



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA



Pr. 247/15.06.20
cy

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

Nr. 06P-3738 din 03.07.2020
La nr. 247 din 15.06.2020

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege cu privire la modificarea art.76/1 din Codul contravențional al Republicii Moldova, nr.218/2008.

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

Director

Ruslan FLOCEA

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr. <u>1707</u>		
" <u>07</u> "	<u>07</u>	<u>2020</u>
Ora		



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO20/6628 din 03.07.2020

la proiectul de lege cu privire la modificarea art.76/1 din Codul contravențional al Republicii Moldova, nr.218/2008

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 Parlamentul Republicii Moldova, 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 privind 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 15 iunie 2020, 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 15 iunie 2020. 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 informativă autorii au menționat că proiectul are drept scop micșorarea cuantumului amenzilor aplicate pentru comiterea contravențiilor stipulate la art.76¹ din Codul contravențional, pentru ca sancțiunea să fie proporțională cu fapta săvârșită și pentru reducerea posibilității aplicării selective a acestui articol.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune micșorarea sancțiunii pecuniare aplicate pentru nerespectarea măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere a bolilor epidemice (art.76¹ din Codul contravențional). Prin urmare, conchidem că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

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

Prevederile proiectului promovează interesele persoanelor fizice și juridice, sancționate în temeiul art.76¹ din Codul contravențional.

Totodată, deși autorii invocă faptul că pentru respectarea echității și evitarea aplicării amenzilor într-un mod selectiv, modificarea mărimii amenzilor aplicate reprezintă o necesitate, considerăm că prin micșorarea amenzilor în formula propusă de către autori, de fapt, va avea loc încălcarea principiului egalității în fața legii, consfințit în art.16 din Constituție, deoarece sunt promovate exclusiv interesele unui grup restrâns de persoane, sancționate pentru nerespectarea măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere a bolilor epidemic, fapte care au pus în pericol sănătatea publică. Prin urmare, promovarea intereselor menționate nu respectă interesul 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 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”.*

În contextul art.30 al Legii nr.100/2017, menționăm că nota informativă nu conține compartimentele necesare și, prin urmare, nu corespunde cerințelor stabilite în anexa nr.1 la Legea prenotată.

Concomitent, generalizând conținutul notei informative, considerăm că aceasta nu conține argumente concludente, care să justifice suficient necesitatea promovării proiectului de act normativ.

Astfel, în nota informativă autorii nu invocă aplicarea ilegală a amenzilor de către agenții constatați.

De asemenea, nu se menționează necunoașterea, de către persoanele sancționate, despre măsurile punitive de care sunt pasibile pentru nerespectarea măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere a bolilor epidemice.

Dimpotrivă, în nota informativă sunt invocate argumente de genul:

- racordării mărimii amenzii cu cuantumul minim garantat al salariului în sectorul real și a salariului mediu lunar pe economie, pentru acordarea posibilității oamenilor de a achita amenzile în cazul comiterii contravenției menționate;
- neclarității și neproportionalității sancțiunii cu fapta săvârșită;
- reducerii sancționării selective în baza acestui articol;
- contestării amenzilor în instanța de judecată;
- neconstituționalității art.76¹ din Codul contravențional.

Cu referire la racordarea mărimii amenzii cu cuantumul minim garantat al salariului în sectorul real și a salariului mediu lunar pe economie, pentru acordarea posibilității oamenilor de a achita amenzile în cazul comiterii contravenției menționate, menționăm că potrivit art.34 din Codul contravențional: „[...] (2) *Amenda se aplică persoanelor fizice de la una la 500 de unități convenționale [...]. (2¹) Amenda se aplică persoanelor juridice în limitele stabilite de articolul din partea specială a cărții întâi a prezentului cod, după caz: a) amendă de la 10 la 1500 de unități convenționale; [...]*”.

Luând în considerare pericolul sporit al contravenției pentru restul societății, considerăm că stabilirea plafonului maxim al amenzii contravenționale în cazul contravenției de la art.76¹, este justificat.

Mai mult ca atât, scopul legii contravenționale, potrivit art.2 din Codul contravențional, constă în apărarea drepturilor și libertăților legitime ale persoanei, apărarea proprietății, ordinii publice, a altor valori ocrotite de lege, în soluționarea cauzelor contravenționale, precum și în prevenirea săvârșirii de noi contravenții. Prin urmare, în cazul stabilirii unor amenzi contravenționale „accesibile”, adică care vor putea achitate relativ ușor de către potențialii contravenienți, se pierde esența legii contravenționale, persoanele nefiind motivate să respecte prevederile legale.

În ceea ce privește neproportionalitatea sancțiunii cu fapta săvârșită, consemnăm că potrivit stenogramei ședinței plenare a Parlamentului Republicii Moldova din 12 martie 2020, când a fost aprobat proiectul Legii nr.52/2020 pentru modificare unor acte normative, în cadrul aprobării proiectului prenotat, n-au fost formulate careva obiecții, în acest sens, de către deputați.

Cu privire la reducerea sancționării selective în baza art.76¹ din Codul contravențional, specificăm că legislația națională în vigoare conține prevederi, care permit atragerea la răspundere contravențională și penală a persoanelor publice pentru contravențiile care afectează activitatea autorităților publice și, respectiv, infracțiunile contra bunei desfășurări a activității în sfera publică. Astfel, persoanele publice care nu și-au îndeplinit conștiincios atribuțiile de serviciu sau și-au depășit atribuțiile de serviciu, în procesul de sancționare a persoanelor fizice și juridice în temeiul art.76¹ din Codul contravențional, vinovăția cărora poate fi demonstrată, urmează să fi atrase la răspundere pentru acțiunilor lor, în modul corespunzător.

Referitor la contestarea amenzilor în instanța de judecată, consemnăm că dreptul contestării deciziei agentului constatatator asupra cauzei contravenționale, precum și contestarea deciziilor privind examinarea contravenției în temeiul constatării personale a agentului constatatator, sunt garantate și reglementate de art.448 și, respectiv, art.451³ din Codul contravențional. Prin urmare, micșorarea amenzii contravenționale, sub nici o formă, nu va influența posibilitatea, dreptul contravenientului de a contesta decizia de sancționare.

Cu referire la constitutionalitatea art.76¹ din Codul contravențional, menționăm că la 30 iunie 2020, Curtea Constituțională s-a expus pe marginea constituționalității articolului în cauză. Astfel, **Curtea a subliniat că dispoziția articolului 76¹ alin.(1) din Codul contravențional este accesibilă și previzibilă, din perspectiva principiului legalității penale substanțiale.**

Curtea a constatat că, **în cazul persoanei fizice**, diferența amenzii dintre limita minimă de 450 unități convenționale și limita maximă de 500 unități convenționale nu îi acordă instanței de judecată posibilitatea de a aprecia proporționalitatea sancțiunii aplicate prin raportare la fapta contravențională și la circumstanțele cazului, astfel încât să existe un echilibru corect între scopul legii contravenționale și mijloacele utilizate.

Prin urmare, **Curtea a declarat neconstituțională limita minimă a amenzii aplicate persoanei fizice, care constituia 450 de unități convenționale**, în caz de nerespectare a măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere a bolilor epidemice, dacă acest fapt a pus în pericol sănătatea publică.

Curtea a precizat că, în vederea executării prezentei hotărâri, până la modificarea cadrului legal, pentru fapta de nerespectare a măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere a bolilor epidemice, dacă aceasta a pus în pericol sănătatea publică, **persoanei fizice i se va aplica o amendă de la limita minimă de o unitate convențională, stabilită de articolul 34 alin.(2) din Codul contravențional, până la limita maximă de 500 de unități convenționale, stabilită de articolul 76¹ alin.(1) din Codul contravențional**. Agenții constatatori și instanțele de judecată vor stabili amenda în funcție de circumstanțele concrete ale cazului.

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*”.

Implementarea în practică a normelor proiectului nu necesită mijloace financiare suplimentare din bugetul de stat, fapt confirmat și de către autori în nota informativă.

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 *"textului 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 100/2017.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte legislative sau normative în vigo

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

Prevederile proiectului nu reglementează activitatea agenților publici sau a entităților publice.

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova.

III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

- 1 -

La art.I din proiect

„Codul contravențional al Republicii Moldova, nr.218 din 24.10.2008 (republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2016, nr.441-445, art.879), la art.76¹ se operează următoarele modificări:

- 1. La art.76¹ alin.(1), cifrele „de la 450 la 500” se substituie cu cifrele „de la 50 la 150” și respectiv cifrele „de la 1000 la 1500” se substituie cu cifrele „de la 300 la 700”.*
- 2. La art.76¹ alin.(2), cifrele „de la 450 la 500” se substituie cu cifrele „de la 50 la 150”.*

Obiecții:

Nota informativă nu conține argumente concludente, care să demonstreze necesitatea modificării art.76¹ din Codul contravențional, în formula propusă de către autori în proiect.

După cum s-a menționat și la compartimentul I.4. *Interesul public și interesele private promovate în proiect* din prezentul raport de expertiză anticorupție, proiectul promovează interesele persoanelor fizice și juridice sancționate în temeiul art.76¹ din Codul contravențional. Ținând cont de pericolul sporit al contravenției de nerespectare a măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere a bolilor epidemice, considerăm că prin comiterea contravenției prenotate persoanele încalcă dreptul la ocrotirea sănătății ai celorlalți membri ai societății, garantat de art.36 din Constituție.

Având în vedere decizia Curții Constituționale din 30 iunie 2020, în ceea ce privește constituționalitatea art. 76¹ alin.(1) din Codul contravențional, menționăm că instanța sa pronunțat doar asupra necesității modificării limitei minime a amenzii contravenționale aplicată persoanei fizice.

Cu privire la persoana juridică, Curtea a constatat că amenda poate fi încadrată între limita de 1000 unități convenționale și limita de 1500 de unități convenționale. Curtea a observat că marja dintre limite este de 500 unități convenționale și că instanța de judecată poate individualiza amenda în funcție de fapta contravențională comisă. De asemenea, Curtea a reținut că modalitățile factuale de comitere a faptei prejudiciabile de către persoana juridică nu pot fi atât de variate ca în cazul persoanei fizice.

Recomandări: Revizuirea sancțiunii prin prisma deciziei Curții Constituționale din 30 iunie 2020, în ceea ce privește constituționalitatea art.76 ¹ alin.(1) din Codul contravențional.	
Factori de risc: ● Promovarea intereselor contrar interesului public	Riscuri de corupție: ● Încurajarea sau facilitarea actelor de: - conflict de interese și/sau favoritism

IV. Concluzia expertizei

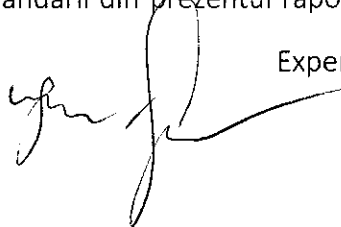
Proiectul legii cu privire la modificarea art.76¹ din Codul contravențional al Republicii Moldova, nr.218 din 24.10.2008 este promovat de către un grup de deputați în Parlament, în scopul micșorării cuantumului amenzilor aplicate pentru comiterea contravenției stipulate la art.76¹ din Codul contravențional.

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 nu respectă interesul public general, deoarece va contribui la încălcarea principiului egalității în fața legii (art.16 din Constituție), deoarece sunt promovate exclusiv interesele unui grup restrâns de persoane, sancționate pentru nerespectarea măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere a bolilor epidemic, fapte care au pus în pericol sănătatea publică, adică sănătatea celorlalți membri ai societății.

În normele proiectului supus expertizei anticorupție a fost identificate norme care promovează interesele private contrar interesului public. În scopul preîntâmpinării apariției manifestărilor de corupție la aplicarea în practică a normelor proiectului, considerăm oportună redactarea acestuia în contextul obiecției și recomandării din prezentul raport de expertiză anticorupție.

03.07.2020



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