

14 Martie 2016, nr. 659

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea și completarea Codului contravențional nr.218-XVI din 24.10.2008 (art.91, 126'1, 157, ș.a.)

(înregistrat în Parlament cu numărul 9.2016 din 26 Ianuarie 2016)

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 modificarea și completarea Codului contravențional nr.218-XVI din 24.10.2008 (art.91, 126'1, 157, ș.a.)

Evaluarea generală

- 1. Autor al inițiativei legislative** este un grup de deputați în Parlament, 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. În conformitate cu prevederile art.35 alin.(3) și art.36 alin.(2) din Legea privind actele legislative nr.780/2001, un act legislativ de modificare sau completare are o forță juridică egală cu cea a actului ale cărui dispoziții le modifică sau le completează. Pornind de la faptul că legea supusă amendării este lege organică, pe cale de consecință și legea de modificare și completare a acesteia, la fel, este lege organică.
- 3. Scopul promovării proiectului.** Potrivit autorilor, scopul proiectului de lege este actualizarea și ajustarea normelor din Codul contravențional la prevederile legislației în domeniul agricol, sanitar-veterinar, alimentar, etc. Proiectul propune precizarea competențelor autorităților publice de soluționare a cauzelor contravenționale în domeniile de referință sus-nominalizate și acordarea Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor a competenței de examinare a cauzelor contravenționale din domeniul siguranței alimentelor.

Fundamentarea proiectului

- 4. Nota informativă** a proiectului de act legislativ supus expertizei este plasată pe site-ul Parlamentului. Considerăm că în acest fel Parlamentul respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.
- 5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă** Termenul de cooperare cu societatea civilă este respectat, întrucât de la momentul înregistrării proiectului de lege în Parlament (26.01.2016) și pînă în prezent nu a fost examinat de plenul Parlamentului, iar cetățenii, organizațiile și alți subiecți interesați au posibilitatea de a-și exprima opiniile asupra conținutului documentului.
- 6. Suficiența argumentării.** În conformitate cu art.20 din Legea privind actele legislative nr.780/2001,

nota informativă urmează să conțină: a) condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări; b) principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui; c) referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză; d) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură; e) actul de analiză a impactului de reglementare, în cazul în care actul legislativ reglementează activitatea de întreprinzător. Totodată, conform art.47 alin.(6) din Legea nr.797/1996, proiectul de act legislativ și propunerea legislativă se depun spre dezbateri împreună cu o expunere a obiectivului, scopului, concepției viitorului act, a locului acestuia în legislația în vigoare, precum și a efectelor sale social-economice și de altă natură, conform cerințelor legii nr.780/2001.

Deși autorii, în nota informativă, subliniază finalitățile urmărite la elaborarea proiectului, enumeră principalele prevederi ale proiectului, totuși, nota informativă nu conține toate elementele unei fundamentări necesare proiectului de act legislativ, așa cum derivă din cerințele legii. Nota informativă la proiectul de lege prezentat nu conține informații și date statistice, calcule economico-financiare și de altă natură necesare determinării oportunității normelor din proiect.

Reieșind din importanța proiectului de lege, acesta urma să fie transmis spre avizare tuturor instituțiilor publice interesate (în mod special Ministerului Justiției și Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor), să fie supus consultărilor publice cu societatea civilă, pentru formularea recomandărilor, iar, în final, avizele, sinteza recomandărilor recepționate urmau să fie anexate la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ. De remarcat că, dosarul de însoțire trebuia să conțină și Tabelul de concordanță privind compatibilitatea proiectului de act legislativ cu legislația comunitară și Declarația de compatibilitate. Din lipsa informațiilor în nota informativă și pe pagina web a Parlamentului, nu cunoaștem dacă autorii au realizat sau nu aceste cerințele legale.

La fel, în momentul depunerii proiectului de act legislativ spre dezbateri, remarcăm lipsa expertizelor juridice, economice, financiare, științifice, ecologice și de alt gen, în vederea respectării prevederilor art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, art.20 și art.22 din Legea nr.780/2001. Aceste expertize au rolul de a determina raționalitatea adoptării acestui proiect de lege, avantajele și dezavantajele acestuia, consecințele economico-financiare ce pot surveni în rezultatul adoptării acestui proiect de lege, etc.

Rezumînd cele constatate mai sus, subliniem faptul că, în lipsa tuturor actelor necesare pentru înaintarea inițiativei legislative, întreg procesul legislativ este perturbat și, drept consecință, Parlamentul nu dispune de tot setul de documente necesare pentru a-și îndeplini eficient sarcina sa legislativă. Or, Nota informativă și documentele necesare a fi anexate la dosar, sunt tot atît de importante ca și proiectul de lege, pentru ca societatea și deputații să cunoască domeniul propus reglementărilor și să ia o decizie în cunoștință de cauză.

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.

Nota informativă conține o mențiune potrivit căreia la elaborarea acestui proiect de lege a fost studiată experiența României ca țară membră a Uniunii Europene, însă autorii nu specifică ce prevederi sau standarde au fost preluate în prezentul proiect de lege. În lipsa unor referințe exprese la reglementările legislației comunitare, considerăm că autorii nu au analizat acquis-ul comunitar și nici standardele internaționale în domeniul de referință, ceea ce afectează calitatea reglementărilor propuse.

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.

Nota informativă nu conține o fundamentare economico-financiară a acestuia, din care considerente nu cunoaștem dacă proiectul de lege presupune sau nu cheltuieli financiare.

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. Au fost depistate prevederi în proiect care omit să reglementeze anumite aspecte din legislația în domeniu, precum și au fost constatate un șir de prevederi care deviază de la alte norme cuprinse în Codul contravențional. Mai detaliat despre aceste incoerențe ne referim în pct.15 al prezentului raport de expertiză.

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

13. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul stabilește atribuții ale autorităților publice și proceduri administrative noi vizînd activitatea acestora. În speță, proiectul acordă un șir de competențe Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor de examinare a cauzelor contravenționale din domeniul siguranței alimentelor.

14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	pct.3	3. La art.91, alineatul (2), cuvintele „sau fără” se exclud, cuvîntul „anumită” se substituie cu sintagma „astfel de”.	În conformitate cu art.91 alin.(2) Cod contravențional, comercializarea către minori a produselor din tutun și a băuturilor alcoolice se sancționează cu amendă de la 80 la 120 de unități convenționale aplicată persoanei fizice, cu amendă de la 200 la 350 de unități convenționale aplicată persoanei juridice cu sau fără privarea, în ambele cazuri, de dreptul de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 3 luni la un an. Potrivit propunerii autorilor, persoanele sancționate cu amendă pentru comercializarea către minori a produselor din tutun și a băuturilor alcoolice, suplimentar (complementar) vor fi privați de dreptul de a exercita „o astfel de” activitate pe un termen de la 3 luni la un an. Această propunere conceptual nu poate fi acceptată, întrucît esența art.91 alin.(2) presupune interdicția generală pentru orice persoană de a săvîrși o astfel contravenție. Însă autorii propun interzicerea săvîrșirii „unei astfel de” contravenții pe un termen de la 3 luni la un an. Formula actuală din norma cuprinsă în art.91 alin.(2) CC prezumă aplicarea pentru contravenient a unei pedepse complementare amenzii, prin privarea de dreptul de exercita o anumită activitate (în esență legală), spre exemplu privarea de dreptul de a comercializa în general băuturi alcoolice și produse din tutun pentru acel agent economic vinovat de săvîrșirea contravenției nominalizate.	Coruptibilitate Lacune de drept Norme irealizabile Lipsa sancțiunilor clare și proporționale pentru încălcarea prevederilor din proiect Temeiuri neexhaustive pentru survenirea răspunderii Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Considerăm oportun de a lăsa în vigoare varianta actuală a textului normei cuprinse în art.91 alin.(2) din Codul contravențional.

2	pct.4	4. După art.126 se introduce art.126/1 cu următorul cuprins: Articolul 126/1. Încălcarea regulilor cu privire la pășunat și cosit. Pășunatul animalelor pe terenurile din proprietate publică în altă perioadă a anului decât cea stabilită de autoritățile administrației publice locale, cît și pășunatul comun al diferitelor specii de animale, folosirea fără drept al pășunilor amplasate pe terenurile din proprietatea publică a unităților administrative teritoriale se sancționează cu amendă de pînă la 20 unități convenționale aplicate persoanei fizice, cu amendă de pînă la 50 unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere.	Considerăm norma propusă de autor drept una incompletă, care nu cuprinde toate posibilele încălcări prevăzute în pct.40 al Regulamentului cu privire la pășunat și cosit, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.667 din 23.07.2010. Spre exemplu, notăm omiterea de autori a sancționării pășunatului pe terenuri umede, imediat după ploaie, fie sancționarea pășunatului animalelor bolnave etc.	Coruptibilitate Lacune de drept	Recomandăm autorilor completarea normei cu toate posibilele încălcări prevăzute în pct. 40 al Regulamentului cu privire la pășunat și cosit, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.667 din 23.07.2010.
3	pct.5	5. Articolul 157 se modifică și va avea următorul cuprins: Articolul 157. Cruzimea față de animale. (4) Capturarea, eutanasierea animalelor de companie și comercializarea în scopul obținerii produselor și subproduselor de la acestea	Considerăm formula actuală din art.157 alin.(4) Cod contravențional una mai reușită în comparație cu cea propusă de autori. Actualmente norma dată arată în felul următor: „(4) Capturarea, comercializarea și eutanasierea animalelor de companie în scopul obținerii de produse alimentare, de piei sau blănuri, de făinuri proteice, de alte produse animaliere”. În varianta actuală sînt prevăzute expres și detaliat scopurile săvîrșirii contravenției și produsele ce pot fi obținute de contravenienți, pe cînd în varianta propusă de autorii proiectului, se indică într-un mod general aceste produse, fiind divizate în produse și subproduse ale animalelor.	Coruptibilitate Lacune de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Considerăm oportun de a lăsa în vigoare varianta actuală a textului normei cuprinse în art.157 alin.(4) din Codul contravențional.
4	pct.5	5. Articolul 157 se modifică și va avea următorul cuprins: "Articolul 157 Cruzimea față de animale...	Odată cu modificarea art.157 din Codul contravențional, care de facto a fost expus într-o variantă nouă, autorii exclud 2 alineate prezente actualmente în Cod - alin.(8) și alin.(9) ale art.157, care se referă la „vînzarea, participarea la expoziții, transportarea animalului de companie în alte localități fără carnetul de sănătate al animalului” și la „încălcarea termenelor de depunere la poliție a informației privind deținerea cîinilor din categoria celor periculoși”. În nota informativă nu regăsim nici o justificare a excluderii acestor acțiuni contravenționale din Cod și nici un argument al pierderii caracterelor de fapte socialmente periculoase.	Coruptibilitate Lacune de drept	În absența unor motive întemeiate, considerăm necesar de a păstra respectivele acțiuni contravenționale în art.157 din Cod.
5	pct.7	7. Articolul 183 va avea următorul conținut: "Articolul 183. Introducerea pe teritoriul țării, producerea, comercializarea, publicitatea,	În prezent, norma contravențională stabilită în art.183 din Cod se referă la daunele provocate semănaturilor, plantațiilor sau recoltei de culturi agricole. Odată cu expunerea art.183 în variantă nouă de către autorii proiectului de lege, de facto, se exclude norma contravențională	Coruptibilitate Lacune de drept	În absența unor motive întemeiate, considerăm necesar de a păstra respectivele acțiuni contravenționale din art.183 din Cod, iar propunerile autorilor

		reambalarea și utilizarea produselor de uz fitosanitar, fertilizanților și a produselor farmaceutice de uz veterinar, fără certificate de conformitate, neomologate, contrafăcute și sau neînregistrate..."	existentă la moment. Însă, autorii nu prevăd în nota informativă o justificare a excluderii acestor norme din Cod și nici un argument al pierderii caracterului de fapt socialmente periculoasă. Totodată, autorii propun stabilirea pentru persoanele fizice a sancțiunii sub formă de amendă de la 200 la 300 de unități convenționale. Însă, aceste prevederi contravin normelor generale cuprinse în art.34 alin.(2) din Codul contravențional, care stabilește că amenda se aplică persoanelor fizice de la una la 150 de unități convenționale.		de inserat într-un articol nou 183/1. Totodată, mărimea sancțiunilor contravenționale aplicate persoanelor fizice trebuie corelate cu norma generală stabilită în art.34 alin.(2) Cod contravențional.
6	pct.9	9. După art.189 se introduc articolele 189/1-189/4 cu următorul cuprins: Articolul 189/3. Neefectuarea sau încălcarea regulilor de combatere a dăunătorilor, a agenților patogeni și buruienilor la plantele cultivate de către deținătorii de terenuri (2) Comiterea repetată pe parcursul anului următor a contravenției, prevăzute în primul alineat al prezentului articol se sancționează cu amendă de 30 unități convenționale aplicată persoanei fizice, cu amendă de 300 unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere.	Această normă este confuză, poate fi interpretată abuziv și va fi greu de aplicat în practică. Nu este clar ce semnifică anul următor în accepțiunea autorilor, fie anul calendaristic următor, fie anul următor (1 an) din data săvârșirii contravenției. Plus la aceasta, nu este clar dacă alin.(2) se va aplica persoanelor care deja au fost sancționate contravențional conform alin.(1), fie doar au săvârșit contravenția, dar din varii motive nu au fost sancționate. Totodată, autorii au omis să prevadă ce se întâmplă cu acei deținători de terenuri care cultivă plante în sere anul înapoi.	Coruptibilitate Lacune de drept Norme irealizabile Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Recomandăm revizuirea acestor prevederi pentru a elimina orice posibilitate de interpretare și aplicare eronată în practică.

Concluzii

Potrivit autorilor scopul proiectului de lege este actualizarea și ajustarea normelor din Codul contravențional la prevederile legislației în domeniul agricol, sanitar-veterinar, alimentar etc. Proiectul propune precizarea competențelor autorităților publice de soluționare a cauzelor contravenționale în domeniile de referință sus-nominalizate și acordarea Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor competenței de examinare a cauzelor contravenționale din domeniul siguranței alimentelor.

Deși autorii, în nota informativă, subliniază finalitățile urmărite la elaborarea proiectului, enumeră principalele prevederi ale proiectului, totuși, nota informativă nu conține toate elementele unei fundamentări necesare proiectului de act legislativ, așa cum derivă din cerințele legii. Nota informativă la proiectul de lege prezentat nu conține informații și date statistice, calcule economico-financiare și de altă natură necesare determinării oportunității normelor din proiect.

Reieșind din importanța proiectului de lege, acesta urma să fie transmis spre avizare tuturor instituțiilor publice interesate (în mod special Ministerului Justiției și Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor), să fie supus consultărilor publice cu societatea civilă, pentru formularea recomandărilor, iar, în final, avizele, sinteza recomandărilor recepționate urmau să fie anexate la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ.

La fel, contrar cerințelor legislației, remarcăm lipsa expertizelor juridice, economice, financiare, științifice, ecologice și de alt gen, care au rolul de a determina raționalitatea adoptării acestui proiect de lege,

avantajele și dezavantajele acestuia, consecințele economico-financiare ce pot surveni în rezultatul adoptării acestui proiect de lege etc.

Nota informativă conține o mențiune potrivit căreia la elaborarea acestui proiect de lege a fost studiată experiența României ca țară membră a Uniunii Europene, însă autorii nu specifică ce prevederi sau standarde au fost preluate în prezentul proiect de lege. În lipsa unor referințe exprese la reglementările legislației comunitare, considerăm că autorii nu au analizat acquis-ul comunitar și nici standardele internaționale în domeniul de referință, ceea ce afectează calitatea reglementărilor propuse.

Principalele obiecții de conținut asupra textului actului, formulate în prezentul raport de expertiză, se referă la:

- formularea neclară și contradictorie a unor prevederi din proiect, ce poate duce la confuzii și dificultăți de aplicare în practică;
- stabilirea unor norme incomplete și omiterea de a prevedea toate posibilele încălcări contravenționale;
- excluderea fără nici o justificare din Codul contravențional a unor acțiuni contravenționale care nu și-au pierdut caracterul de fapte socialmente periculoase;
- majorarea sancțiunilor contravenționale aplicate persoanelor fizice peste limita admisă de normele generale ale Codului contravențional.

Rezumînd cele expuse, considerăm necesar de a elimina toate elementele de coruptibilitate identificate, cu luarea în considerare a obiecțiilor și recomandărilor formulate în prezentul raport de expertiză, or, în varianta propusă de autori, acest proiect de act normativ nu va produce efectele dorite. În contextul în care politica punitivă a statului este pusă în sarcina Ministerului Justiției, considerăm oportun ca o eventuală revizuire a politicilor să fie efectuată anume de Ministerul Justiției și doar într-o abordare de sistem pentru tot Codul contravențional.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției