

07, 24



**CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA**



**НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА**



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

Nr. 06/2-1431 din 11.03.2022

La nr. 46 din 18.02.2022

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind modificarea Codului contravențional al Republicii Moldova nr.218/2008 (art.74, 93, 177, ș.a.).

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

Director

Iulian RUSU

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr. <u>612</u>		
" <u>16</u> "	<u>03</u>	<u>2022</u>
Ora _____		



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO22/7786 din 09.03.2022

la proiectul de lege privind modificarea Codului contravențional al Republicii Moldova nr.218/2008 (art.74, 93, 177, 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 un grup de deputați 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 a Parlamentului RM, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

Cu toate acestea, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie. În consecință, se constată evitarea etapei esențiale a procesului de asigurare a transparenței procesului de elaborare a deciziilor statuată la art.8 lit.a) din Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Prin urmare, având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina web indicată supra, transparența în procesul decizional a fost, în mare parte, asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative: „Încă în anul 2013, o comisie parlamentară de anchetă, a investigat demolarea sau deteriorarea mai multor monumente istorice. S-au constatat mai multe încălcări dar nimeni nu a fost atras la răspundere. Și pînă atunci, și de atunci, monumentele istorice au fost demolate sau deteriorate pentru a folosi în special terenul lor spațios și amplasat de regulă în centru localității, pentru a edifica alte noi construcții.

La ora actuală am constatat două probleme ce țin de cadrul normativ, ce favorizează sau permit asemenea lucruri: 1. Existența unui cadru legal imperfect. Legislația învechită în domeniu, elaborată în anii 1990-2000, sau lipsa în genere a unor reglementări, cum ar fi procedura de demolare silită. În actuala legislatură s-au modificat unele legi (Legea 1530/1993 privind ocrotirea monumentelor, Legea 591/1999 cu privire la spațiile verzi etc.) dar mai urmează să îmbunătățim legislația. 2. Sancțiunile mici, raportate la prejudiciul cauzat, riscul social. Sancțiunile aplicate astăzi pentru construcții neautorizate sau demolarea/deteriorarea monumentelor sunt mai mult simbolice. Persoanele fizice sau juridice, responsabilii din APL încalcă conștient legislația în domeniu, știind că pedeapsa pe care o riscă este ne semnificativă.

Această stare gravă de lucruri în domeniu argumentează necesitatea intervenirii urgente în acest domeniu, motiv din care am elaborat prezentul proiect de lege și am indicat la art.II intrarea legii în vigoare la momentul publicării în Monitorul Oficial al RM.”

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea art.74, 93, 177, 179, 358, 364, 423/8 și 439/6 din Codul contravențional, conform cărora se majorează sancțiunile pecuniare, se adaugă sancțiuni complementare și se completează cu prevederi noi care prevăd în calitate de faptă contravențională anumite acțiuni, ce nu se regăsesc în cod. În acest sens, autorul a precizat că, „Creșterea semnificativă a sancțiunilor va discuraja săvârșirea contravențiilor din două motive: - Crește semnificativ costul încălcării. Respectiv riscul încălcării devine nefezabil economic. - Sancțiunea complementară aplicată, face ca să ratezi venituri mult mai mari pentru perioada pentru care a fost interzisă ocuparea unei funcții sau desfășurarea unei activități.”

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

Proiectul promovează interesul public privind discurajarea săvârșirii contravențiilor din domeniul construcțiilor și urbanismului, prin înăsprirea sancțiunilor, introducerea unor măsuri suplimentare de răspundere, precum și privarea de dreptul de a exercita anumite activități sau de a ocupa funcții publice și aplicarea sancțiunii împotriva autorităților publice locale care refuză să emită. Sancțiunile sunt înăsprițe și pentru cei care deteriorează monumentele istorice.

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”.

Argumentele invocate de autor în nota informativă justifică necesitatea elaborării proiectului, fiind întrunite cerințele 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”.

Potrivit notei informative: „Implementarea proiectului de lege nu necesită cheltuieli financiare și alocarea mijloacelor 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, [...]”.

În mare parte, 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.

Însă, unele norme din proiect conțin formulări ambigue și astfel vor permite interpretări abuzive la aplicare a expresiei utilizate la art.74 alin.(4) din proiect de genul „*intervențiile prin construcție neautorizată*” (aspectele date au fost analizate detaliat în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție).

II.2. Coerența legislativă a proiectului

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

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

Proiectul conține reglementări ce se referă la activitatea autorităților competente de a constata și/sau examina cauzele contravenționale prevăzute la art.74, 177, 179, 358, 364 Cod contravențional.

Cu toate acestea, unele norme din proiect instituie atribuții abuzive privind aprecierea faptei considerată contravenție prevăzută la art.74 alin.(4) Cod contravențional în formula propusă prin proiect (aspectele date au fost analizate detaliat 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.I pct.1 - art.74 alin.(4) potrivit proiectului de lege privind modificarea Codului contravențional

Articolul I. Codul contravențional al Republicii Moldova nr.218/2008 [...], se modifică după cum urmează: [...]

1. Articolul 74 va avea următorul cuprins:

“Articolul 74. Încălcarea legislației cu privire la monumentele istorice, patrimoniul arheologic sau monumentele de for public [...]

(4) Intervențiile prin construcție neautorizată, sau cu încălcarea autorizației de construcție, pe terenul monumentului istoric, monumentului de for public sau pe terenul cu patrimoniu arheologic, ori în zonele lor de protecție se sancționează cu amendă de la 450 la 500 de unități convenționale aplicată persoanei fizice, cu amendă de la 1000 la 1500 de unități convenționale și cu privarea de dreptul de a deține anumite funcții pe un termen de la 9 luni la 1 an aplicată persoanei cu funcție de răspundere, cu amendă de la 1000 la 1500 de unități convenționale și cu privarea dreptului de a desfășura o anumită activitate aplicată persoanei juridice.

Obiecții:

Art.74 alin.(4) din proiect reflectă o neclaritate. Legea nr.193/2011 monumentelor de for public prevede eliberarea autorizației privind intervențiile asupra monumentelor de for public.

Astfel, expresia „*intervențiile prin construcție neautorizată*” este ambiguă, presupunând de fapt sancționarea pentru construcția neautorizată, și nu pentru intervențiile autorizate asupra monumentelor așa cum se urmărește prin instituirea unor astfel de prevederi.

Considerăm că norma precitată va provoca situații incerte și abuzive la aplicare cu referire la aprecierea faptei considerată contravenție, iar acest fapt generează posibilitatea alegerii de către autoritatea competentă a interpretării celei mai convenabile a faptei, fără a ține seama de spiritul legii, executarea căreia urmează să o asigure prin activitatea sa.

Recomandări:

Considerăm rațională reformularea normei cuprinse la art.74 alin.(4) din proiect, prin substituirea textului „Intervențiile prin construcție neautorizată” cu textul „Intervenție neautorizată asupra monumentelor”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu

- 2 -

Art.I pct.1 - art.74 alin.(10) potrivit proiectului de lege privind modificarea Codului contravențional

Articolul I. Codul contravențional al Republicii Moldova nr. 218/2008 [...], se modifică după cum urmează:

1. Articolul 74. va avea următorul cuprins:

“Articolul 74 Încălcarea legislației cu privire la monumentele istorice, patrimoniul arheologic sau monumentele de for public [...]

(10) Aplicarea climatizoarelor sau a instalațiilor ingineresti pe fațadele principale ale monumentelor istorice

se sancționează cu amendă în mărime de la 60 la 90 de unități convenționale aplicată persoanei fizice, cu amendă de la 180 la 300 de unități convenționale aplicată persoanei juridice.”

Obiecții:

Se constată că prin proiect se propune completarea Codului contravențional cu noi reglementări, și anume includerea alin.(10) la art.74 care prevede tragerea la răspundere contravențională pentru aplicarea climatizoarelor sau a instalațiilor ingineresti pe fațadele principale ale monumentelor istorice.

Analizînd per ansamblu prevederile proiectului cu norma precitată supra, evidențiem că nu sunt instituite careva norme cu referire la autoritatea competentă care va constata și/sau va examina cauzele contravenționale prevăzute la art.74 alin.(10) din proiect.

Conform art.385 din Codul contravențional, „(1) Agentul constatator este reprezentantul autorității publice care soluționează, în limitele competenței sale, cauza contravențională în modul prevăzut de prezentul cod. (2) Este desemnat ca agent constatator funcționarul din autoritățile indicate la art.400-423¹⁰, împuternicit cu atribuții de constatare a contravenției și/sau de sancționare.”

În aceste condiții, omisiunea legislatorului de a reglementa aspectele invocate supra, existența cărora rezultă din prevederile Codului contravențional, crează un vid normativ și incertitudine în relațiile sociale, îndeosebi cele referitoare la mecanismele de realizare a drepturilor, de îndeplinire a obligațiilor, ambiguitatea atribuțiilor agenților constatori și a procedurilor administrative de care sunt ei responsabili, situații în care autoritățile competente se pot prevala de această deficiență pentru a comite abuzuri.

Recomandări:

Stabilirea agentului constatator care va constata și/sau va examina cauzele contravenționale prevăzute de art.74 alin.(10) din Cod contravențional potrivit proiectului.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de un grup de deputați în Parlamentul Republicii Moldova și are drept scop descurajarea săvârșirii contravențiilor din domeniul construcțiilor și urbanismului. Potrivit autorului: „Creșterea semnificativă a sancțiunilor va discuraja săvârșirea contravențiilor din două motive: - Crește semnificativ costul încălcării. Respectiv riscul încălcării devine nefezabil economic. - Sancțiunea complementară aplicată, face ca să ratezi venituri mult mai mari pentru perioada pentru care a fost interzisă ocuparea unei funcții sau desfășurarea unei activități.”

Proiectul respectă parțial rigorile de transparență impuse de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării acestuia.

De asemenea, în cadrul efectuării expertizei la proiect au fost identificați factori de risc și riscuri de corupție precum:

- formulare ambiguă care admite interpretări abuzive, atribuții care admit derogări și interpretări abuzive, privind expresia utilizată la art.74 alin.(4) din proiect de genul „*intervențiile prin construcție neautorizată*” ce are un sens neclar;

- lacună de drept, lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative, nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea, cu referire la omisiunea legislatorului de a reglementa aspectele ce țin de autoritatea competentă de soluționarea cauzelor contravenționale prevăzute la art.74 alin.(10) din proiect.

Prin urmare, pentru aplicarea eficientă a normelor propuse prin proiect, inclusiv în scopul diminuării nivelului de coruptibilitate, este necesară revizuirea și excluderea unor norme potențial coruptibile reflectate în raportul de expertiză anticorupție.

09.03.2022

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Xenia VAMEȘ, Inspector principal

