autorul operează cu sintagma „primar sau prin intermediul persoanelor împuternicite”, iar la Art.III pct.5 utilizează sintagma „primarul sau reprezentanții săi delegați”. Prin urmare, utilizarea termenilor diferiți la identificarea unui și aceluiași subiect acordă întregului proiect un caracter echivoc, iar la aplicare va crea confuzii.

În opinia noastră, este binevenit de a se stabili expres care persoane vor fi în drept să constate încălcările contravenționale și să întocmească procese-verbale de constatare, în acest sens. Printr-o asemenea expunere generală, fiecare primar din localitate va putea delega orice persoană din cadrul primăriei, fie are tangență cu funcțiile de management administrativ/funcție de conducere sau nu, să constate încălcările contravenționale din teritoriul administrat. La fel, primarul poate să împuternicească întreg efectivul din primărie cu competența de constatare a încălcărilor administrative, ceea ce în opinia noastră nu este corect.

Recomandarea: În scopul respectării prevederilor legale, propunem autorului stabilirea expresă a subiecților care vor fi împuterniciți de către primar să constate contravențiile și să întocmească procese-verbale (ex: vice-primar, etc.).

2. Conflicte ale normelor de drept

Nu sînt identificate conflicte ale normelor de drept, capabile să genereze coruptibilitate.

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

La Art.I aliniatul 3 potrivit proiectului – „Constată încălcările legislației în vigoare comise de persoane fizice și juridice în teritoriul administrat, întocmește procese-verbale și ia măsuri pentru înlăturarea sau curmarea acestora și, după caz, sesizează organele de drept sau comisia administrativă...”.

Considerăm că norma în cauză trebuie redată într-o expunere exactă a faptului că primarul va întocmi procese-verbale exclusiv în cazurile contravenționale, adică statutul acestuia de agent constator se va limita doar la încălcările de ordin contravențional. Nu negăm faptul că primarul este în drept să sesizeze organele de drept în cazurile identificării unor infracțiuni, însă legislația penală nu acordă dreptul acestuia să întocmească procese-verbale de constatare. În acest sens, considerăm că norma comportă un caracter general care lasă loc multiplelor interpretări și acordă primarilor discreții excesive de a întocmi procese-verbale de constatare în afara competenței acestora.

Recomandarea: Recomandăm autorului de a stabili expres în normă că primarul constată și întocmește procese-verbale doar asupra încălcărilor contravenționale cu sesizarea organelor de rigoare.

La Art.I aliniatul 3 potrivit proiectului – „Constată încălcările legislației în vigoare comise de persoane fizice și juridice în teritoriul administrat, întocmește procese-verbale și ia măsuri pentru înlăturarea sau curmarea acestora și, după caz, sesizează organele de drept sau comisia administrativă...”.

Utilizarea sintagmei „după caz” este una inoportună, deoarece din textul normei nu sunt clar stabilite în care circumstanțe primarii vor sesiza organele de drept și în care circumstanțe aceștia vor sesiza comisia administrativă. Prin urmare, norma propusă acordă discreții excesive primarilor, prin faptul că ei vor fi liberi să sesizeze organul sau autoritatea preferată fără criterii sau delimitări clare. Totodată, atenționăm că expunerea dată va crea oportunități pentru autoritățile sesizate de a respinge procesele-verbale, motivând că nu țin de competența lor și de a le redirecționa, în mod reciproc, iar în consecință, întregul proces contravențional va fi tergiversat.

Necesitatea unei asemenea delimitări este argumentată și prin prisma unei alte norme din proiect (Art.III pct.2), în care sunt prevăzute mai multe contravenții (art.50, 52, 54) care cad sub competența de examinare, atât a Ministerului Afacerilor Interne, cât și a Comisiei administrative. Astfel, în lipsa unei reglementări exprese se va lasă la latitudinea primarilor de a sesiza autoritatea competentă în mod arbitrar, indiferent de laturile caracteristice ale încălcărilor constatate de către aceștia.

Recomandarea: Recomandăm autorului de a revedea norma și de a completa cu prevederi care vor delimita clar în care cazuri primarii vor sesiza organele de drept și în ce cazuri aceștia vor sesiza și vor transmite procesele-verbale Comisiei administrative.

**La Art.III pct.2 potrivit proiectului – „Art.398 aliniatul (1) se modifică:
Comisia administrativă examinează contravențiile ... art.50, 52, 54, alin.2 și 4”**

Cu referire la completările aduse art.398 din Codul contravențional, adoptat prin Legea nr.218 din 24.10.2008, menționăm că unele articole stipulate în proiect sunt deja în competența de examinare a altor agenți constatatori, iar o asemenea propunere va dubla competența de examinare a contravențiilor. În acest sens, stabilim că potrivit art.400 din Codul Contravențional „Contravențiile prevăzute la art.48/2–54 ... se examinează de poliție”, prin urmare, propunerea autorului de a completa alin.(1) art.398 „Competența comisiei administrative” (cu art.50, 52, 54 – Cod contravențional) va acorda dreptul de examinare a contravențiilor date, nu doar Ministerului Afacerilor Interne (poliției), ci și concomitent Comisiei administrative din cadrul administrației publice locale. Iar rolul decisiv în determinarea agentului constator pe contravențiile de la art.50, 52 sau 54, o va avea primarul comunei, satului sau orașului, întrucât, în dependență de cui îi va transmite procesul-verbal de constatare a contravenției (organului de drept - poliția sau Comisiei administrative – a se vedea aliniatul 3 de la Art.I din proiect), acea autoritate va examina sesizarea. O asemenea abordare poate provoca apariția unui interes de grup, în ceea ce privește determinarea preferențială a autorității competente de soluționare a contravențiilor.

Recomandarea: Recomandăm de a revedea pct.2 Art.III și de a analiza detaliat toate articolele care se propun a fi completate în art.398 din Codul contravențional, astfel încât, să se evite instituirea unor competențe paralele de examinare a contravențiilor, între diferite autorități competente de soluționare a acestora.

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

Nu sînt identificate cerințe excesive, care să depășească cadrul rezonabil pentru realizarea drepturilor sau obligațiilor subiecților vizați.

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

Proiectul nu implică careva responsabilități și nu necesită referințe exprese la responsabilitate și sancțiunile aplicate pentru încălcarea prevederilor sale.

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 Hotărîrea 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 Diacenco
inspector superior al Direcției legislație și expertiză anticorupție



14 Mai 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 cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative (Legea nr.436/2006, Legea nr.397/2003, Codul contravențional, adoptat prin Legea nr.218/2008)

Nr.	Norma	Factori de coruptibilitate și alte obiecții	Analiza	Recomandarea
1	La Art.II pct.2 potrivit proiectului – „Art.5 (4), prin introducerea lit.f), se expune în redacție nouă cu următorul conținut:”.	Formulări cu sens neclar sau echivoc (ambiguitate semantică)	Menționăm că art.5 alin.(4) din Legea nr.397 din 16.10.2003 privind finanțele publice locale, este structurat în 6 puncte, care la rândul lor au mai multe litere. Astfel, din redacția propusă de autor nu este clar în care din punctele alin.(4) art.5) se propune completarea cu litera f). Dat fiind acest fapt, stabilim că indicarea lit.f) în proiectul prenotat este una eronată și va crea neclarități la aplicare. Ca urmare a examinării art.5 din Legea nr.397/2003 autorul, de facto, și-a propus să completeze pct.1) alin.(4) art.5 din Lege, cu o literă nouă care stabilește norme ce vin să completeze categoriile de venituri la bugetul central al unităților teritoriale autonome cu statut juridic special. Prin urmare, atenționăm că o asemenea abordare va crea multiple confuzii la aplicarea prevederilor.	Recomandăm autorului substituirea sintagmei “Art.5 (4), prin introducerea lit.f), se expune în redacție nouă cu următorul conținut:” cu sintagma “Art.5 alin.(4) pct.1) lit.b) se completează cu lit.c) cu următorul text:”. La fel, atenționăm asupra necesității redactării a următorului alineat de la Art. II pct.2, mai exact propunem substituirea lit.f) cu lit.c) și respectiv, lit.g) cu lit.d).
2		Utilizarea termenilor diferiți pentru același	Ca obiecție generală, menționăm că potrivit prevederilor de la lit.e) art.19 din Legea	În scopul respectării prevederilor legale,

		fenomen sau invers	<p>nr.780/2001 privind actele legislative, terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă; se va utiliza unul și același termen dacă este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia. În contextul dat, stabilim că autorul propune la Art.II pct.1 sintagma „întocmite de către primarul satului (comunei), orașului sau de către reprezentantul său legal”, la Art.III pct.4 autorul operează cu sintagma „primar sau prin intermediul persoanelor împuternicite”, iar la Art.III pct.5 utilizează sintagma „primarul sau reprezentanții săi delegați”. Prin urmare, utilizarea termenilor diferiți la identificarea unui și aceluiași subiect acordă întregului proiect un caracter echivoc, iar la aplicare va crea confuzii.</p> <p>În opinia noastră, este binevenit de a se stabili expres care persoane vor fi în drept să constate încălcările contravenționale și să întocmească procese-verbale de constatare, în acest sens. Printr-o asemenea expunere generală, fiecare primar din localitate va putea delega orice persoană din cadrul primăriei, fie are tangență cu funcțiile de management administrativ/funcție de conducere sau nu, să constate încălcările contravenționale din teritoriul administrat. La fel, primarul poate să împuternicească întreg efectivul din primărie cu competența de constatare a încălcărilor administrative, ceea ce în opinia noastră nu este corect.</p>	<p>propunem autorului stabilirea expresă a subiecților care vor fi împuterniciți de către primar să constate contravențiile și să întocmească procese-verbale (ex: vice-primar, etc.).</p>
3	La Art.I aliniatul 3 potrivit proiectului – „Constată încălcările legislației în vigoare	Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	Considerăm că norma în cauză trebuie redată într-o expunere exactă a faptului că primarul va întocmi procese-verbale exclusiv în cazurile	Recomandăm autorului de a stabili expres în normă că primarul

	comise de persoane fizice și juridice în teritoriul administrat, întocmește procese-verbale și ia măsuri pentru înlăturarea sau curmarea acestora și, după caz, sesizează organele de drept sau comisia administrativă...".		contravenționale, adică statutul acestuia de agent constator se va limita doar la încălcările de ordin contravențional. Nu negăm faptul că primarul este în drept să sesizeze organele de drept în cazurile identificării unor infracțiuni, însă legislația penală nu acordă dreptul acestuia să întocmească procese-verbale de constatare. În acest sens, considerăm că norma comportă un caracter general care lasă loc multiplelor interpretări și acordă primarilor discreții excesive de a întocmi procese-verbale de constatare în afara competenței acestora.	constată și întocmește procese-verbale doar asupra încălcărilor contravenționale cu sesizarea organelor de rigoare.
4	La Art.I aliniatul 3 potrivit proiectului – „Constată încălcările legislației în vigoare comise de persoane fizice și juridice în teritoriul administrat, întocmește procese-verbale și ia măsuri pentru înlăturarea sau curmarea acestora și, după caz, sesizează organele de drept sau comisia administrativă...".	Competența de a aplica prevederea/luarea deciziei fără criterii clare	Utilizarea sintagmei „după caz” este una inoportună, deoarece din textul normei nu sunt clar stabilite în care circumstanțe primarii vor sesiza organele de drept și în care circumstanțe aceștia vor sesiza comisia administrativă. Prin urmare, norma propusă acordă discreții excesive primarilor, prin faptul că ei vor fi liberi să sesizeze organul sau autoritatea preferată fără criterii sau delimitări clare. Totodată, atenționăm că expunerea dată va crea oportunități pentru autoritățile sesizate de a respinge procesele-verbale, motivînd că nu ține de competența lor și de a le redirecționa, în mod reciproc, iar în consecință, întregul proces contravențional va fi tergiversat. Necesitatea unei asemenea delimitări este argumentată și prin prisma unei alte norme din proiect (Art.III pct.2), în care sunt prevăzute mai multe contravenții (art.50, 52, 54) care cad sub competența de examinare, atît a Ministerului	Recomandăm autorului de a revedea norma și de a completa cu prevederi care vor delimita clar în care cazuri primarii vor sesiza organele de drept și în ce cazuri aceștia vor sesiza și vor transmite procesele-verbale Comisiei administrative.

			Afacerilor Interne, cît și a Comisiei administrative. Astfel, în lipsa unei reglementări exprese se va lasă la latitudinea primarilor de a sesiza autoritatea competentă în mod arbitrar, indiferent de laturile caracteristice ale încălcărilor constatate de către aceștia.	
5	La Art.III pct.2 potrivit proiectului – „Art.398 aliniatul (1) se modifică: Comisia administrativă examinează contravențiile ... art.50, 52, 54, alin.2 și 4”	Instituirea atribuțiilor paralele	Cu referire la completările aduse art.398 din Codul contravențional, adoptat prin Legea nr.218 din 24.10.2008, menționăm că unele articole stipulate în proiect sunt deja în competența de examinare a altor agenți constatați, iar o asemenea propunere va dubla competența de examinare a contravențiilor. În acest sens, stabilim că potrivit art.400 din Codul Contravențional „Contravențiile prevăzute la art.48/2–54 ... se examinează de poliție”, prin urmare, propunerea autorului de a completa alin.(1) art.398 „Competența comisiei administrative” (cu art.50, 52, 54 – Cod contravențional) va acorda dreptul de examinare a contravențiilor date, nu doar Ministerului Afacerilor Interne (poliției), ci și concomitent Comisiei administrative din cadrul administrației publice locale. Iar rolul decisiv în determinarea agentului constator pe contravențiile de la art.50, 52 sau 54, o va avea primarul comunei, satului sau orașului, întrucît, în dependență de cui îi va transmite procesul-verbal de constatare a contravenției (organului de drept - poliția sau Comisiei administrative – a se revedea aliniatul 3 de la Art.I din proiect), acea autoritate va examina sesizarea. O asemenea abordare poate provoca apariția unui interes de grup, în ceea ce privește	Recomandăm de a revedea pct.2 Art.III și de a analiza detaliat toate articolele care se propun a fi completate în art.398 din Codul contravențional, astfel încît, să se evite instituirea unor competențe paralele de examinare a contravențiilor, între diferite autorități competente de soluționare a acestora.

		determinarea preferențială a autorității competente de soluționare a contravențiilor.	
--	--	---	--