



CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР  
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ  
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA



Pr. 208/15.06.18

CEB, CJ

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

Nr. 06/a-384 din 04.07. 2018  
La nr.208 din 15 iunie 2018

**Biroul Permanent al Parlamentului  
Republicii Moldova**

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție asupra nivelului coruptibilității proiectului de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

Anexă: potrivit textului – 3 (trei) file.

Director

**Bogdan ZUMBREANU**

Ex.: N.Cheptea  
Tel.: 022/ 257-420

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	<u>1324</u>
<u>05</u>	<u>07</u>
Ora	<u>20</u>



## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO18/5193 din 04.07.2018**

### **la proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea nr.231/2010 cu privire la comerțul interior, Codul contravențional nr.218/2008)**

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.780/2001 privind actele legislative, 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 inițiativei legislative este Parlamentul RM, 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.6-11 din Legea nr.780/2001 privind actele legislative.

#### **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 pentru consultare publică pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova, fiind asigurat accesul părților interesate la proiect.*

*Suplimentar, autorul proiectului nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie, condiție prevăzută de art.8 lit.a) al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.*

*Având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina web indicată supra și părțile interesate au acces la proiect, se constată că în procesul de promovare a proiectului asigurarea transparenței decizionale stabilite de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional a fost, în mare parte, asigurată.*

### **I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului**

Potrivit notei informative, scopul proiectului este „interzicerea utilizarea/comercializarea farfuriilor, paharelor, tacâmurilor și bețișoarelor de unică folosință din plastic, cu excepția celor biodegradabile, astfel încât, să protejăm sănătatea populației și mediului înconjurător, prevenind încălzirea globală, totodată asigurând continuitatea Legii nr.134 din 18.07.2017.”.

Analizând normele elaborate se constată că prin proiect se propune completarea Legii nr.231/2010 cu privire la comerțul interior (art.20/1), cu prevederi care interzic utilizarea/comercializarea farfuriilor, paharelor, tacâmurilor și bețișoarelor de unică folosință din plastic, cu excepția celor biodegradabile, iar ca urmare se propun modificări la Codul contravențional (art.273, 400, 408), în vederea atragerii la răspundere contravențională pentru comiterea faptelor stabilite mai sus, prin stabilirea sancțiunilor contravenționale față de persoanele fizice/juridice pentru încălcarea legislației și a autorității competente de soluționare a cauzelor contravenționale respective.

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real care rezultă din textul proiectului.

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

Proiectul promovează interesele cetățeanului la un mediu înconjurător protejat, prin interzicerea utilizării/comercializării farfuriilor, paharelor, tacâmurilor și bețișoarelor de unică folosință din plastic, ceea ce va reduce impactul negativ asupra mediului, ceea ce este conform interesului public.

În acest sens, măsurile ce se impun prin prevederile propuse vor crește gradul de responsabilitate și va spori cunoștințele populației privind problemele de mediu, fapt ce va avea un impact benefic asupra protecției mediului înconjurător și sănătății omului. Or, conform art.14 alin.(1) lit.b) al Legii nr.209/29.07.2016 privind deșeurile, „(1) Pentru respectarea prevederilor prezentei legi și asigurarea unui înalt nivel de eficiență a folosirii resurselor se stabilesc următoarele obiective ale politicii de stat:  
b) până în 2020 - pregătirea pentru reutilizarea și reciclarea deșeurilor, cum ar fi, cel puțin, hârtia,

*sticla, metalele și masele plastice provenind din produsele casnice și, eventual, din alte surse, în măsura în care aceste fluxuri de deșeuri sânt similare deșeurilor care provin din consumul casnic, se mărește la un nivel minim de 30% din masă totală".*

## **I.5. Justificarea soluțiilor proiectului**

### **I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.**

În conformitate cu art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, proiectele de acte legislative sunt însoțite de *"nota informativă care include:*

- 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."*

Argumentele prezentate de autor în nota informativă sunt insuficiente și respectă parțial rigorile stipulate la art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative. Astfel, autorul nu a prezentat argumente viabile cu referire la stabilirea atribuției de constatare și examinare a contravențiilor privind utilizarea/comercializarea farfuriilor, paharelor, tacâmurilor și bețișoarelor de unică folosință din plastic în competența a doi agenți constatatori, a Ministerului Afacerilor Interne și Agenției pentru Protecția Consumatorilor și Supravegherea Pieței.

### **I.5.2. Argumentarea economică-financiară.**

Conform art.20 lit.d) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină *"d) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură"*.

Implementarea prevederilor proiectului nu necesită alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul de stat.

### **I.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.**

Potrivit art.20 lit.e) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină *"e) actul de analiză a impactului de reglementare, în cazul în care actul legislativ reglementează activitatea de întreprinzător. Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea 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 de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare, potrivit art.21 alin.(2) al aceleiași legi, a fost

aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.1230/2006.

Proiectul se referă inclusiv la activitatea de întreprinzător, motiv pentru care este necesară analiza impactului de reglementare care va argumenta și evalua costurile și beneficiile, necesitatea adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului, așa cum prevede art.20 lit.e) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative.

Nota informativă urmează a fi completată cu actul de analiză a impactului de reglementare cu avizul Grupului de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător.

