

31 Martie 2016, nr. 677

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea cu privire la comerțul interior – art.21'2; Codul Contravențional al RM – art.273, 400, 408)

(înregistrat în Parlament cu numărul 77 din 03 Martie 2016)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea cu privire la comerțul interior – art.21'2; Codul Contravențional al RM – art.273, 400, 408)

Evaluarea generală

1. Autor al inițiativei legislative este un grup de deputați în Parlament, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.

2. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001. Art.35 al.(3) din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001 stabilește că actul legislativ de modificare sau completare are, de regulă, o forță juridică egală cu cea a actului ale cărui dispoziții le modifică sau le completează. În unele cazuri, actul de modificare sau completare poate avea o forță juridică superioară celei a actului modificat sau completat. Avînd în vedere că se propune modificarea unei legi organice considerăm că autorul a respectat rigorile legislative la stabilirea categoriei acului de modificare.

3. Scopul promovării proiectului. Potrivit autorului, scopul proiectului de lege expertizat este limitarea efectelor negative asupra mediului, mai ales în ceea ce privește producerea de deșeuri, de a încuraja prevenirea generării de deșeuri și o utilizare mai eficientă a resurselor, limitând, în același timp, efectele socioeconomice negative. Mai precis, propunerea vizează reducerea în Republica Moldova a utilizării de pungi din plastic de unica folosință.

Fundamentarea proiectului

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei este plasată pe site-ul Parlamentului.

Considerăm că în acest fel Parlamentul respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă Reieșind din prevederile art.7 din Legea privind transparența în procesul decizional nr. 239 din 13.11.2008, autoritățile publice sunt obligate, după caz, să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional.

Potrivit art. 49/1 din Regulamentul Parlamentului comisia permanentă sesizată în fond asigură consultarea publică a proiectelor de acte legislative și a propunerilor legislative cu părțile interesate prin organizarea de dezbateri și audieri publice, prin intermediul altor proceduri de consultare stabilite de legislația cu privire la transparența în procesul decizional. Comisia permanentă sesizată în fond stabilește procedura de consultare a proiectelor de acte legislative și a propunerilor legislative ținând cont de caracterul proiectului, de preocuparea părților interesate pentru subiectul abordat, de alte aspecte relevante. Totodată, aceasta dispune plasarea, conform legii, pe web-site-ul Parlamentului a sintezei recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, în scopul asigurării transparenței în procesul decizional.

Proiectul de lege a fost plasat pe site-ul Parlamentului. Toate persoanele interesate au avut posibilitatea să-și expună opinia vis-a-vis de acest proiect. Considerăm că, în acest fel, au fost respectate rigorile cooperării cu societatea civilă.

6. Suficiența argumentării. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei nu conține nici o argumentare viabilă pentru promovarea proiectului. În viziunea noastră, autorul a prezentat o descriere succintă generală cu privire la poluarea mediului înconjurător prin utilizarea irațională a pungilor de plastic, fără a face o argumentare concludentă și pertinentă în susținerea acestuia. Argumentarea proiectului este insuficientă în partea ce ține de condițiile ce au impus elaborarea proiectului, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, nivelul compatibilității proiectului cu legislația corelativă, fundamentarea economico-financiară etc.

Deși implementarea proiectului va necesita cheltuieli, nota informativă nu conține o fundamentare economico-financiară. Lipsește analiza impactului de reglementare care este obligatorie în condițiile în care prevederile proiectului vizează nemijlocit interesele persoanelor fizice și juridice care practică activitate de întreprinzător.

Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”. La fel, potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

În conformitate cu prevederile art.22 din Legea privind actele legislative, era necesar de efectuat o expertiză juridică pentru asigurarea concordanței proiectului cu normele Constituției, cu practica jurisdicției constituționale, precum și coordonarea lui cu legislația în vigoare.

Reieșind din importanța și consecințele acestui proiect de lege, acesta urma să fie transmis spre avizare instituțiilor publice de specialitate, societății civile pentru formularea recomandărilor, iar, în final, avizele, sinteza recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice și rezultatele expertizelor, trebuiau să fie anexate la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ, așa cum prevede art.23, alin.(2) lit.e) din Legea privind actele legislative.

7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Autorul nu face referire în nota informativă dacă prevederile acestuia corespund standardelor internaționale și nici nu aduce exemple din practica altor state referitor la domeniul reglementat de prezentul proiect de lege. Autorul, în nota informativă, se limitează doar la enunțuri declarative și descrierea simplistă a problemei ecologice existente în Republica Moldova, fără a face o argumentare și o sinteză bazată pe date statistice, cercetări etc. și nu face nici o referință la reglementările corespondente ale legislației comunitare (Directiva 94/62/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 decembrie 1994 privind ambalajele și deșeurile de ambalaje, Directiva 2004/12/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 februarie 2004 de modificare a Directivei 94/62/CE privind ambalajele și deșeurile din ambalaje, Directiva (UE) 2015/720 a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2015 de modificare a Directivei 94/62/CE în ceea ce privește reducerea consumului de pungi de transport din plastic subțire, Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 94/62/CE privind ambalajele și deșeurile de ambalaje în vederea reducerii consumului de pungi de transport din plastic subțiri 2014/C 214/08) și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză, cerință expres prevăzută de art.20 lit.c) și art.23 alin.(2) lit.d) din Legea privind actele legislative nr.780/2001.

8. Fundamentarea economico-financiară. Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în

cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”. Potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

Este de menționat că la implementarea propunerii legislative vor fi necesare cheltuieli financiare, în special, din partea agenților economici și a consumatorilor. Așadar, autorii urmau să efectueze o analiză economico-financiară a costurilor ce urmează a fi suportate și raportul costuri-beneficii obținute de la aplicarea prevederilor, modalitatea de înlocuire a pungilor din plastic de unica folosință cu alte produse etc. Simpla formulare că „Nu este o procedură complicată, dar are nevoie de puțină imaginație” nu poate sta la baza promovării unui proiect de lege care va avea consecințe financiare directe asupra societății.

9. Analiza impactului de reglementare a proiectului. Proiectul nu conține actul de analiză a impactului de reglementare, dar o astfel de analiză era necesară, întrucât aceasta 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, consumatorilor și ale statului.

Evaluarea de fond a coruptibilității

10. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, necorelate/contrare interesului public general.

11. Prejudiciii aduse prin aplicarea actului. Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia rezultă prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane, însă această prejudiciere tinde să respecte interesul public.

În legătură cu lipsa în nota informativă a unei analize economico-financiare a implementării proiectului de lege nu ne putem expune cu privire la cuantumul eventualelor prejudicii sau beneficii aduse întreprinzătorilor, consumatorilor, statului și nu în ultimul rând mediului înconjurător.

12. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile proiectului nu sînt concurente cu alte prevederi ale legislației.

13. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Formulările conținute în proiect sînt suficient de clare și concise, exprimările întrunind rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic, respectă regulile de ortografie și punctuație.

14. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul nu stabilește atribuții ale autorităților publice, nici proceduri administrative noi sau alte chestiuni vizînd activitatea acestora.

15. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art.I pct.1	(1) Se interzice	Potrivit prevederilor art.18 al.(3) al Legii privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001 în cazul în care proiectul de act legislativ cuprinde prevederi din legislația în vigoare, acestea, de regulă, nu se reproduc, dar se face trimitere la ele. În speță considerăm că autorul nu urma să indice doar numărul hotărîrii de Guvern fără indicarea denumirii acesteia, dar urma să facă trimitere la Nomenclatorul unităților comerciale care desfășoară comerț cu amănuntul aprobat prin Hotărîrea de Guvern nr. 931 din 08.12.2011 cu privire la desfășurarea comerțului cu amănuntul. La fel, considerăm că	Coruptibilitate Norme de trimitere Dezechilibru dintre încălcare și sancțiune Temeiuri neexhaustive pentru survenirea răspunderii Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	Revizuirea textului normei.

			<p>autorul urma să ofere o noțiune a termenului de „pungă din plastic de unica folosință” or, există mai multe tipuri de pungi care pot și nu trebuie să cadă sub incidența prevederilor în cauză: spre exemplu: pungile cu grosimea peretelui mai mare de 50 micrometri care pot fi refolosite sau pungile din plastic cu grosimea peretelui mai mică de 15 micrometri („pungi din plastic foarte subțiri”), utilizate ca ambalaje primare pentru produsele alimentare în vrac, atunci când utilizarea acestora este necesară din motive de igienă sau când utilizarea acestora contribuie la prevenirea risipei de alimente etc.</p>		
2	Art.II pct.1	... 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.	<p>La aplicarea legii contravenționale se ține cont de caracterul și de gradul prejudiciabil al contravenției, de persoana făptuitorului și de circumstanțele atenuante ori agravante. Orice pedeapsă trebuie să fie clară, iar formularea acesteia trebuie să fie precisă și indiscutabilă. Formularea propusă de autori a pedepsei aplicabilă persoanelor juridice nu se încadrează în cerințele unei sancțiuni previzibile, deoarece inițial autorul stabilește pentru persoanele juridice o amendă plafonată până la 200 de unități convenționale ca ulterior să stabilească că amenda nu trebuie să fie mai mică de 200 de unități convenționale. La fel autorul stabilește două modalități de sancționare a persoanei juridice sub formă de amendă, dar criteriile diferite de stabilire a acestora, fără a face o claritate a condițiilor, criteriilor, modului de alegere a unei pedepse sau al altei.</p>	<p>Coruptibilitate Lipsa sancțiunilor clare și proporționale pentru încălcarea prevederilor din proiect Dezechilibru dintre încălcare și sancțiune Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</p>	<p>Excluderea textului "sau cu amendă în mărimea valorii produsului respectiv, dar nu mai puțin de 200 de unități convenționale"</p>
3	Art.II pct.2 și pct.3	Art.400 al.(1), după sintagma art.272 se completează cu sintagma "art.273 al.(2/1)" Art.408 al.(1), după sintagma art.273 pct.1-4), 6)-13) se completează cu sintagma "art.273 al.(2/1)"	<p>Dublarea funcțiilor de constatare și sancționare. Se pune în sarcina a două instituții de control constatarea, examinarea și sancționarea a uneia și aceeași contravenții.</p>	<p>Coruptibilitate Atribuții paralele Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative</p>	<p>Se recomandă eliminarea dublării respective și identificarea unei singure opțiuni privind agentul constator al contravenției respective.</p>

Concluzii

Scopul proiectului de lege expertizat, potrivit autorilor, este limitarea efectelor negative asupra mediului, mai ales în ceea ce privește producerea de deșeuri, de a încuraja prevenirea generării de deșeuri și o utilizare mai eficientă a resurselor, limitând, în același timp, efectele socioeconomice negative. Mai precis, propunerea vizează reducerea, în Republica Moldova, a utilizării pungilor din plastic de unica folosință.

Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei nu conține nici o argumentare viabilă pentru promovarea proiectului. Autorii, se limitează doar la enunțuri declarative și descrierea simplistă a problemei ecologice existente în Republica Moldova, fără a face o argumentare și o sinteză bazată pe date statistice, cercetări etc. și nu face nici o referință la reglementările corespondente ale legislației comunitare (Directiva 94/62/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 decembrie 1994 privind ambalajele și deșeurile de ambalaje, Directiva 2004/12/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 februarie 2004 de modificare a Directivei 94/62/CE privind ambalajele și deșeurile din ambalaje, Directiva (UE) 2015/720 a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2015 de modificare a

Directivei 94/62/CE în ceea ce privește reducerea consumului de pungă de transport din plastic subțire, Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 94/62/CE privind ambalajele și deșeurile de ambalaje în vederea reducerii consumului de pungă de transport din plastic subțiri 2014/C 214/08) și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză, cerință expres prevăzută de art.20 lit.c) și art.23 alin.(2) lit.d) din Legea privind actele legislative nr.780/2001.

Este de menționat că la implementarea propunerii legislative vor fi necesare cheltuieli financiare, în special din partea agenților economici și a consumatorilor. Astfel, autorii urmau să efectueze o analiză economico-financiară a costurilor ce urmează a fi suportate și raportul costuri-beneficii obținute de la aplicarea prevederilor, modalitatea de înlocuire a pungilor din plastic de unica folosință cu alte produse etc. Simpla formulare că „nu este o procedură complicată, dar are nevoie de puțină imaginație” nu poate sta la baza promovării unui proiect de lege care va avea consecințe financiare directe asupra societății.

La fel, proiectul nu conține actul de analiză a impactului de reglementare, dar o astfel de analiză era necesară, întrucât aceasta 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, consumatorilor și ale statului.

Potrivit prevederilor art.18 al.(3) al Legii privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001 în cazul în care proiectul de act legislativ cuprinde prevederi din legislația în vigoare, acestea, de regulă, nu se reproduc, dar se face trimitere la ele. În speță, considerăm că autorul nu urma să indice doar numărul hotărârii de Guvern fără indicarea denumirii acesteia, dar trebuia să facă referință la Nomenclatorul unităților comerciale care desfășoară comerț cu amănuntul aprobat prin Hotărârea de Guvern nr. 931 din 08.12.2011 cu privire la desfășurarea comerțului cu amănuntul.

La fel, considerăm că autorul urma să ofere descifrarea noțiunii de „pungă din plastic de unica folosință” or, există mai multe tipuri de pungi care pot și nu trebuie să cadă sub incidența prevederilor în cauză: spre exemplu: pungile cu grosimea peretelui mai mare de 50 microni care pot fi refoșosite sau pungile din plastic cu grosimea peretelui mai mică de 15 microni („pungi din plastic foarte subțire”), utilizate ca ambalaje primare pentru produsele alimentare în vrac, atunci când utilizarea acestora este necesară din motive de igienă sau când utilizarea acestora contribuie la prevenirea risipei de alimente etc.

Modificările propuse la Codul contravențional nu se încadrează în cerințele unei sancțiuni clare și previzibile, deoarece autorul stabilește două modalități de sancționare a persoanei juridice sub formă de amendă, dar criteriile diferite de stabilire a acestora, fără a face o claritate a condițiilor, criteriilor, modului de aplicare a uneia sau alte sancțiuni. La fel, modificările propuse admit dublarea funcțiilor de control, deoarece constatarea, examinarea și sancționarea a unei și aceiași contravenții se pune în sarcina a două instituții de control.

Rezumând cele expuse, considerăm necesar de a elimina toate omisiunile și elementele de coruptibilitate identificate, cu luarea în considerare a obiecțiilor și recomandărilor formulate în prezentul raport de expertiză, or, în varianta propusă de autori, acest proiect de act normativ nu poate fi acceptat de Parlament. Din lipsa unor analize aprofundate, necesare determinării oportunității normelor din proiect, precum și în absența avizelor și expertizelor din partea autorităților publice centrale și locale, nu putem stabili dacă prezentul proiect de lege este sau nu contrar interesului public general.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției