



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

asupra nivelului coruptibilității proiectului

de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea nr.235/2011, nr.160/2011, Codul contravențional)

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, 35 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

c. Scopul promovării proiectului. Proiectul a fost elaborat în conformitate cu Planul Național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană în perioada 2014-2016, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.808/2014 în ceea ce privește ajustarea cadrului legal național din domeniul activității de acreditare și evaluare a conformității cu prevederile legislației comunitare și internaționale. Astfel, scopul proiectului constă în modificarea și completarea unor acte legislative, precum Legea nr.235/2011 privind activitățile de acreditare și de evaluare a conformității, Legea nr.160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător și Codul Contravențional al Republicii Moldova nr.218/2008.

Implementarea proiectului va asigura un nivel înalt de protecție a intereselor publice, precum sănătatea și siguranța în general, protecția consumatorilor, facilitarea comerțului, fapt ce va permite libera circulație a produselor și serviciilor autohtone pe piețele externe.

d. Suficiența argumentării. Argumentele invocate de autor în nota informativă justifică necesitatea promovării proiectului. Nota informativă stabilește condițiile ce au impus elaborarea proiectului, cu argumentarea corespunzătoare și gradul de compatibilitate a reglementărilor proiectului cu cadrul normativ în vigoare din domeniul activității de acreditare și de evaluare a conformității cu legislația comunitară și internațională. Au fost evidențiate elementele noi în domeniul dat, precum completarea Legii nr.235/2011 privind activitățile de acreditare și de evaluare a conformității, cu: noțiuni noi „marcajul CE”, „organism notificat”, „autorități de supraveghere a pieței”; redefinirea funcțiilor și atribuțiilor Organismului național de acreditare și Comisiei de Apel oferind mai multă flexibilitate domeniului, o mai bună coordonare a activităților de acreditare și o structură care va asigura independența și imparțialitatea conform cerințelor europene și internaționale; sunt specificate principiile și normele de aplicare a marcajului CE, completate cu prezentările grafice a marcajelor de

conformitate SM și CE etc. Totodată, prevederile proiectului exclud anumite norme ce se referă la înregistrarea declarațiilor de conformitate de către organismele de evaluare a conformității, certificarea produselor importate, însă argumente concludente în nota informativă nu au fost prezentate.

Considerăm că prevederile proiectului ce țin de marcajul CE, principiile generale și normele de aplicare a acestuia sunt necesare și binevenite în legislația națională primară în domeniul activității de acreditare și de evaluare a conformității produselor. Prin urmare, executarea și implementarea acestor prevederi în legislația națională va asigura claritatea, temeiul juridic de punere în aplicare, executare și armonizare a prevederilor din domeniu prin prisma legislației comunitare. Astfel, se va asigura credibilitatea consumatorilor în calitatea produselor puse pe piață.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Potrivit autorului, la implementarea proiectului de lege nu sunt necesare cheltuieli financiare bugetare.

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

Prevederile proiectului promovează, pe de o parte, interesele generale ale societății, ale consumatorilor, prin stabilirea anumitor cerințe care să asigure securitatea națională, inofensivitatea produselor și a serviciilor pentru viața, sănătatea și securitatea oamenilor, pentru regnul animal și cel vegetal, pentru mediul ambiant și bunurile materiale, inclusiv în vederea prevenirii practicilor care induc în eroare consumatorul în ceea ce privește compoziția, destinația, originea, calitatea și inofensivitatea produselor. Iar, pe de altă parte, promovează interesele și obligațiile producătorilor, importatorilor, distribuitorilor, reprezentanților autorizați, precum și a organismelor de evaluarea conformității, autorităților de reglementare, organului de notificare și autorităților de supraveghere a pieței care au un rol important în procesul de evaluare a conformității care să demonstreze îndeplinirea tuturor cerințelor stabilite în acte legislative, normative, precum sunt reglementările, standardele, specificațiile tehnice. Prevederile proiectului nu sunt în detrimentul interesului public general al societății.

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 art.8-11 ale Legii privind transparența în procesul decizional nr. 239/2008, potrivit căreia autoritățile publice sunt obligate de a întreprinde măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional, plasînd proiectul de act legislativ pe pagina web oficială a instituției. La momentul examinării, proiectul și nota informativă erau plasate pe pagina web oficială a Ministerului Economiei: www.mec.gov.md, cît și pe portalul

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigui

La art.I, pct.5. din proiect, „Art.6 alin.(1), cuvintele „adoptate la nivel ori de un stat membru al Uniunii Europene” se substituie cu cuvintele „sau standardele ale altor state”

Propunerea de modificare a normei are un caracter ambiguu și redă o neclaritate a termenului de „standard de referință”. În acest sens, menționăm că atât în Legea nr.235/2011 privind activitățile de acreditare și de evaluare a conformității, cât și în Legea nr.590/1995 cu privire la standardizare, sunt definite noțiunile de „standard național – standard adoptat de organismul național de standardizare și pus la dispoziția publicului; standard internațional – standard adoptat de o organizație internațională de standardizare și pus la dispoziția publicului; standard european – standard adoptat de o organizație europeană de standardizare și pus la dispoziția publicului”, însă nu este prevăzut termenul de „standarde ale altor state”.

Recomandarea: Propunem autorului să revizuiască și să explice termenul de „standarde ale altor state”, pentru a fi evitate confuziile și interpretările diferite.

La art.I, pct.23. din proiect, „Art. 30 lit.n) abrevierea „OEC”[...]”.

În acest articol se utilizează abrevierea „OEC” fără a fi explicat detaliat sensul acesteia, fapt ce va crea confuzii la aplicarea normei.

Recomandarea: Propunem autorului să explice detaliat prescurtarea abrevierii „OEC” la aplicarea primară a acesteia în proiect. Astfel, să fie indicat clar și detaliat sensul acesteia, iar în paranteze să se indice abrevierea corespunzătoare ca ulterior, să fie specificată doar abrevierea în conținutul proiectului.

2. Conflicte ale normelor de drept

La art.I, pct.3. din proiect, „Art.2: Legislația comunitară de armonizare - orice legislație comunitară care armonizează condițiile de comercializare a produselor.”

Norma definește termenul de „legislația comunitară de armonizare”, însă Regulamentul cu privire la armonizarea legislației Republicii Moldova cu legislația comunitară, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1345/2006 reglementează înțelesul normelor ce țin de legislația comunitară, stabilește actele normative ce țin de noțiunea legislației comunitare, la care necesită a fi armonizată legislația Republicii Moldova, primordial în conformitate cu prioritățile stabilite în baza actelor bilaterale în vigoare care reglementează relațiile dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova, modul de armonizare a legislației și mecanismul instituțional de armonizare a legislației naționale cu legislația comunitară. Astfel, considerăm că noțiunea menționată este în conflict cu normele în vigoare care explică noțiunea și conținutul acestui proces, fapt ce va crea discrepante și neclarități la aplicare.

Recomandarea: Propunem autorului să excludă noțiunea de „legislație comunitară de

armonizare”, deoarece este redată în legislația națională în vigoare.

La art.I, pct.8. din proiect, „Art.9 alin.(4) sintagma “, cu excepția celor de la bugetul de stat,” se exclude.

Semnalăm că prevederile de modificare a art.9 alin.(4) al Legii nr.235/2011 privind activitățile de acreditare și de evaluare a conformității, sunt în conflict cu art.70 alin (4) al Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014, care stabilește că soldurile de mijloace bănești din conturile bugetelor componente ale bugetului public național, înregistrate la data încheierii anului bugetar, sînt tranzitorii pe anul bugetar următor și sînt accesibile spre utilizare la acoperirea deficitului în limitele prevăzute de legile/deciziile bugetare anuale. În acest context, invocăm că art.9 alin.(4) al Legii nr.235/2011, prevede că mijloacele financiare, cu excepția celor de la bugetul de stat, neutilizate de Centrul Național de Acreditare în exercițiul financiar curent se transferă cu aceeași destinație la bugetul anului următor. Prin urmare, conflictul de norme constă în faptul că mijloacele financiare de la bugetul de stat se transferă pentru anul următor pentru a acoperi deficitul în limitele prevăzute de legile/deciziile bugetare anuale și nu pentru aceeași destinație care au fost repartizați.

Recomandarea: Întru evitarea conflictelor de norme în actele legislative, propunem autorului să revizuiască norma prin prisma celor relatate.

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 art. I, pct.12. din proiect, „Art.16: după alineatul (2) se completează cu alineatele noi (3), (4), (5), (6) și (7) cu următorul cuprins: „(3) Organismul de evaluare a conformității realizează proceduri de evaluare a conformității în mod proporțional, evitînd sarcinile inutile pentru agenți economici, luînd în considerare domeniul de activitate și structura unei întreprinderi, gradul de complexitate a tehnologiei utilizate pentru produse, precum și caracterul de serie sau de masă al procesului de producție. [...]”

Utilizarea sintagmei „evitînd sarcinile inutile pentru agenți economici” în conținutul normei redă un sens neclar și echivoc acesteia. Norma va conferi unor reprezentanți ai organismului de evaluare a conformității posibilitatea de a interpreta abuziv și de a o aplica excesiv în favoarea anumitor agenți economici în procesul de realizare a procedurii de evaluare a conformității.

Recomandarea: Întru evitarea interpretărilor abuzive care conferă posibilitatea de a exercita atribuții excesive și discreționare de către organismul de evaluare a conformității, propunem autorului să revizuiască norma și să explice sensul sintagmei „evitînd sarcinile inutile pentru agenți economici” sau să fie exclusă.

La art. I, pct.14. din proiect, „Art.19 alin.(10) va avea următorul cuprins: “Documentația tehnică trebuie să fie întocmită de către producător și să permită evaluarea conformității produsului cu cerințele relevante, precum și să includă analiza și evaluarea riscurilor.”

Norma stabilește că documentația tehnică întocmită de către producător trebuie să permită

evaluarea conformității produsului cu cerințele relevante. Însă, sintagma „cerințele relevante” conferă un caracter echivoc normei și distorsionează înțelesul acesteia, deoarece atât în conținutul proiectului, cât și în Legea nr.235/2011 nu este prevăzută noțiunea „cerințele relevante”. Prin urmare, norma creează premise pentru aplicare discreționară în procesul de evaluare a conformității produsului, prin stabilirea incertă a cerințelor care trebuie să întrunească documentația tehnică a produsului. Această incertitudine poate să favorizeze anumite produse la punerea lor pe piață prin stabilirea cerințelor convenabile care să avantajeze anumiți producători.

Recomandarea: Propunem autorului să substituie sintagma „cerințele relevante” cu sintagma „cerințele esențiale”, termen definit la art.2 al Legii nr.235/2011 privind activitățile de acreditare și de evaluare a conformității.

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

Implementarea prevederilor proiectului nu presupune aplicarea cărorva mecanisme suplimentare de control.

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

Galamaga Dorina
inspector al Direcției legislație și expertiză anticorupție
19 August 2015

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