RAPORT DE EXPERTIZĂ

La proiectul de lege pentru modificarea Codului contravențional al Republicii Moldova nr. 218/2008 (procedura aplicării sancțiunii avertismentului)

Tipul actului vizat de proiect:

Înregistrat cu nr.

Domeniul:

din:

I. EVALUAREA GENERALĂ

1. Autor al actului normativ este Guvernul , autor nemijlocit - Ministerul Afacerilor Interne

2. Categoria actului normativ propus: Lege organică , ceea ce corespunde/nu corespunde art.72 din Constituţie şi Legii 100/2017 privind actele normative.

Expertul nu are obiecţii la categoria actului

3. Scopul promovării proiectului

Autorul proiectului actului normativ declară, în nota de fundamentare, că scopul proiectului de lege ar rezida în necesitatea „atingerea scopului legii contravenționale care ar consta, de altfel, în apărarea drepturilor și libertăților legitime ale persoanei, inclusiv în soluționarea [echitabilă] a cauzelor contravenționale prin individualizarea corectă a răspunderii contravenționale, precum și prevenirea de săvârșire a noilor contravenții". Raționamentele din nota de fundamentare insistă asupra instituției individualizării răspunderii și sancțiunii contravenționale prin împuternicirea agentului constatator să recurgă la aplicarea avertismentului, în calitate de sancțiune pentru comiterea unei contravenții, în funcție de caracterul și gradul prejudiciabil al acesteia.

În opinia autorului notei de fundamentare, o aplicare a avertismentului în acest sens ar putea responsabiliza participanții la traficul rutier prin posibilitatea aplicării alternative a unei sancțiuni cu caracter nepecuniar.
În plus, prezenta respectiva notă de fundamentare ar urmări, de asemenea, scopul de introduce anumite sancțiuni și pentru alte tipuri de acțiuni și activități, printre care ar fi și transportarea persoanelor de către operatorii ocazionali de transport, cu încălcarea prevederilor legale, sau încălcări în domeniul apărării împotriva incendiilor și al protecției civile.

În linii generale, prin operarea modificărilor sugerate, autorul proiectului de lege își propune să pună capăt impunității contravenienților care continuă să rămână nesancționați pentru încălcările prevăzute de Codul contravențional al Republicii Moldova.

4. Respectarea transparenței decizionale

În conformitate cu art. 8 din Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, etapele principale ale asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:
- informarea publicului cu referire la inițierea elaborării deciziei;
- punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;
- consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;
- examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;
- informarea publicului referitor la deciziile adoptate.

În nota de fundamentare disponibilă pe pagina web a Parlamentului, autorul menționează că a plasat proiectul de lege pe pagina web www.particip.gov.md – prezentând și un hyperlink în acest sens – fără să facă referire la data plasării. Trebuie menționat că hyperlinkul este nefuncțional, acesta nefiind unicul caz de disfuncționalitate a linkurilor inserate în texturile în format .pdf. Doar o căutare manuală extinsă poate genera un rezultat care demonstrează că proiectul de lege a fost plasat pe pagina www.particip.gov.md la 17 iunie 2024, consultarea publică fiind disponibilă până la 1 iulie 2024.

În pofida acestor deficiențe logistice, rezultă că autorul a respectat prevederile Legii 239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Parlamentul a publicat proiectul de lege la 19 septembrie 2024, împreună cu avizele din partea Guvernului, publicând ulterior avizul Direcției sale generale juridice.

În fond, Parlamentul a respectat termenele de plasare și consultare a proiectului impuse de Legea nr. 239/2008. Potrivit art. 12 alin. (2) din actul normativ citat, termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii constituie cel puțin 10 zile lucrătoare de la data mediatizării anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei sau de la data mediatizării anunțului privind organizarea consultărilor publice.

Etapele transparenței procesului decizional nu au fost respectate

Termenele de plasare și consultare a proiectului au fost respectate

Sinteza recomandărilor pe pagina web a autorului a fost plasata

II. FUNDAMENTAREA PROIECTULUI

5. Structura notei informative

Nota de fundamentare corespunde structurii stabilite de anexa Legii 100/2017. În conformitate cu art. 30 alin. (1)-(2) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, concomitent cu elaborarea proiectului actului normativ se întocmește nota de fundamentare la proiect, conform modelului indicat în anexa nr. 1 de la legea citată, care trebuie să cuprindă cel puțin următoarele compartimente: - denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ; - condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite; - descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene; - principalele prevederi ale

proiectului și evidențierea elementelor noi; - fundamentarea economico-financiară; - modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare; - avizarea și consultarea publică a proiectului; - constatările expertizei anticorupție; - constatările expertizei de compatibilitate cu legislația Uniunii Europene; - constatările expertizei juridice; - constatările altor expertize. În prezentul proiect de lege structura notei de fundamentare corespunde structurii impuse de lege.

Nota informativă corespunde structurii

6. Suficienţa argumentării.

Din perspectiva unui observator independent și rezonabil, necesitatea adoptării unei legi de modificare potrivit propunerilor din proiectul de lege nu este lipsită de raționament. Mai mult ca atât, argumentarea nu pare să fie insuficientă, ținând cont de faptul că autorul proiectului de lege face referire la diferența dintre observațiile verbale (necontabilizate) și avertismentele, ultimele fiind aplicate într-un mod mai transparent.

Argumentarea e suficientă

7. Compatibilitatea cu legislaţia comunitară şi alte standarde internaţionale.

Proiectul de lege nu presupune armonizarea legislației naționale cu prevederile legislației Uniunii Europene. Prin urmare, potrivit notei de fundamentare, proiectul nu se încadrează în categoria legislației naționale care ar necesita armonizarea cu legislația Uniunii Europene.

Proiectul de lege nu conține referiri la legislația Uniunii Europene.

Proiectul de lege nu face referire la alte standarde internaționale relevante. Ținând cont de faptul că autorul proiectului de lege este Ministerul Afacerilor Interne, ar fi fost judicioasă menționarea unei practici acceptate la nivelul unor state din cadrul Uniunii Europene, în care este utilizat mecanismul avertismentului verbal, aplicat pentru comiterea unor contravenții neînsemnate și care nu provoacă vreun prejudiciu esențial pentru ordinea publică.

Nota / proiectul nu conţine referinţe la acquis-ul comunitar

Nota / proiectul nu conține referințe la alte standarde internaţionale relevante

8. Fundamentarea economico-financiară.

Nota de fundamentare la proiectul de lege specifică lipsa necesității de alocare a fondurilor suplimentare din contul bugetului național pentru implementarea prevederilor propuse.

Din analiza amendamentelor propuse la Codul contravențional al Republicii Moldova rezultă lipsa necesității de defalcare a fondurilor pentru atingerea scopurilor sugerate.

Nota de fundamentare conține fundamentarea economico-financiară, însă ea se rezumă la lipsa necesității de alocare a fondurilor financiare.

O analiză asupra impactului de reglementare a proiectului se face necesară dată fiind importanța acestuia pentru evitarea neclarităților dintre agenții constatatori și potențialii contravenienți, în special în cazurile în care ultimii ar putea să nu fie de acord cu sancțiunea aplicată, id est a avertismentului, și ar dori să conteste existența contravenției, în general.

Implementarea proiectului nu presupune cheltuieli financiare

Nota informativă nu conține fundamentarea economico-financiară

9. Analiza impactului de reglementare.

Analiza impactului de reglementare a proiectului nu este necesară

Analiza impactului de reglementare a proiectului nu este suficient argumentată/documentată

10. Analiza ex-ante.

Analiza ex-ante a proiectului nu este necesară

Analiza ex-ante a proiectului nu este suficient argumentată/documentată

III. EVALUAREA DE FOND

11. Stabilirea şi promovarea unor interese / beneficii.

Prezentul proiect de lege tinde, pe de o parte, spre atenuarea sancțiunilor pentru o categorie de contravenții neînsemnate. Pe de altă parte, autorul proiectului de lege își propune „contabilizarea" tuturor avertismentelor aplicate, încât acestea să nu creeze o stare de impunitate continuă, inclusiv în cazul contravențiilor care anterior puteau fi aplicate în mod constant, fără să se cunoască dacă un anumit contravenient abuzează încontinuu de clemența legii și a agentului constatator.

De asemenea, este binevenită introducerea articolului 33 alin. (3), care prevede că sancțiunea avertismentului se aplică în mod obligatoriu, de către agentul constatator, în toate cazurile prevăzute de prezentul cod, în prezența anumitor condiții rezonabile.

Astfel, nu se atestă aparența promovării unor interese sau beneficii de grup sau particulare.

Proiectul nu promovează interese, beneficii

Promovarea intereselor/beneficiilor nu se face cu respectarea interesului public

12. Prejudicii aduse prin aplicarea actului.

Prezentul proiect de lege ar putea prejudicia dreptul potențialilor contravenienți în cazul în care ultimii ar dori să conteste aplicarea instituției avertismentului. Ar fi judicios, dacă ar fi specificat adițional că, în situația în care contravenientul nu este de acord cu aplicarea avertismentului, agentul constatator aplică amenda prevăzută, în calitate de sancțiune.

La aplicare, proiectul nu va aduce prejudicii

Prejudicierea intereselor/beneficiilor nu se face cu respectarea interesului public

13. Vulnerabilitatea proiectului din perspectiva drepturilor omului

În jurisprudența sa constantă, Curtea Europeană a Drepturilor Omului s-a referit în termeni inechivoci cu privire la calitatea unei legi, care trebuie să fie în mod cert, accesibilă, clară și previzibilă.

În situația prezentului proiect de lege, prevederile propuse corespund criteriilor menționate, cu excepția situației în care este invocat, la alin. (3) lit. a) din art. 33, caracterul similar al unei contravenții, redat mai jos. În esență, proiectul de lege ar respecta drepturile și libertățile omului, în cazul în care autorul proiectului de lege ar putea interveni și ajusta alin. (3) lit. a) din art. 33, pentru a evita interpretarea discreționară cu privire la conceptul de „contravenție similară".

Proiectul respectă drepturile/libertăţile

14. Compatibilitatea proiectului cu prevederile cadrului normativ național

Proiectul de lege nu contravine Constituției și/sau cadrului normativ național și se înscrie în eforturile autorităților naționale de a asigura o aplicare corectă a legislației pentru evitarea impunității pentru anumiți potențiali contravenienți.
Elementele de vulnerabilitate vor fi redate mai jos, ținând cont de posibilitatea potențialilor contravenienți și agenți constatatori să se prevaleze de anumite prevederi ambigue.

Proiectul este compatibil cadrului normativ naţional

15. Analiza detaliată a prevederilor

Nr. obiecției	Art.	Text	Obiecții	Elemente de coruptibilitate/vulnerabilitate	Recomandări
1	Art. I (cu referire la art. 33 alin. (3) lit. a) din Codul contravențional al Republicii Moldova)	Sintagma „contravenție similară”	Termenul „contravenție similară”, propus în proiectul de lege și în nota de fundamentare, nu contribuie la o aplicare corectă și uniformă a practicii de sancționare a contravenienților, deoarece nu ar fi foarte clar la ce categorie de contravenții „similare” s-ar putea referi un agent constatator la momentul aplicării avertismentului. În orice caz, pentru un potențial contravenient nu ar fi foarte clar care dintre contravențiile prevăzute în Codul contravențional ar fi similare și/sau distincte.	Array	Autorul proiectului de lege ar putea să ia în considerare explicarea adițională a caracterului similar al contravențiilor pentru care ar putea fi aplicat avertismentul. Alternativ, autorul proiectului de lege ar putea înlocui sintagma „contravenție similară” cu „aceeași contravenție”, pentru a exclude orice ambiguitate în acest sens care ar putea determina influențarea necorespunzătoare și/sau favoritismul.

2	Art. I (cu referire la art. 33 alin. (3) din Codul contravențional al Republicii Moldova)	Sancțiunea avertismentului se aplică în mod obligatoriu, de către agentul constatator, în toate cazurile prevăzute de prezentul cod, fără remiterea cauzei contravenționale în instanța de judecată [...].	După cum a fost menționat supra, un potențial contravenient ar putea să fie în dezacord cu agentul constatator cu privire la pretinsa comitere a unei contravenții și ar putea să dorească să o conteste.	Array	Autorul proiectului de lege ar putea să ia în considerare introducerea unei prevederi clare cu privire la modalitatea de a-și expune dezacordul cu aplicarea unui avertisment, în calitate de sancțiune. Alternativ, proiectul de lege ar putea să includă o prevedere conform căreia agentul constatator purcede la aplicarea amenzii pecuniare, în cazul în care contravenientul nu este de acord cu aplicarea avertismentului. În asemenea mod, din moment ce refuzul în acest sens va fi menționat în procesul-verbal de constatare a unei contravenții, acesta va putea fi contestat în fața unei instanțe naționale de judecată.

IV. CONCLUZII

Prezentul proiect de lege și-a propus să introducă instituția avertismentului pentru anumite categorii de contravenții neînsemnate și care nu provoacă un prejudiciu considerabil societății și ordinii/securității publice. Este binevenită sugestia autorului proiectului de lege care propune ca aplicarea unui avertisment să fie obligatoriu în situația în care acesta este prevăzut de Codul contravențional, acest fapt având și anumite avantaje pentru societate. Pe de o parte, un avertisment verbal oferă ocazia conducătorului auto de a înțelege acțiunile sale și greșelile comise, ajutând la îmbunătățirea comportamentului său în trafic pe viitor. De asemenea, avertismentul poate descuraja repetarea unei contravenții datorită conștientizării că următoarea contravenție de același fel va genera în mod automat o sancțiune pecuniară prin aplicarea unei amenzi contravenționale, care, după caz, ar putea fi însoțită și de aplicarea unor puncte de penalizare. Astfel, un conducător auto ar putea să-și dezvolte atenția pentru a evita comiterea contravențiilor rutiere, fapt care ar genera o siguranță sporită în trafic. Pe de altă parte, evitarea aplicării unei amenzi poate reduce povara financiară asupra șoferului, în special în cazurile în care contravenția nu este gravă, iar autoritățile naționale ar putea gestiona situațiile respective cu mai multă flexibilitate, reducând considerabil numărul sancțiunilor aplicate, pasibile să fie contestate în fața instanțelor naționale de judecată. Toate aceste acțiuni vor conduce, în mod firesc, la eficientizarea procesului administrativ.

În concluzie, avertismentele în domeniul rutier ar putea contribui la un trafic mai sigur și mai responsabil, fără a recurge imediat la sancțiuni mai dure. Cu toate acestea, anumite îmbunătățiri ar putea fi aduse prezentului

proiect de lege pentru a evita eventualele abuzuri din partea agenților constatatori sau nemulțumirea potențialilor contravenienți, fapt ce ar putea genera o aglomerare nejustificată a instanțelor naționale de judecată. Din aceste raționamente, ar fi judicios să fie operate modificările menționate în raport la obiecțiile de mai sus, înainte de a propune Parlamentului să adopte amendamentele la Codul contravențional în redacția actuală.

În rest, ținând cont de obiectivele și de argumentele conținute în nota de fundamentare și de obiecțiile formulare supra, prezentul proiect de lege poate fi propus spre adoptare.