

26 Februarie 2016, nr. 665

## RAPORT DE EXPERTIZĂ

### la proiectul Legii pentru modificarea unor acte legislative (Codul contravențional – art.109, 110, 111, ș.a.; Codul penal – art.223, 224, 225, ș.a.)

(Înregistrat în Parlament cu numărul 469 din 16 Noiembrie 2015)

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 unor acte legislative (Codul contravențional – art.109, 110, 111, ș.a.; Codul penal – art.223, 224, 225, 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 legile supuse amendării sînt legi organice, pe cale de consecință și legea de modificare și completare a acestora, la fel, este lege organică.
- 3. Scopul promovării proiectului.** Potrivit notei informative și din esența prevederilor proiectului, acesta are ca scop modificarea Codului contravențional și Codului penal în sensul înăsprii sancțiunilor pecuniare care se aplică pentru comiterea contravențiilor și infracțiunilor din domeniul protecției mediului și ecologiei.

### 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, întrucît de la momentul înregistrării proiectului de lege în Parlament (16.11.2015) 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 etc. 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 autorul, în nota informativă, subliniază finalitățile urmărite la elaborarea proiectului, totuși, nota informativă nu conține toate elementele unei fundamentări necesare proiectului de act legislativ, așa cum prevede 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 (majorarea amenzilor de cinci ori), etc.

Reieșind din importanța proiectului de lege, acesta urma să fie transmis spre avizare tuturor instituțiilor publice interesate (în mod special Ministerului Justiției), 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.

Autorul nu menționează în proiect, nici în nota informativă despre compatibilitatea cu reglementările legislației comunitare și alte standarde internaționale. În contextul lipsei referințelor referitor la compatibilitate, considerăm că autorul nu a 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.** Prevederile proiectului sînt concurente cu alte prevederi ale legislației. Mai detaliat ne expunem în pct.14 al Raportului de expertiză.

Totodată, trebuie de notat faptul existenței pe rol în Parlament a mai multor proiecte de legi prin care se propune modificarea Codului contravențional și Codului penal al Republicii Moldova (ex: nr. 354 din 30.09.2015, nr.417 din 30.10.2015, nr.458 din 12.11.2015, nr.465 din 13.11.2015, nr.285 din 16.07.2015, nr.308 din 24.08.2015, nr.316 din 04.09.2015, etc.). Potrivit prevederilor art.56 alin.(3) - (5) din Regulamentul Parlamentului nr.797/2007: "(3) Dacă există mai multe proiecte de acte legislative în aceeași problemă, bazate pe aceeași concepție, comisia examinează fiecare proiect în parte și le propune Parlamentului pentru a fi înglobate în cel mai cuprinzător și rezonabil proiect pentru lectura a doua. (4) În situația în care dezbaterii Parlamentului sînt supuse mai multe proiecte de acte legislative ce vizează aceeași problemă, care însă au la bază diferite concepții, Parlamentul, la propunerea comisiei sesizate în fond, va hotărî, prin votul majorității deputaților prezenți, care proiect va fi dezbătut ca proiect de bază. Celelalte proiecte vor fi considerate de alternativă. (5) Dacă sînt înregistrate mai multe proiecte de acte legislative ce vizează modificarea și/sau completarea mai multor articole din același act legislativ, la propunerea comisiei sesizate în fond, acestea pot fi comasate, pentru examinare în lectura a doua, într-un singur proiect."

**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	art.I pct.1, pct.2	1. La articolul109: Alin. (1) sintagma „de la 20 la 40 de unități convenționale”, se substituie cu sintagma „de la 100 la 200 de unități convenționale”, iar sintagma „de la 200 la 400 de unități convenționale”, se substituie cu sintagma „de la 1000 la 2000 de unități convenționale”. Alin. (2) sintagma „de la 40 la 50 de unități convenționale”, se substituie cu sintagma „de la 200 la 250 de unități convenționale”, iar sintagma „de la 400 la 500 de unități convenționale”, se substituie cu sintagma „de la 2000 la 2500 de unități convenționale”. Alin. (3) sintagma „de la 20 la 50 de unități convenționale”, se substituie cu	În conformitate cu art.34 alin.(2) din Codul contravențional nr.218/2008, amenda se aplică persoanelor fizice de la una la 150 de unități convenționale, iar persoanelor cu funcție de răspundere – de la 10 la 500 de unități convenționale. Propunerile autorilor de majorare a cuantumului amenzii contravenționale încalcă limita impusă de Codul contravențional (partea generală) pentru persoane fizice și pentru persoane cu funcție de răspundere. Totodată trebuie să subliniem faptul că sancțiunea contravențională trebuie să fie proporțională gradului de pericol social al faptei contravenționale, precum și urmărilor determinate de aceasta.	<b>Coruptibilitate</b> Concurența normelor de drept Dezechilibru dintre încălcare și sancțiune	Sugerăm corelarea propunerilor din proiect cu art.34 alin.(2) din Codul contravențional, precum și corelarea sancțiunilor cu gradul de pericol social al faptei contravenționale.

		<p>sintagma „de la 100 la 250 de unități convenționale”, iar sintagma „de la 100 la 200 de unități convenționale”, se substituie cu sintagma „de la 500 la 1000 de unități convenționale”. 2. La articolul 110: Alin. (1) sintagma „de la 20 la 40 de unități convenționale”, se substituie cu sintagma „de la 100 la 200 de unități convenționale”, iar sintagma „de la 200 la 400 de unități convenționale”, se substituie cu sintagma „de la 1000 la 2000 de unități convenționale”. Alin. (2) sintagma „de la 40 la 50 de unități convenționale”, se substituie cu sintagma „de la 200 la 250 de unități convenționale”, iar sintagma „de la 400 la 500 de unități convenționale”, se substituie cu sintagma „de la 2000 la 2500 de unități convenționale”.</p>			
2	art.II pct.1-12	<p>1.La articolul 223, sintagma „de la 300 la 600 unități convenționale”, se substituie cu sintagma „de la 1500 la 3000 unități convenționale”, iar sintagma „de la 1000 la 3000 unități convenționale”, se substituie cu sintagma „de la 5000 la 15000 unități convenționale”. 2. La articolul 225: Alin. (1) sintagma „de la 200 la 600 unități convenționale”, se substituie cu sintagma „de la 1000 la 3000 unități convenționale”, iar sintagma „de la 1000 la 3000 unități convenționale”, se substituie cu sintagma „de la 5000 la 15000 unități convenționale” 3. - 12 :”.....”</p>	<p>Pornind de la prevederile art.64 alin.(3) din Codul penal nr.985/2002, mărimea amenzii pentru persoanele fizice se stabilește în limitele de la 150 la 1000 unități convenționale, iar pentru infracțiunile săvârșite din interes material – pînă la 10000 unități convenționale, luîndu-se ca bază mărimea unității convenționale la momentul săvîrșirii infracțiunii. Mărimea amenzii se stabilește în funcție de gravitatea infracțiunii săvîrșite și de situația materială a celui vinovat și a familiei sale. Propunerile autorilor de majorare a cuantumului amenzii penale încalcă limita impusă de Codul penal (partea generală) pentru persoane fizice și pentru infracțiunile săvîrșite în interes material. Totodată trebuie să subliniem faptul că sancțiunea pecuniară penală trebuie să fie proporțională gradului de pericol social al faptei penale și urmărilor determinate de aceasta.</p>	<p><b>Coruptibilitate</b> Concurența normelor de drept Dezechilibru dintre încălcare și sancțiune</p>	<p>Se impune racordarea propunerilor din proiect cu art.64 alin.(3) din Codul penal, precum și corelarea sancțiunilor cu gradul de pericol social al faptei penale.</p>

## Concluzii

Potrivit notei informative și din esența prevederilor proiectului, acesta are ca scop modificarea Codului contravențional și Codului penal în sensul înăspririi sancțiunilor pecuniare care se aplică pentru comiterea

contravențiilor și infracțiunilor din domeniul protecției mediului și ecologiei.

Fără a ignora intenția autorilor și necesitatea de a realiza scopurile propuse, așa cum ele sînt subliniate în nota informativă, considerăm că această notă nu conține toate elementele unei fundamentări necesare proiectului de act legislativ, așa cum prevede 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 (majorarea amenzilor de cinci ori) etc.

Reieșind din importanța proiectului de lege, acesta urma să fie transmis spre avizare tuturor instituțiilor publice interesate (în mod special Ministerului Justiției), 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.

Autorii nu au analizat și nu menționează în proiect, nici în nota informativă despre compatibilitatea prevederilor din proiect cu reglementările legislației comunitare și alte standarde internaționale, fapt ce afectează calitatea reglementărilor propuse.

Propunerile autorilor de majorare a cuantumului amenzii contravenționale și penale încalcă limitele maxime impuse de Codul contravențional și Codul penal (în partea generală) pentru subiecții la care se referă acestea (persoane fizice, persoane cu funcție de răspundere). Totodată, autorii nu au ținut cont că sancțiunea pecuniară administrativă, fie penală trebuie să fie proporțională gradului de pericol social al faptei și urmărilor determinate de aceasta. Majorarea de 5 ori a sancțiunilor pentru contravențiile și infracțiunile din domeniul protecției mediului și ecologiei, vor deregla întreg sistemul punitiv contravențional și penal, ceea ce va conduce la aplicarea sancțiunilor disproporționale pentru fapte cu diverse grade de pericol social. Plus la aceasta, modificările frecvente ale sistemului punitiv contravin principiului stabilității legislative și a durabilității soluțiilor legislative adoptate anterior.

În contextul în care politica punitivă a statului este pusă în sarcina Ministerului Justiției, considerăm oportun ca o eventuală revizuire a politicilor pecuniare să fie efectuată anume de Ministerul Justiției și doar într-o abordare de sistem pentru tot Codul contravențional și Codul penal.

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. Soluția cea mai viabilă ar fi fost ca aceste norme să fie revizuite conceptual, în baza unei analize aprofundate a întregului sistem punitiv contravențional și penal, cu condiția obținerii unui aviz pozitiv din partea Ministerului Justiției.

**Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției**