



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO24/9891 din 07.08.2024

la proiectul de lege pentru modificarea Codului contravențional al Republicii Moldova nr. 218/2020 (număr unic 620/MAI/2024)

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 Guvernul RM, iar autor nemijlocit este Ministerul Afacerilor Interne, 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."*

În contextul normei de la art.9 al Legii nr.239 din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional, potrivit căreia: *„După inițierea procesului de elaborare a deciziei, autoritatea publică va plasa, în termen de cel mult 15 zile lucrătoare, anunțul respectiv pe pagina web oficială [...]”,* menționăm că autorul proiectului a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării

prezentului proiect de lege. În acest sens, autorul a publicat un anunț pe portalul guvernamental www.particip.gov.md, la 07 iunie 2024.

Totodată, proiectul supus expertizei anticorupție a fost plasat pentru consultare publică pe portalul guvernamental www.particip.gov.md, la 17 iunie 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

În nota de fundamentare autorul a menționat că proiectul are drept scop instituirea resursei informaționale SIA E-Dosar contravențional, conform prevederilor Legii nr. 467/2003 cu privire la informatizare și la resursele informaționale de stat și Hotărârii Guvernului nr. 562/2006 cu privire la crearea sistemelor și resurselor informaționale automatizate de stat.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea mai multor articole din Codul contravențional care reglementează:

- competența agentului constatator (art. 399);
- competența Ministerului Afacerilor Interne (art. 400);
- probele (art. 425);
- procesul de constatare a faptei contravenționale și atribuțiile agentului constatator (art. 440);
- procesul-verbal cu privire la contravenție (art.442).

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

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

Prevederile proiectului promovează interesele Guvernului, în ceea ce privește armonizarea cadrului normativ existent din domeniul serviciilor electronice, la caz semnarea electronică a documentelor, într-un mod facil și prompt, în contextul dezvoltării proiectului Sistemului informațional automatizat „E-Dosar contravențional”.

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, măsurile necesare pentru implementarea prevederilor proiectului actului normativ.

Totodată, prevederile proiectului vin în dezacord cu normele Codului civil și Legii nr. 124/2022 privind identificarea electronică și serviciile de încredere. Astfel, autorul propune introducerea semnăturii electronice simple care, de fapt, ar fi semnătura olografă scanată și aplicată pe un document electronic, ceea ce încalcă reglementările actuale referitoare la forma electronică a actului juridic și esența semnăturii electronice.

Mai mult ca atât, în nota de fundamentare, autorul a menționat că: *„Semnătura electronică simplă, reproducă într-un cadru electronic, ar fi semnarea de mână și scanarea imaginii într-un fișier sau încărcarea unei semnături de mână într-o aplicație care să permită apoi aplicarea ei pe documente în același format. Aceasta este o operațiune care poate fi realizată de către oricine și nu prezintă siguranță în ce privește identitatea părților, însă este utilizată în anumite contexte fiindcă conferă documentului o notă personală”*.

Prin urmare, scanarea semnăturii olografe nu dispune de siguranța pe care o oferă un document electronic autentic, motiv pentru care considerăm că nota de fundamentare nu conține o justificare insuficientă a necesității promovării proiectului de act normativ.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

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

În nota de fundamentare autorul a specificat că implementarea prevederilor proiectului nu necesită resurse financiare suplimentare de la bugetul de stat.

Totodată, nu este clar care sunt acele *„suporturi informatice”*, care vor permite înregistrarea electronică a semnăturii olografe, precum și sursele din care urmează a fi alocate mijloacele financiare necesare pentru dotarea agenților constatatori din cadrul entităților publice enumerate în capitolul III din Codul contravențional.

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 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.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate norme contradictorii cu reglementările altor acte normative în vigoare. Mai detaliat la acest aspect ne vom referi la compartimentul III din prezentul raport de expertiză anticorupție.

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

Prevederile proiectului se referă la posibilitatea examinării și soluționării cauzelor contravenționale pe suport de hârtie, în formă electronică sau cu convertirea documentației în formă electronică ușor accesibilă utilizatorilor, inclusiv semnarea acestora cu „*semnătură electronică simplă*”.

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 -
Ca obiecție generală
Obiecții: Articolul 316 din Codul civil, care reglementează forma actului juridic, la alin. (1) stabilește că: „ <i>Actul juridic poate fi încheiat verbal, în scris sau în formă autentică</i> ”. Referindu-se la forma electronică, în art. 318 alin. (1), Codul civil prevede că: „ <i>Actul juridic scris/autentic are formă electronică dacă se cuprinde într-un <u>document electronic care întrunește condițiile legii</u></i> ”. Potrivit art. 1 alin. (1) din Legea nr. 124/2022 privind identificarea electronică și serviciile de încredere, legea are drept scop: „ <i>asigurarea funcționării la un nivel adecvat a pieței naționale în domeniul securității mijloacelor de identificare electronică și a serviciilor de încredere, precum și stabilește cadrul normativ de bază pentru utilizarea <u>semnăturilor electronice, sigiliilor electronice, mărcilor temporale electronice, documentelor electronice, serviciilor de distribuție electronică înregistrate și serviciilor de certificare pentru autentificarea paginilor web</u></i> ”. Articolul 2 al legii prenotate definește noțiunile de document electronic și semnătură electronică ca fiind: „ <i>document electronic – conținut în formă electronică, în special sub formă de text ori de înregistrare sonoră, vizuală sau audiovizuală, căruia i-a fost aplicată <u>semnătura electronică sau sigiliul electronic</u>; semnătură electronică – date în formă electronică care sunt atașate la alte date în formă electronică sau sunt logice asociate cu alte date în formă electronică și care sunt utilizate ca metodă de autentificare</i> ”. Totodată, Legea nr. 124/2022 nu operează cu noțiunea de „ <i>semnătură electronică simplă</i> ” sau „ <i>semnătură</i> ”

electronică olografă”, noțiune utilizată de către autor în nota de fundamentare.

Prin urmare, semnătura electronică poate fi atașată doar unui înscris în formă electronică, fiind exclusă asocierea acestui gen de semnătură cu orice fel de:

- înscris în formă olografă sau
- înscris tipărit pe orice alt suport material sau
- semnătura olografă scanată într-un fișier sau
- încărcarea unei semnături olografe într-o aplicație care să permită aplicarea ei pe documente în același format sau cu convertirea documentelor în formă electronică.

Prevederile Codului contravențional reglementează cadrul general al constatării și sancționării contravențiilor. Codul conține norme juridice cu privire la modul de întocmire a procesului-verbal, mențiunile obligatorii pe care trebuie să le conțină procesul-verbal, persoanele care au calitatea de agenți constatați, modul de contestare a procesului-verbal, regimul general al sancțiunilor contravenționale, al aplicării și executării acestora.

Articolul 443 din Codul contravențional stabilește mențiunile obligatorii pe care trebuie să le conțină procesul-verbal cu privire la contravenție.

Potrivit articolului 445 alin. (1) din Codul contravențional, neconsemnarea în procesul-verbal cu privire la contravenție a datelor și a faptelor indicate la articolul 443 atrage nulitatea absolută a procesului-verbal.

În același context, precizăm că potrivit articolului 461 din Codul contravențional, în cazul în care, pe parcursul judecării cauzei, se constată unul din temeiurile prevăzute inclusiv la art. 445 alin. (1), instanța de judecată încetează procesul contravențional.

Astfel, procesul-verbal cu privire la contravenție este un act administrativ, care emană de la o autoritate publică, dotată cu competența de a constata și de a sancționa faptele contravenționale, se bucură de prezumțiile de legalitate, de autenticitate și de veridicitate.

De asemenea, acesta este executoriu, iar pentru încheierea sa valabilă, în scopul producerii de efecte juridice, redactarea lui trebuie să respecte o anumită formă *ad validitatem*, urmând a fi realizate toate exigențele de fond și de formă. Or, doar acesta este actul prin care se constată, de către agentul constataor, săvârșirea unei contravenții.

Deci, procesul-verbal de constatare a contravenției trebuie întocmit în formă scrisă, fiind unicul act probator al unei contravenții și trebuie să conțină mențiunile prevăzute în art. 443 și 445 din Codul contravențional. În lipsa formei scrise nu se va putea aplica vre-o sancțiune, întrucât nu se va putea proba existența faptelor contravenționale, or prin procesul-verbal cu privire la contravenție făptuitorul este învinuit de săvârșirea unei contravenții.

Suplimentar, consemnăm că noțiunea de „semnătură electronică simplă” nu este reglementată nici în Regulamentul (UE) nr.910/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 iulie 2014 privind identificarea electronică și serviciile de încredere pentru tranzacțiile electronice pe piața internă și de abrogare a Directivei 1999/93/CE, prevederile căruia au fost transpuse în legislația națională prin Legea nr. 124/2022.

Conflictul de norme este un impediment în aplicarea corectă a prevederilor normative și creează premise pentru alegerea subiectivă și abuzivă a normelor „*convenabile*” care se vor aplica într-o situație concretă.

Recomandări:

Redactarea prevederilor proiectului în vederea excluderii procedurii de „convertire a documentației în formă electronică ușor accesibilă utilizatorilor” și a noțiunii de „semnătură electronică simplă”.

<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Concurența normelor de drept 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - corupere activă - corupere pasivă - trafic de influență - abuz de serviciu - conflict de interese și/sau favoritism - îmbogățire ilicită - influențare necorespunzătoare - nerespectare a regimului cadourilor - escrocherie
---	--

IV. Concluzia expertizei

Proiectul legii pentru modificarea Codului contravențional al Republicii Moldova nr. 218/2020 a fost elaborat de către Ministerul Afacerilor Interne, în scopul instituirii resursei informaționale SIA „E-Dosar 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.

Proiectul corespunde interesului public general, deoarece va contribui la armonizarea cadrului normativ existent din domeniul serviciilor electronice, la caz semnarea electronică a documentelor, într-un mod facil și prompt, în contextul dezvoltării proiectului Sistemului informațional automatizat „E-Dosar contravențional”.

În normele proiectului supus expertizei anticorupție au fost identificate concurențe ale normelor de drept, ce constituie un impediment în aplicarea corectă a prevederilor normative și creează premise pentru alegerea subiectivă și abuzivă a normelor „convenabile” care se vor aplica într-o situație concretă.

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

07.08.2024

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

Digitally signed by Gheorghijă Vadim
Date: 2024.08.07 13:53:11 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova

MOLDOVA EUROPEANĂ

