

05 Februarie 2007, nr. 162

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru completarea Codului cu privire la contravențiile administrative

(înregistrat în Parlament cu numărul 62 din 11 Ianuarie 2007)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii pentru completarea Codului cu privire la contravențiile administrative.

Evaluarea generală

- 1. Autor al inițiativei legislative** este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.
- 2. Categoria actului legislativ** propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.
- 3. Scopul promovării proiectului.** Elaborarea și promovarea proiectului de lege supus examinării nu este prevăzută în Programul calendaristic al acțiunilor legislative ale Parlamentului. Cu toate acestea, presupunem că elaborarea unui asemenea proiect de lege este determinată de cerințele Legii nr. 70/30.03.2006 apiculturii (art. 19) și Legii nr. 115/09.06.2005 cu privire la producția agroalimentară ecologică.

Fundamentarea proiectului

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei nu este plasată pe site-ul Parlamentului.

Considerăm că în acest fel Parlamentul nu respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă

6. Suficiența argumentării. Cât privește conceptul proiectului legii menționăm că, actualmente, în Parlament, se află spre examinare și adoptare, deja pentru lectura a doua, proiectul noului Cod contravențional. În legătură cu acest fapt ar fi oportun ca modificarea propusă să privească implicit noul Cod contravențional, dar nu Codul cu privire la contravențiile administrative care urmează, respectiv să fie abrogat.

7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să includă referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

Proiectul nu conține referințe la legislația comunitară și alte standarde internaționale relevante domeniului supus reglementării.

8. Fundamentarea economico-financiară. Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”. Potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

Evaluarea de fond a coruptibilității

9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, necorelate/contrare interesului public general.

10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia nu rezultă expres prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane sau prejudicierea interesului public.

11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile proiectului sînt concurente cu alte prevederi ale legislației. Pentru detalii a se vedea p. 13 al prezentului raport de expertiză.

12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Formulările conținute în proiect nu sînt suficient de clare și concise, exprimările nu întrunesc rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic, nu respectă regulile de ortografie și punctuație.

13. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul nu stabilește atribuții ale autorităților publice, nici proceduri administrative noi sau alte chestiuni vizînd activitatea acestora.

14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Articol unic		Deși proiectul de lege prevede o nouă componentă contravențională (art. 107/1 alin. (6) din CCA), proiectul nu conține o modificare a Capitolului 16 " <i>Competența în cazurile cu privire la contravențiile administrative</i> ". În legătură cu acest fapt, în cazul adoptării proiectului legii se va crea un vid legislativ legat de nespecificarea autorității responsabile să constate " <i>încălcarea normelor și regulilor de desfășurare a activității în apicultură</i> ".	Coruptibilitate Lacune de drept	De a introduce modificările respective și la articolul 107/1 din CCA
2	Articol unic	Denumirea articolului 109	Referitor la denumirea articolului - atenționăm că textul " <i>încălcarea normelor și regulilor</i> " nu asigură previzibilitatea noimei contravenționale, ceea ce ar putea determina riscul ilegalității. Totuși, această obiecție este acceptabilă doar în cazul în care textul ipotezei și dispoziției componentei contravenționale (de fapt conținutul fiecărui alineat) nu asigură o claritate acceptabilă, corespunzătoare exigenței de previzibilitate.	Coruptibilitate Lipsa / insuficiența accesului la informația despre actul subordonat legii	De a revizui
3	Articol unic	alin. unu " <i>la primărie</i> ",	La alin. (1) - considerăm inutilă utilizarea textului " <i>la primărie</i> ", deoarece modul și autoritatea la care	Coruptibilitate Concurența normelor de drept	De a revizui

			urmează să fie înregistrată stupina la staționar este indicat în Legea nr. 70/30.03.2006 apiculturii. Iar interpretarea logico-gramaticală ne permite să invocăm iraționalitatea stabilirii răspunderii pentru "nedeclarare", deoarece conjuncția "și" precum și textul Legii nr. 70/30.03.2006 apiculturii nu obligă la o simplă declarare, dar la "înregistrarea" stupinei la staționar. În concluzie, sugerăm excluderea cuvântului "nedeclarare".		
4	Articol unic	alin. (4) "fără acordul deținătorilor de teren".	Obiecția privește în primul rând textul "fără acordul deținătorilor de teren". Astfel, de fapt, este vorba de o situație de litigiu, determinată de lezarea dreptului de proprietate (sau atributelor acestuia: de gestiune sau de folosință) a deținătorului de teren. Încercarea reglementării răspunderii contravenționale pentru cazul unor relații civile nu corespunde exigenței de proporționalitate, invocate unei legi penale/contravenționale. În concluzie, aceasta nu satisface exigențele art. 54 din Constituție și Protocolul I din Convenția din 04.11.50 pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. De asemenea, utilizarea la alin. (4) a unor asemenea expresii cum sunt: "încălcarea legislației de mediu" sau "încălcarea legislației sanitar-veterinare" nu corespunde exigenței de previzibilitate și presupune posibilități reale de abuz din partea agentului constator (organului de control).	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Confundarea / dublarea tipurilor de răspundere juridică pentru aceeași încălcare	De a revizui
5	Articol unic	alin. (5) conjuncția "și",	La alin. (5) atenționăm asupra pericolului utilizării conjuncției "și", ceea ce presupune obligativitatea prezentei, în mod cumulativ, a situațiilor la care se referă.	Coruptibilitate Lipsa responsabilității clare autorităților (funcționarilor) pentru încălcarea prevederilor din proiect	De a revizui
6	Articol unic	Alin. (6) "nejustificată", "necoordonată"	Caracterul abuziv al prevederilor respective este determinat de utilizarea unor termeni ambigui: "nejustificată", "necoordonată". Asemenea termeni nu corespund exigenței de previzibilitate.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	De a revizui
7	Articol unic	Alin. (7)	Alin. (7) - conține prevederi similare și concurente alin. (6) art. 107/1 din Codul cu privire la contravențiile administrative. Or, concurența normelor de drept determină comiterea unor posibile acte de coruptibilitate.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept	De a revizui
8	Articol unic	alin. (8)	Prevederile alin. (8) le considerăm abuzive, deoarece reprezintă norme concurente Legii 793/10.02.2000 contenciosului administrativ. Conform art. 3 al Legii 793/10.02.2000, actele administrative, inclusiv cele ale administrației publice locale, sunt obiect al acțiunii în contenciosul administrativ. Alin. (2) al art. 3 din aceeași lege prevede că obiect al acțiunii în contenciosul administrativ poate fi și nesoluționarea în termenul legal a unei cereri referitoare la un drept recunoscut de lege.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept	De a revizui
9	Articol unic	Alin. (9)	Alin. (9) stipulează răspunderea contravențională pentru reținerea mijlocului de transport ce efectuează transportarea familiilor de albine ce	Coruptibilitate Norme de trimitere Concurența normelor de drept Lipsa / insuficiența accesului la	De a revizui

			<p>depășește (15 min.). Deși este clară intenția autorului proiectului, determinată de faptul că reținerea mijlocului de transport ar afecta familiile de albine, totuși, nu putem admite răspunderea contravențională în cazul în care o asemenea reținere este legală (verificarea documentelor, stabilirea stării de ebrietate a șoferului etc.). În orice caz, legislația în vigoare, inclusiv cea de procedură penală prevede suficiente motive, întemeiate, ce ar permite organului competent să rețină orice mijloc de transport pe un termen și mai mare de 15 minute.</p> <p>Mai mult, chiar și în cazul reținerii neîntemeiate sau ilegale, ce a determinat sau a putut determina cauzarea unui prejudiciu, persoana prejudiciată este în drept să facă uz de prevederile legislației civile pentru recuperarea prejudiciului sau să facă uz, în același scop, de prevederile Legii nr. 1545/25.02.98 privind modul de reparare a prejudiciului cauzat prin acțiunile ilicite ale organelor de urmărire penală, ale procuraturii și ale instanțelor judecătorești.</p> <p>Finalmente, o asemenea situație determină și o concurență de norme ale Codului cu privire la contravențiile administrative (în cazul adoptării acestui proiect) și Codul civil, precum și Legea nr. 1545/25.02.98 privind modul de reparare a prejudiciului cauzat prin acțiunile ilicite ale organelor de urmărire penală, ale procuraturii și ale instanțelor judecătorești.</p> <p>Atenționăm și asupra sintagmei "<i>normele în vigoare</i>" care, de asemenea, nu corespunde exigenței de previzibilitate.</p>	<p>informația despre actul subordonat legii</p> <p>Dezechilibru dintre încălcare și sancțiune</p> <p>Confundarea / dublarea tipurilor de răspundere juridică pentru aceeași încălcare</p>	
10	Articol unic	alin. (12)	<p>Ce privește alin. (12) observăm că importul bunurilor pe teritoriul țării noastre, inclusiv a materialului biologic, se efectuează în conformitate cu prevederile Codului vamal și altor acte în vigoare. În acest context menționăm că, dacă importarea de material biologic (roiuri, regine) este interzisă, asemenea faptă va fi calificată drept contrabandă. Dacă intenția autorului este de a specifica acest fapt, atunci prevederile alin. (12) trebuie revăzute, în caz contrar - excluse. Referitor la răspunderea pentru amplasarea roiurilor și mătcilor de albine în zonele de interdicție, atenționăm asupra concurenței acestei prevederi cu alin. (1) din articolul dat, care prevede răspunderea pentru neînregistrarea la primărie a adresei stupinei la staționar, precum și a numărului de familii de albine.</p>	<p>Coruptibilitate</p> <p>Concurența normelor de drept</p> <p>Confundarea / dublarea tipurilor de răspundere juridică pentru aceeași încălcare</p>	De a revizui

Concluzii

Elaborarea și promovarea proiectului de lege supus examinării nu este prevăzută în Programul calendaristic al acțiunilor legislative ale Parlamentului. Cu toate acestea, presupunem că elaborarea unui

asemenea proiect de lege este determinată de cerințele Legii nr. 70/30.03.2006 apiculturii (art. 19) și Legii nr. 115/09.06.2005 cu privire la producția agroalimentară ecologică.

Cît privește conceptul proiectului legii menționăm că, actualmente, în Parlament, se află spre examinare și adoptare, deja pentru lectura a doua, proiectul noului Cod contravențional. În legătură cu acest fapt ar fi oportun ca modificarea propusă să privească implicit noul Cod contravențional, dar nu Codul cu privire la contravențiile administrative care urmează, respectiv să fie abrogat.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției