

Pr. 142/2023  
CEB



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. 06/2/9365 din 15.06.2023

La nr. 142 din 24.05.2023

### Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege cu privire la modificarea Legii cu privire la comerțul interior nr.231/2010 (art.21/15).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 3 (trei) file.

Director

Digitally signed by Rusu Julian  
Date: 2023.06.15 18:02:54 EEST  
Reason: MoldSign Signature  
Location: Moldova



Iulian RUSU

Ex: CURMEI Vadim, Tel. 022 257-308

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr. 1527		
"16"	06	2023
Ora		



## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO23/8798 din 15.06.2023**

### **la proiectul de lege cu privire la modificarea Legii cu privire la comerțul interior nr.231/2010 (art.21/15)**

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 Parlamentul Republicii Moldova, iar autor nemijlocit este un grup de 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. 6-12 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."*

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul la proiectul prenotat al părților interesate pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului.

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

În nota informativă se menționează că: „Prin proiectul de lege se propune instituirea măsurilor suplimentare de susținere pentru producătorii autohtoni și produsele autohtone fabricate în Moldova, în contextul în care se constată tot mai multe dificultăți în producerea și realizarea acestora atât din cauza situației globale, cât și locale”.

În acest sens, autorul menționează că prin proiectul de lege se propun următoarele:

- „1. Obligarea comerciantului să achiziționeze și să asigure expunerea pe raft a produselor alimentare autohtone provenite din lanțul alimentar scurt în proporție de cel puțin 50 procente din lungimea liniară a raftului comercial. Lista produselor alimentare ce se încadrează în prezentele prevederi, se aprobă de Guvern și se actualizează trimestrial, cu o consultare prealabilă cu Ministerul Agriculturii;
2. Obligarea comerciantului să publice pe pagina web varietatea produselor autohtone disponibile în rețeaua de distribuție în rubrica separată „Produs autohton - Fabricat în Moldova”;
3. Guvernul să elaboreze Strategia de dezvoltare a comerțului interior;
4. Guvernul să elaboreze un Program pentru stimularea și promovarea produsului autohton”.

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

Potrivit autorului prin proiect sunt promovate interesele producătorilor autohtoni prin crearea unor condiții mai facile pentru vânzarea produselor acestora.

Cu toate acestea, în nota informativă nu se menționează dacă proiectul este corelat cu politicile statului în domeniu.

Prin proiect se promovează interesul doar unei părți - a producătorului autohton (ceea ce nu se poate nega în privința derulării unor măsuri de susținere a activității acestora), însă, nu face referință dacă în redacția propusă nu va putea fi afectat interesul general al populației privind accesul la produse calitative, accesul continuu la astfel de produse în lanțurile comerciale, asigurarea unor prețuri echitabile cu asigurarea unei concurențe corecte pe piață.

Centrul nu neagă necesitatea instituirii unor măsuri de sprijin pentru producătorii autohtoni, doar menționează că interesul public va fi asigurat prin implementarea unor măsuri care să asigure interesul general al societății, măsurile urmează să fie proporționale pentru toată societatea și nu doar pentru o anumită categorie de populație.

Totodată, aceste măsuri urmează să fie analizate minuțios prin prisma unei abordări complexe a domeniului reglementat în raport cu politicile statului în domeniu.

În concluzie, proiectul urmează să fie sustenabil atât din punct de vedere social, cât și din punct de vedere financiar, iar examinarea și promovarea acestuia urmează să fie efectuată prin contrapunerea acestuia cu politicile statului în domeniu, prin examinarea de către autoritățile direct implicate în implementarea politicilor din domeniu și prin inițierea de discuții publice cu experți în domeniu pentru a asigura aprobarea unui proiect viabil și realizabil.

## 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”.

Una din condițiile importante ale etapei de elaborare este fundamentarea proiectului de act normativ, nota informativă întocmită în acest scop urmând să conțină informații exhaustive și cât mai detaliate despre condițiile ce au determinat elaborarea proiectului.

Nota informativă stabilește condițiile ce au impus elaborarea proiectului, evidențiază elementele noi și finalitățile urmărite prin promovarea proiectului.

Examinând conținutul notei informative a proiectului supus expertizei anticorupție se constată că aceasta întrunește condițiile menționate în art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

Cu toate acestea, din notă nu rezultă dacă urmare a implementării proiectului există unele eventuale riscuri negative pentru asigurarea implementării eficiente a politicilor statului aprobate deja la nivel național și cum se corelează prevederile proiectului cu acestea.

Totodată, în nota informativă nu se face referință la cadrul național în vigoare, or, acesta conține deja norme care să asigure unele măsuri de susținere a producătorului autohton la comercializarea produselor sale în rețelele de comerț naționale.

În concluzie, considerăm că nota informativă nu este una complexă care ar asigura că aceste măsuri sunt corelate cu politicile statului în domeniu.

Astfel, aceste măsuri urmează să fie analizate minuțios prin prisma unei abordări complexe a domeniului reglementat.

### 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 nota informativă se menționează că: „Pentru implementarea prezentei legi nu sunt necesare alocări suplimentare din bugetul de stat”.

### 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 și 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*”.

La fel, în conformitate cu prevederile art.3 alin.(3/3) din Codul fiscal „*La elaborarea proiectelor de acte legislative și normative din domeniul fiscal, care reglementează activitatea de întreprinzător, Guvernul întocmește actul de analiză a impactului de reglementare. În cazul inițiativelor legislative înaintate de către deputați, actul de analiză a impactului de reglementare va fi întocmit de Guvern în procesul de avizare, conform unei metodologii aprobate de acesta*”.

În acest sens, propunem autorului a anexa la nota informativă analiza impactului de reglementare la proiectul prenotat în care se vor identifica obiectivele, se vor identifica opțiunile și se vor analiza și compara opțiunile.

## **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, [...]*”.

Textul proiectului este expus în mare parte într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea nr.100/2017.

Totuși utilizarea termenilor „produs alimentar”, „lanț alimentar scurt” va permite o interpretare confuză a normelor cu riscul aplicării discreționare a acestora.

Analiza detaliată a acestor aspecte este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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

În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte normative în vigoare.

Totodată menționăm că deși în mod direct proiectul nu intră în conflict de norme cu alte prevederi

ale cadrului legal național, totuși, se impune ca acesta să fie corelat cu politicile din domeniu.

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

Proiectul reglementează activitatea entităților publice responsabile de implementarea prevederilor acestuia.

În proiect au fost atestate unele norme care instituie o ambiguitate administrativă în aplicarea uniformă a acestora, cu riscul comiterii manifestărilor de corupție prin interpretarea discreționară a sensului unor termeni.

Analiza detaliată a acestor norme este efectuată în 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 -

**Art.I, art.21/15 din Legea nr.231/2010 -**

Articolul 21/5 se completează cu următoarele alineate:

(9) 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 procente din lungimea liniară a raftului comercial. Lista produselor alimentare ce se încadrează în prezentele prevederi se aprobă de Guvern și se actualizează trimestrial, la recomandarea prealabilă a Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare

(10) Comerciantul este obligat să publice în internet pe pagina web varietatea produselor autohtone disponibile în rețeaua de distribuție în rubrică separată „Produs autohton - Fabricat în Moldova”

#### **Obiecții:**

Norma alin.(9) utilizează termenul „lanț alimentar scurt”, termen care nu are utilizat în textul legii, iar art.3 din lege nu redă semnificația acestuia.

În acest sens, există riscul interpretării defectuoase a sensului acestuia.

La fel, norma alin.(9) nu conferă claritate în privința asigurării expunerii pe raft a produselor autohtone, or se utilizează doar referință la „produse alimentare”.

În aceeași ordine de idei atragem atenția că autorul utilizează termenul „produs alimentar”, or prin aceasta nu se poate înțelege dacă în categoria produselor alimentare intră spre exemplu, fructele/legumele produse de producătorii naționali. Menționăm acest fapt deoarece prevederile Legii nr.231/2010 cu privire la comerțul interior utilizează în conținutul normelor termenul de „produse agroalimentare”.

În final, concluzionăm prin a menționa că utilizarea confuză a termenilor va crea posibilități pentru interpretări discreționare a sensului normelor cu riscuri inerente comiterii manifestărilor de corupție prin aplicarea eronată a normelor.	
<b>Recomandări:</b> Propunem autorului uniformizarea termenilor utilizați în proiect.	
<b>Factori de risc:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</li> <li>• Utilizarea neuniformă a termenilor</li> <li>• Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative</li> </ul>	<b>Riscuri de corupție:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Generale</li> </ul>

#### IV. Concluzia expertizei

În nota informativă se menționează că: „Prin proiectul de lege se propune instituirea măsurilor suplimentare de susținere pentru producătorii autohtoni și produsele autohtone fabricate în Moldova, în contextul în care se constată tot mai multe dificultăți în producerea și realizarea acestora atât din cauza situației globale, cât și locale”.

În acest sens, autorul menționează că prin proiectul de lege se propun următoarele:

1. *Obligarea comerciantului să achiziționeze și să asigure expunerea pe raft a produselor alimentare autohtone provenite din lanțul alimentar scurt în proporție de cel puțin 50 procente din lungimea liniară a raftului comercial. Lista produselor alimentare ce se încadrează în prezentele prevederi, se aprobă de Guvern și se actualizează trimestrial, cu o consultare prealabilă cu Ministerul Agriculturii;*
2. *Obligarea comerciantului să publice pe pagina web varietatea produselor autohtone disponibile în rețeaua de distribuție în rubrica separată „Produs autohton - Fabricat în Moldova”;*
3. *Guvernul să elaboreze Strategia de dezvoltare a comerțului interior;*
4. *Guvernul să elaboreze un Program pentru stimularea și promovarea produsului autohton”.*

În concluzie reiterăm ideea expusă în compartimentul I.4 Interesul public și interesele private promovate în proiect că Centrul nu neagă necesitatea instituirii unor măsuri de sprijin pentru producătorii autohtoni, însă menționează că interesul public va fi asigurat prin implementarea unor măsuri care să asigure interesul general al societății, măsurile urmează să fie proporționale pentru toată societatea și nu doar pentru o anumită categorie de populație. Totodată, aceste măsuri urmează să fie analizate minuțios prin prisma unei abordări complexe a domeniului reglementat în raport cu politicile statului în domeniu. Astfel, proiectul urmează să fie sustenabil atât din punct de vedere social, cât și din punct de vedere financiar, iar examinarea și promovarea acestuia urmează să fie efectuată prin contrapunerea acestuia cu politicile statului în domeniu, prin examinarea de către autoritățile direct implicate în implementarea politicilor din domeniu și prin inițierea de discuții publice cu experți în domeniu pentru a asigura aprobarea unui proiect viabil și realizabil.

15.06.2023

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Vadim CURMEI, Inspector principal

Digitally signed by Curmei Vadim  
Date: 2023.06.15 15:23:09 EEST  
Reason: MoldSign Signature  
Location: Moldova