## **II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului**

### **II.1. Limbajul proiectului**

Potrivit art.19 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative *"textul proiectului de act legislativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*

*c) se utilizează termeni adecvați [...] și de o largă circulație; [...]*

*e) 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; [...]*

*g) se evită folosirea [...] cuvintelor și expresiilor [...] neutilizabile și/sau cu sens ambiguu;*

*h) se evită tautologiile juridice; [...]"*

Textul proiectului corespunde tehnicii legislative și normative, regulilor limbajului și expresiei juridice.

### **II.2. Coerența legislativă a proiectului**

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

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

Proiectul nu reglementează activitatea agenților publici și/sau a entităților publice, însă, în mod tangențial, prevederile se vor răsfrânge asupra activității Ministerului Afacerilor Interne și Agenției pentru Protecția Consumatorilor și Supravegherea Pieței, în competența cărora se atribuie soluționarea cauzelor contravenționale, constatarea cauzelor și condițiilor care au contribuit la săvârșirea contravenției privind utilizarea/comercializarea farfuriilor, paharelor, tacâmurilor și bețișoarelor de unică folosință din plastic.

Atenționăm asupra faptului că stabilirea aceluiași atribuții în competența entităților enunțate poate genera la aplicare conflicte de competență dintre agenții constatatori vizați în textul proiectului de lege și tragerea dublă la răspundere contravențională a persoanei pentru comiterea contravenției (a se vedea tabelul cu analiza detaliată din secțiunea III a raportului de expertiză anticorupție).

## 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. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

- 1 -

### Art.II pct.2 și pct.3 potrivit proiectului legii

Art.II - Codul contravențional al Republicii Moldova, se modifică și se completează după cum urmează:

2. La art.400 alin.(1), după textul „art.272” se completează cu textul „art.273 pct.17,”.

3. La art.408 alin.(1), după textul „273 pct.1)-4), 6)-8), 10), 12), 13) „se completează cu textul „17),”.

### Obiecții:

Modificările propuse la art.400 și 408 al Codului contravențional instituie atribuții parale pentru Ministerul Afacerilor Interne și Agenția pentru Protecția Consumatorilor și Supravegherea Pieței, atribuții de constatare și examinare a cauzelor contravenționale privind utilizarea/comercializarea farfuriilor, paharelor, tacâmurilor și bețișoarelor de unică folosință din plastic. Acest fapt poate genera la aplicare conflicte de competență între agenții constatatori enunțați și tragerea dublă la răspundere contravențională a persoanei pentru comiterea contravenției. Or, conform art.9 alin.(2) al Codului contravențional, *„Nimeni nu poate fi supus de două ori răspunderii contravenționale pentru aceeași faptă.”*

Suplimentar, Legea nr.231/2010 cu privire la comerțul interior prevede expres autoritățile administrației publice centrale cu atribuții în domeniul comerțului și care la art.5 alin.(3) lit.e) stipulează că *„Agenția pentru Protecția Consumatorilor și Supravegherea Pieței efectuează controlul de stat privind respectarea normelor și regulilor de desfășurare a activităților de comerț, inclusiv prin efectuarea cumpărării de control.”*

Coroborând norma prenotată cu cea cuprinsă la art.408 al Codului contravențional, autoritatea competentă de constatare și examinare a cauzelor contravenționale este Agenția pentru Protecția Consumatorilor și Supravegherea Pieței.

Totodată, în lipsa unor argumente viabile în nota informativă, este dificil de a înțelege necesitatea acestor modificări de stabilire a atribuției de examinare a cauzelor contravenționale, nu doar de constatare și în competența Ministerului Afacerilor Interne.

Admiterea prin proiect a dispersării competențelor de examinare a cauzelor contravenționale enunțate prezintă un șir de riscuri și nu este de natură să contribuie la crearea unui mecanism mai eficient, precum și va face dificilă tragerea la răspundere a persoanelor vinovate de realizarea acțiunilor respective.

### Recomandări:

Excluderea pct.2 din proiect.

Or, redactarea pct.2 și stabilirea în competența Ministerului Afacerilor Interne a atribuției doar de constatare a contravențiilor instituite prin proiectul de lege și remiterea proceselor-verbale cu privire la

contravenție spre examinare Agenției pentru Protecția Consumatorilor și Supravegherea Pieței.

Redactarea normei astfel încât să se țină cont de normele legale existente prin care se reglementează activitatea și limitele de competență ale organelor abilitate cu dreptul de examinare a încălcărilor regulilor de comerț, pentru a nu admite competențe paralele și dublări de funcții.

**Factori de risc:**

- Atribuții paralele
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

**Riscuri de corupție:**

- Generale
- Legalizarea actelor de:
  - abuz de serviciu
  - depășire a atribuțiilor de serviciu

#### IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către un grup de deputați în Parlamentul Republicii Moldova și are drept scop interzicerea utilizarea/comercializarea farfuriilor, paharelor, tacâmurilor și bețișoarelor de unică folosință din plastic, cu excepția celor biodegradabile.

Proiectul respectă parțial rigorile de transparență impuse de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

În cadrul proiectului expertizat au fost identificați factori de risc manifestați prin atribuții paralele/atribuții care admit derogări și interpretări abuzive, privind atribuirea competenței de constatare și examinare a cauzelor contravenționale privind utilizarea/comercializarea farfuriilor, paharelor, tacâmurilor și bețișoarelor de unică folosință din plastic, în competența Ministerului Afacerilor Interne și Agenției pentru Protecția Consumatorilor și Supravegherea Pieței.

Prin urmare, proiectul necesită a fi revizuite prin prisma recomandării înaintate, întru excluderea factorilor și riscurilor de corupție identificați.

04.07.2018

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:  
Natalia CHEPTEA, Inspector principal

