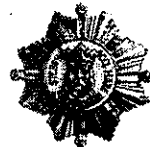




CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР  
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ  
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



66

MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198  
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2-1188 din 25.02.2021

La nr. 12-7879 din 28.12.2020

**Ministerul Economiei și  
Infrastructurii**

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind funcționarea în condiții de siguranță a obiectelor de producție și a instalațiilor tehnice potențial periculoase.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 6 (șase) file.

**Director**

**Ruslan FLOCEA**

MINISTERUL ECONOMIEI ȘI INFRASTRUCTURII AL REPUBLICII MOLDOVA	
Nr. de intrare	<u>1990</u>
Indexul	<u>"25" 02 2021</u>



## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO21/7128 din 23.02.2021**

### **la proiectul de lege privind funcționarea în condiții de siguranță a obiectelor de producție și a instalațiilor tehnice potențial periculoase**

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, iar autor nemijlocit este Ministerul Economiei și Infrastructurii, 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."*

Autorul proiectului a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de hotărâre, condiție prevăzută de art. 9 al Legii nr.239/2008 „(1) După inițierea procesului de elaborare a deciziei, autoritatea publică va plasa, în termen de cel mult 15 zile lucrătoare, anunțul respectiv pe pagina web oficială [...]”.

Proiectul înaintat spre expertizare și nota informativă aferentă acestuia au fost plasate pe pagina web a Ministerului Economiei și Infrastructurii: [www.mei.gov.md](http://www.mei.gov.md) la data de 19.10.2020, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul menționat pentru a putea prezenta sau expedia recomandări în privința proiectului.

Astfel, se constată că autorul a respectat prevederile legale privind transparența în procesul decizional.

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

În nota informativă nu este menționat expres scopul proiectului de lege, însă în Analiza impactului de reglementare sunt menționate obiectivele principale ale elaborării proiectului. Astfel, obiectivele elaborării proiectului sunt:

*„1. Obiectivul generic: Scăderea riscului de apariție a situațiilor de avarie sau incidente la obiecte și instalații tehnice industriale periculoase cu cel puțin 0,5%, corespunzător, micșorarea prejudiciului potențial pentru societate cu cel puțin 326 milioane lei pe an.*

*Obiective specifice:*

- modernizarea, tehnologizarea și perfecționarea sistemului de înregistrări și schimb de date,
- eficientizarea activității de supraveghere și control de stat, precum și a activității de expertiză,
- ridicarea calității procesului de instruire și de atestare/certificare a personalului

*2. Obiectiv generic: Scăderea costurilor și poverii administrative pentru agenții economici care utilizează OIP în activitatea de producere sau prestări servicii cu cel puțin 3 milioane lei anual.*

*Obiective specifice:*

- facilitarea schimbului de informații și interacțiunii agenților economici cu organul de control,
- micșorarea cheltuielilor pentru servicii de expertiză la-OIP,
- micșorarea cheltuielilor pentru servicii de atestare a personalului,
- asigurarea unui nivel mai înalt de accesibilitate, transparență și previzibilitate a reglementărilor aprobate prin actele normative subordonate legii”.

Totodată, în conformitate cu art. 1 alin. (2) din proiectul de lege „Prezenta lege are drept scop atingerea unui înalt nivel de protecție a intereselor publice, precum securitatea și sănătatea în general, securitatea și sănătatea la locul de muncă, protecția mediului ambiant și securitatea industrială”.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune abrogarea Legii nr. 116/2012 privind securitatea industrială a obiectelor industriale periculoase și aprobarea unei legi noi integrale care are ca obiect de reglementare relațiile sociale referitoare asigurarea funcționării obiectelor de producție potențial periculoase în condiții de securitate și fiabilitate și a întreținerii instalațiilor tehnice potențial periculoase, inclusiv din cadrul obiectelor social-comunale și de locuit, obligațiile operatorilor pentru prevenirea, localizarea și lichidarea consecințelor posibilelor avarii sau accidente majore, precum și limitarea consecințelor acestora asupra sănătății umane și a mediului.

Suplimentar, se mai propune modificarea a 7 legi care au tangență cu obiectul de reglementare al proiectului sau conțin norme de trimitere la acest proiect.

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

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

Potrivit notei informative, „*Proiectul legii privind funcționarea în condiții de siguranță a obiectelor de producție și a instalațiilor tehnice potențial periculoase a fost elaborat întru executarea:*

*a) pct. 4.7.2 al Planului de acțiuni al Guvernului pentru anii 2020-2023, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 636/2019, conform căruia Ministerul Economiei și Infrastructurii este responsabil de elaborarea și aprobarea proiectului de lege pentru modificarea Legii nr.116/2012 privind securitatea industrială a obiectelor industriale periculoase; și*

*b) art. 24 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 108/2020 privind controlul pericolelor de accidente majore care implică substanțe periculoase, care prevede ca Guvernul, urmează să prezinte Parlamentului propuneri privind aducerea legislației în vigoare în concordanță cu noua lege menționată supra”.*

Deși prin proiect se urmăresc obiective de interes public general, totuși în cadrul expertizei anticorupție au fost identificați factori de risc de natură să genereze riscuri de corupție. În acest context, proiectul se caracterizează prin existența mai multor lacune de reglementare în ceea ce ține de asigurarea obligatorie de răspundere civilă a operatorilor și organismelor de inspecție; periodicitatea prezentării informațiilor de Centrele specializate de instruire către Agenția pentru Supraveghere Tehnică; clasificarea încălcărilor în foarte grave, grave și minore etc. Vidurile de reglementare depistate conduc către proceduri administrative ambigue, neclaritatea rolului entităților publice la implementarea normelor respective, riscuri asupra drepturilor și intereselor legitime ale entităților private etc. Totodată, în proiect au fost depistate norme de trimitere defectuoase, precum și formulări ambigue de natură să genereze interpretări abuzive și practici neuniforme de aplicare a proiectului.

#### **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 informativă care cuprinde:*

*a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;*

*b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;*

*c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;*

*d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;*

*f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare”.*

Nota informativă descrie condițiile care au impus elaborarea proiectului, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, redând în acest sens principalele prevederi ale proiectului, elementele noi și modul de încorporare a proiectului în cadrul normativ în vigoare.

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

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „*e) fundamentarea economico-financiară”.*

Potrivit notei informative, „*novațiile propuse în cadrul proiectului de lege presupun o serie de costuri suplimentare, necesare pentru dezvoltarea tehnologică, instituțională dar și a cadrului normativ”.* În acest context, atât nota informativă, cât și Analiza impactului de reglementare oferă detalii referitoare la argumentarea economico-financiară a proiectului.

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

Potrivit pct.2 din anexa nr. 1 la Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, „În cazul proiectelor actelor normative ce reglementează activitatea de întreprinzător, suplimentar se descriu concluziile și propunerile înaintate în cadrul studiilor de cercetare, precum sau rezultatele analizei ex ante sau ale analizei impactului de reglementare.

Se prezintă argumentarea, în baza evaluării beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și, după caz, analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv prin prisma 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 în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative a fost aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 23/2019.

Nota informativă conține actul de analiză a impactului de reglementare, care cuprinde informațiile corespunzătoare potrivit cerințelor legale.

## 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 textul proiectului au fost identificate formulări ambigue, precum și termeni utilizați neuniform. Astfel, în proiect există o neclaritate referitoare la coraportul dintre termenii instruire, curs de pregătire teoretică, curs de pregătire și pregătire individuală. De asemenea, în proiect sunt utilizați termeni care nu beneficiază de o definiție pentru a cunoaște cu exactitate ce presupun, aceștia fiind: încălcare foarte gravă, încălcare gravă și încălcare minoră. Formularea de la art. 19 din proiect referitoare la frecvența instruirilor și atestărilor este formulată de o manieră ambiguă și neclară.

Analiza aspectelor menționate, dar și a altor problematice aferente limbajului, este expusă la compartimentul III din prezentul Raport.

## **II.2. Coerența legislativă a proiectului**

În textul proiectului au fost identificate norme contradictorii în ceea ce privește frecvența instruirilor și a atestărilor personalului. Pe de o parte, din conținutul art. 19 alin. (3) rezultă că frecvența instruirilor și a atestărilor se decid de agentul economic/angajator în comun cu persoana care urmează a fi instruită și atestată, iar, pe de altă parte, la alin. (4) din același articol se stabilește concret frecvența instruirilor și atestărilor: o dată la 60 de luni pentru personalul tehnic-ingineresc și o dată la 24 de luni pentru personalul muncitoresc. Totodată, în proiect au fost identificate norme de trimitere defectuoase.

Analiza elementelor raportate la coerența legislativă a proiectului se conține la compartimentul III din prezentul Raport.

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

Proiectul de lege reglementează activitatea Guvernului, Ministerului Economiei și Infrastructurii, precum și a Agenției pentru Supraveghere Tehnică.

Potrivit art. 8 alin. (1) din proiect, Agenția pentru Supraveghere Tehnică este autoritatea administrativă din subordinea Ministerului Economiei și Infrastructurii responsabilă de supravegherea tehnică de stat în domeniul securității industriale. Având în vedere că în proiect au fost depistați mai mulți factori de risc, precum lacună în drept, proceduri administrative ambigue, formulări neclare etc. persistă riscul compromiterii integrității instituționale a Agenției în cauză. Anume Agenția respectivă este responsabilă de implementarea a majorității normelor proiectului și de supraveghere a implementării acestora de către entitățile private. Astfel, la etapa implementării unor norme juridice care sunt factori de risc agenției publici vor avea posibilitatea de a profita și de a manifesta un comportament lipsit de integritate.

Detaliile aferente riscurilor activității entităților publice și a agenților publici sunt expuse la compartimentul III din prezentul Raport.

## **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. 19 alin. (3) și (4) din proiect**

**Articolul 19. Instruirea și atestarea personalului**

(3) Instruirea și atestarea personalului este asigurată de operator/angajator. Frecvența, modul de instruire, complexitatea și durata instruirii se decid de agentul economic/angajator în comun cu persoana care urmează a fi instruită și atestată, luându-se în considerare nivelul de cunoștințe, experiență de pregătire pentru atestarea persoanei în cauză.

(4) Atestarea și, după caz, instruirea personalului tehnic-ingineresc se efectuează o dată la 60 de luni, iar a personalului muncitoresc o dată la 24 luni.

**Obiecții:**

Între alineatele (3) și (4) ale articolului 19 există o contradicție în ceea ce privește frecvența instruirilor și a atestărilor personalului. Pe de o parte, din conținutul alin. (3) rezultă că frecvența instruirilor și a atestărilor se decide de agentul economic/angajator în comun cu persoana care urmează a fi instruită și atestată, iar, pe de altă parte, la alin. (4) se stabilește concret frecvența instruirilor și atestărilor: o dată la 60 de luni pentru personalul tehnic-ingineresc și o dată la 24 de luni pentru personalul muncitoresc.

Contradicția respectivă scade din nivelul de certitudine și predictibilitate al proiectului, fiind de natură să genereze interpretări abuzive și o practică neuniformă de implementare. Totodată, stabilirea concretă a frecvenței instruirilor (o dată la 60 sau la 24 de luni) face irealizabilă norma care prevede că frecvența instruirilor se decide de comun acord de către agentul economic și persoana care urmează a fi instruită.

Riscul normelor analizate constă în crearea premiselor pentru aplicarea normei „convenabile” într-o situație concretă, pentru alegerea subiectivă și abuzivă a normei aplicabile. În același timp, pericolul normelor respective constă în incertitudinea pe care o creează în relațiile sociale, situații în care autoritățile responsabile se pot prevala de această deficiență pentru a comite abuzuri.

**Recomandări:**

Se recomandă excluderea concurenței normelor juridice de la alineatele (3) și (4) ale articolului 19 din proiectul de lege. În acest sens, se propune reglementarea la alin. (3) doar a relațiilor sociale referitoare la instruire, iar la alin. (4) - cele referitoare la atestare.

Respectiv, urmează a fi analizată relevanța următoarei redacții:

„(3) Instruirea personalului este asigurată de operator/angajator. Frecvența, modul de instruire, complexitatea și durata instruirii se decid de agentul economic/angajator în comun cu persoana care urmează a fi instruită, luându-se în considerare nivelul de cunoștințe, experiența de pregătire pentru instruirea persoanei în cauză”;

„(4) Atestarea personalului tehnic-ingineresc se efectuează o dată la 60 de luni, iar a personalului muncitoresc o dată la 24 luni”.

**Factori de risc:**

- Norme irealizabile
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept

**Riscuri de corupție:**

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - conflict de interese și/sau favoritism
  - influențare necorespunzătoare
- Legalizarea actelor de:
  - abuz de serviciu
  - depășire a atribuțiilor de serviciu

**Art. 19 alin. (8) din proiectul de lege**

**Articolul 19. Instruirea și atestarea personalului**

**(8) Centrele specializate de instruire sunt obligate să transmită periodic Agenției informația cu privire la persoanele instruite și atestate, inclusiv cu indicarea operatorilor/agenților economici în beneficiul cărora au fost desfășurate instruirile și atestările.**

**Obiecții:**

Norma precitată stabilește că Centrele specializate sunt obligate să transmită periodic Agenției pentru Supraveghere Tehnică anumite informații. Problematika acestei norme constă în faptul că nu stabilește periodicitatea prezentării informațiilor, dar nici nu stabilește entitatea care va decide această periodicitate.

