



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO17/4159 din 29.05.2017

la proiectul legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea nr.231/2010; Codul contravențional)

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.780-XV din 27 decembrie 2001 privind actele legislative, a Legii nr.1104-XV din 06 iunie 2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție, aprobate prin Ordinul nr.179 din 17 noiembrie 2016 a directorului Centrului Național Anticorupție.

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 Inițiativei legislative este Guvernul Republicii Moldova, autor nemijlocit Ministerul Economiei, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(1) 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.6-11 din Legea nr.780/2001 privind actele legislative.

I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului

Conform art.8 al Legii nr.239-XVI din 13 noiembrie 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 nr.239/2008, *"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.(2/2) al legii prenotate 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 și nota informativă a acestuia au fost plasate pe pagina web oficială a Ministerului Economiei la data de 24.03.2017, fiind asigurat accesul la proiectul prenotat al părților interesate și termenul legal pentru a putea prezenta recomandări pe marginea amendamentelor propuse.

Totodată, anunțul cu privire la inițierea elaborării proiectului de decizie nu se regăsește pe pagina web a Parlamentului, ceea ce constituie o abatere de la prevederile legale cu privire la transparența procesului de elaborare a deciziilor, statuate la art.8 lit.a) din Legea nr.239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional.

Prin urmare, având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina web oficială indicată supra, precum și apreciind termenele pentru consultări publice, transparența decizională a fost, în mare parte, asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Nota informativă a proiectului nu stabilește expres finalitatea scontată a acestuia. Totodată, analiza amendamentelor propuse denotă faptul că scopul proiectului este: *„reglementarea unui mecanism echilibrat de aplicare a modificărilor operate asupra prevederilor Legii nr.231 cu privire la comerțul interior și amânarea termenului aplicării unor amendamente ce vizează cota de raft destinată comercializării produselor autohtone”*.

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

Prevederile proiectului promovează 2 categorii de interese private, după cum urmează:

- 1) Interesele furnizorilor**, prin revizuirea cadrului normativ primar ce reglementează raporturile juridice între furnizor și comerciant și înlăturarea curențelor care admit interpretarea tendențioasă a normelor de către comercianți și săvârșirea abuzurilor de către aceștia în raport cu furnizorii, fapt care echilibrează părțile în drepturi și obligații și nu este contrar interesului public
- 2) Interesele comercianților** prin amânarea termenului aplicării unor amendamente ce vizează cota de raft destinată comercializării produselor autohtone, fapt care nu va permite implementarea reformelor inițiate anterior în domeniu, nerespectarea normelor stabilite privind cota de raft pentru produsele autohtone și eventual poate dezavantaja produsele autohtone și furnizorii acestor produse. În context se impune necesitatea revizuirii amendamentului și justificării oportunității și inerenței acestuia prin prisma unor argumente plauzibile.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă. În conformitate cu art.20 al Legii nr.780-XV din 27 decembrie 2001 privind actele legislative, proiectele de acte legislative sunt însoțite de *“nota informativă care include:*

a) condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;
b) principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;
c) referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.”

Autorul a evidențiat condițiile care au impus elaborarea și promovarea prevederilor proiectului („sfera de acțiune a normelor vizate a fost extinsă asupra tuturor produselor alimentare; [...] nemulțumiri în rândul comercianților”) și principalele prevederi ale proiectului (definirea noțiunii de „cost de achiziție a produselor”, plafonarea reducerilor comerciale (nu mai mult de 10 %), stabilirea termenilor diferiți de plată a facturilor, reglementarea mecanismului de retur al produselor alimentare; susținerea comercializării produselor alimentare autohtone).

Totodată, unele amendamente propuse, nu au fost justificate din punct de vedere al inerenței, oportunității operării acestora și respectării echilibrate a drepturilor tuturor subiecților vizați. În acest sens, se remarcă lipsa unei baze argumentative suficiente pentru justificarea amânării aplicării amendamentelor ce vizează cota de raft destinată comercializării produselor autohtone. Deasemenea, se remarcă referințele sumare ale autorului la practica altor state consultată în procesul elaborării proiectului („Ca rezultat, prin prisma legislației altor state, se consideră oportun plafonarea reducerilor comerciale”). Carențele evidențiate supra denotă întrunirea parțială a exigențelor de tehnică legislativă stabilite de prevederile art.20 al Legii nr.780-XV din 27 decembrie 2001 privind actele legislative și necesitatea completării spectrului de argumente expus și justificării amendamentelor propuse.

1.5.2. Argumentarea economico-financiară. Conform art.20 lit.d) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină *”e) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”*.

Implementarea prevederilor proiectului nu necesită cheltuieli financiare suplimentare.

1.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare. Potrivit art.20 lit.e) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină *”e) actul de analiză a impactului de reglementare, în cazul în care actul legislativ reglementează activitatea de întreprinzător. Analiza impactului de reglementare 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 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.”* Metodologia de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare, potrivit art.21 alin.(2) al aceleiași legi, a fost aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.1230/2006.

Autorul a elaborat analiza impactului de reglementare a proiectului asupra activității de

antreprenoriat în conformitate cu prevederile Hotărîrii Guvernului nr.1230 din 24 octombrie 2006 cu privire la aprobarea Metodologiei de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare. Analiza impactului de reglementare a fost înaintată pentru examinare grupului de lucru al Comisiei de Stat pentru Reglementarea Activității de Întreprinzător.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.19 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative *"textul proiectului de act legislativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*

c) se utilizează termeni adecvați [...] și de o largă circulație; [...]

e) terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative și în reglementările legislației comunitare; se va utiliza unul și același termen dacă este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia; [...]

g) se evită folosirea [...] cuvintelor și expresiilor [...] neutilizabile și/sau cu sens ambiguu;

h) se evită tautologiile juridice; [...]"

Conținutul proiectului operează cu formulări ambigue care atribuie caracter incert amendamentelor propuse („din motive obiective”, „se consideră sau sunt motive să se creadă”). Circumstanța în cauză poate determina interpretarea tendențioasă a normelor de către comercianți, furnizori și agenții publici responsabili de supravegherea și controlul activității acestora și riscuri de corupție aferente proceselor reglementate (favorizarea includerii unor anumite produse în lista produselor cu un termen special de plată de pînă la 60 de zile calendaristice; aprecierea arbitrară a oportunității și inerenței retragerii unui produs alimentar de pe piață; etc.). Aspectele în cauză sunt analizate minuțios în conținutul compartimentului III, pct.1-2 al prezentului raport de expertiză anticorupție.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

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

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

Amendamentele propuse reglementează preponderent raporturile juridice contractuale stabilite între furnizori și comercianții de produse alimentare. Totodată, acestea vor constitui principii de apreciere a legalității acțiunilor subiecților în cauză de către autoritățile de control și supraveghere a pieței pentru produsele în cauză. Prin urmare, în mod indirect, proiectul stabilește și norme de reglementare a activității entităților publice și agenților publici ce activează în cadrul acestora. Analiza prevederilor propuse denotă faptul că acestea conțin anumite carențe ce pot submina eficiența activităților de control și riscuri de corupție aferente proceselor reglementate. Toate aspectele evidențiate supra au fost analizate minuțios în conținutul secțiunii 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.	<p>Art.1, pct.2</p> <p>Art.1. - Legea nr.231 din 23 septembrie 2010 cu privire la comerțul interior, se modifică și se completează după cum urmează:</p> <p>2. Art.21¹, va avea următorul conținut:</p> <p>„Articolul 21¹. Relația dintre furnizorul și comerciantul produselor alimentare</p> <p>[...] (10) Conform unei liste <u>aprobată de Guvern se stabilește un termen special de plată de pînă la 60 de zile calendaristice pentru produsele alimentare al căror rulaj depășește 30 de zile calendaristice și care din motive obiective nu pot fi achitate în termen de pînă la 30 de zile calendaristice.</u></p> <p>Obiecții:</p> <p>Prim-plan evidențiem că prevederile proiectului nu stabilesc termenul de aprobare a listei de produse prenotate, fapt care poate determina interpretarea discreționară a aspectelor date de către autoritățile responsabile și tergiversarea, inclusiv tendențioasă a procesului de elaborare și aprobare a listei de produse.</p> <p>Totodată, redacția propusă operează cu o formulă ambiguă care atribuie caracter incert normei - „<u>din motive obiective nu pot fi achitate în termen de pînă la 30 de zile calendaristice</u>”. Sintagma în speță va determina interpretarea subiectivă a temeiniciei motivului, atât la etapa elaborării a listei primare de produse, cît și ulterior în cadrul unor eventuale procese de modificare și completare a acestora. În context sunt create precondiții pentru favorizarea includerii unor anumite produse în listă.</p> <p>Lipsa unor criterii/principii clare, prestabilite de cadrul normativ primar, ce guvernează procesul de includere în listă poate determina exercitarea tendențioasă a atribuțiilor funcționale de către agenții publici responsabili și includerea tendențioasă/arbitrară a produselor în lista în cauză. Circumstanța în cauză poate favoriza săvîrșirea de către agentul public responsabil a acțiunilor de pretindere, acceptare sau primire, de bunuri, servicii, privilegii sau avantaje sub orice formă, ce nu i se cuvin, sau acceptarea ofertei ori promisiunii acestora pentru includerea/neincluderea, în mod nejustificat, a produsului în listă.</p> <p>Acțiunile date pot fi realizate inclusiv de către persoanele care au influență/sustin că au influență asupra agentului public responsabil de elaborarea/modificarea/completarea listei, pentru a-l face/influența să includă/nu, în mod nejustificat, produsul în listă.</p> <p>Subsecvent, circumstanța în cauză poate tenta operatorul economic de a recurge la metode corupte pentru a-și asigura valorificarea drepturilor și/sau îndeplinirii obligațiilor sale și a include anumite produse în mod nejustificat în listă/a le exclude.</p> <p>În cele din urmă, accentuăm faptul că sintagma în speță va complica examinarea ulterioară a acțiunilor agentului public, or aceasta într-o oarecare măsură atribuie caracter legal deciziilor agentului public, or norma admite interpretarea temeiniciei motivului invocat de către acesta.</p>
	<p>Recomandarea:</p> <p>Stabilirea termenului de elaborare și aprobare a listei produselor cu un termen special de plată de pînă la 60 de zile calendaristice, excluderea sintagmei „din motive obiective” și reglementarea motivelor ce pot fi invocate în acest sens.</p>

<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor • Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive • Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Încurajarea sau facilitarea actelor: <ul style="list-style-type: none"> • corupere pasivă • corupere activă • trafic de influență • conflict de interese și/sau favoritism • influențare necorespunzătoare • Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> • abuz de serviciu • depășire a atribuțiilor de serviciu
<p>2. Art.1, pct.2</p> <p>Art.1. - Legea nr.231 din 23 septembrie 2010 cu privire la comerțul interior, se modifică și se completează după cum urmează:</p> <p>2. Art.21¹, va avea următorul conținut:</p> <p>„Articolul 21¹. Relația dintre furnizorul și comerciantul produselor alimentare [...] (14) Prin derogare de la prevederile alin.(13), în cazul în care <u>se consideră sau sunt motive să se creadă</u> că 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.113 din 18.05.2012 [...].</p> <p>Obiecții:</p> <p>Sintagma „<i>se consideră sau sunt motive să se creadă</i>” atribue caracter discreționar normei, stabilind precondiții pentru interpretarea subiectivă a acesteia atât de către subiecții relațiilor juridice în speță (furnizorul și comerciantul produselor alimentare), cât și de agentul public responsabil de controlul și aprecierea legalității acțiunilor acestora. În acest sens se remarcă faptul că potrivit normelor de tehnică legislativă conținutul proiectului de act normativ se expune în limbă simplă, clară și concisă, pentru a exclude orice echivoc și se evită folosirea cuvintelor și expresiilor cu sens ambiguu.</p> <p>Formula în cauză, atribuie furnizorului prerogativa de a decide în mod unilateral dacă consideră/are motive să creadă că produsul nu satisface cerințele privind siguranța alimentelor.</p> <p>Totodată, aspectul dat poate încuraja anumite abuzuri din partea agenților publici responsabili de control/supraveghere a pieței și conformității produselor, manifestându-se prin pretindere, acceptare sau primire, de bunuri, servicii, privilegii sau avantaje sub orice formă, ce nu i se cuvin, sau acceptarea ofertei ori promisiunii acestora pentru pentru aprecierea acțiunii persoanei supuse controlului într-un anumit mod favorabil acestuia.</p> <p>Concomitent, circumstanța în speță poate tenta persoana supusă controlului de a recurge la metode corupte pentru a determina agentul public de a califica ca fiind legale acțiunile acesteia privind aprecierea conformității produsului cu cerințele privind siguranța alimentelor și neretragerea produsului de pe piață.</p> <p>În cele din urmă, redacția propusă poate periclita investigarea acțiunilor agenților publici implicați și a operatorilor economici vizați, aprecierea legalității acestora și atragerea la răspundere a acestora pentru săvârșirea unor eventuale abuzuri/depășiri.</p> <p>Recomandarea:</p> <p>Excluderea sintagmei „<i>se consideră sau sunt motive să se creadă</i>” din conținutul normei.</p>	<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive • Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive <p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Încurajarea sau facilitarea actelor: <ul style="list-style-type: none"> • corupere pasivă • corupere activă • trafic de influență

		<p>conflict de interese și/sau favoritism influențare necorespunzătoare</p> <ul style="list-style-type: none">• Legalizarea actelor de: abuz de serviciu depășire a atribuțiilor de serviciu neglijența în serviciu
--	--	---

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost inițiat, în mare parte, cu respectarea rigorilor de transparență decizională stabilite de cadrul normativ pertinent, însă nota informativă nu conține argumente suficiente pentru justificarea amendamentelor propuse.

Conținutul proiectului operează cu formulări ambigui care atribuie caracter incert amendamentelor propuse și poate determina interpretarea tendențioasă a normelor de către comercianți, furnizori și agenții publici responsabili de supravegherea și controlul activității acestora și riscuri de corupție aferente proceselor reglementate (favorizarea includerii unor anumite produse în lista produselor cu un termen special de plată de până la 60 de zile calendaristice; aprecierea arbitrară a oportunității și inerenței retragerii unui produs alimentar de pe piață; etc.).

Prin urmare, se recomandă autorului revizuirea oportunității adoptării amendamentelor propuse ținând cont de multiplele riscuri aferente evidențiate supra.

29 mai 2017



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Cristina Chistol, inspector superior