



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

asupra nivelului coruptibilității proiectului

de hotărîre a Guvernului pentru aprobarea Reglementării tehnice

privind echipamentul individual de protecție

I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

a. Autor al proiectului de act normativ este Ministerul Afacerilor Interne.

b. Categoria actului normativ propus este hotărîre a Guvernului, ceea ce corespunde art. 102 din Constituție, art. 10 din Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale nr. 317-XV din 18.07.2003.

c. Scopul promovării proiectului. Proiectul de act normativ este elaborat întru implementarea prevederilor Capitolului III, art.173 al Planului național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană în perioada 2014-2016, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.808 din 01 octombrie 2014.

Scopul proiectului constă în asigurarea unui nivel înalt de protecție a sănătății și a siguranței consumatorilor, precum și a funcționării corecte a pieței interne.

d. Suficiența argumentării. Deși proiectul prenotat este justificat din punct de vedere al temeiului legal, totuși, unele compartimente sunt insuficient reglementate. Referitor la deficiențele identificate ne vom expune în capitolul II al raportului de expertiză anticorupție. Se recomandă autorului să analizeze suplimentar proiectul, prin prisma obiecțiilor invocate, pentru a asigura un nivel înalt de protecție a intereselor publice, precum sănătatea, siguranța, protecția consumatorului și protecția mediului.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Implementarea proiectului nu presupune cheltuieli financiare suplimentare.

1.3 Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale, în lipsa unei justificări a interesului public

Prevederile proiectului promovează interesele, pe de o parte, ale organismelor de evaluare a conformității, iar pe de altă parte, interesele consumatorilor în procesul de exploatare a echipamentului individual de protecție. Reieșind din faptul că unele compartimente ale proiectului conțin riscuri de corupție, în special, la sistemul de control al calității marcajului european de conformitate și la sistemul de asigurare a calității marcajului european de conformitate a producției, există riscul prejudicierii intereselor consumatorilor.

2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție

Proiectul supus expertizei nu reglementează expres domeniul anticorupție, motiv din care compatibilitatea acestuia cu standardele internaționale anticorupție nu este evaluată. Totodată, date fiind obiecțiile expuse în acest raport cu privire la neîntrunirea rigorilor de expertiză anticorupție, considerăm proiectul insuficient compatibil cu standardele naționale anticorupție.

Asigurarea transparenței în procesul decizional. La momentul efectuării expertizei anticorupție, proiectul a fost regăsit pe pagina web a autorului conform prevederilor Legii privind transparența în procesul decizional nr. 239-XVI din 13.11.2008.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigue

La pct.4 din proiect „Prezenta Reglementare tehnică se aplică EIP așa cum sunt definite în pct.6 alin.a)”.

Norma dată nu reglementează expres domeniul de aplicare a Reglementării tehnice privind echipamentul individual de protecție (în continuare – EIP). De asemenea, trimiterea din proiect nu corespunde cerințelor tehnicii legislative.

Recomandarea: Se recomandă autorului de a reglementa expres domeniul de aplicare a proiectului și de a substitui sintagma „alin.a)” cu sintagma „lit.a)”. Această obiecție este valabilă și la pct.5 subct.2) și pct.8 din proiect.

La pct.14 din proiect „Lista standardelor moldovene care adoptă standardele europene armonizate...”.

Sintagma „standardelor moldovene” nu corespunde limbajului normativ utilizat în legislație. Norma trebuie să fie expusă corect din punct de vedere gramatical și să fie înțeleasă ușor de orice subiect interesat.

Recomandarea: Se recomandă autorului de a substitui cuvântul „moldovene” cu cuvântul „naționale”.

La pct.16 din proiect „În cazul în care una sau mai multe dintre reglementările tehnice pentru EIP prevăzute la pct.23 permit producătorului, într-o perioadă de tranziție, să aleagă reglementările tehnice pe care le aplică...”.

Trimiterea la prevederile pct.23 este confuză, deoarece normele nu reglementează careva prevederi tehnice pentru EIP. Punctul dat face referire la Declarația de conformitate a modelului EIP. Este necesar ca trimiterea să fie corespunzătoare conținutului normei. În caz contrar, există riscul interpretării eronate a prevederii, ceea ce ar prejudicia interesul producătorului care este obligat să respecte cerințele date.

Recomandarea: Se recomandă autorului de a exclude confuzia dată, prin expunerea corectă a trimiterii.

La pct.17 din proiect „În cazul în care autoritatea de supraveghere a pieței prevăzută la Capitolul XI constată că EIP care poartă marcajul CE și sunt utilizate...”.

Trimiterea la „Capitolul XI” este eronată, deoarece proiectul prenotat nu prevede capitolul dat. Considerăm oportun de exclus aceste confuzii în cadrul proiectului, întrucât va subzista pericolul unei interpretări discreționare a conținutului normei.

Recomandarea: Propunem autorului de a exclude confuzia dată, prin expunerea corectă a trimiterii.

La pct.22 din proiect „Declarație de conformitate atestă faptul că îndeplinirea cerințelor prevăzute la Capitolul X...”.

Trimiterea la prevederile „Capitolul X” este confuză, deoarece capitolul dat nu reglementează careva cerințe pentru EIP. Este necesar de exclus aceste confuzii în cadrul proiectului, întrucât va subzista pericolul unei interpretări discreționare a conținutului normei.

Recomandarea: Se recomandă autorului de a exclude aceste deficiențe în cadrul proiectului.

La pct.49 din proiect „Organismul notificat care efectuează auditurile trebuie să execute toate evaluările obiective necesare ale componentelor sistemului de control al calității...”.

Din norma dată nu este clar ce fel de audit urmează să efectueze organul de notificare referitor la documentația privind sistemul de control al calității, întrucât prevederile Legii nr.235/2011 privind activitatea de acreditare și de evaluare a conformității nu stipulează careva reglementări în acest sens. Creează confuzii și norma privind „evaluările obiective”, care, de asemenea, nu este prevăzută în legislația în domeniu.

În cazul dat, organismul de notificare este obligat să evalueze sistemul de control al calității produsului pentru a determina conformitatea acestuia cu cerințele și standardele aplicabile.

Recomandarea: Propunem autorului de a modifica prevederea, prin stabilirea expresă a procedurii de evaluare a sistemului de control al calității produsului.

La pct.66 din proiect „În funcție de necesități și în special în cazurile prevăzute la punctul 39 din prezenta...”.

Trimiterea la prevederile pct.39 este confuză, deoarece acestea nu fac referință la careva cazuri. Este necesar ca trimiterea să fie corespunzătoare conținutului normei. În caz contrar, există riscul interpretării eronate a prevederii, ceea ce ar prejudicia interesul producătorului care este obligat să respecte cerințele date.

Recomandarea: Se recomandă autorului de a exclude confuzia dată, prin expunerea corectă a trimiterii.

2. Conflicte ale normelor de drept

La pct.13 din proiect „În cazul în care un producător nu a aplicat sau a aplicat parțial cerințele...certificatul emis de un organism notificat trebuie să ateste...”.

Utilizarea sintagmei „organism notificat” este în contradicție cu prevederile Legii nr.235 din 01.12.2011 privind activitățile de acreditare și de evaluare a conformității care reglementează noțiunea de „organism de evaluare a conformității”. Este necesar de exclus aceste contradicții cu prevederile legale.

Recomandarea: Propunem de substituit sintagma „organism notificat” cu sintagma „organism de evaluare a conformității”. Această obiecție este valabilă în tot cuprinsul proiectului.

3. Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb

Nu sînt identificate norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb, capabile să genereze coruptibilitate.

4. Discreții excesive ale autorităților publice

La pct.17 din proiect „În cazul în care autoritatea de supraveghere a pieței prevăzută la Capitolul XI...ia toate măsurile necesare pentru a retrage aceste EIP de pe piață și a interzice comercializarea acestora”.

Norma este discreționară, deoarece nu stabilește expres măsurile care urmează a fi întreprinse de către autoritatea de supraveghere a pieței privind retragerea a EIP de pe piață. Acestea sunt norme de procedură care trebuie să fie prevăzute expres în proiect. Lipsa normelor date va lăsa la discreția autorității de supraveghere a pieței aplicarea măsurilor fără careva restricții în acest sens, ceea ce ar prejudicia interesul producătorilor.

Recomandarea: Se recomandă autorului de a prevedea expres procedura de retragere a EIP de pe piață. Această obiecție este valabilă și pentru pct.19 din proiect.

La pct.18 din proiect „Autoritatea de supraveghere a pieței informează în scris Ministerul Afacerilor Interne cu privire la măsurile adoptate...”.

Norma dată nu prevede termenul de informare/înștiințare a Ministerului Afacerilor Interne cu privire la măsurile întreprinse de către autoritatea de supraveghere a pieței în privința retragerii produselor EIP de pe piață. Această lacună va acorda autorității de supraveghere a pieței aplicarea discreționară a normei, fără existența unor termene clare în acest sens.

Recomandarea: Propunem de prevăzut expres termenul de informare a Ministerului Afacerilor Interne cu privire la măsurile întreprinse de către autoritatea de supraveghere a pieței în privința retragerii produselor EIP de pe piață. Această obiecție este valabilă și pentru pct.19, 32, 34, 42, 50, 51, 52, 53, din proiect.

La pct.36 din proiect „Certificatul de examinare CE de tip este revizuit ori de câte ori

este necesar, în special în cazul unei modificări a procesului de producție, a materiei prime sau a componentelor EIP, și, în orice caz, la fiecare 5 ani”.

Atribuirea dreptului organismului de evaluare a conformității de a examina certificatul CE (marcajul european de conformitate) „ori de câte este necesar” este discreționară. Dat fiind faptul că norma prevede trei cazuri când certificatul se supune examinării, este necesar de stipulat expres situațiile date, întrucât sunt reglementări de procedură.

Recomandarea: Se recomandă autorului de a exclude sintagmele „ori de câte ori este necesar” și „în orice caz”. De asemenea, propunem de prevăzut expres cazurile de modificare a certificatului CE.

La pct.28 din proiect „Producătorul unui model de EIP de concepție complexă, prevăzut la pct.23, ia toate măsurile necesare pentru ca procesul de producere...”.

Norma este discreționară, deoarece nu prevede expres „măsurile” care trebuie să fie întreprinse de către producătorul modelului EIP de concepție complexă pentru ca procesul de producere să asigure omogenitatea producției și conformitatea EIP cu modelul descris în certificatul de examinare CE. Lipsa normelor date va lăsa la discreția producătorului stabilirea măsurilor fără careva criterii în acest sens.

Recomandarea: Propunem de prevăzut expres măsurile care trebuie să fie întreprinse de către producătorul modelului EIP de concepție complexă.

La pct.42 din proiect „Organismul de notificare trebuie să transmită producătorului un raport...acesta ia măsurile corespunzătoare în funcție de natura defectului sau defectelor constatate...”.

Sintagma „măsurile corespunzătoare” este discreționară, deoarece acordă dreptul organului de notificare, la propria discreție, de a decide vis-a-vis de măsurile aplicate față de încălcările depistate în procesul de examinarea produselor, ceea ce ar putea prejudicia interesul public. Acestea sunt norme procedurale care trebuie să fie reglementate în proiectul prenotat.

Recomandarea: Se recomandă autorului de a prevedea expres măsurile care vor fi întreprinse de organul de notificare, în cazul depistării încălcărilor în procesul de examinarea produselor.

La 56 din proiect „Pentru a asigura că producătorul menține și aplică sistemul de control al calității...organismul notificat procedează periodic la audituri...”.

Norma este discreționară, deoarece nu stabilește expres termenul de înștiințare a producătorului urmare a evaluării efectuate. De asemenea, aplicarea auditului de către organul notificat este contrar prevederilor Legii nr.235/2011 privind activitatea de acreditare și de evaluare a conformității care nu stipulează careva reglementări în acest sens. Aceste lacune și deficiențe vor crea abuzuri din partea organului de notificare, ceea ce va prejudicia interesul producătorului.

Recomandarea: Propunem autorului modificarea normei, prin reglementarea expresă a procedurii de evaluare periodică a calității produsului, spre exemplu: „Organismul de certificare a sistemelor calității efectuează evaluări periodice pentru a se asigura că producătorul menține în stare adecvată sistemul calității. Organismul de certificare a sistemelor calității eliberează producătorului, în termen ce nu va depăși 15 zile, un raport de evaluare, care va conține rezultatele, concluziile și recomandările de rigoare privind sistemul calității”.

La pct.57 din proiect „Organismul notificat poate efectua vizite neanunțate producătorului în urma cărora în predă acestuia un raport de inspecție și, dacă este cazul, un raport de audit”.

Sintagmele „vizite neanunțate”, „raport de inspecție” și „raport de audit” sunt contrare prevederilor legale care stipulează noțiunea de „evaluări inopinate” și „raport de evaluare”. De asemenea, nu este prevăzută procedura de înștiințare privind încălcările identificate și a cazurilor de efectuare a evaluărilor inopinate. Aceste deficiențe normative vor crea interpretări confuze și discreționare din partea responsabililor, ceea ce va prejudicia interesul public.

Recomandarea: Se recomandă autorului de a modifica norma, prin reglementarea clară a procedurii de evaluare inopinată, de exemplu: „Suplimentar la evaluările periodice prevăzute la pct.56, organismul de certificare a sistemelor calității, la solicitarea organelor de supraveghere și control, poate face evaluări inopinate ale sistemului calității certificat la sediul producătorului. Cheltuielile aferente evaluărilor inopinate le suportă autoritatea de control care a solicitat evaluarea respectivă. În cadrul acestor evaluări organismul de certificare a sistemelor calității are dreptul, cu argumentările respective, să efectueze sau să solicite efectuarea încercărilor pentru verificarea funcționării corecte a sistemului calității. Organismul de certificare a sistemelor calității prezintă producătorului, în termen ce nu va depăși 15 zile, un raport de evaluare și, dacă s-au efectuat încercări, un raport de încercări”.

La pct.61 din proiect „Ținând cont de prevederile pct.18-19, atunci când organul de supraveghere a pieței constată, că marcajul CE a fost aplicat incorect...este obligat să aducă produsul în stare de conformitate...”.

Norma este discreționară, deoarece nu prevede termenul de conformare a produsului, prin aplicarea corectă a marcajului de conformitate CE, de către producător. Acestea sunt norme procedurale care trebuie reglementate expres prin proiect, pentru a nu prejudicia interesul public, prin plasarea unor produse care nu sunt conforme marcajului CE.

Recomandarea: Se recomandă autorului de a prevedea termenul de înlăturare a neconformității produsului.

La pct.62 din proiect „Atunci când organul de supraveghere a pieței constată că neconformitatea continuă, acesta trebuie să ia toate măsurile necesare pentru limitarea sau interzicerea introducerii pe piață a produsului...”.

Norma nu prevede procedura de suspendare și interzicere a introducerii pe piață a produselor EIP de către organul de supraveghere a pieței. Pericolul aplicării normei date constă în faptul că organul de supraveghere a pieței va decide la propria discreție, în dependență de interes sau scop, măsurile de interzicere sau suspendare a plasării produsului pe piață, ceea ce va prejudicia interesul public.

Recomandarea: Propunem autorului de a prevedea în proiect procedura de suspendare și procedura de interzicere a introducerii pe piață a produselor EIP de către organul de supraveghere a pieței.

La pct.2 al Anexei nr.6 al proiectului „Documentația tehnică cuprinde, unde este cazul, cel puțin următoarele elemente...”.

Sintagma „unde este cazul” este discreționară, deoarece acordă dreptul producătorului de a include în documentația tehnică, la propria latitudine, doar o parte din elementele

documentației. Este necesar de exclus astfel de riscuri normative întrucât, procedura de evaluare a conformității produsului se efectuează în baza documentației tehnice.

Recomandarea: Se recomandă autorului de a exclude sintagma „unde este cazul, cel puțin”.

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

Nu sînt identificate cerințe excesive, care să depășească cadrul rezonabil pentru realizarea drepturilor sau obligațiilor subiecților vizați.

6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței

Textul proiectului nu necesită a fi evaluat prin prisma accesului la informație sau asigurării transparenței.

7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control

La pct.39 din proiect „Organismul notificat ales de producător efectuează verificările necesare, în mod aleatoriu, în condiții normale la intervale de cel puțin un an”.

Mecanismul de control instituit la punctul dat este insuficient reglementat din punct de vedere procedural. Astfel, cadrul legal în vigoare nu prevede careva reglementări privind „verificări aleatorii” și „în condiții normale”. Pericolul aplicării normei date costă în faptul că organismul de evaluare a conformității, la propria discreție, va efectua controlul calității EIP fără careva proceduri clare în acest sens.

Recomandarea: Propunem de prevăzut expres mecanismul de control al calității CE pentru produsul final.

8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare

Proiectul nu implică careva responsabilități și nu necesită referințe exprese la responsabilitate și sancțiunile aplicate pentru încălcarea prevederilor sale.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, adoptat prin Hotărîrea Guvernului nr. 977 din 23.08.2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin ordinul directorului Centrului Național Anticorupție nr. 62 din 19.04.2013, de către

Natalia Cheptea
inspector principal al Direcției legislație și expertiză anticorupție
08 Aprilie 2016

*Prezentul raport este publicat pe pagina oficială a
Centrului Național Anticorupție - www.cna.md*