

28 Martie 2016, nr. 671

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii privind modificarea și completarea unor acte legislative (Codul penal – art.200'1, 200'2, 200'3, ș.a.; Codul contravențional – art.74, 423'8, 385, ș.a.)

(înregistrat în Parlament cu numărul 61 din 25 Februarie 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 privind modificarea și completarea unor acte legislative (Codul penal – art.200'1, 200'2, 200'3, ș.a.; Codul contravențional – art.74, 423'8, 385, ș.a.)

Evaluarea generală

1. Autor al inițiativei legislative este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Culturii, 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. Conform prevederilor Notei informative la proiectul Legii privind modificarea și completarea unor acte legislative, proiectul are ca scop îmbunătățirea legislației în vigoare cu privire la protejarea monumentelor de istorie și cultură și readucerea patrimoniului cultural în spațiul legal, în conformitate cu prevederile Legii nr. 218 din 17.09.2010 privind protejarea patrimoniului arheologic, Legii nr. 192 din 30.09.2011 monumentelor de for public, Legii nr. 280 din 27.12.2011 privind protejarea patrimoniului cultural național mobil.

De asemenea, din textul Notei informative, se conturează în calitate de scop al proiectului vizat - garantarea conservării și utilizării durabile a patrimoniului cultural național, în special, a patrimoniului arheologic, or, acesta din urmă ar constitui obiectiv de interes public major, dar și componentă fundamentală a strategiei naționale de dezvoltare durabilă.

Conform autorului proiectului, prevederile acestuia vin să stabilească mecanisme clare de protejare a patrimoniului arheologic, precum și a monumentelor de istorie și cultură, implementarea cărora va avea un efect pozitiv asupra protejării și valorificării patrimoniului cultural național.

Examinând proiectul suntem de acord cu cele expuse mai sus, conform Notei informative la proiect, mai puțin, însă, cu mențiunea conform căreia proiectul urmărește "readucerea patrimoniului cultural în spațiul legal", or, punerea în legalitate a patrimoniului cultural național s-a făcut deja, anume prin legile-cadru indicate supra. Scopul care se urmărește, însă, prin reglementările proiectului respectiv este instituirea formelor de răspundere materială și contravențională, care ar constitui unele din posibilele mecanisme orientate spre asigurarea respectării cadrului legal de bază cu privire la protecția patrimoniului cultural național.

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 Legea privind modificarea și completarea unor acte legislative a fost elaborat nemijlocit de Ministerul Culturii, ulterior - aprobat și promovat de Guvern, în calitate de autor. Astfel, în vederea respectării prevederilor Legii nr. 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional, respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă reprezintă o condiție principială ce urma să fie respectată la etapa elaborării proiectului. Examinând pagina web a Ministerului Culturii, am putut constata că instituția a asigurat transparența procesului de elaborare a deciziilor, proiectul fiind plasat pe portalul particip.gov.md, pentru consultare publică, oferindu-se pentru aceasta un termen de 10 zile (de la 17 august 2015 până la 28 august 2015) - <http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=2489>.

Având în vedere că proiectul vizat este plasat de către Parlament, ulterior recepționării, pe pagina sa web, aceasta odată în plus permite a fi accesat și studiat, atât de subiecții direct interesați, cât și de societatea civilă, per ansamblu, care pot prezenta obiecțiile și propunerile sale Legislativului.

6. Suficiența argumentării. Nota informativă la proiect conține mențiuni referitoare condițiile care au impus elaborarea și promovarea proiectului respectiv de lege, scopul urmărit de acesta, precum și mențiuni privind actele normative-cadru care reglementează patrimoniului cultural național, instrumentele internaționale care ar constitui temei pentru promovarea și aprobarea reglementărilor proiectului. Totuși, aceste mențiuni poartă un caracter general, superficial, chiar echivoc, întrucât acestea nu prezintă suficient de explicit care anume prevederi ale legislației naționale și internaționale au determinat anume astfel de propuneri de lege ferenda.

Referitor la mențiunile ce vizează principalele prevederi ale proiectului, acestea nu cuprind indici privind locul propunerilor de lege ferenda în sistemul legislației în vigoare, nu sunt evidențiate elementele noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării/implementării reglementărilor propuse.

Chiar dacă în Nota informativă la proiect sunt indicate instrumentele internaționale relevante, Nota informativă nu cuprinde referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

De asemenea, în Nota informativă, autorul nu prezintă absolut nici o informație despre eventuale cheltuieli financiare sau de altă natură necesare sau nu pentru implementarea prevederilor proiectului Legii privind modificarea și completarea unor acte legislative.

În concluzie, constatăm că proiectul nu cuprinde o argumentare suficientă a propunerilor legislative reliefate în cadrul proiectului. Nota informativă la proiectul de lege nu corespunde prescripțiilor art. 20 din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative, care statuează cum trebuie să se realizeze fundamentarea unui proiect de act legislativ.

7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Nota informativă la proiect cuprinde referințe la instrumentele internaționale relevante domeniului "patrimoniul cultural național", dar aceste referințe se limitează la enumerarea convențiilor respective la care Republica Moldova este parte. Totuși, Nota informativă nu cuprinde referințe la reglementările corespondente ale acestor acte, ale legislației comunitare, per ansamblu, și nu relevă nimic despre nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările actelor în cauză.

8. Fundamentarea economico-financiară. În Nota informativă, autorul nu face nici o referință la eventualele cheltuieli financiare sau de altă natură necesare sau nu pentru implementarea prevederilor proiectului Legii privind modificarea și completarea unor acte legislative. Or, în cazul în care astfel de cheltuieli, în special - cheltuieli din bugetul de stat, nu sunt necesare, autorul proiectului urma să menționeze acest fapt în Nota informativă la proiect.

La prima vedere, implementarea proiectului pare să nu necesite cheltuieli financiare sau de altă natură. Totuși, observăm că prevederile acestuia vizează acordarea de atribuții noi unei instituții publice - Agenția

Națională Arheologică. Astfel, apare întrebarea - cine din cadrul acestei instituții va avea competența de a constata contravențiile respective? Aceste atribuții vor fi realizate în limitele statelor de personal care există astăzi în cadrul Agenției sau vor fi necesare resurse umane suplimentare? Dacă vor fi necesare resurse umane suplimentare, înseamnă că vor fi necesare și resurse financiare și materiale suplimentare.

Conform Regulamentului privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale Arheologice (aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 230 din 12.04.2012 privind crearea Agenției Naționale Arheologice), misiunea Agenției este, printre altele și "organizarea și exercitarea, în limitele competențelor atribuite, a controlului și supravegherii în numele statului a respectării legislației în domeniul protejării patrimoniului arheologic". Cu toate acestea, examinând atribuțiile Agenției (pct. 7 din Regulamentul privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale Arheologice) am observat că aceasta nu are competența de a efectua controale planificate sau ad-hoc prin care să aibă loc constatarea contravențiilor date în competența acesteia. Respectiv, putem bănuși, că în prezent, în cadrul Agenției, nu există o subdiviziune care să poată pune în practică prevederile referitoare la Agenția Națională Arheologică de la art. 423/8, propus pentru completarea Codului contravențional al Republicii Moldova. În consecință, bănuim că Ministerul Culturii va trebui să se gândească, inclusiv la aspectele de ordin financiar, material, uman care sînt caracteristice și necesare implementării unora din prevederile proiectului legii supus prezentei expertize.

Întrucât Nota informativă nu oferă răspuns la aceste întrebări, constatăm acest fapt ca fiind o lacună importantă admisă de autorul proiectului. Or, ne-asigurarea acestor aspecte va genera ineficiența prevederilor prin care se instituie răspunderea contravențională pentru anumite fapte, condamnând, din start, la insucces aspirațiile și scopurile conturate în Nota informativă.

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. Prejudiciii 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 sunt concurente cu alte prevederi ale legislației.

Totuși, pentru implementarea proiectului vor fi necesare modificări ale cadrului normativ secundar, în special, ne referim aici la Regulamentul privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale Arheologice, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 230 din 12.04.2012 privind crearea Agenției Naționale Arheologice, în partea ce se referă la atribuțiile Agenției. Or, regulamentul în vigoare actualmente nu oferă Agenției Naționale Arheologice competența de a constata contravenții.

Astfel, în vederea revizuirii cadrului normativ secundar, autorul proiectului urma să prevadă, în calitate de dispoziții finale, prevederi care să statueze obligativitatea ajustării în acest sens, într-un anumit termen, a actelor normative relevante.

De asemenea, prin consecință, autorul urma să stabilească un termen de intrare în vigoare a prevederilor proiectului, corespunzător termenului necesar ajustării cadrului secundar, or, în lipsa unei prevederi exprese în acest sens, legea va intra în vigoare la data publicării, atunci când actele normative secundare nu vor fi încă acordate cu legea în cauză. Respectiv, există riscul inaplicabilității legii și, corespunzător, a ineficienței acesteia.

12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Formulările conținute în proiect, doar parțial, întrunesc rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic și ale regulilor de ortografie și punctuație.

Unele prevederi propuse în proiectul Legii privind modificarea și completarea unor acte legislative conțin expresii și noțiuni cu un caracter mult prea general, neclar, care vor lăsa loc de interpretări subiective și abuzive. De asemenea, proiectul utilizează termeni care sunt deja utilizați de repertoriul normativ național

cu un alt sens. Având în vedere că termenii în cauză nu sunt explicați de autorul proiectului, încadrarea lor în prevederile propuse vor genera dificultăți la implementare. De asemenea, au fost identificate neconformități cu prescripțiile tehnicii legislative.

Astfel, din perspectiva terminologiei utilizate, precum și a respectării regulilor de tehnică legislativă, proiectul se caracterizează printr-o serie de elemente de coruptibilitate, care vor fi relevate mai jos, la capitolul "Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile".

13. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul stabilește atribuții ale autorităților publice, și anume - art. 423/8 propus spre completarea Codului contravențional al Republicii Moldova, care vizează Agenția de Inspectare și Restaurare a Monumentelor, Agenția Națională Arheologică și organele specializate ale administrației publice locale.

Sunt problematice prevederile care reglementează subiecții competenți să constate contravenții, implicit să încheie procese-verbale cu privire la contravențiile constatate. În acest sens avem în vedere expresiile "specialiștii Agenției" de la alin. (4) lit.a) și c) și "specialiștii direcțiilor/secțiilor/serviciilor cultură". Astfel:

I. Utilizarea noțiunii "specialiști" poate crea confuzii, or, conform Clasificatorului unic al funcțiilor publice, aprobat prin Legea nr. 155 din 21.07.2011, specialistul reprezintă o funcție separată în lista funcțiilor de execuție în cadrul autorităților publice. Astfel, s-ar putea considera că au competența de a constata contravenții și a încheia procese-verbale doar persoanele care dețin funcția de specialist, mai ales că prevederile Codului contravențional care reglementează agenții constatatori face diferență între specialiști principali, specialiști coordonatori etc. Pentru a evita astfel de confuzii la implementarea legii, se consideră optim de a utiliza o noțiune generică, fie "angajații", fie "persoanele cu funcție de execuție și persoanele cu funcție de conducere din cadrul Agenției" sau, respectiv "persoanele cu funcție de execuție și persoanele cu funcție de conducere din cadrul direcțiilor, secțiilor, serviciilor cultură".

II. Formularea într-o manieră generală a subiecților competenți să constate contravenții lasă loc de interpretări abuzive, ceea ce la implementarea legii ar putea crea circumstanțe favorabile abuzurilor. Expresia "specialiștii Agenției" cuprinde atât specialiști care vor avea competență în a constata contravențiile respective, cât și specialiști care își desfășoară activitatea în cadrul agenției, dar care nu au nici o tangență sau în virtutea funcției nu ar avea cum constata contravenții și încheia procese-verbale, cum ar fi angajații subdiviziunii finanțe și contabilitate, audit intern sau reurse umane. Pentru a evita astfel de confuzii și exercitare abuzivă a competențelor Agenției, este necesar de indicat mult mai exact care dintre angajații acesteia vor avea competența de a constata contravenții și încheia procese-verbale. Expresia vizată comportă un caracter corupțional și urmează a fi revizuită în sensul indicării categoriei exacte de angajați ai Agenției care vor avea competențele prevăzute de art. 423/8 din Codul contravențional, fie cei expres împuterniciți prin ordinul conducătorului Agenției sau al conducătorului autorității administrației publice locale din structura căreia face parte direcția, secția, serviciul cultură, fie prin acordarea competenței vizate doar persoanelor cu funcție de conducere. Alternative pot fi mai multe - este o problemă de oportunitate pe care urmează să o soluționeze autorul proiectului. Cert este, însă, că formula propusă reprezintă un element de coruptibilitate, inadmisibil pentru o normă juridică și care trebuie eliminat.

14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	art. 200/1 - 200/6 din Codul penal al Republicii Moldova	Prevederile privind completarea Codului penal cu art. 200/1 - 200/6	1. Propunerea de completare a Codului penal al Republicii Moldova cu art. 200/1-200/6 încalcă structura legii penale din perspectiva prescripțiilor tehnicii legislative, dar, în special, a prevederilor art. 35 alin. (4) din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative, care statuează: "În cazul completării actului legislativ cu unul sau mai multe elemente structurale, <u>acestea primesc numărul părții (cărții), titlului, capitolului, secțiunii, articolului, alineatului sau al subdiviziunilor acestuia, după care se adaugă și</u>	Coruptibilitate Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă	Pornind de la obiectul juridic al infracțiunilor propuse în proiect la art. 200/1-200/6, bănuim că autorul intenționează să le plaseze în capitolul VI. Totuși, acestea, întru respectarea prevederilor art. 35 alin. (4) din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative, trebuie să fie renumerotate în

			<p><u>indicii respectivi".</u></p> <p>Astfel, avînd în vedere că art. 200 din Codul penal a fost abrogat prin Legea nr. 277 din 18.12.2008 pentru modificarea și completarea Codului penal al Republicii Moldova, iar, astăzi, în Codul penal al Republicii Moldova un articol cu numărul 200 nu există, completarea legii penale cu art. 200/1-200/6 este incorectă.</p> <p>2. Autorul urma să manifeste clar opinia sa față de locul infracțiunilor propuse spre completare, mai ales că acestea se află, structural, la intersecții de capitole. Astfel, nu este clar, art.200/1-200/6 urmează să fie incluse în Cap.VI - "Infracțiuni contra patrimoniului", fie în Cap. VII - "Infracțiuni contra familiei și minorilor".</p> <p>Chiar dacă, reieșind din obiectul juridic al infracțiunilor respective, deducem că acestea urmează să fie plasate în capitolul VI, totuși, legea trebuie să fie foarte clară, să nu lase loc de interpretări subiective și să respecte exact rigorile tehnicii legislative.</p>		<p>199/1-199/6, întrucît ele vor urma art. 199 din legea penală. Această numerotare a articolelor în cauză va justifica n-eindicarea în proiectul de lege care anume capitol urmează să fie completat cu articolele respective.</p>
2	art. 200/1 din Codul penal al Republicii Moldova	<i>Distrugerea sau deteriorarea obiectelor de patrimoniu cultural</i>	<p>Noțiunea "obiect de patrimoniu cultural" este una foarte generală, care nu indică exact ce se are în vedere prin "patrimoniu cultural", despre care patrimoniu cultural vorbește norma - despre patrimoniul cultural național sau patrimoniul cultural al unei localități?! Astfel, în urma utilizării în norma penală a noțiunii "patrimoniul cultural", aceasta va fi interpretată de agentul statului care va instrumenta cauza penală în limitele capacităților acestuia de a o percepe. Ținem să menționăm că, nici Legea nr. 280 din 27.12.2011 privind protejarea patrimoniului cultural național mobil, nici Legea nr. 192 din din 30.09.2011 monumentelor de for public și nici Legea nr. 218 din 17.09.2010 privind protejarea patrimoniului arheologic nu definesc noțiunea de "patrimoniu cultural" sau "obiect de patrimoniu cultural".</p> <p>Cadru legislativ național cunoaște noțiunea de "patrimoniu cultural național mobil", care este reglementată de Legea nr. 280 din 27.12.2011, cea de "patrimoniu cultural imaterial" - reglementat de Legea nr. 58 din 29.03.2012 privind protejarea patrimoniului cultural imaterial, dar ce ar trebuie să se aibă în vedere prin "patrimoniu cultural", în sensul infracțiunii propuse la art. 200/1, nu se cunoaște. Acest fapt generează dificultăți în a identifica care este obiectul juridic și obiectul material al infracțiunilor propuse la art. 200/1-200/6.</p> <p>Formulările echivoce pentru legea penală odată în plus sunt inadmisibile, or, norma penală reglementează cea mai aspră și cea mai invazivă formă de răspundere juridică - răspunderea penală. Astfel, norma penală trebuie să fie foarte exactă, clară, exhaustivă și să stabilească foarte exact pentru care anume faptă/infracțiune survine răspunderea penală. Or, obiectul</p>	<p>Coruptibilitate Temeiuri neexhaustive pentru survenirea răspunderii Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect</p>	<p>În dispoziția art. 200/1 alin. (1) și (2), a se substitui noțiunea "patrimoniu cultural" printr-o noțiune cunoscută cadrului legislativ național privind patrimoniul cultural național, fie definiția, în legea penală, într-o manieră exactă, a termenului "patrimoniu cultural", astfel încît să fie posibilă identificarea obiectului juridic, inclusiv, după caz, a obiectului material, al faptelor incriminate prin art. 200/1 propus în proiect.</p>

			(juridic și material) este unul dintre elementele constitutive ale componenței de infracțiune, iar lipsa unuia dintre elementele constitutive atrage după sine neaplicarea răspunderii penale.		
3	art. 200/2 alin. (2) din Codul penal al Republicii Moldova	(2) <i>Efectuarea fără certificat de descărcare de sarcină arheologică a lucrărilor de construcție, precum și a altor activități de intervenție asupra solului, în siturile arheologice sau în zonele cu potențial arheologic (...).</i>	Autorul, la alin. (2) a propus incriminarea altor activități de intervenție asupra solului în siturile arheologice sau în zonele cu potențial arheologic. În același timp, la alin. (1) al art. 200/2 incriminează "efectuarea săpăturilor neautorizate în siturile arheologice sau în zonele cu potențial arheologic". Legea nr. 218 din 17.09.2010 privind protejarea patrimoniului arheologic, care și prevede răspunderea juridică pentru aceste fapte, nu definește exact care este diferența dintre "săpături arheologice" și "intervenții asupra solului". Reieșind din sensul direct al acestor expresii, constatăm că săpăturile arheologice presupun, în sine, intervenții asupra solului. Având în vedere că și alin. (1) și alin. (2) se referă la săpăturile/intervențiile respective în siturile arheologice sau în zonele cu potențial arheologic, constatăm că alin. (2) repetă norma de la alin. (1) al art. 200/2, diferența fiind, însă în sancțiunea ce urmează să fie aplicată. Astfel, constatăm că, pentru aceeași faptă, în esență, legea penală stabilește două sancțiuni diferite, cea de la alin. (2) fiind de 3-4 ori mai mare decât cea stabilită la alin. (1) al aceluiași articol. Astfel, va rămâne la libera latitudine a agentului statului care va instrumenta cauza penală să califice fapta - fie conform alin. (1), fie conform alin. (2), al art. 200/2 din Codul penal al Republicii Moldova. Acest fapt înseamnă că, în locul unei calificări legale a faptelor săvârșite, există riscul unei calificări subiective a acestora, ceea ce înseamnă că norma juridică poartă un caracter corupțional.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Confundarea / dublarea tipurilor de răspundere juridică pentru aceeași încălcare Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite	Se recomandă excluderea din dispoziția alin. (2) a textului ", precum și a altor activități de intervenție asupra solului,". În cazul în care această expresie nu este cuprinsă conceptual de expresia "săpături", se propune completarea alin. (1) cu textul propus spre excludere din alin. (2), or, aceste acțiuni presupun conceptual acțiuni asemănătoare.
4	art. 200/3 alin. (1) din Codul penal al Republicii Moldova	<i>Sustragerea bunurilor de patrimoniu cultural din siturile arheologice sau de pe terenurile cu potențial arheologic</i>	Dispoziția alin. (1) contravine prevederilor art. 47 alin. (1) lit. f) din Legea nr. 218 din 17.09.2010 privind protejarea patrimoniului arheologic, care prevede că răspunderea penală poate surveni pentru " <i>sustragerea din săpături arheologice autorizate sau din zonele cu potențial arheologic a patrimoniului arheologic mobil</i> ". Observăm că dispoziția propusă de autor este una mult mai vagă, depășind astfel, prevederile legii care constituie temei legal pentru instituirea răspunderii penale. Astfel, norma propusă vine să instituie răspundere penală conform art. 200/3 pentru sustragerile de bunuri de pe orice terenuri cu potențial arheologic, pe când Legea nr. 218 din 17.09.2010, prevede răspundere penală sau contravențională pentru sustragerile din zonele cu potențial arheologic, nu a terenurilor cu potențial arheologic. De asemenea, prevederea de la art. 47 alin. (1) lit. f) are ca obiect material <i>patrimoniul arheologic mobil</i> , dar nu orice bunuri ale patrimoniului cultural, așa cum statuează prevederea propusă la alin. (1) al art. 200/3.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Temeiuri neexhaustive pentru survenirea răspunderii Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	Se recomandă aducerea în concordanță a dispoziției de la art. 200/3 alin. (1) cu prevederea art. 47 alin. (1) lit. f) din Legea nr. 218 din 17.09.2010 privind protejarea patrimoniului arheologic.

			<p>Dispoziția alin. (1) conține aceeași expresie problematică - "patrimoniul cultural", despre care am relevat mai sus, comentariile respective fiind valabile și în acest caz.</p> <p>Formulările extensive, nu permit a stabili exhaustiv faptele pentru care va surveni răspunderea penală prevăzută la norma propusă în art. 200/3 alin. (1) din proiect, ceea ce reprezintă riscul unor interpretări subiective și aplicări abuzive din partea agenților care vor instrumenta cauza penală respectivă.</p>		
5	art. 200/4 din Codul penal al Republicii Moldova	<p><i>Tănuirea sau păstrarea ilegală a bunurilor arheologice mobile, inclusiv a comorilor, descoperite întâmplător sau în cadrul unor lucrări de intervenție asupra solului ori cu ajutorul detectoarelor de metale sau al altor aparate de teledetecție, precum și neanunțarea la timp a autorităților publice privind descoperirea întâmplătoare a bunurilor arheologice mobile, inclusiv a comorilor,</i></p> <p><i>se pedepsește cu amendă de la 500 la 1000 de unități convenționale sau cu închisoare de până la 1 an, cu amendă, aplicată persoanei juridice, de la 3000 la 5000 de unități convenționale, cu privarea de dreptul de a exercita o anumită activitate pe un termen de până la 2 ani.</i></p>	<p>1. Faptele reglementate de dispoziția art. 200/4 nu corespunde celor stabilite de prevederile art. 47 alin. (1) din Legea nr. 218 din 17.09.2010 privind protejarea patrimoniului arheologic, și anume de lit. i) - "i) neanunțarea autorităților publice privind descoperirile întâmplătoare de vestigii arheologice" și de lit. j) - "j) încălcarea prevederilor legale cu privire la predarea în proprietatea statului a comorilor și a altor vestigii arheologice descoperite întâmplător".</p> <p>Totodată, având în vedere pericolul social al faptei, inclusiv în comparație cu celelalte fapte propuse pentru sancționare cu răspundere penală, considerăm că aplicarea răspunderii penale pentru faptele reglementate la art. 200/4 este nejustificată, optimă în acest caz fiind aplicarea răspunderii contravenționale - mai mult ca atât, reglementările art. 47 alin. (1) din Legea nr. 218 din 17.09.2010 lasă Legiuitorului dreptul de a stabili, cu respectarea principiului proporționalității a tipului de răspundere pentru fiecare dintre faptele stabilite la această normă.</p> <p>Suplimentar, atenționăm că norma de la art. 47 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 218 din 17.09.2010 prevede răspundere penală sau contravențională pentru neanunțarea autorităților publice privind descoperirile întâmplătoare de vestigii arheologice, dar nu pentru neanunțarea la timp a autorităților despre aceste descoperiri. Astfel, autorul proiectului depășește prevederile Legii-cadru la stabilirea faptelor pentru care legea prevede răspundere juridică.</p> <p>În cazul respectării faptei conform art. 47 alin. (1) lit. i), dispăre necesitatea incriminării "tănuirii", or, "tănuire", ca acțiune, este cuprinsă de "neanunțarea autorităților", respectiv ar deveni inutilă reglementarea repetitivă a faptelor care vor atrage răspunderea penală conform art. 200/4 din proiect.</p> <p>2. Sancțiunea prevăzută la art. 200/4 este mai aspră, decât sancțiunea prevăzută pentru fapta statuată la art. 200/3 și cea de la art. 200/5 din proiect. Având în vedere pericolul social diferit al acestor fapte, cea de la art. 200/4 fiind net mai puțin periculoasă, decât cele de la art. 200/3 și 200/5, constatăm că autorul proiectului nu a respectat principiul proporționalității între faptă și sancțiunea stabilită pentru aceasta.</p>	<p>Coruptibilitate Concurența normelor de drept Dezechilibru dintre încălcare și sancțiune</p>	<p>1. Se recomandă aducerea în concordanță a dispoziției art. 200/4 cu prevederile art. 47 alin. (1) lit. i) și j) din Legea nr. 218 din 17.09.2010 privind protejarea patrimoniului arheologic, astfel încât să se identifice exact și corect faptele pentru care poate surveni răspunderea juridică.</p> <p>2. Reieșind din pericolul social al faptelor incriminate prin dispoziția art. 200/4 din proiect, inclusiv urmare a reglementării lor conform art. 47 alin. (1) lit. i) și j) din Legea nr. 218 din 17.09.2010, se recomandă stabilirea răspunderii contravenționale pentru săvârșirea acestora. Acest fapt va asigura respectarea principiului proporționalității în raportul faptă-sancțiune.</p>

6	art. 423/8 alin. (1) - (3) din Codul	<p>(1) <i>Contravențiunile prevăzute la art. 74 alin. (1) pentru obiectele de patrimoniu cultural - monumente de istorie și cultură de categoria națională sau monumente de for public de categoria A și la art. 74 alin. (3) - (5) pentru monumente de for public de categoria A se constată de către Agenția de Inspectare și Restaurare a Monumentelor.</i></p> <p>(2) <i>Contravențiunile prevăzute la art. 74 alin. (1) pentru obiectele de patrimoniu cultural - monumente de istorie și cultură de categoria locală sau monumente de for public de categoria B și la art. 74 alin. (2) - (5) pentru monumente de for public de categoria B se constată de către organele specializate ale administrației publice locale.</i></p> <p>(3) <i>Contravențiunile prevăzute la art. 74 alin. (1) pentru obiectele de patrimoniu cultural - situri arheologice și la art. 74 alin. (6) - (9) se constată de către Agenția Națională Arheologică.</i></p>	<p>Prevederile art. 423/8 propus pentru completarea Codului contravențional al Republicii Moldova are ca obiect de reglementare autoritatea/subiecții competenți cu constatarea contravențiilor și întocmirea proceselor-verbale cu privire la contravenții. Astfel, acest articol vine să stabilească agenții constatare și limitele competențelor acestora în raport cu faptele/contravențiile prevăzute de Partea specială a legii contravenționale, în special de art. 74, conform propunerilor din proiect.</p> <p>Trimiterile din normele alin. (1) - (3) ale art. 423/8 urmează să se facă în limitele reglementărilor art. 74 din cod. Cu toate acestea, se observă că, normele de la alin. (1) - (3) din art. 423/8 operează cu norme de trimitere, cu noțiuni, prin care face referință la obiecte materiale specifice ale faptelor stabilite de art. 74, fără ca articolul din urmă (art. 74 din Codul contravențional al Republicii Moldova, conform proiectului) să facă vreo diferență între obiectele juridice și/sau materiale ale contravențiilor incriminate. În consecință, se presupune că autorul a stabilit norme de trimitere la prevederile Legii nr. 280 din 27.12.2011 privind protejarea patrimoniului cultural național mobil, fără a avea, însă, o certitudine în acest sens. În aceste condiții, în lipsa unei trimiteri exacte la o prevedere concretă sau la un act normativ anumit, dispozițiile alin. (1) - (3) se caracterizează printr-un caracter corupțional și lasă loc de interpretări și aplicări abuzive.</p>	Coruptibilitate Norme de trimitere	Se recomandă clarificarea dispozițiilor prevederilor art. 74, astfel, încât să se asigure explicitarea și punerea în evidență, în partea specială a Codului contravențional al Republicii Moldova, și anume în art. 74 din cod, a noțiunilor "obiectele de patrimoniu cultural - monumente de istorie și cultură de categoria națională sau monumente de for public de categoria A", "monumente de for public de categoria A", "obiectele de patrimoniu cultural - monumente de istorie și cultură de categoria locală sau monumente de for public de categoria B", "monumente de for public de categoria B" și "obiectele de patrimoniu cultural - situri arheologice".
7	art. 423/8 alin. (4) lit. a) - c) din Codul	<i>"specialiștii Agenției" și "specialiștii direcțiilor/secțiilor/serviciilor cultură".</i>	<p>Noțiunile citate poartă un caracter deficitar. Sunt problematice prevederile care reglementează subiecții competenți să constate contravenții, implicit să încheie procese-verbale cu privire la contravențiile constatate. În acest sens avem în vedere expresiile "specialiștii Agenției" de la alin. (4) lit. a) și c) și "specialiștii direcțiilor/secțiilor/serviciilor cultură" - de la lit. b) a alin. (4) al art. 423/8, conform proiectului. Astfel:</p> <p>I. Utilizarea noțiunii "specialiști" poate crea confuzii de interpretare, or, conform Clasificatorului unic al funcțiilor publice, aprobat prin Legea nr. 155 din 21.07.2011, specialistul reprezintă o funcție separată în lista funcțiilor de execuție în cadrul autorităților publice. Astfel, s-ar putea considera că au competența de a constata contravenții și a încheia procese-verbale doar persoanele care dețin funcția de specialist, mai ales că prevederile Codului contravențional care reglementează agenții constatare face diferență între specialiști principali, specialiști coordonatori etc.</p> <p>II. Formularea într-o manieră generală a subiecților competenți să constate contravenții lasă loc de</p>	Coruptibilitate Norme de trimitere Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	<p>1. Pentru a evita astfel de confuzii la implementarea legii, se consideră optim de a utiliza o noțiune generică, fie "angajații", fie "persoanele cu funcție de execuție și persoanele cu funcție de conducere din cadrul Agenției" sau, respectiv "persoanele cu funcție de execuție și persoanele cu funcție de conducere din cadrul direcțiilor, secțiilor, serviciilor cultură".</p> <p>2. Se recomandă indicarea exactă a categoriei de angajați ai Agenției și ai direcțiilor, secțiilor, serviciilor care vor avea competențele prevăzute de art. 423/8 din Codul contravențional, fie cei expres împuterniciți prin ordinul conducătorului Agenției sau al</p>

		interpretări abuzive, ceea ce la implementarea legii ar putea crea circumstanțe favorabile abuzurilor. Expresia "specialiștii Agenției" cuprinde atât specialiști care vor avea competență în a constata contravențiile respective, cât și specialiști care își desfășoară activitatea în cadrul agenției, dar care nu au nici o tangență sau în virtutea funcției nu ar avea cum constata contravenții și încheia procese-verbale, cum ar fi angajații subdiviziunii finanțe și contabilitate, audit intern sau reurse umane. Pentru a evita astfel de confuzii și exercitare abuzivă a competențelor Agenției, este necesar de indicat mult mai exact care dintre angajații acesteia vor avea competența de a constata contravenții și încheia procese-verbale.	conducătorului autorității administrației publice locale din structura căreia face parte direcția, secția, serviciul cultură, fie prin acordarea competenței vizate doar persoanelor cu funcție de conducere. Alternative pot fi mai multe - este o problemă de oportunitate pe care urmează să o soluționeze autorul proiectului.
		Expresiile vizate comportă un caracter corupțional și urmează a fi revizuite.	

Suplimentar obiecțiilor de mai sus, menționez că, se consideră necesară completarea proiectului Legii privind modificarea și completarea unor acte legislative cu un articol separat - Dispoziții finale și tranzitorii în care să se stabilească un anumit termen pentru Guvern, în care acesta va reuși să-și aducă în concordanță actele normative subordonate cu noile prevederi legale. În acest sens ne referim, în speță, la completarea regulamentului Agenției Naționale Arheologice cu norme privind competența acestei instituții de a constata contravenții și de a încheia procese-verbale cu privire la contravenții.

Având în vedere că este necesară ajustarea cadrului normativ secundar la prevederile proiectului, iar pentru această ajustare este nevoie de timp, se recomandă instituirea unei prevederi conform căreia intrarea în vigoare a proiectului legii la care face referință prezentul raport de expertiză se va face într-o anumită perioadă de timp după publicare (spre exemplu în termen de 3 luni de la publicare), termen care va fi necesar și suficient pentru revizuirea corespunzătoare a cadrului normativ secundar.

Concluzii

Proiectul Legii privind modificarea și completarea unor acte legislative, elaborat nemijlocit de Ministerul Culturii și promovat de Guvern, urmărește crearea unor mecanisme orientate spre asigurarea implementării efective și eficiente a legilor-cadru privind patrimoniul cultural național, în special a Legii nr. 218 din 17.09.2010 privind protejerea patrimoniului arheologic, a Legii nr. 192 din 30.09.2011 monumentelor de for public, precum și a Legii nr. 280 din 27.12.2011 privind protejerea patrimoniului cultural național mobil.

Mecanismele reglementate sunt orientate în special spre combaterea încălcărilor prevederilor actelor legislative indicate mai sus, în special prin instituirea răspunderii penal și contravenționale pentru încălcările respective. Noile prevederi urmăresc, de asemenea, garantarea conservării și utilizării durabile a patrimoniului cultural național, în special, a patrimoniului arheologic, or, acesta din urmă ar fi constituit obiectiv de interes public major, dar și componentă fundamentală a strategiei naționale de dezvoltare durabilă.

Elaborarea și promovarea proiectului a avut loc cu respectarea prescripțiilor privind legislația cu privire la transparența în procesul decizional, astfel, încât subiecții interesați de prevederile prezentului proiect au avut posibilitatea de a se expune asupra conținutului acestuia, această posibilitate menținându-se până la adoptarea proiectului în lectură finală.

În pofida scopurilor trasate de autor în acest proiect de lege, redacțiile normelor juridice propuse se caracterizează printr-un caracter problematic, manifestat în special prin prevederi afectate de elemente de coruptibilitate. Aceste deficiențe vor permite, ulterior, interpretări abuzive și subiective, care vor genera practici defectuoase de aplicare a acestui act normativ, precum și susține ineficiența repertoriului normativ în domeniu. Principalii factori de coruptibilitate care au fost identificați sunt: temeuri neexhaustive pentru

survenirea răspunderii; formulare ambiguă care admite interpretări abuzive; introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect; concurența normelor de drept; confundarea/dublarea tipurilor de răspundere juridică pentru aceeași încălcare; utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen/aceluiși termen pentru fenomene diferite; nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă etc.

Având în vedere că prevederile proiectului vizează două dintre cele mai aspre forme ale răspunderii juridice - răspunderea penală și răspunderea contravențională, amendamentele propuse pentru examinare și adoptare Legislativului urmează să fie conforme prescripțiilor art. 19 din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative, conform cărora, textul proiectului de act legislativ trebuie să corespundă următoarelor anumitor reguli, câteva dintre ele fiind:

- fraza se construiește conform normelor gramaticale, astfel încât să exprime corect, concis și fără echivoc ideea, să fie înțeleasă ușor de orice subiect interesat;
- se utilizează termeni adecvați, compatibili cu cei utilizați în legislația comunitară ori similari lor, și de o largă circulație;
- terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative și în reglementările legislației comunitare; se va utiliza unul și același termen dacă este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia.

Pornind de la cele expuse în prezentul raport de expertiză, promovarea în continuare a proiectului, din punct de vedere conceptual, este binevenită, dar adoptarea proiectului legii este oportun a fi realizată doar după înlăturarea tuturor deficiențelor identificate în prevederile acestuia.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției