



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2-6017 din 17.10.2022

La nr. 365 din 28.09.2022

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte legislative (Legea nr.278/2007, Cod contravențional, Legea nr.10/2009, Cod penal, Legea nr.231/2010, Legea nr.160/2011).

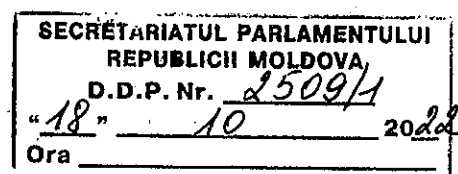
Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 3 (trei) file.

Director

Digitally signed by Rusu Iulian
Date: 2022.10.17 19:47:36 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Iulian RUSU





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO22/8264 din 12.10.2022

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte legislative (Legea nr. 278/2007, Cod contravențional, Legea nr.10/2009, Cod penal, Legea nr. 231/2010, Legea nr.160/2011)

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului

I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului

Autor al proiectului de act normativ este Parlamentul RM, iar autor nemijlocit este un deputat în Parlament, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-12 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional "*etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;*
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."*

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web a Parlamentului RM, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, proiectul are drept scop de a realiza prevederile Protocolului pentru eliminarea comerțului ilicit cu produse din tutun la Convenția-cadru a Organizației Mondiale a Sănătății privind controlul tutunului nr.61/2022 și de a aduce actele normative naționale în conformitate cu Legea nr.61/2022. Scopul final al proiectului de lege, constă în eliminarea comercializării ilegale a produselor, respectiv excluderea posibilităților de subminare a obiectivelor în materie de sănătate publică, presiunilor suplimentare asupra sistemelor de sănătate și pierderilor veniturilor pentru economie.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea Legii nr.278/2007 privind controlul tutunului, Legii nr.10/2009 privind supavegherea de stat a sănătății publice, Codului contravențional, Codului penal, Legii nr.231/2010 cu privire la comerțul interior și Legii nr.160/2011 privind reglementarea activității prin autorizare a activității de întreprinzător, fiind completate cu prevederi ce țin de drepturile și obligațiile la importarea produselor din tutun și produselor conexe, precum și care sunt interdicțiile pentru agenții economici ce desfășoară o astfel de activitate, cu un articol special ce vizează Registrul de stat al utilajelor de fabricare a produselor din tutun, care va fi ținut de către Agenția Națională pentru Sănătate Publică, cu cerințe privind notificarea produselor noi din tutun, inclusiv țigarele electronice. La fel, este prevăzut mecanismul, conform Protocolului privind comerțul ilicit cu produse de tutun, al procesului de diligență cu descrierea obligațiilor și cerințelor față de agenții economici implicați.

În acest sens autorul a precizat că, „În acest context, legislația Republicii Moldova urmează a fi completată cu reglementări în ceea ce privește aducerea în concordanță cu: Protocolul privind eliminarea comerțului ilicit cu produse de tutun, adoptat la Seul la 12 noiembrie 2012; Convenția Cadru de Control al Tutunului a OMS; Directiva 2014/40/UE privind apropierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre în ceea ce privește fabricarea, prezentarea și vânzarea produselor din tutun și a produselor conexe; Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2018/574 al Comisiei din 15.12.2017 privind standardele tehnice pentru instituirea și operarea unui sistem de trasabilitate pentru produsele din tutun (localizare și urmărire).”

I.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Proiectul promovează interesul public privind asigurarea continuității și consecutivității adoptării politicilor naționale în domeniul combaterii comerțului ilicit cu produse din tutun, în vederea perfecționării cadrului normativ în domeniu și excluderea lacunelor existente la aplicare.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de „nota informativă care cuprinde:

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;
- c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;
- d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;
- f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare”.

Argumentele invocate de autor în nota informativă justifică necesitatea elaborării proiectului, fiind întrunite cerințele art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „e) fundamentarea economico-financiară”.

Potrivit notei informative: „Aderarea Republicii Moldova la Protocolul privind eliminarea comerțului ilicit cu produse din tutun la CCCT OMS și ajustarea ulterioară a legislației în conformitate cu prevederile acestuia, nu afectează mediul de afaceri și nu va crea consecințe negative pentru economia Republicii Moldova, dimpotrivă prevenirea și combaterea comerțului ilicit cu produse din tutun va aduce beneficii prin sporirea încasărilor la buget prin plătirea taxelor pentru produsele din tutun și cele conexe. Conform unor estimări ale experților economici, ponderea comerțului ilicit cu produse din tutun constituie 2-3% din volumul total al acestor produse plasate pe piață, fapt ce înseamnă neîncasarea la bugetul de stat a circa 40 mil.lei anual din taxe. Concomitent, consumul acestor produse implică și alte costuri economice indirecte – creșterea mortalității și morbidității generale a populației, creșterea numărului concediilor medicale și a costurilor achitate de CNAM instituțiilor medicale pentru tratamentul acestor persoane, scăderea productivității muncii din cauza lipsei de la servicii a persoanelor bolnave.

Totodată, vor fi identificate resursele financiare necesare pentru implementarea prevederilor prezentului proiect de lege. Aceste resurse vor fi prevăzute și direcționate pentru măsuri de monitorizare a consumului de tutun și a politicilor de prevenire, perfectarea legislației și capacităților de control al tutunului pentru implementarea angajamentelor la CCCT OMS, și obligațiilor, reducerea tuturor formelor de comerț ilicit cu produse din tutun, și ca rezultat reducerea pierderilor de la comerțul ilicit. E de menționat, că aderarea la Protocol permite obținerea fondurilor europene pentru monitorizarea și controlul pentru prevenirea comerțului ilicit.

Astfel, costurile de aplicare a măsurilor de implementare a prevederilor proiectului țin de fortificarea capacităților instituțiilor statului în monitorizarea circulației produselor din tutun și celor conexe, prevenirea, identificarea și combaterea comerțului ilicit cu produse din tutun, dotarea tehnică a autorităților naționale competente în scopul urmăririi și localizării produselor din tutun. Fiecare autoritate publică responsabilă de aplicarea Protocolului va analiza, estima și planifica resursele necesare în vederea asigurării implementării. De menționat faptul că costurile de implementare, inclusiv de dotare tehnică sunt mult mai mici decât încasăările la buget care vor fi obținute în rezultatul eliminării comerțului ilicit cu produse din tutun.”

Ca urmare, proiectul va avea un impact bugetar, iar acest fapt impune obligativitatea efectuării unui studiu de impact financiar, cerință impusă prin art.16-17 din Legea nr.181/2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, art.34 alin.(5) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative și Hotărârii Curții Constituționale nr.29/2001 privind interpretarea prevederilor art.131 alin.(4) din Constituția Republicii Moldova, care trebuie respectate în cazul proiectelor de acte legislative cu impact financiar asupra bugetului de stat.

Conform art.17 din Legea nr.181/2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, „(1) Proiectele de acte normative cu impact financiar asupra bugetelor se supun expertizei financiare în conformitate cu legislația ce reglementează modul de elaborare a actelor normative. (2) Pe parcursul anului bugetar în curs nu pot fi puse în aplicare decizii care conduc la reducerea veniturilor și/sau majorarea cheltuielilor bugetare, dacă impactul financiar al acestora nu este prevăzut în buget.”, iar potrivit art.34 alin.(5) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, „Expertiza

financiară este efectuată de către Ministerul Finanțelor, este obligatorie pentru proiectele care au impact asupra bugetului public și are menirea de: a) a asigura concordanța prevederilor proiectului cu legislația din domeniul financiar; b) a evalua cheltuielile pentru realizarea noilor reglementări; c) a semnala deficiențele cu caracter financiar și a prognoza consecințele în domeniul financiar".

Totodată, întru respectarea prevederilor art.131 din Constituția Republicii Moldova, precum și a Hotărârii Curții Constituționale nr.29/2001 privind interpretarea prevederilor art.131 alin.(4) din Constituția Republicii Moldova, care trebuie respectate în cazul proiectelor de acte legislative cu impact financiar asupra bugetului de stat, având în vedere caracterul preponderent financiar al prevederilor formulate, pentru adoptarea acestuia este necesar ca modificările propuse să fie acceptate de Guvern. Conform art.131 din Constituție: „4) Orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern. [...] (6) Nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare".

I.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.

Potrivit art.30, pct.2 din anexa nr.1 la Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, „În cazul proiectelor actelor normative ce reglementează activitatea de întreprinzător, suplimentar se descriu concluziile și propunerile înaintate în cadrul studiilor de cercetare, precum sau rezultatele analizei ex ante sau ale analizei impactului de reglementare.

Se prezintă argumentarea, în baza evaluării beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și, după caz, analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv prin prisma respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului".

Conform art.13 al Legii nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, „(1) Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului, precum și corespunderea actului scopurilor politicii de reglementare și principiilor prezentei legi. (2) Actul de analiză a impactului de reglementare este parte integrantă a notei informative a proiectului de act normativ." Metodologia de analiză a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative a fost aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 23/2019.

Ca urmare, întrucât proiectul de lege are tangență cu activitatea de întreprinzător, devin aplicabile cerințele cuprinse la art.3 alin.(2), art.25 alin.(2), art.30, pct.2 din anexa nr.1 din Legea nr. 100/2017, precum și art.13 din Legea nr.235/2006, conform căror prevederi, actul de analiză a impactului de reglementare este parte integrantă a notei informative la proiectul de act normativ.

În concluzie, proiectul nu a fost supus analizei impactului de reglementare în conformitate cu prevederile Legii nr.235/2006 și a Hotărârii Guvernului nr.23/2019. În așa mod, semnalăm că proiectul de lege examinat urmează a fi remis spre expertiză grupului de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător, împreună cu analiza impactului de reglementare. Conform art.34 alin.(4) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, „Proiectele actelor normative ce reglementează activitatea de întreprinzător se remit spre expertiză grupului de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător, împreună cu analiza impactului de reglementare.”

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative „*textul proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*

a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]

c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]

e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]

f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;

g) se evită tautologiile juridice;

h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]”.

Textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea nr.100/2017.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte normative în vigoare.

II.3. Activitatea agenților publici și a entităților publice reglementată în proiect

Proiectul reglementează activitatea Agenției Naționale pentru Sănătate Publică, care, potrivit proiectului, coordonează și supraveghează aplicarea avertismentelor de sănătate, a informației de etichetare, plasarea acestora pe fiecare pachet unitar și pe orice ambalaj exterior al produselor din tutun pentru fumat, altele decât țigarele, țigările de foi (cigrillos) produsele din tutun încălzit înainte de plasarea lor pe piață și ale celor plasate pe piață.

La fel, potrivit proiectului, Agenția Servicii Publice, ca autoritate emitentă, și Agenția Națională pentru Sănătate Publică, ca autoritate implicată, vor elibera autorizație de import/export/fabricare și comercializare a utilajului de fabricare a produselor din tutun.

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

III. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de un deputat în Parlamentul Republicii Moldova și are drept scop de a realiza prevederile Protocolului pentru eliminarea comerțului ilicit cu produse din tutun la Convenția-cadru a Organizației Mondiale a Sănătății privind controlul tutunului nr.61/2022 și de a aduce actele normative naționale în conformitate cu Legea nr.61/2022. Scopul final al proiectului de lege, constă în eliminarea comercializării ilegale a produselor, respectiv excluderea posibilităților de subminare a obiectivelor în materie de sănătate publică, presiunilor suplimentare asupra sistemelor de sănătate și pierderilor veniturilor pentru economie.

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web a Parlamentului RM, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

Pentru adoptarea proiectului de lege este necesar de solicitat punctul de vedere al Guvernului asupra soluțiilor promovate de lege, în conformitate cu art.131 alin.(4) și (6) din Constituție.

La fel, proiectul nu a fost supus analizei impactului de reglementare în conformitate cu prevederile Legii nr.235/2006 și a Hotărârii Guvernului nr.23/2019. În așa mod, proiectul de lege examinat urmează a fi remis spre expertiză grupului de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător, împreună cu analiza impactului de reglementare.

În normele formulate prin proiectul supus expertizei anticorupție n-au fost identificați careva factori și riscuri de corupție.

12.10.2022

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

 Xenia VAMEȘ, Inspector principal