



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



Pr. 22/CEB

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

Nr. 06/2-1208 din 20.02 2020
La nr. 22 din 04 februarie 2020

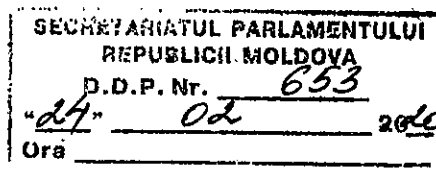
Parlamentul Republicii Moldova

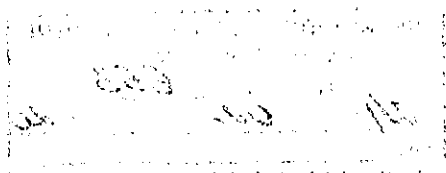
Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 4 file.

Director

Ruslan FLOCEA







RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO20/6336 din 20.02.2020

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

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 un deputat din Parlamentul Republicii Moldova, ceea ce corespunde art.102 din Constituție.

Categoria actului normativ propus este lege, ceea ce corespunde art.102 din Constituție, art.6-12 din Legea nr.100/2017 cu privire la 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."

Potrivit art.12 alin.(2) al legii, „Termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii va constitui cel puțin 10 zile lucrătoare de la data mediatizării anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei sau de la data mediatizării anunțului privind organizarea consultărilor publice.". Mai mult ca atât, art.11 alin.(2²) al aceleiași legi prevede că „Anunțul privind organizarea consultărilor publice și materialele aferente sunt făcute publice cu cel puțin 15 zile lucrătoare înainte de definitivarea proiectului de decizie".

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova la data de 04.02.2020, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului. Totodată, proiectul a fost remis spre efectuarea expertizei anticorupție la 06.02.2020, respectiv nu a fost asigurat termenul de 10 zile lucrătoare pentru recepționarea propunerilor și/sau obiecțiilor.

Astfel, în procesul de promovare a proiectului nu au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale prevăzute la art.11 alin.(2/2) și art.12 alin.(2) al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În cadrul notei informative autorul stabilește că: „Efectele juridice ulterioare aprobării proiectului de lege. Impactul poate fi caracterizat prin:

- facilitarea accesului producătorilor locali, în special a celor mici la rețeaua magazinelor din țară;
- balansarea puterii de negociere în relațiile contractuale dintre furnizorii și comercianții produselor alimentare;
- diminuarea taxelor de „intrare” în magazine, care va contribui și la micșorarea prețurilor de comercializare a produselor alimentare (aceasta va depinde firesc de reacția comercianților);
- sporirea consumului de alimente autohtone;
- modernizarea tehnologiilor producătorilor / procesatorilor locali;
- dezvoltarea economică a teritoriului țării prin menținerea /majorarea locurilor de muncă în cadrul întreprinderilor de producere [...]"

Astfel, deși în nota informativă nu se stabilește expres scopul proiectului, totuși din textul acestuia se constată că proiectul nu urmărește careva scopuri ascunse.

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

Normele proiectului promovează interesele consumatorilor finali prin asigurarea acestora cu produse calitative, precum și interesele producătorilor autohtoni în ceea ce privește plasarea produselor pe piața națională. Totodată, prin proiect se acordă o reglementare mai detaliată a relațiilor dintre furnizor și comerciantul produselor, prin asumarea unor responsabilități de către aceștia vis-a-vis de termenul de plată, returnarea produselor etc., ceea ce corespunde interesului public.

Totuși, din analiza unor prevederi s-au relevat riscuri ce pot afecta interesele furnizorilor și comercianților la stabilirea reducerilor comerciale în mărime de până la 10 % din prețul de vânzare. La fel, se conturează unele neclarități vis-a-vis de conceptul de „lanț alimentar scurt”. Prin urmare, se constată că promovarea proiectului este conformă interesului public, în măsura în care riscurile identificate vor fi excluse din proiect de către autor.

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 stabilește necesitatea și temeiul elaborării proiectului. La fel, în notă sunt analizate principalele prevederi, în conformitate cu cerințele statuate la art.30 al Legii nr.100/2017 privind actele normative.

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*”.

Reieșind din prevederile proiectului, se constată că implementarea acestuia nu presupune cheltuieli financiare suplimentare din bugetul de stat. În acest context, în nota informativă se stipulează „*Implementarea prevederilor acestui proiect nu necesită cheltuieli suplimentare de la bugetul de stat*”.

I.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.

Proiectul stabilește norme ce vor avea un impact direct asupra activității de comerț din Republica Moldova, fapt ce argumentează necesitatea supunerii normelor elaborate analizei impactului de reglementare.

Astfel, se constată că la momentul întocmirii raportului de expertiză anticorupție, prezentul proiect nu a fost supus analizei impactului de reglementare, în conformitate cu prevederile Legii nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător și a Hotărârii Guvernului nr.23/2019 cu privire la aprobarea Metodologiei de analiză a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative.

Circumstanța în cauză poate constitui o încălcare a principiilor de previzibilitate a reglementării activității de întreprinzător, de echitabilitate și proporționalitate în raporturile dintre stat și întreprinzător. Prin urmare, nota informativă urmează a fi completată cu actul de analiză a impactului de reglementare conform cerințelor legale.

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 *"textului 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 ansamblu, proiectul întrunește rigorile tehnicii legislative și ale limbajului juridic. Totuși, unele norme sunt formulate confuz, în special definiția acordată termenului de „lanț alimentar scurt” care este una generală din care nu pot fi destinse cu exactitate esența și specificul termenului. La aplicare aceste prevederi riscă să fie interpretate în mod preferențial, iar procedurile vis-a-vis de produsele ce se încadrează în conceptul de lanț alimentar scurt riscă să fie stabilite diferit, în dependență de interesele urmărite. Atenționăm că formulările ambigue permit interpretarea abuzivă a normei ceea ce constituie un factor de coruptibilitate.

Aspectele date sunt analizate în conținutul capitolului III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

Deși prevederile proiectului nu contravin actelor legislative în vigoare, totuși s-a constatat norme contradictorii în cuprinsul proiectului ce vizează stabilirea reducerilor comerciale între furnizor și comerciant (a se vedea prevederea de la Art.I pct.2 alin.(1) și (2) din proiect). Totodată, se atestă prezența unor norme de trimitere defectuoasă în ceea ce privește reglementarea cerințelor privind siguranța alimentară (a se vedea prevederea de la Art.I pct.2 alin.(13) din proiect).

Aspectele date sunt analizate detaliat în conținutul capitolului III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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

Proiectul nu reglementează activitatea agenților publici și a entităților publice, însă în mod tangențial prevederile se vor răsfrânge asupra activității autorităților administrației publice responsabile de constatarea și examinarea contravențiilor propuse de proiect, în special Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor, autoritățile administrative din subordinea Ministerului Finanțelor în sensul prevederilor de la art.402 din Codul contravențional nr.218/2008.

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>Art.I, pct.1 în raport cu Art.I pct.2 alin.(14) (Legea nr.231/2010) potrivit proiectului</p> <p>1. Articolul 3 se completează cu următoarele noțiuni: [...]</p> <p><u>lanț alimentar scurt</u> - lanț de aprovizionare cu produse alimentare produse și/sau procesate ce includ etapele procesului de producție a unui aliment începând de la producția primară, precum și depozitarea, transportul, distribuirea, <u>importul</u>, vânzarea și furnizarea acestora către consumatorul final - <u>toate efectuate pe teritoriul Republicii Moldova</u>.</p> <p><u>(14) Comerciantul este obligat să achiziționeze și să asigure expunerea pe raft a produselor alimentare provenite din lanțul alimentar scurt în proporție de cel puțin 50% din lungimea liniară a raftului comercial</u>. Lista produselor alimentare ce se încadrează în prezentele prevederi se aprobă de Guvern și se actualizează trimestrial, cu o consultare prealabilă cu Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului.</p>
<p>Obiecții:</p> <p>Din definiția acordată nu poate fi destins cu exactitate care produse alimentare vor fi apreciate ca fiind din parte al „lanțului alimentar scurt”. Mai exact, nu este clar ce presupune ca etapă a acestui lanț, etapa „importului”, din moment ce însuși definiția stabilește că toate trebuie să fie „efectuate pe teritoriul Republicii Moldova”. Astfel, definiția dată necesită a fi reglementată mai detaliat, în special trebuie revăzut cuvântul „importul” din cadrul definiției și de a specifica ce anume presupune importul. Importanța reglementării aspectului dat derivă din prevederile propuse la Art.I pct.2 alin.(14) care obligă comercianții să acorde o atenție sporită și condiții speciale de comercializare a produselor alimentare din lanțul alimentar scurt (ca fiind produse autohtone și întru susținerea producătorului autohton).</p> <p>În acest sens, nu este clar care bunuri vor putea fi importate de către producătorul autohton pentru a beneficia în același timp de garanțiile stabilite la Art.I pct.2 alin.(14) din proiect. Pentru a garanta justa și obiectiva aplicare a normelor propuse și pentru a se evita importul produselor din străinătate și doar ambalarea acestora pe teritoriul Republicii Moldova, dar fiind tratate ca produse autohtone, este necesară o analiză mai detaliată a cuvântului „import” din definiția sus-analizată.</p> <p>Lipsa unei reglementări exacte în ceea ce privește definirea conceptului de „lanț alimentar scurt” va periclita aplicarea imparțială și obiectivă a normelor de la Art.I pct.2 alin.(14) din proiect și va afecta interesele legale ale producătorilor autohtoni.</p> <p>Totodată, ambiguitatea expunerii și reglementării domeniilor sus-enunțate va genera imposibilitatea tragerii la răspundere a persoanelor vinovate de aplicarea vicioasă a prevederilor de la Art.I pct.2 alin.(14) din proiect și va admite expunerea unor produse de import în condiții inechitabile și similar produselor alimentare autohtone.</p>

Recomandări:

A se revedea definiția de „lanț alimentar scurt” analizându-se detaliat dacă termenul de „import” se încadrează în lanțul alimentar scurt.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Stimularea concurenței neloiale

Riscuri de corupție:

- Generale
- Legalizarea actelor de:
 - dare de mită
 - luare de mită

- 2 -

Art.I, pct.2 (Legea nr.231/2010) potrivit proiectului

2. Articolul 21/1 va avea următorul cuprins: „Articolul 21/1 Relația dintre furnizorul și comerciantul produselor alimentare

(1) Relațiile contractuale dintre furnizorul și comerciantul produselor alimentare se stabilesc prin contracte încheiate în scris, negociate în prealabil de către părți, cu respectarea legislației în vigoare. Clauzele prin care părțile își stabilesc interdicții, directe sau indirecte, de a cumpăra sau de a vinde produse/servicii de la sau către un terț sunt nule.

(2) Cu excepția perioadei acțiunilor/activităților de marketing și publicitate solicitate de furnizor, mărimea reducerilor comerciale oferite de către acesta comerciantului pentru vânzarea produselor alimentare nu poate depăși 10% din prețul de vânzare al furnizorului.

Obiecții:

Se atestă norme contradictorii în ceea ce privește impunerea unei limite la aplicarea reducerilor comerciale oferite de furnizor. Dacă la alineatul 1 autorul acordă libertatea deplină în ceea ce privește negocierea condițiilor de comercializare a produselor alimentare, apoi la alineatul 2 deja se impune restricții la reducerile aplicate între furnizori și comercianți. Astfel, se atestă prezența unor norme contradictorii între prevederile proiectului, care necesită o analiză detaliată pentru a nu afecta interesele furnizorilor, comercianților și a consumatorilor finali.

Totodată, atenționăm că este important să se garanteze libertatea contractuală pe piața comercială, iar impunerea unor limite din partea statului se aplică doar în cazuri de maximă necesitate, astfel ca să nu fie în detrimentul interesele consumatorilor finali și a economiei per ansamblu. În acest sens, atenționăm că potrivit art.1 alin.(3) din Legea nr.231/2010 cu privire la comerțul interior „Prezenta lege are în vedere realizarea următoarelor obiective: a) stimularea activității de comercializare a produselor și serviciilor; b) încurajarea liberei inițiative, asigurarea concurenței loiale și a circulației libere a produselor și serviciilor comerciale.”.

În cazul în care furnizorul va deține un lot mare de produse alimentare și nu le va putea realiza din cauza impunerii limitelor la reducerile aplicate (de până la 10%), oare în asemenea circumstanțe acesta nu riscă să rămână cu produsele alimentare nerealizate pe piața comercială datorită limitelor impuse. La fel, trebuie de analizat dacă normele propuse nu vor fi și în detrimentul consumatorului final, întrucât nici comerciantul la rândul său nu va putea aplica o reducere mai mare la produsele alimentare, de cât cea cu care a achiziționat de la furnizor.

În acest context, sugerăm autorului de a consulta normele elaborate în speță prevederile de la Art.I, pct.2 alin.(2) cu Consiliul Concurenței și Ministerul Economiei și Infrastructurii pentru a stabili o predictibilitate a normelor în cazul aplicării limitelor propuse și ca aceste prevederi să nu creeze impedimente pentru comerțul

interior.

Recomandări:

A se revedea prevederile propuse (în speță impunerea limitei la reducerile aplicate de până la 10%) prin prisma riscurilor menționate în analiză, precum și consultarea proiectului cu entitățile publice de resort: Consiliul Concurenței și Ministerul Economiei și Infrastructurii.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Prejudicierea intereselor contrar interesului public
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale
- Legalizarea actelor de:
 - dare de mită
 - luare de mită

- 3 -

Art.I, pct.2 alin.(13) (Legea nr.231/2010) potrivit proiectului

(13) Prin derogare de la prevederile alin.(11) și (12), în cazul în care un produs alimentar importat, produs, procesat, fabricat sau distribuit nu satisface cerințele privind siguranța alimentelor, furnizorul efectuează retragerea sau rechemarea produselor alimentare în conformitate cu prevederile art.16 alin.(1) din Legea nr.306/2018 privind siguranța alimentelor, cu informarea despre aceasta a organului de control abilitat.

Obiecții:

În textul normei de la alin.(13) se face trimitere în mod eronat la art.16 alin.(1) din Legea nr.306/2018, ca fiind norma ce reglementează condițiile în care furnizorul efectuează retragerea sau rechemarea produselor alimentare. De facto, citând art.16 alin.(1) din Legea nr.306/2018 „(1) Numai aditivii alimentari, enzimele și aromele înregistrate/incluse în listele naționale de aditivi alimentari, de enzime și de arome pot fi introduse pe piață și utilizate în produsele alimentare, inclusiv în alți aditivi alimentari, enzime alimentare sau arome alimentare, în condițiile prevăzute de aceste liste.” se atestă că acestea reglementează înregistrarea și importul aditivilor alimentari, al enzimelor și al aromelor și nu au nici o tangență cu normele propuse în proiect.

Prin urmare, pentru a acorda proiectului un sens unic și a evita interpretările eronate se recomandă evitarea trimiterilor defectuoase.

Recomandări:

A se revedea norma sus-citată și a se indica corect norma legală ce prevede procedura în care furnizorul efectuează retragerea sau rechemarea produselor alimentare.

Factori de risc:

- Norme de trimitere defectuoase

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul este o inițiativă legislativă a unui deputat din Parlamentul Republicii Moldova care are drept scop reglementarea detaliată a rapoartelor comerciale dintre furnizor și comerciantul produselor alimentare.

Analizând proiectul supus expertizei s-a constatat că autorul nu a respectat, în totalitate cerințele legale privind asigurarea transparenței în procesul decizional.

Proiectul necesită a fi supus analizei impactului de reglementare în condițiile Legii nr.235/2006. La fel, recomandăm consultarea proiectului cu entitățile publice de resort precum: Consiliul Concurenței și Ministerul Economiei și Infrastructurii, pentru a nu se prejudicia interesele agenților economici și a consumatorilor finali.

Totodată, în proiect au fost identificați unii factori și riscuri de corupție care se referă la formulări ambigui, prezența unor norme de trimitere defectuoase și contradictorii care pot afecta implementarea uniformă a normelor de drept.

Prin urmare, este necesară o evaluare a prevederilor proiectului prin prisma obiecțiilor și recomandărilor înaintate în prezentul raport de expertiză anticorupție.

20.02.2020

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Cristina DIACENCO, Inspector principal

