

**CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE
AL REPUBLICII MOLDOVA**



**НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА**

Pr. 77/03.03.16
CEB, CAM, CJ, DJ

MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198
Tel. 24-36-41

Nr. 06/2-1283 din 25.03 2016

La nr.77 din 03 martie 2016

Parlamentul Republicii Moldova

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

Anexă:

Raportul de expertiză anticorupție – 3 (trei) file;

Anexa la raportul de expertiză anticorupție – 2 (două) file.

Director adjunct

Cristina ȚARNĂ



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

asupra nivelului coruptibilității proiectului

**de lege privind modificarea și completarea unor acte legislative
(Legea nr.231 din 23.09.2010 - completarea cu art.21 cu indice 2
și Codul contravențional - completarea art.273 cu un nou alineat
2 cu indice 1)**

I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

a. Autor al inițiativei legislative este un grup de deputați în Parlament, autor nemijlocit - deputați în Parlamentul RM, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 47(44) din Regulamentul Parlamentului.

b. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art. 72 din Constituție și art.art. 6-11, 35 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

c. Scopul promovării proiectului. Proiectul are drept scop interzicerea utilizării/comercializării pungilor de plastic de către unitățile comerciale care desfășoară comerțul cu amănuntul în vederea reducerii acestora. Totodată, prin proiect se propune ca utilizarea/comercializarea pungilor din plastic să fie sancționată cu amendă de la 100 la 150 de unități convenționale aplicată persoanei fizice, cu amendă de la 100 la 200 de unități convenționale sau cu amendă în mărimea valorii produsului respectiv, dar nu mai puțin de 200 de unități convenționale, aplicată persoanei juridice.

d. Suficiența argumentării. Argumentele invocate în nota informativă justifică promovarea proiectului.

Menționăm că la nivel european există 4 potențiale măsuri de descurajare a folosirii pungilor de plastic, cum ar fi: 1) promovarea simplelor campanii de conștientizare a consumatorilor asupra efectelor negative a pungilor de plastic asupra mediului înconjurător; 2) suprataxarea pungilor de plastic; 3) interzicerea definitivă a pungilor de plastic; 4) realizarea unui acord voluntar între autoritatea de mediu și producător.

În acest context, autorii proiectului optează pentru interzicerea utilizării și comercializării pungilor de plastic treptat: 1) pentru unitățile comerciale cu suprafață mare din 01.01.2017; 2) pentru unitățile comerciale cu suprafață medie și mică din 01.01.2018, 3) pentru unitățile comerciale ambulante, magazine, mobile, staționare provizorii din 01.01.2020.

Considerăm că prevederile proiectului sunt binevenite și pot fi susținute cu luarea în considerare a recomandărilor înaintate în compartimentul „Evaluarea în fond” al raportului de

expertiză anticorupție.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Implementarea proiectului presupune cheltuieli financiare în ceea ce privește informarea publicului prin promovarea campaniilor de conștientizare a consumatorilor asupra efectelor negative ale pungilor de plastic nedegradabile și interzicerea acestora la utilizarea și comercializarea de către unitățile comerciale și sancțiunile care vor fi aplicate persoanelor fizice și persoanelor juridice.

1.3 Analiza impactului de reglementare a proiectului

Prezentul proiect nu a fost supus analizei impactului de reglementare în conformitate cu prevederile Legii cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr.235/2006 și Hotărârii Guvernului cu privire la aprobarea Metodologiei de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare nr.1230/24.10.2006.

În acest context, atenționăm că este necesar ca proiectul de lege să fie supus analizei impactului de reglementare, pentru a se evalua cantitativ și calitativ impacturile majore (beneficii/costuri) a reducerii utilizării/comercializării pungilor de plastic de către unitățile comerciale care desfășoară comerțul cu amănuntul asupra societății și asupra protecției drepturilor întreprinzătorilor (agenții economici care produc sau distribuie pungile din plastic).

1.4 Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale, în lipsa unei justificări a interesului public

Prevederile proiectului promovează interesele societății manifestate prin interzicerea utilizării și comercializării pungilor de plastic, fapt ce va contribui la reducerea impactului negativ asupra mediului înconjurător. Totodată, atenționăm că odată cu promovarea prevederilor, măsurile alternative de a substitui pungile de plastic nedegradabile în favoarea pungilor, fie din plastic biodegradabil, fie din hârtie sau din stofă, poate să afecteze activitatea agenților economici care produc, distribuie sau/și comercializează pungile din plastic. Însă, interesele promovate în proiect nu sunt în detrimentul interesului public general.

2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție

Proiectul supus expertizei nu reglementează expres domenii anticorupție, motiv din care compatibilitatea acestuia cu standardele internaționale anticorupție nu este evaluată. Totodată, date fiind obiecțiile expuse în acest raport cu privire la neîntreinerea rigorilor de expertiză anticorupție, considerăm proiectul insuficient compatibil cu standardele naționale anticorupție.

Asigurarea transparenței în procesul decizional. Proiectul întrunește cerințele impuse de prevederile Legii privind transparența în procesul decizional nr.239-XVI din 13.11.2008. La momentul examinării, proiectul și nota informativă erau plasate pe pagina web oficială a Parlamentului: www.parlament.md.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigui

La art.I și II din proiect, prin utilizarea sintagmei „de către unitățile comerciale cu amănuntul”

În proiect este utilizată sintagma „de către unitățile comerciale cu amănuntul” care redă o ambiguitate semantică și nefuncțională. Prin urmare, Legea nr.231 din 23.09.2010 cu privire la comerțul interior și Hotărîrea Guvernului nr.931 din 08.12.2012 cu privire la desfășurarea comerțului cu amănuntul reglementează, atît formele principale ale comerțului (cu amănuntul, cu ridicata și servicii comerciale, inclusiv alimentația publică - art.7 din Legea menționată), cît și nomenclatorul unităților comerciale care desfășoară comerțul cu amănuntul, fapt ce stabilim că unitățile comerciale desfășoară comerțul cu amănuntul. Așadar, propunem autorului să reformuleze sintagma „de către unitățile comerciale cu amănuntul” întru utilizarea unei expresii funcționale.

Recomandarea: Se propune să fie substituită sintagma „de către unitățile comerciale cu amănuntul” cu sintagma „de către unitățile comerciale care desfășoară comerțul cu amănuntul”.

2. Conflicte ale normelor de drept

Nu sînt identificate conflicte ale normelor de drept, capabile să genereze coruptibilitate.

3. Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb

Nu sînt identificate norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb, capabile să genereze coruptibilitate.

4. Discreții excesive ale autorităților publice

La art.I din proiect, prin utilizarea sintagmei, „pungilor din plastic de unică folosință”

Considerăm că utilizarea sintagmei „pungi din plastic de unică folosință” va conferi incertitudine proiectului referitor la categoria pungilor din plastic care vor fi interzise la utilizarea/comercializarea acestora de către unitățile comerciale. În acest context, menționăm că legislația națională nu definește expres termenul de „pungă din plastic de unică folosință”, iar în literatura de specialitate din domeniu evidențiem: pungi de plastic de unică folosință și cu utilizări multiple. Luînd în considerare scopul proiectului - de a reduce utilizarea pungilor din plastic care poluează mediul, stabilim o neclaritate privitor la categoria pungilor din plastic de unică folosință, deoarece legislația națională nu stabilește criteriile de identificare a acestui tip de pungă din plastic. Astfel, pentru a oferi o claritate asupra categoriei pungilor din plastic la realizarea prevederilor proiectului, urmează să fie concretizat termenul de „pungă din plastic de unică folosință” întru evitarea creării oportunităților de aplicare discreționară a

prevederilor proiectului de către persoanele responsabile de luarea deciziilor.

Recomandarea: Propunem definirea expresă a termenului „pungi din plastic de unică folosință”, astfel încât să exprime clar categoria pungilor din plastic asupra cărora se vor aplica prevederile proiectului.

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

Nu sînt identificate cerințe excesive, care să depășească cadrul rezonabil pentru realizarea drepturilor sau obligațiilor subiecților vizați.

6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței

Textul proiectului nu necesită a fi evaluat prin prisma accesului la informație sau asigurării transparenței.

7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control

Implementarea prevederilor proiectului nu presupune aplicarea cărorva mecanisme suplimentare de control.

8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare

La art.II alin.(2) și (3) din proiect,

În proiect se propune modificarea Codului contravențional al Republicii Moldova la art.400 alin.(1) și art.408 alin.(1) cu completarea sintagmei „art.273 alin.(2)”. În acest sens, menționăm că de examinarea contravențiilor stipulate la art.273 alin.(2) al Codului contravențional vor fi responsabili atât Ministerul Afacerilor Interne, cît și Agenția pentru Protecția Consumatorilor, fapt ce creează incertitudine și contradicții legale referitor la organul abilitat de examinarea contravențiilor prin suprapunerea responsabilităților acestora. Potrivit art.9 din Codul contravențional, nimeni nu poate fi supus de două ori răspunderii contravenționale pentru una și aceeași faptă. Astfel, atribuirea ambelor autorități atribuții paralele și aceleași responsabilități va genera confuzii și discreții la aplicare.

Recomandarea: Recomandăm autorului să stabilească responsabilități clare asupra organului competent de examinarea contravențiilor stipulate la art.273 alin.(2) al Codului contravențional pentru a evita reglementarea atribuțiilor paralele.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, adoptat prin Hotărîrea Guvernului nr. 977 din 23.08.2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin ordinul directorului Centrului Național Anticorupție nr. 62 din 19.04.2013, de către


Galamaga Dorina
inspector al Direcției legislație și expertiză anticorupție
24 Martie 2016

*Prezentul raport este publicat pe pagina oficială a
Centrului Național Anticorupție - www.cna.md*

Anexa la raportul de expertiză anticorupție

asupra nivelului coruptibilității proiectului

de lege privind modificarea și completarea unor acte legislative (Legea nr.231 din 23.09.2010 - completarea cu art.21 cu indice 2 și Codul contravențional - completarea art.273 cu un nou alineat 2 cu indice 1)

Nr.	Norma	Factori de coruptibilitate și alte obiecții	Analiza	Recomandarea
1	La art.I și II din proiect, prin utilizarea sintagmei „de către unitățile comerciale cu amănuntul”	Formulări cu sens neclar sau echivoc (ambiguitate semantică)	În proiect este utilizată sintagma „de către unitățile comerciale cu amănuntul” care redă o ambiguitate semantică și nefuncțională. Prin urmare, Legea nr.231 din 23.09.2010 cu privire la comerțul interior și Hotărîrea Guvernului nr.931 din 08.12.2012 cu privire la desfășurarea comerțului cu amănuntul reglementează, atât formele principale ale comerțului (cu amănuntul, cu ridicata și servicii comerciale, inclusiv alimentația publică - art.7 din Legea menționată), cât și nomenclatorul unităților comerciale care desfășoară comerțul cu amănuntul, fapt ce stabilim că unitățile comerciale desfășoară comerțul cu amănuntul. Așadar, propunem autorului să reformuleze sintagma „de către unitățile comerciale cu amănuntul” întru utilizarea unei expresii funcționale.	Se propune să fie substituită sintagma „de către unitățile comerciale cu amănuntul” cu sintagma „de către unitățile comerciale care desfășoară comerțul cu amănuntul”.
2	La art.I din proiect, prin utilizarea sintagmei, „pungilor		Considerăm că utilizarea sintagmei „pungi din plastic de unică folosință” va conferi incertitudine	Propunem definirea expresă a termenului

	din plastic de unică folosință		<p>proiectului referitor la categoria pungilor din plastic care vor fi interzise la utilizarea/comercializarea acestora de către unitățile comerciale. În acest context, menționăm că legislația națională nu definește expres termenul de „pungă din plastic de unică folosință”, iar în literatura de specialitate din domeniu evidențiem: pungi de plastic de unică folosință și cu utilizări multiple. Luând în considerare scopul proiectului - de a reduce utilizarea pungilor din plastic care poluează mediul, stabilim o neclaritate privitor la categoria pungilor din plastic de unică folosință, deoarece legislația națională nu stabilește criteriile de identificare a acestui tip de pungă din plastic. Astfel, pentru a oferi o claritate asupra categoriei pungilor din plastic la realizarea prevederilor proiectului, urmează să fie concretizat termenul de „pungă din plastic de unică folosință” întru evitarea creării oportunităților de aplicare discreționară a prevederilor proiectului de către persoanele responsabile de luarea deciziilor.</p>	<p>„pungi din plastic de unică folosință”, astfel încât să exprime clar categoria pungilor din plastic asupra cărora se vor aplica prevederile proiectului.</p>
3	La art.II alin.(2) și (3) din proiect,	Lipsa responsabilității clare a persoanelor și autorităților	<p>În proiect se propune modificarea Codului contravențional al Republicii Moldova la art.400 alin.(1) și art.408 alin.(1) cu completarea sintagmei „art.273 alin.(2)”. În acest sens, menționăm că de examinarea contravențiilor stipulate la art.273 alin.(2) al Codului contravențional vor fi responsabili atât Ministerul Afacerilor Interne, cât și Agenția pentru Protecția Consumatorilor, fapt ce creează incertitudine și contradicții legale referitor la organul abilitat de examinarea contravențiilor prin suprapunerea responsabilităților acestora. Potrivit art.9 din Codul contravențional, nimeni nu</p>	<p>Recomandăm autorului să stabilească responsabilități clare asupra organului competent de examinarea contravențiilor stipulate la art.273 alin.(2) al Codului contravențional pentru a evita reglementarea atribuțiilor paralele.</p>

		<p>poate fi supus de două ori răspunderii contravenționale pentru una și aceeași faptă. Astfel, atribuirea ambelor autorități atribuții paralele și aceleași responsabilități va genera confuzii și discreții la aplicare.</p>	
--	--	--	--