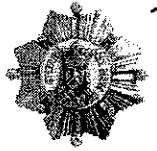




CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA



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. 06/2-445 din 22.01. 2020  
La nr. 06/2-8123 din 03.12.2019

**Ministerul Economiei  
și Infrastructurii**

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție asupra nivelului coruptibilității proiectului de lege pentru modificarea Legii nr. 231/2010 cu privire la comerțul interior (*număr unic 566/MEI/2019*).

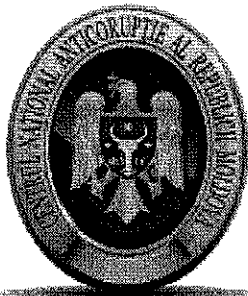
Anexă: potrivit textului – 4 (patru) file.

**Director**

**Ruslan FLOCEA**

Ex.: Creciun Ilie  
Tel.: 022 257 308

MINISTERUL ECONOMIEI ȘI INFRASTRUCTURII AL REPUBLICII MOLDOVA	
Nr. de intrare	<u>841</u>
Indexul	<u>"2A" 01</u> 20 <u>20</u>



## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO20/6278 din 22.01.2020**

### **la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.231/2010 cu privire la comerțul interior (se completează cu art.1/1, se modifică art.3, 4, 6, ș.a.)**

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 Guvernul, iar autor nemijlocit este Ministerul Economiei și Infrastructurii, 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 privind 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."

Autorul proiectului a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de lege, condiție prevăzută de art.9 al Legii nr. 239/2008 „(1) După inițierea procesului de elaborare a deciziei, autoritatea publică va plasa, în termen de cel mult 15 zile lucrătoare, anunțul respectiv pe pagina web oficială [...]”.

Proiectul înaintat spre expertizare și nota informativă aferentă acestuia au fost plasate pe pagina web a Ministerului Economiei și Infrastructurii: [www.mei.gov.md](http://www.mei.gov.md), fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul menționat pentru a putea prezenta sau expedia recomandări în privința proiectului.

Astfel, transparența decizională în procesul de elaborare a proiectului a fost asigurată.

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

Potrivit notei informative, „Aspectul principal de noutate al proiectului constă în aducerea prevederilor legale actuale în concordanță cu cadrul general de reglementare a mediului de afaceri și schimbarea situației actuale de digitizare a proceselor de notificare a activității de comerț prin instituirea resursei informaționale în domeniul comerțului, a monitorizării și evidenței notificărilor, precum și asigurării implementării soluției de ghișeu unic pe platforma SIA GEAP”.

„De menționat că proiectul nu conține revizuri conceptuale ale prevederilor existente, venind, în special, cu precizări și rectificări ale reglementărilor existente, în vederea excluderii ambiguităților, posibilității interpretărilor eronate și a normelor declarative”.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea Legii nr. 231/2010 cu privire la comerțul interior. În acest context, se propune completarea legii cu principiile de bază ale activității de comerț; noțiunile utilizate în lege sunt expuse într-o redacție nouă; se propune completare legii cu prevederi noi referitor la comercializarea surplusului de produse de către producătorii casnici; se propun prevederi noi și în privința comercializării produselor la preț redus; se completează lista activităților de comerț etc.

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

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

Potrivit datelor din nota informativă, prin proiect se urmărește atingerea următoarelor finalități:

- excluderea discrepanțelor normative depistate;
- ajustarea reglementărilor procedurale din Legea nr.231/2010 cu cele din Legea nr.160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător și nr. 235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător;
- stabilirea clară a temeiurilor de refuz pentru notificarea în comerț și a activităților autorităților privind operarea cu notificările în comerț, precum și procedura de recepționare, prelucrare și emitere



a înștiințării de recepționare;

- excluderea posibilităților de eschivare de la plata taxelor locale, inclusiv prin înglobarea în conținutul Legii a tipologiei unităților de comerț prin sistematizarea (codificarea) și suplinirea acestora;
- asigurarea reglementării prin lege a unor fenomene sociale existente de facto;
- înglobarea unor propuneri anterioare de modificare a Legii nr.231/2010 referitoare la comercializarea produselor/serviciilor la preț redus.

În pofida faptului că finalitățile urmărite corespund interesului public, în proiect au fost identificate prevederi ce constituie factori de risc. Astfel, proiectul conține o prevedere care se află în contradicție cu un alt act normativ; producătorii casnici sunt liberați de răspundere în raport cu consumatorii referitor la unele produse pe care le comercializează; de asemenea, proiectul conține inadvertențe de ordin redacțional, care urmează a fi corectate și îmbunătățite.

## 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”.*

Nota informativă descrie condițiile care au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite, redând în acest sens principalele prevederi, elementele noi, precum și modul de încorporare a proiectului în cadrul normativ în vigoare.

### 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”.*

În acord cu datele din nota informativă, inițiativa în cauză nu comportă cheltuieli pentru mediul de afaceri/business. Totodată, se menționează faptul că „*Din perspectiva bugetului de stat, cheltuielile sunt similare celor pentru realizarea ghișeului unic SIA GEAP în vederea implementării reformei regulatorii și asigurării continuității mentenanței sistemului, precum și operării de modificări, la necesitate”.*

### 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 se 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.”

Nota informativă conține actul de analiză a impactului de reglementare, care cuprinde informațiile corespunzătoare potrivit cerințelor legale.

În analiza respectivă sunt menționate aspectele pozitive ale implementării proiectului, cum ar fi stabilirea unei proceduri exhaustive și clare în vederea reglementării activităților autorităților privind operarea cu notificările în comerț și de recepționare, prelucrare și emitere a înștiințărilor de recepționare.

## **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, [...]”.*

În proiect au fost depistate unele inadvertențe de ordin redacțional, cum ar fi omisiunea individualizării unor norme prin numerotare, omisiunea de a utiliza o expresie de concretizare. De asemenea, a fost constatată utilizarea în proiect a expresiilor „activitate de comerț”, „activitate comercială” și „comerț” cu același sens. Respectiv, la compartimentul III din Raport sunt expuse normele concrete și recomandările relevante.

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

În textul proiectului a fost identificată o normă contradictorie în raport cu prevederile Codului de procedură civilă. Proiectul reglementează termenul în care se emite o hotărâre judecătorească necătând la faptul că Codul de procedură civilă deja reglementează aspectul dat. Analiza detaliată este expusă la compartimentul III din prezentul Raport.

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

Proiectul reglementează activitatea entităților publice, în special a autorităților publice locale.

În proiect a fost identificată o neclaritate privitoare la implicarea autorităților publice în situația apariției unui conflict dintre producătorul casnic și cumpărătorul produselor acestuia, deoarece proiectul consemnează că procurarea produselor de la producătorii casnici se va efectua pe riscul consumatorului. Aspectele detaliate sunt relevate la compartimentul III din prezentul Raport.

### 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. I pct. 13 din proiect (art. 12/1 alin. (11) din Legea nr. 231/2010)

„Art. I - Legea nr. 231/2010 cu privire la comerțul interior (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2016, nr.265-276, art. 571), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:

13. Se completează cu articolul 12/1 cu următorul cuprins:

(11) Procurarea produselor de la producătorii casnici se va efectua pe riscul consumatorului, cu excepția produselor supuse controlului sanitar-veterinar comercializate în piețe sau amplasamente”.

#### Obiecții:

Prin proiect se reglementează posibilitatea producătorilor casnici de a comercializa surplusul producției agricole de sezon, conservațiile pomi-legumicole preparate în condiții de casă, precum și producția din zootehnie în formă naturală, în masă vie și sacrificată, asigurând cerințele de inofensivitate fitosanitare sau sanitar-veterinare, după caz, la creșterea producției agricole și întreținerea animalelor.

Totodată, norma precitată prevede faptul că procurarea produselor de la producătorii casnici se va efectua pe riscul consumatorului. Urmare a analizei acestei prevederi, s-au identificat problematici la soluționarea eventualelor litigii/conflicte între consumator și producător, precum și care ar fi rolul autorităților publice care au în sarcina lor protecția drepturilor consumatorilor.

Norma analizată poate fi privită ca o măsură de eliberare a producătorilor casnici de răspundere juridică referitor la produselor pe care le comercializează. În aceste împrejurări, pe de o parte, poate fi limitată activitatea autorităților referitoare la protecția consumatorului, iar pe de altă parte poate fi încurajată neresponsabilitatea producătorilor casnici.

Într-o altă ordine de idei, din conținutul textului de lege, nu este clar cum se identifică producătorii casnici în cadrul piețelor sau altor unități comerciale în raport cu consumatorii. Or, în condițiile normei analizate,

consumatorul ar trebui informat preventiv despre faptul că își asumă riscul viciilor.

Prim urmare, implicațiile normei analizate sunt de natură să creeze ambiguități la implementare, iar subiecții vizați pot fi determinați la acțiuni arbitrare și abuzive.

Întru evitarea ambiguităților identificate, se recomandă excluderea normei analizate sau, după caz, se va complini proiectul cu norme care să excludă manifestările abuzive ale producătorului casnic, dar și ale autorităților publice responsabile de protecția consumatorului.

#### **Recomandări:**

Se recomandă excluderea alineatului (11) al art. 12/1 expus la art. I pct. 13 din proiect sau, după caz, se va complini proiectul cu norme care să excludă manifestările abuzive ale producătorului casnic, dar și ale autorităților publice responsabile de protecția consumatorului.

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

- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

#### **Riscuri de corupție:**

- Generale

- 2 -

#### **Art. I pct. 21 din proiect (art. 17/4 alin. (4) din Legea nr. 231/2010)**

*„Art. I - Legea nr. 231/2010 cu privire la comerțul interior (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2016, nr.265-276, art. 571), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:*

*21. Articolul 17/4 se completează cu alineatele (3), (4), (5) și (6) cu următorul cuprins:*

*(4) Hotărârea judecătorească privind suspendarea activității de întreprinzător se adoptă în termen de 5 zile lucrătoare și se execută în conformitate cu legislația”.*

#### **Obiecții:**

Problematica normei precitate constă în faptul că relația socială pe care o reglementează este deja reglementată de legislația procedurală civilă în vigoare.

Asfel, în acord cu prevederile art. 278/13 din Codul de procedură civilă, „*Instanța de judecată examinează cererea de suspendare sau retragere a actului permisiv ce vizează activitatea de întreprinzător în termen de 5 zile lucrătoare de la data acceptării acesteia. După ce examinează cererea în fond, instanța de judecată emite o hotărâre prin care o admite sau o respinge*”. În aceeași ordine de idei, potrivit art. 17/4 alin. (2) din Legea nr. 231/2010 cu privire la comerțul interior, „*Activitatea de comerț se suspendă (se limitează) prin suspendarea unui act permisiv/licență de către autoritatea abilitată, în condițiile prevăzute la art.17 din Legea nr.235-XVI din 20 iulie 2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător*”.

Conflictul este un impediment în aplicarea corectă a prevederilor legislative și creează premise pentru aplicarea normei „convenabile” într-o situație concretă, pentru alegerea subiectivă și abuzivă a normei aplicabile.

Prevederile art. 2 din Codul de procedură civilă admit faptul ca anumite norme de procedură să se regăsească în alte legi organice și în caz de coliziune se vor aplica reglementările legii adoptate ulterior. Însă norma propusă de autor este lacunară și ambiguă, creând astfel incertitudine în raporturile juridice procedurale. Unul dintre aspectele generatoare de incertitudine este faptul că în proiect se vizează „suspendarea activității de întreprinzător”, iar în Codul de procedură civilă „suspendare a actului permisiv”.

Pentru a evita discordanța identificată și eventualele neclarități, se recomandă excluderea prevederii sus citate, astfel încât aspectele de procedură să fie reglementate de către Codul de procedură civilă.

**Recomandări:**

Se recomandă, excluderea alineatului (4) al art. 17/1 expus la art. I pct. 21 din proiect.

**Factori de risc:**

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept

**Riscuri de corupție:**

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - abuz de serviciu
  - depășire a atribuțiilor de serviciu

- 3 -

**Obiecție generală asupra proiectului**

**Obiecții:**

În proiect au fost depistate unele inadvertențe de ordin redacțional, care urmează a fi corectate și îmbunătățite. În continuare prezentăm aspectele care urmează a fi revizuite de către autor, precum și recomandările de rigoare:

- la art. I pct. 17, pct. 22 nu sunt individualizate (numerotate) toate prevederile, în încest sens impunându-se crearea unor noi alineate;
- la art. I pct. 16 (art. 15 alin. (4/2) primul enunț) înainte de expresia „autorități publice locale” urmează să se includă textul „unități administrativ-teritoriale” și să fie ajustate gramatical prevederile pentru a concretiza sensul normei;
- la art. I pct. 2, dar și în cadrul celorlalte prevederi ale proiectului, urmează a fi asigurată unitatea terminologică în privința expresiilor „activitate de comerț”, „activitate comercială” și „comerț”.

Prin urmare, menționăm faptul că formulările lingvistice pot fi calificate ca factori ai coruptibilității în măsura în care acordă posibilități de aplicare a normei în interpretarea preferată, în dependență de interesul responsabililor de implementare și control al aplicării.

**Recomandări:**

Se recomandă, revizuirea prevederilor proiectului prin prisma asigurării respectării regulilor de redactare și a unității terminologice.

**Factori de risc:**

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

**Riscuri de corupție:**

- Generale



#### IV. Concluzia expertizei

Prin proiect se propune modificarea Legii nr. 231/2010 cu privire la comerțul interior. În acest context, se propune completarea legii cu principiile de bază ale activității de comerț; noțiunile utilizate în lege sunt expuse într-o redacție nouă; se propune completare legii cu prevederi noi referitor la comercializarea surplusului de produse de către producătorii casnici; se propun prevederi noi și în privința comercializării produselor la preț redus; se completează lista activităților de comerț etc.

În proiect au fost identificate prevederi ce constituie factori de risc, cum ar fi: lacună în drept, ambiguitatea procedurilor administrative, concurența normelor de drept etc. Astfel, proiectul conține o prevedere care se află în contradicție cu un alt act normativ; producătorii casnici sunt liberați de răspundere în raport cu consumatorii referitor la unele produse pe care le comercializează; de asemenea, proiectul conține inadvertențe de ordin redacțional, care urmează a fi corectate și îmbunătățite.

Prin urmare, autorul urmează să redacteze proiectul prin prisma aspectelor și recomandărilor expuse în prezentul Raport de expertiză anticorupție.

22.01.2020



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:  
*Ilie Creciun, Inspector principal*