



# RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

## asupra nivelului coruptibilității proiectului

### legii privind supravegherea pieței

## I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

### 1. Evaluarea fundamentării proiectului

#### *1.1 Fundamentarea generală a proiectului*

**a. Autor al inițiativei legislative** este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Economiei, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 47(44) din Regulamentul Parlamentului.

**b. Categoria actului legislativ** propus este lege organică, ceea ce corespunde art. 72 din Constituție și art.art. 6-11 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

**c. Scopul promovării proiectului.** Proiectul de lege înaintat spre examinare constă în instituirea unui cadru legal consolidat ce ar permite supravegherea adecvată a pieței din Republica Moldova. Prevederile expuse în proiectul dat trebuie să asigure realizarea activităților de supraveghere, identificarea categoriilor autorităților împuternicite în efectuarea activităților de supraveghere, protejarea intereselor publice precum sănătatea și siguranța în general, sănătatea și siguranța la locul de muncă, protecția consumatorilor, protecția mediului și securitatea.

**d. Suficiența argumentării.** Proiectul în cauză, are temei juridic și este unul justificat, deoarece elaborarea/promovarea acestuia rezultă clar din Planul de acțiuni privind implementarea Recomandărilor Comisiei Europene pentru instituirea Zonei de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1125 din 14.12.2010. Astfel, la acțiunea propusă nr.16 din Plan este stipulată elaborarea și adoptarea Legii privind supravegherea pieței. Avantajul propunerilor înaintate constă în faptul că acestea se bazează pe practica europeană de implementare a Regulamentului CE 765/2008 de stabilire a cerințelor de acreditare și de supraveghere a pieței în ceea ce privește comercializarea produselor. Totodată, și în Hotărârea Guvernului nr. 1026 din 28.12.2012 „Cu privire la aprobarea Planului de armonizare a legislației pentru anul 2013”, sunt inserate prevederi referitoare la proiectul de lege în cauză. Impactul, preponderent, se va răsfrânge asupra consumatorilor finali, deoarece aceștia trebuie să fie siguri că produsele plasate pe piață corespund cerințelor esențiale stabilite în reglementările tehnice aplicabile, că reglementările proiectului, la aplicare/implementare, vor asigura un nivel înalt de protecție a intereselor publice precum sănătatea, siguranța și protecția consumatorilor, protecția mediului ș.a.m.d.

Din alt punct de vedere, proiectul mai conține și prevederi cu privire la interacțiunea

autorităților responsabile de supravegherea pieței în domeniul lor de competență. Un accent aparte este pus pe activitatea organului vamal care este responsabil de controlul produselor care intră pe teritoriul Republicii Moldova înainte de a fi plasate pe piața internă. Astfel, în cazul unui risc sau în lipsa documentației care trebuie să însoțească produsul, organul vamal suspendă punerea în libera circulație a acestuia.

În final, remarcăm că pentru sporirea aplicabilității normelor din proiect este necesară revizuirea unora din acestea prin prisma recomandărilor expuse în Capitolul II (Evaluarea în fond a proiectului din prezentul raport).

### ***1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului***

Deși în nota informativă a proiectului nu este elucidat aspectul cu privire la fundamentarea economico-financiară, remarcăm că acesta include prevederi în acest sens care determină sursele de acoperire a cheltuielilor legate de implementarea normelor promovate. Astfel, art.39 din proiectul de lege, la alin. (1), prevede expres că resursele necesare pentru desfășurarea activității de supraveghere a pieței se raportează la cheltuielile autorităților respective, în limitele mijloacelor alocate anual de la bugetul de stat și din alte mijloace, conform prevederilor legale. De asemenea, sunt identificate norme cu privire la suportarea cheltuielilor pentru prelevarea mostrelor de produse și pentru efectuarea încercărilor de laborator (analizelor, măsurărilor), precum și sunt reglementate situații când unele cheltuieli sunt acoperite din contul agentului economic supus controlului.

### ***1.3 Analiza impactului de reglementare a proiectului***

Autorul a abordat în nota informativă aspectul respectiv indicând faptul că proiectul a fost supus analizei preliminare a impactului de reglementare.

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

Prevederile proiectului nu promovează și nu prejudiciază careva interese de grup sau individuale în lipsa justificării interesului public.

## **2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție**

În proiect nu au fost atestate incompatibilități cu standardele naționale și internaționale anticorupție și nu au fost identificate domenii în care proiectul nu satisface cerințele sau sînt în contradicție cu aceste standarde.

**Asigurarea transparenței în procesul decizional.** Proiectul întrunește cerințele impuse de prevederile Legii privind transparența în procesul decizional nr. 239-XVI din 13.11.2008.

## II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

### 1. Formulări lingvistice ambigui

Alin. (3) al art. 7 din proiectul de lege:

**„Domeniul de competență a autorităților de supraveghere a pieței include tipurile de produse care fac obiectul reglementărilor tehnice, și poate include tipurile de produse care nu fac obiectul reglementărilor tehnice.”**

Este stabilit domeniul de competență a autorităților de supraveghere a pieței. În ceea ce privește tipurile de produse care fac obiectul reglementărilor tehnice este stipulat clar că acestea țin de competența autorităților respective.

Însă, norma citată denotă o neclaritate referitor la tipurile de produse care nu fac obiectul reglementărilor tehnice. Astfel, este imposibil de dedus care din tipurile de produse, când și cum vor fi incluse în domeniul de competență. Finalitatea instituirii unei astfel de ambiguități va avea un impact negativ asupra aplicabilității normelor din proiectul dat, deoarece supravegherea plasării pe piață a produselor ce nu fac obiectul reglementărilor tehnice va fi condiționată de interpretarea preferată a responsabililor din cadrul autorităților de supraveghere a pieței.

De altfel, Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 27.12.2001, la art.19, prevede expres faptul că fraza se construiește conform normelor gramaticale, astfel încât să exprime corect, concis și fără echivoc ideea, să fie înțeleasă ușor de orice subiect interesat.

***Recomandarea: Dat fiind faptul că domeniul de competență trebuie să fie stabilit clar, recomandăm autorului de a revizui în alin. (3) al art. 7 din proiectul de lege tipurile de produse care nu fac obiectul reglementărilor tehnice și de a stabili expres care din tipurile de produse în cauză, când și cum vor fi incluse în domeniul de competență a autorităților de supraveghere a pieței.***

### 2. Conflicte ale normelor de drept

Nu sînt identificate conflicte ale normelor de drept, capabile să genereze coruptibilitate.

### 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

Lit. p) a art.4 din proiectul de lege, textul:

**„În cazul în care agentul economic respectiv a comis anterior o încălcare similară aceste sancțiuni pot fi mai severe.”**

Art. 4 din proiectul de lege reglementează principiile de bază ale supravegherii pieței. În acest sens, la lit. p) este enunțat principiul proporționalității mărimii sancțiunii cu prejudiciul cauzat de încălcarea admisă. Totodată, inserarea frazei citate mai sus în textul lit. p) acordă întregii norme un caracter discreționar. Astfel, din redacția propusă, nu rezultă clar cum, în baza căror criterii și în ce quantum se va stabili ca sancțiunea pentru o anumită încălcare să fie mai mare (mai severă). De asemenea, sintagma „comis anterior” nu determină clar termenul în care poate fi aplicată o sancțiune mai severă. În acest context, considerăm că norma citată mai sus nu este corelată cu prevederile Codului contravențional al Republicii Moldova în materie de sancțiune și mai ales în ceea ce privește mărimea acesteia. La art. 34 din cod sunt reglementate situațiile când amenda este aplicată în mărime dublă sau triplă persoanei juridice care a comis repetat aceiași contravenție în decursul unui an calendaristic. În rezultat, deducem că nu este justificată o astfel de normă în proiectul de lege, deoarece responsabilii de aplicare vor stabili la propria discreție cazul când vor aplica o sancțiune mai severă, precum și mărimea sancțiunii aplicate.

***Recomandarea: Ținând cont de aspectele deduse în analiza de mai sus, recomandăm autorului de a exclude din lit. p) a art.4 al proiectului de lege, textul: „În cazul în care agentul economic respectiv a comis anterior o încălcare similară acestor sancțiuni pot fi mai severe.”***

**În întregul conținut al proiectului de lege, sintagma „ și, unde este cazul”**

Atenționăm asupra faptului că normele referitoare la reglementarea controlului produselor oferă oportunități responsabililor autorităților de supraveghere de a manifesta comportament discreționar în luarea deciziilor referitoare la verificarea fizică și la supunerea încercărilor de laborator. În aceste sens, nu este clar care sunt circumstanțele în baza cărora se vor determina situațiile (cazurile) în care controlul produselor se va limita doar la verificarea documentației și, respectiv, cazurile în care se va dispune verificarea fizică și încercările de laborator. În astfel de condiții este exclusă aplicarea corectă și uniformă a prevederilor legii în cauză, deoarece se relevă riscul ca responsabilii să decidă în mod diferit și discreționar în situații analogice. În acest context, enunțăm normele care acordă discreția depistată, și anume: lit. d) a alin.(2) din art.8; lit. a) a alin.(1) din art.18; alin.(1) al art.19; alin.(4) al art.31, precum și noțiunea „controlul caracteristicilor produselor (controlul produselor)”.

***Recomandarea: Recomandăm autorului de a exclude din textul normelor enunțate în finalul analizei de mai sus sintagma „și, unde este cazul”, precum și de a le completa cu prevederi în sensul determinării cazurilor în care este necesară verificarea fizică și supunerea la încercări de laborator.***

**Alin. (6) a art.7 din proiectul de lege, sintagma „în cazurile în care este necesară”**

Este prevăzută obligația autorității de supraveghere a pieței de a respecta confidențialitatea pentru a proteja secretele comerciale și/sau datele cu caracter personal. În contextul examinării, remarcăm că respectarea confidențialității nu va fi asigurată într-un mod adecvat, deoarece este condiționată de aprecierea din partea responsabililor autorităților dacă este sau nu necesar. În lipsa unor criterii obiective, aprecierea respectivă va fi una subiectivă care

se va baza doar pe convingerile și interesele responsabililor. Astfel, se identifică riscul ca la aplicarea normei să fie neglijate careva informații care constituie secret comercial sau care au caracter personal, iar respectarea confidențialității acestora nu a fost asigurată din considerentul că responsabilii autorităților au considerat că nu este necesar.

**Recomandarea: Pentru a nu admite divulgarea unor informații ce constituie secret comercial și/sau date cu caracter personal, recomandăm autorului de a exclude din textul alin. (6) a art.7 din proiectul de lege, sintagma „în cazurile în care este necesară”.**

**Lit. b) a alin.(2) al art.20 și lit. a) a alin.(1) al art.21 din proiectul de lege, sintagmele „există motive pentru a suspecta că,” și „este un motiv pentru a suspecta că,”**

Sintagmele citate oferă un caracter discreționar normelor în care sunt expuse, deoarece instituie temei pentru realizarea unor controale abuzive și nejustificate. Unul din riscurile iminente ale normelor vizate constă în faptul că acestea vor fi interpretate subiectiv și vor admite controale inopinate nejustificate nefiind bazate pe informații confirmative. În astfel de condiții, responsabilii autorităților de supraveghere vor decide la propria discreție demararea unui control din considerentul că „există motive”, iar obiectivitatea acestora nefiind confirmată.

Remarcăm că legislația națională conține reglementări pertinente în domeniul controlului de stat, ceea ce determină necesitatea revizuirii normelor analizate prin prisma coroborării acestora cu legislația în vigoare. În acest sens, relevăm prevederile Legii privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător nr. 131 din 08.06.2012 care stabilește temeiurile și condițiile efectuării controalelor.

**Recomandarea: În vederea excluderii unor eventuale discreții, recomandăm autorului de a exclude din textul lit. b) a alin.(2) al art.20 și lit. a) a alin.(1) al art.21 din proiectul de lege, sintagmele „există motive pentru a suspecta că,” și „este un motiv pentru a suspecta că,” precum și de a include în aceste articole norme de trimitere la Legea nr.131 din 2012.**

**Alineatele (9) și (11) ale art.28 din proiectul de lege, sintagmele „poate fi schimbată” și „poate fi prelungită”**

Art.28 din proiectul de lege reglementează procedura de adoptare a prescripțiilor cu privire la adoptarea măsurilor restrictive. Astfel, alin. (9) prevede perioada de executare a prescripției, iar alin. (11) – termenul prezentării informațiilor referitoare la măsurile întreprinse. Sintagmele citate atribuie normelor un caracter discreționar, deoarece nu sunt statuate criteriile în baza cărora responsabilii autorităților vor prelungi termenele respective sau dacă, în genere, aceste termene se vor prelungi chiar și cu condiția argumentării necesității din partea agentului economic. Considerăm că acordarea unei astfel de discreții responsabililor autorităților de supraveghere este nejustificată, deoarece va avea impact negativ asupra agenților economici care trebuie să realizeze anumite măsuri legate de conformarea produselor plasate pe piață.

**Recomandarea: În vederea prevenirii unor eventuale discreții din partea**

**responsabililor din cadrul autorităților de supraveghere a pieței, recomandăm autorului de a substitui în textul alineatelor (9) și (11) ale art.28 din proiectul de lege, sintagmele „poate fi schimbată” și „poate fi prelungită” cu sintagmele „este schimbată” și, respectiv, - „este prelungită”.**

**Alin.(10) al art. 29 din proiectul de lege, textul “poate considera necesar de a efectua control”**

Propunerile de la alineatul respectiv se referă la controlul executării prescripțiilor privind aplicarea măsurilor restrictive (corective). Este prevăzută situația în care este stabilit faptul furnizării sistematizate a produselor pentru care s-a emis interdicție de punere la dispoziție pe piață. În acest context, este oportun de a fi întreprins un control al produselor la producătorul acestora. Acest fapt se justifică prin necesitatea asigurării unui nivel înalt de protecție a intereselor publice precum sănătatea și siguranța în general, protecția consumatorilor, protecția mediului ș.a.

Riscul redacției propuse de autor constă în instituirea unei lacune pentru tolerarea circuitului pe piață a unor produse necalitative și cu risc.

**Recomandarea: Ținând cont de cele expuse în analiza de mai sus, considerăm necesar de a substitui în alin.(10) al art. 29 din proiectul de lege, textul “poate considera necesar de a efectua control” cu sintagma “dispune efectuarea unui control”.**

## **5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor**

**Alin. (1) al art. 24 din proiectul de lege, expresia „ori alt termen, mai mic, stabilit expres în prescripție”**

În contextul reglementării măsurilor restrictive (corective) este prevăzut ca autoritatea să prescrie agentului economic întreprinderea măsurilor de rigoare pentru a aduce produsele în conformitate cu cerințele esențiale stabilite. Mai este prevăzut termenul de o lună pentru măsurile respective, dar și posibilitatea de a stabili un termen mai mic. Considerăm că la stabilirea termenului în cauză trebuie să se țină cont de amploarea măsurilor ce urmează a fi realizate, precum și de capacitățile/posibilitățile agentului economic. Expresia citată mai sus, în opinia noastră, nu va asigura respectarea aspectelor date. Astfel, nu este exclusă situația în care responsabilul autorității să stabilească un termen neadecvat în care agentul economic să nu se încadreze prin realizarea măsurilor prescrise. În acest context, deducem oportunitatea identificării criteriilor ce vor determina termenul necesar, precum și stabilirea unui termen minim, ceea ce va permite agenților economici de a aprecia din start dacă este sau nu posibilă realizarea măsurilor ce pot fi prescrise de autoritate.

**Recomandarea: Considerăm necesar de a completa art. 24 din proiectul de lege cu prevederi în sensul identificării criteriilor ce vor determina termenul necesar, precum și stabilirea termenului minim în acest sens. Astfel, se va exclude stabilirea discreționară și unilaterală a termenului în cauză.**

## **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***

**Alin. (4) al art.20 din proiectul de lege, sintagma „în perioada convenită”**

Normele expuse la alineatul în cauză denotă o neclaritate în ceea ce privește stabilirea termenului în care distribuitorul trebuie să prezinte documentele autorităților de supraveghere a pieței. În acest context, menționăm că nu poate fi dedus care sunt circumstanțele care duc la determinarea termenului în cauză, precum și care poate fi durata acestui termen.

***Recomandarea: Pentru a spori aplicabilitatea normelor din proiect, recomandăm autorului de a completa alin. (4) al art.20 cu prevederi în sensul determinării termenului de prezentare a documentelor.***

### ***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 Hotărârea 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

Vitalie Muntean  
inspector superior Direcția legislație și expertiză anticorupție  
19 Iulie 2013

*Prezentul raport este publicat pe pagina oficială a  
Centrului Național Anticorupție - [www.cna.md](http://www.cna.md)*