

14 Martie 2007, nr. 182

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru completarea art. 141 din Codul cu privire la contravențiile administrative

(înregistrat în Parlament cu numărul 706 din 21 Februarie 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 art. 141 din Codul cu privire la contravențiile administrative.

Evaluarea generală

- 1. Autor al inițiativei legislative** este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Construcțiilor și Dezvoltării Regionale, 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.** Constatăm că actualmente, în Parlament, se află spre examinare și adoptare, deja pentru lectura a doua, proiectul noului Cod contravențional. În legătură cu acest fapt, opinăm că, ar fi oportun ca modificarea propusă să privească implicit noul Cod contravențional, dar nu Codul cu privire la contravențiile administrative care urmează să fie abrogat.

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. Remarcăm că pe site-ul Parlamentului lipsește nota informativă, obligativitatea căreia este reglementată de art. 23 din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative. Astfel, dificultatea realizării unei expertize complete a proiectului vine din lipsa detaliilor referitor la efectul social, economic și de altă natură al reglementărilor proiectului.

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.

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 nu sînt concurente cu alte prevederi ale legislației.

12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Formulările conținute în proiect sînt suficient de clare și concise, exprimările întrunind rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic, 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		<p>Articol unic. - Articolul 141 din Codul cu privire la contravențiile administrative, aprobat prin Legea R.S.S. Moldovenești din 29 martie 1985 (Veștile Sovietului Suprem și ale Guvernului R.S.S. Moldovenești, 1985, nr.3, art.47), cu modificările și completările ulterioare, se completează după cum urmează:</p> <p>În sancțiunea articolului, după cuvintele „de pînă la zece unități convenționale” se introduc cuvintele „cu demolarea construcțiilor și defrișarea arborilor și arbuștilor”;</p> <p>articolul se completează cu următorul text:</p> <p>„Notă. Demolarea construcțiilor și defrișarea arborilor și arbuștilor se execută</p>	<p>Art. 141 CCA în vigoare, prevede răspunderea contravențională pentru încălcarea regulilor de protecție a conductelor magistrale. Însă, modul de expunere a dispoziției contravenționale este susceptibil de neconstituționalitate, dat fiind că nu corespunde exigenței de previzibilitate consfințite în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO) la art. 6 alin. (1) din Convenția pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale din 04.11.50.</p> <p>CEDO subliniază că este important ca legea să fie previzibilă în aplicare, astfel încît să fie conformă cu standardul de "legitimitate" fixat de Convenție, standard care impune ca legea să fie suficient de precisă și să prevadă cu o precizie rezonabilă în anumite circumstanțe, consecințele unui act. (vezi <i>Steel și alții c. Marii Britanii</i>, hotărîrea din 23 septembrie 1998, <i>Rapoartele</i> 1998-VII, par. 54, ș.a., inclusiv Hotărîrea CEDO din 11.10.2005 - Savițchi versus Moldova).</p> <p>Altfel zis, previzibilitatea presupune dreptul persoanei de a cunoaște faptele, care prin lege sunt considerate drept ilegale și pentru care survine o anume răspundere. Acestui drept îi corespunde și o obligație a statului - de a adopta doar</p>	<p>Coruptibilitate Concurența normelor de drept Lipsa / insuficiența accesului la informația despre actul subordonat legii Confundarea / dublarea tipurilor de răspundere juridică pentru aceeași încălcare Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</p>	<p>Considerăm inadmisibilă modificarea art. 141 CCA, inclusiv a sancțiunii cuprinse de acest articol.</p>

de către proprietar din cont propriu sau, în mod forțat, de către autoritățile publice locale – din contul proprietarului”.

prevederi ce permit înțelegerea clară a condițiilor pentru care survine o răspundere juridică (obligație realizată de legislativ) și obligația de a face public conținutul normei legale prin publicarea acesteia în Monitorul Oficial.

Conținutul normei art. 141 din Codul cu privire la contravențiile administrative nu asigură o previzibilitate, fiind foarte vag și imprecis, inclusiv datorită multitudinii de acte normative care conțin norme imperative de protecție a conductelor magistrale, precum și datorită caracterului neexhaustiv al acestora.

În legătură cu acest fapt, orice condamnare contravențională a persoanei în temeiul art. 141 din Codul cu privire la contravențiile administrative este, în opinia noastră, susceptibilă de ilegalitate. Mai mult, imprevizibilitatea prevederii art. 141 CCA determină un câmp prielnic pentru apariția actelor de corupție.

Proiectul de lege supus expertizării prevede completarea art. 141 din Codul cu privire la contravențiile administrative cu o notă similară: "*Notă. Demolarea construcțiilor și defrișarea arborilor și arbuștilor se execută de către proprietar din cont propriu sau, în mod forțat, de către autoritățile publice locale - din contul proprietarului*".

Deși este clară intenția pozitivă a Guvernului, totuși considerăm o asemenea prevedere ilegală din următoarele considerente.

Art. 23 din Codul cu privire la contravențiile administrative enumeră sancțiunile administrative ce pot fi aplicate față de contravenient pentru contravenția săvârșită. Articolul dat nu prevede drept sancțiune contravențională impunerea obligației de a recupera un prejudiciu cauzat prin contravenție.

Această obligație a contravenientului reiese sau poate reieși din prevederile Codului civil, inclusiv în conformitate cu Capitolul XXXIV "Obligațiile care se nasc din cauzarea de daune".

Reglementând însă asemenea obligație în Codul cu privire la contravențiile administrative, legislatorul va crea un conflict de norme juridice impunând unei relații civile aspecte improprie, în speță, contravenționale. Intenția de a reglementa o asemenea prevedere o considerăm inadmisibilă, precum și generatoare de abuzuri. Atenționăm și asupra faptului, că legislatorul a admis deja o asemenea încălcare la art. 149 din Codul cu privire la contravențiile administrative.

Concluzii

În concluzie, opinăm că proiectul Legii în cauză nu poate fi adoptat în redacția în care este propus Parlamentului și necesită a fi corelat cu cerințele Legii nr. 780/2001 privind actele legislative, standardele internaționale anticorupționale și jurisprudența CEDO relevantă.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției