



**CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA**



**NATIONAL ANTICORRUPTION  
CENTRE OF THE REPUBLIC OF  
MOLDOVA**



Adresa: MD-2004, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198, mun. Chișinău, Republica Moldova  
tel. (+373) 22-25-72-94, email: secretariat@cna.md

Nr. 06/2/16277 din 25.09.2024

La nr. 13/1-2835 din 11.09.2024

**Ministerul Dezvoltării Economice și  
Digitalizării**

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind promovarea echității și a transparenței pentru întreprinderile utilizatoare de servicii de intermediere online (număr unic. 666/MDED/2024).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.

**Director**

Digitally signed by Pinzari Alexandr  
Date: 2024.09.25 14:03:43 EEST  
Reason: MoldSign Signature  
Location: Moldova

MOLDOVA EUROPEANĂ



**Alexandr PÎNZARI**



## RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO24/10004 din 25.09.2024

### **la proiectul de lege privind promovarea echității și a transparenței pentru întreprinderile utilizatoare de servicii de intermediere online (număr unic. 666/MDED/2024)**

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 RM, iar autor nemijlocit este Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării, 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 anticorupție a fost publicat pentru consultare publică pe pagina web oficială a Ministerului Dezvoltării Economice și Digitalizării, precum și pe portalul guvernamental [www. particip.gov.md](http://www.particip.gov.md), fiind asigurat accesul părților interesate la proiect pentru a putea

prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

De asemenea, autorul a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie. În consecință, se constată respectarea etapei esențiale a procesului de asigurare a transparenței procesului de elaborare a deciziilor statuată la art.8 lit.a) din Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Prin urmare, având în vedere că proiectul a fost plasat pe paginile web indicate supra, precum și apreciind termenele pentru consultări publice, transparența în procesul decizional a fost asigurată.

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

Potrivit notei de fundamentare, proiectul are drept scop *"[...] de a contribui la buna funcționare a pieței digitale prin stabilirea de norme menite să asigure faptul că relația dintre întreprinderile utilizatoare de servicii de intermediere online sau utilizatorii profesionali de site-uri cu furnizori de servicii de intermediere online beneficiază de un grad adecvat de transparență, echitate și măsuri reparatorii eficiente."*

Autorul a mai precizat că, *"Elaborarea proiectului de lege derivă din: 1) Prevederile Acordului de asociere între Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte, (Anexa XXVIII-B Norme aplicabile serviciilor de telecomunicații); 2) Planul Național de Acțiuni pentru Aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană pe Anii 2024-2027, Capitolul 10: Societate Informațională și Mass-media; 3) Planul de Acțiuni al Guvernului pentru anul 2024 (Compartimentul Economie și digitalizare, acțiunea 31)."*

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune aprobarea legii privind promovarea echității și a transparenței pentru întreprinderile utilizatoare de servicii de intermediere online.

Potrivit notei de fundamentare: *"Obiectivul central este promovarea echității și a transparenței pentru întreprinderile utilizatoare de servicii de intermediere online. Adoptarea proiectului de lege va crea o piață mai corectă și legitimă din perspectiva practicilor comerciale acceptate în desfășurarea activității economice în domeniul reglementat de Regulamentul P2B."*

*Prin urmare, armonizarea legislației naționale cu Regulamentul P2B urmează să ducă la atingerea următoarelor obiective:*

*Obiective general. 1.creșterea predictibilității în afacere pentru întreprinderile utilizatoare de platforme, care va duce la majorarea ratei de utilizare a acestora și implicit la beneficii reciproce manifestate prin: 2.creșterea numărului de utilizatori a platformelor și implicit a veniturilor acestora; 3.creșterea numărului de vânzări către consumatorii finali.*

*Obiective specifice. 1. minimizarea inechității – prin reducerea capacității platformelor de a-și impune poziția dominantă față de întreprinderile utilizatoare, care sunt în mare parte IMM, fiind sporită certitudinea în afaceri a acestora.2. sporirea transparenței - prin informarea corectă și punerea la dispoziție a politicilor platformei în relația cu utilizatorul;3. reducerea complexității proceselor de soluționare a disputelor - prin introducerea procedurilor interne de soluționare a disputelor și a medierii."*

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

Proiectul promovează interesul public privind armonizarea legislației la acquis-ului comunitar privind serviciile de intermediere online.

#### 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 de fundamentare care cuprinde:*

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a/al participanților la elaborarea proiectului actului normativ;*
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ;*
- c) obiectivele urmărite și soluțiile propuse;*
- d) analiza impactului de reglementare;*
- e) compatibilitatea proiectului actului normativ cu legislația UE;*
- f) avizarea și consultarea publică a proiectului actului normativ;*
- h) modul de încorporare a actului în cadrul normativ existent;*
- i) măsurile necesare pentru implementarea prevederilor proiectului actului normativ."*

Argumentele invocate de autor în nota de fundamentare justifică necesitatea elaborării proiectului, fiind întrunite cerințele art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

Totodată, în nota de fundamentare, autorul a descris impacturile corespunzătoare obiectului de reglementare a proiectului de hotărâre de Guvern supus expertizei anticorupție, și anume impactul asupra sectorului public, impactul financiar și argumentarea costurilor estimative, impactul asupra sectorului privat și impactul asupra datelor cu caracter personal.

##### I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.d) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota de fundamentare trebuie să conțină „*d) analiza impactului de reglementare*".

Potrivit notei de fundamentare: *"Adoptarea prezentului proiect va avea ca efect majorarea cheltuielilor bugetare din perspectiva noilor sarcini atribuite Consiliul Concurenței.*

*În acest sens, este necesară instituirea unei subdiviziuni noi cu statut de direcție, compusă din 5 unități (Șef direcție – 1; Controlor de stat principal – 2; Controlor de stat superior -1; Controlor de stat – 1).*

*Estimativ, în prealabil, s-a evaluat costul necesar pentru acoperirea fondului de salarizare pentru 1 lună – 131 867 lei și, respectiv, pentru 12 luni - 1 582 404 lei, din bugetul de stat. Cheltuielile inițiale pentru procurarea software și hardware vor constitui aproximativ 200 000 lei."*

Cu toate acestea, autorul nu a precizat disponibilitatea mijloacelor financiare necesare în bugetul de stat or va fi necesar alocarea mijloacelor financiare suplimentare urmare a atribuirii unor noi sarcini Consiliului Concurenței.

Astfel, odată ce proiectul expertizat va avea un impact bugetar, se atestă necesitatea efectuării unui studiu de impact financiar, stabilit în art. 16-17 din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014. Conform art. 17 din Legea nr. 181/2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, „(1) *Proiectele de acte normative cu impact financiar asupra*

*bugetelor se supun expertizei financiare în conformitate cu legislația ce reglementează modul de elaborare a actelor normative. (2) Pe parcursul anului bugetar în curs nu pot fi puse în aplicare decizii care conduc la reducerea veniturilor și/sau majorarea cheltuielilor bugetare, dacă impactul financiar al acestora nu este prevăzut în buget."*

Totodată, art. 10 din Legea nr. 181/2014 prevede expres că, „*Politica bugetar-fiscală și prognozele macrobugetare pe termen mediu, în baza cărora se fundamentează bugetele anuale, se elaborează în conformitate cu regulile bugetar-fiscale stabilite și se actualizează periodic pentru a asigura stabilitate macroeconomică și sustenabilitate finanțelor publice pe termen mediu și lung.*”

Prin urmare, pentru a asigura punerea în aplicare a deciziei care are un impact bugetar, se atestă necesitatea completării notei de fundamentare în conformitate cu art.30 lit.d) al Legii nr.100/2017. Or, în lipsa unei argumentări a impactului financiar pertinent, reglementările propuse nu vor avea finalitatea scontată a scopului propus de proiect.

### **I.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.**

Conform art.30 lit.d) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota de fundamentare trebuie să conțină *“d) analiza impactului de reglementare”*.

Potrivit pct.4 subpct.4.3. din anexa nr.1 la Lege, *„În funcție de obiectul de reglementare al proiectului actului normativ se descriu impacturile corespunzătoare, directe și indirecte, pe termen lung și scurt, ca schimbări față de situația fără adoptarea actului normativ propus, și se formulează concluzii. [...] Se descrie impactul asupra sectorului privat, după grupuri relevante, precum genuri de activități economice, mărimea afacerii, amplasamentul regional și alte caracteristici, sau se explică motivul de ce nu a fost analizat acest impact.*

*Se indică costurile de conformare, inclusiv cele administrative, impacturile asupra IMM-urilor, prin care se determină pe cât de disproporționat ar putea fi afectate diferite tipuri de IMM-uri, inclusiv în comparație cu întreprinderile mari, impacturile asupra concurenței, alte impacturi relevante.”*

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.”* Metodologia de analiză a impactului de reglementare a fost aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.574/2024.

Potrivit autorului: *“Din discuțiile cu potențialii furnizori de servicii de intermediere online locali nu au fost sesizate careva costuri de conformare esențiale care ar periclita activitatea acestora, iar întreprindere utilizatoare de servicii de intermediere online salută adoptarea de norme care aduc certitudine și un grad mai înalt de protecție în raport cu întreprinderi cu o poziție dominantă pe piață.”*

Prin urmare, proiectul a fost supus analizei impactului de reglementare în conformitate cu legislația. Autorul a prezentat în AIR beneficiile anticipate ale proiectului, estimarea consecințelor și evaluarea costurilor necesare pentru implementare, precum și impactul proiectului asupra sectorului privat.

## **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 mare parte, textul proiectului este expus 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.

Însă, unele norme din proiect conțin formulări ambigue și astfel vor permite interpretări abuzive la aplicare, nefiind respectate în așa mod rigorile de tehnică legislativă, ale limbajului juridic (analiza detaliată a factorilor de risc și riscuri de corupție identificați în acest sens este prezentată 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.

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

Proiectul conține reglementări ce se referă la activitatea Consiliului Concurenței, entitate publică desemnată calitate de autoritate competentă pentru asigurarea și respectarea prevederilor privind promovarea echității și a transparenței pentru întreprinderile utilizatoare de servicii de intermediere online.

### **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**

**Art.11 alin.(2) lit.b) și c) potrivit proiectului de lege**

Articolul 11 Sistemul intern de soluționare a reclamațiilor [...]

(2) Ca parte a sistemului lor intern de soluționare a reclamațiilor, furnizorii de servicii de intermediere online: [...]

b) tratează reclamațiile în mod rapid și eficace, ținând seama de importanța și de complexitatea problemei sesizate;

c) îi comunică reclamantului rezultatul procesului intern de soluționare a reclamațiilor, transmițându-i acestuia un răspuns personalizat și redactat într-un limbaj simplu și inteligibil.

**Obiecții:**

Analizând normele precitate, acestea conțin prevederi ce vor admite interpretări abuzive la aplicare referitor la faptele de natură să conducă la concluzia că nu sunt create premisele necesare pentru asigurarea unei proceduri corespunzătoare pentru sistemul intern de soluționare a reclamațiilor.

*Primo*, cu referire la norma propusă la art.11 alin.(2) lit.b), aceasta nu întrunește condițiile de claritate și precizie, motiv ce ar putea crea un șir de interpretări neclare. Expresia "în mod rapid și eficace" urmează a fi dezvoltată și concretizată, pentru a înțelege aplicarea corectă a acestei condiții.

Un alt aspect, norma propusă la art.11 alin.(2) lit.c) va crea confuzii la aplicare cu referire la termenul în care furnizorii de servicii de intermediere online comunică reclamantului rezultatul procesului intern de soluționare a reclamațiilor. Lipsa unor reglementări clare în această situație va genera precondiții pentru abuzuri și, în consecință, poate fi considerat coruptibil.

**Recomandări:**

La art.11 alin.(2) lit.b), textul propus necesită a fi revăzut, prin dezvoltarea modului de tratarea a reclamației.

La art.11 alin.(2) lit.c), în scopul respectării cu precizie și claritate a condițiilor impuse, precum și pentru a evita interpretări abuzive, se recomandă stabilirea unui termen concret în care furnizorii de servicii de intermediere online comunică reclamantului rezultatul procesului intern de soluționare a reclamațiilor.

**Factori de risc:**

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

**Riscuri de corupție:**

- Generale
- Legalizarea actelor de:
  - abuz de serviciu

## IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării și are drept scop de a contribui la buna funcționare a pieței digitale prin stabilirea de norme menite să asigure faptul că relația dintre întreprinderile utilizatoare de servicii de intermediere online sau utilizatorii profesionali de site-uri cu furnizori de servicii de intermediere online beneficiază de un grad adecvat de transparență, echitate și măsuri reparatorii eficace.

Prin proiect se propune aprobarea legii privind promovarea echității și a transparenței pentru întreprinderile utilizatoare de servicii de intermediere online.

Proiectul promovează interesul public privind armonizarea legislației la acquis-ului comunitar privind

serviciile de intermediere online.

Proiectul a fost supus analizei impactului de reglementare în conformitate cu legislația. Autorul a prezentat în AIR beneficiile anticipate ale proiectului, estimarea consecințelor și evaluarea costurilor necesare pentru implementare, precum și impactul proiectului asupra sectorului privat.

Însă, pentru a asigura punerea în aplicare a deciziei care are un impact bugetar, se atestă necesitatea completării notei de fundamentare în conformitate cu art.30 lit.d) al Legii nr.100/2017. Or, în lipsa unei argumentări a impactului financiar pertinent, reglementările propuse nu vor avea finalitatea scontată a scopului propus de proiect.

La fel, proiectul conține prevederi ce vor admite interpretări abuzive la aplicare referitor la faptele de natură să conducă la concluzia că nu sunt create premisele necesare pentru asigurarea unei proceduri corespunzătoare pentru sistemul intern de soluționare a reclamațiilor.

Prin urmare, proiectul de decizie conține factori de risc și riscuri de corupție, fiind recomandabil revizuirea acestuia prin prisma obiecțiilor și recomandărilor prezentate în prezentul raport de expertiză anticorupție.

25.09.2024

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:  
*Xenia VAMEȘ, Inspector principal*

Digitally signed by Vameș Xenia  
Date: 2024.09.25 13:47:07 EEST  
Reason: MoldSign Signature  
Location: Moldova

MOLDOVA EUROPEANĂ

