



CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР  
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ  
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



PR. 170/28.05.18  
cy

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

Nr. 06/2-3430 din 13.06. 2018  
La nr. 170 din 28.05.2018

## Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Codul penal nr.985/2002, Codul contravențional nr.218/2008).

Anexa: 3 file.

Director

Bogdan ZUMBREANU

Ex.: V. Macovei  
Tel.: /022/ 257-424

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	1384
14	06 2018
Ora	



## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO18/5117 din 13.06.2018**

### **la proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Codul penal nr.985/2002, 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, iar autor nemijlocit este Deputați 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.6-11 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."

La momentul efectuării expertizei anticorupție, se constată că, anunțul privind organizarea consultărilor publice, textul proiectului și nota informativă la acesta au fost publicate pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova, cu respectarea termenului legal de 10 zile lucrătoare, fiind astfel asigurat dreptul persoanelor interesate de a se expune pe marginea proiectului dat.

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

Potrivit notei informative: *"Proiectul de lege este elaborat în scopul eficientizării administrării domeniului de emitere, acordare, acceptare și rambursare a valorii tichetelor de masă."*

La modul concret: *"Proiectul dat urmărește crearea cadrului legal orientat spre conformarea și respectarea de către operatori, angajatori, salariați și unitățile comerciale/de alimentație publică a prevederilor Legii nr. 166/2017 cu privire la tichetele de masă și HG nr. 227/2018 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de operare cu tichetele de masă."*

Astfel, prin proiectul dat se propune modificarea Codului penal al Republicii Moldova nr. 985/2002, și anume a art.237 alin.(1), ce prevede pedeapsă cu amendă pentru fabricarea în scopul punerii în circulație sau punerea în circulație a cardurilor sau a altor instrumente de plată false, care nu reprezintă semne bănești sau titluri de valoare, dar care confirmă, stabilesc sau acordă drepturi sau obligații patrimoniale. Astfel, după sintagma „punerea în circulație a cardurilor” se introduce sintagma „a tichetelor de masă”.

Totodată, proiectul prevede completarea Codului contravențional al Republicii Moldova nr. 218/2008, cu un nou articol 272<sup>1</sup> ce conține un șir de sancțiuni pentru „încălcarea legislației cu privire la tichetele de masă pe suport de hârtie și/sau electronic.

În urma analizei prevederilor din proiect evidențiem că acestea se regăsesc în textul notei informative. Astfel, constatăm că nota informativă corespunde proiectului.

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

Sanționarea de către legiuitor a acțiunilor de punere în circulație a tichetelor de masă de către persoanele care nu au această împuternicire, cât și acțiunilor de manipulare a frauduloasă a tichetelor de masă de către salariat, angajator sau o terță persoană, este în interesul statului.

Promovarea proiectului respectă interesul public care se manifestă prin stabilirea unui cadru legal, orientat spre conformarea și respectarea de către operatori, angajatori, salariați și unitățile comerciale/de alimentație publică a prevederilor Legii nr.166/2017 cu privire la tichetele de masă și hotărârea Guvernului nr.227/2018 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de operare cu tichetele de masă.

## 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."*

Nota informativă stabilește necesitatea și temeiul elaborării proiectului, prezintă argumentarea de rigoare, analizează principalele prevederi și evidențiază elementele noi aduse în legislația națională, în conformitate cu art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative.

Potrivit autorilor, ...*"La elaborarea documentului respectiv au fost luate în calcul principiile de aplicare corectă a legislației în vigoare, prudență și echidistanță, astfel asigurând toate părțile implicate cu reguli distincte și bine definite."*

### 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"*.

Potrivit notei informative: *"Implementarea prevederilor proiectului nu necesită cheltuieli financiare suplimentare de la bugetul de stat."*

## 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 conține reglementări ce se referă nemijlocit la activitatea agenților publici și/sau a entităților publice.

Din punct de vedere procedural, prevederile proiectului stabilesc competențe de constatare a contravențiilor pentru Ministerul Finanțelor, Serviciului Fiscal de Stat, Agenția pentru Protecția Consumatorilor și Inspectoratul de Stat al Muncii.

În textul proiectului au fost identificate deficiențe ce duc la dublare de competențe la constatarea contravențiilor pentru autoritățile enunțate supra. *Pentru detalii, a se vedea compartimentul III al prezentului Raport 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 -
<p><b>Art.II. Codul contravențional al Republicii Moldova, pct.2, 3 și 4</b></p> <p>2. La art.402 alin.(1) La articolul 402 alin. (1), după sintagma „art.266 alin.(I), (4) și (6),” se introduce sintagma „art.272<sup>1</sup> iar sintagma „Ministerului Finanțelor și de către Serviciul Fiscal de Stat” se substituie cu sintagma „Ministerului Finanțelor sau de către Serviciul Fiscal de Stat”.</p> <p>3. La articolul 408 alin. (1), după sintagma „art.98 alin.(2),” se introduce sintagma „art.272<sup>1</sup> alin. (12-17, 19-20),”.</p> <p>4. La articolul 409 alin. (1), după sintagma „56-61” se introduce sintagma „art.272<sup>1</sup> alin. (4)”.</p>
<p><b>Obiecții:</b></p> <p>La pct.2 din proiect, autorul atribuie în competența Ministerului Finanțelor și autorităților administrative din subordine(Serviciul Fiscal de Stat și Agenția Achiziții Publice) conform art.402 din Codul contravențional, constatarea contravențiilor prevăzute de art.272<sup>1</sup>.</p> <p>Totodată, pct.3 din proiect modifică și completează art.408 Cod contravențional al Republicii Moldova și atribuie competențe de constatare a contravențiilor de la art.271/1 și pentru Agenția pentru Protecția</p>

Consumatorilor și Supravegherea Pieței (*în continuare APCSP*), iar pct.4 din proiect - pentru Inspectoratul de Stat al Muncii (*în continuare ISM*) conform art.409 din Codul contravențional al Republicii Moldova.

Astfel, se atestă un conflict între norma de la pct.2 și normele de la pct.3 și 4 din proiect. Or, pct.2 acordă competențe Ministerului Finanțelor pentru toată dispoziția art.271/1, în timp ce pct.3 și pct.4, atribuie APCSP și ISM atribuții de constatare a contravențiilor de la art.271/1, doar în limita domeniului de competență și specificul de reglementare al sarcinilor autorităților respective.

Mai mult, prezența art.271/1 în textul normei de la pct.2 din proiect fără a se specifica în mod clar care componente de contravenții cad sub incidența atribuțiilor de constatare a Ministerului Finanțelor, dublează atribuțiile acestuia cu cele ale ISM și ale APCSP. Riscurile de corupție determinate de acordarea atribuțiilor paralele este în creștere atunci când în temeiul legii se admite dublarea competențelor iar pentru examinarea uneia și aceleiași componente contravenționale sunt responsabile mai multe entități publice. În ipoteza dată, persistă riscul ca, Ministerul Finanțelor să constate contravențiile de la art.271/1 în paralel cu ISM și APCSP, fapt care va majora presiunea administrativ-birocratică asupra mediului de afaceri care implementează legislația națională privind tichetele de masă, și care încercând să reducă această povară va recurge la practici corupționale manifestate prin corupere activă/pasivă.

#### **Recomandări:**

La pct.2. după cuvintele „art.272<sup>1</sup>” a se completa cu “alin.(1-3), alin.(5-11) și alin.18”.

#### **Factori de risc:**

- Concurența normelor de drept
- Atribuții paralele
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

#### **Riscuri de corupție:**

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - corupere activă
  - corupere pasivă

## **IV. Concluzia expertizei**

Proiectul este elaborat de către un grup de deputați în Parlamentul Republicii Moldova cu respectarea în mare parte a rigorilor privind transparența în procesul decizional.

Proiectul de lege este elaborat în scopul eficientizării administrării domeniului de emitere, acordare, acceptare și rambursare a valorii tichetelor de masă.

La modul concret: Proiectul dat urmărește crearea cadrului legal orientat spre conformarea și respectarea de către operatori, angajatori, salariați și unitățile comerciale/de alimentație publică a prevederilor Legii nr. 166/2017 cu privire la tichetele de masă și HG nr. 227/2018 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de operare cu tichetele de masă.

Promovarea proiectului este în interesul public.

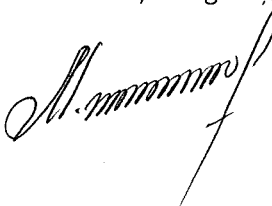
În proiect au fost identificate atribuții paralele în ceea ce privește competența de constatare a contravențiilor de către Ministerul Finanțelor și Agenția pentru Protecția Consumatorilor și Supravegherea Pieței și Inspectoratul de Stat al Muncii prevăzute la art.271/1 din Codul contravențional.

În vederea eliminării deficiențelor identificate și pentru acordarea unui plus valoare calității proiectului, promovarea ulterioară a acestuia necesită revizuirea prin prisma recomandărilor

Înaintate în prezentul Raport de expertiză anticorupție.

13.06.2018

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

 Vera MACOVEI, Inspector