Astfel, suntem în prezența unei norme incerte, a cărei aplicabilitate nu este predictibilă. Atât, Centrele specializate, cât și Agenția, pot pretinde perioade diferite de prezentare a informațiilor, iar legea, în acest sens, nu va oferi o soluție. Interesul Centrelor este de a oferi informațiile la date cât mai îndelungate, pentru a economisi resursele, iar interesul Agenției este de a recepționa informațiile cât mai rapid posibil, pentru a fi în cunoștință de cauză cu situația din domeniu. Echilibrul dintre aceste interese urmează a fi reglementat explicit și expres în lege în scopul prevenirii compromiterii integrității în sectorul public cât și în cel privat.

Lipsa termenelor concrete întotdeauna lasă loc pentru interpretări abuzive din partea funcționarilor publici. Astfel, apare discreția excesivă a funcționarului de a aprecia și stabili în fiecare caz separat termene care îi sunt convenabile, atât pentru propriile acțiuni, cât și pentru acțiunile altor subiecți de drept cărora aceste termene le sunt aplicabile.

**Recomandări:**

Se recomandă completarea art. 19 alin. (8) din proiectul de lege cu perioada în care Centrele de specializare urmează să remită informațiile către Agenția pentru Supraveghere Tehnică. În acest sens, cuvântul „periodic” poate fi înlocuit cu „lunar”, „trimestrial”, „semestrial” sau „anual” cu indicarea concretă a datei lunare până la care urmează a fi prezentată informația aferentă perioadei precedente (spre exemplu: *Centrele specializate de instruire sunt obligate să transmită Agenției anual, până la data de 01 februarie, informația cu privire la persoanele instruite și atestate în anul precedent, inclusiv cu indicarea operatorilor/agenților economici în beneficiul cărora au fost desfășurate instruirile și atestările.*)

**Factori de risc:**

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

**Riscuri de corupție:**

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - conflict de interese și/sau favoritism
  - influențare necorespunzătoare
- Legalizarea actelor de:
  - abuz de serviciu
  - depășire a atribuțiilor de serviciu

**Art. 19 alin. (3), (4) și (9) din proiect**

**Articolul 19. Instruirea și atestarea personalului**

(3) Instruirea și atestarea personalului este asigurată de operator/angajator. Frecvența, modul de instruire, complexitatea și durata instruirii se decid de agentul economic/angajator în comun cu persoana care urmează a fi instruită și atestată, luându-se în considerare nivelul de cunoștințe, experiență de pregătire pentru atestarea persoanei în cauză.

(4) Atestarea și, după caz, instruirea personalului tehnic-ingineresc se efectuează o dată la 60 de luni, iar a personalului muncitoresc o dată la 24 luni.

(9) Atestarea personalului se efectuează după urmarea unui curs de pregătire teoretică și/sau în lipsa cursurilor de pregătire (pregătire individuală), conform domeniului/subdomeniului stipulat în anexa 2 și a genului/lor de activitate stipulate în art. 9 alin. (1) lit. a) – d) în limita necesară pentru executarea atribuțiilor de funcție.

**Obiecții:**

Normele precitate reglementează relațiile sociale referitoare la instruirea personalului ce desfășoară activitate în domeniul securității industriale. Problematika acestor norme constă în faptul că utilizează mai mulți termeni, în privința cărora nu este clară semnificația: fie sunt sinonime, fie au înțelesuri diferite. Astfel, în discuție sunt termenii: instruire, curs de pregătire teoretică, curs de pregătire și pregătire individuală.

Priviți în ansamblu, acești termeni par a avea aceeași semnificație, având în vedere sensul lor și faptul că toți sunt utilizați în același articol intitulat „Instruirea și atestarea personalului”. Totuși, într-o altă interpretare, acești termeni, deși au un înțeles comun, pot avea anumite caracteristici specifice care-i deosebesc unul de altul în procesul de implementare, or nu în zadar sunt exprimați diferit în același articol.

Prin urmare, se observă lipsa de claritate a normelor analizate și existența mai multor variante de interpretare. Pericolul folosirii neuniforme a noțiunilor în textul reglementării prin recurgerea la sinonime pentru a desemna același fenomen sau prin aplicarea aceleași noțiuni la menționarea fenomenelor distincte. constă în faptul că la aplicare, terminologia utilizată neuniform poate provoca practici vicioase de interpretare a sensului normei, și anume, tratarea ca fenomene diferite a aceluiași fenomen, din cauza numirii diferite a lui sau tratarea ca același fenomen a fenomenelor distincte din motivul confundării a două noțiuni diferite în textul reglementării. În rezultat, pot apărea abuzuri din partea exponenților sectoarelor și public, și privat.

**Recomandări:**

Se recomandă unificarea terminologică a termenilor: instruire, curs de pregătire teoretică, curs de pregătire și pregătire individuală utilizați la art. 19 alin. (3), (4) și (9) din proiect. Dacă toți termenii invocați au aceeași semnificație, se recomandă înlocuirea tuturor cu cuvântul „instruire”, iar dacă aceștia au semnificație diferită, se recomandă completarea art. 19 din proiect, cu un alineat nou care ar reglementa semnificația termenilor în cauză.

**Factori de risc:**

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Utilizarea neuniformă a termenilor

**Riscuri de corupție:**

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - conflict de interese și/sau favoritism
  - influențare necorespunzătoare
- Legalizarea actelor de:
  - abuz de serviciu
  - depășire a atribuțiilor de serviciu

**Art. 27 alin. (3) și (4) din proiect**

Articolul 27. Constatarea încălcărilor și aplicarea măsurilor restrictive

(3) În dependență de nivelurile de încălcări ale legislației, nivelul de risc și prejudiciu care este sau poate fi determinat de aceste încălcări, Agenția aplică, după caz, una dintre următoarele măsuri restrictive, în cazul:

1) încălcărilor foarte grave:

a) interzicerea exploatării obiectului de producție și a utilizării instalațiilor tehnice/sistemelor tehnologice;

b) scoaterea din utilizare sau distrugerea instalației tehnice/sistemului tehnologic sau aplicarea altor măsuri care să le facă inutilizabilă.

c) suspendarea temporară a exploatării obiectului de producție sau instalației tehnice;

2) încălcărilor grave - prescrierea acțiunilor ce trebuie întreprinse de operator, modului de înlăturare a încălcărilor cu recomandarea, după caz, a suspendării temporare a exploatării obiectului sau instalației tehnice, dacă această suspendare facilitează sau contribuie la înlăturarea încălcărilor constatate;

3) încălcărilor minore - recomandarea și indicarea modalităților de înlăturare a încălcărilor. Pentru încălcările minore nu se aplică măsuri restrictive sau sancțiuni contravenționale.

(4) În cazul încălcărilor foarte grave și grave, se constată contravenții se aplică sancțiuni contravenționale. În toate cazurile se denunță infracțiunile la organele de drept competente, dacă fapta întrunește elementele componenței de infracțiune.

**Obiecții:**

Din conținutul art. 27 alin. (3) al proiectului rezultă că există 3 niveluri de încălcări ale legislației, și anume: încălcări foarte grave, încălcări grave și încălcări minore. Din conținutul art. 27 alin. (4) rezultă că încălcările foarte grave și grave sunt contravenții, iar toate nivelurile de încălcări pot conține și elemente ale componenței de infracțiune.

Analiza normelor precitate indică spre confuzia și chiar lipsa delimitării dintre nivelurile de încălcări ale legislației. În acest sens, proiectul nu reglementează care sunt încălcările foarte grave, grave și minore. Totodată, nu sunt reglementați nici indicatorii care ar putea servi drept reper pentru calificarea unei fapte ca fiind o încălcare foarte gravă, gravă sau minoră.

Lipsa unor asemenea reglementări este de natură să confere Agenției pentru Supraveghere Tehnică o marjă mare de discreție în evaluarea nivelului gravității încălcării. Riscul, în asemenea caz, constă în manifestarea unor comportamente abuzive ale agenților publici care, nemijlocit, vor avea responsabilitatea de evaluare a unei anumite fapte și aplicarea măsurilor restrictive. Riscurile se pot manifesta și prin atitudini discriminatorii sau subiective ale agenților publici, având posibilitatea de a fi mai loiali față de anumiți subiecți și, dimpotrivă, mai exigenți față de alții.

În concluzie, pericolul coruptibilității normelor analizate constă în discreția prea largă a autorității care urmează să stabilească existența temeiului de atragere la răspundere (nivelul de încălcare: foarte grav, grav sau mediu), discreție de care autoritatea se poate prevala pentru a lăsa subiectul pasibil de a fi tras la răspundere să înțeleagă că ar putea interpreta norma ambiguă și neexhaustivă în detrimentul intereselor sale. În aceste circumstanțe, persoana va căuta mijloace corupte pentru stimularea agentului public de a interpreta favorabil norma legală. Totuși, dacă entitatea publică nu va „da de înțeles” persoanei că dispune de discreții largi de interpretare a prevederilor legii, temeiul neclar de atragere la răspundere poate servi el însuși un indicator al posibilității rezolvării problemei în cauză pe calea unei „înțelegeri private”.

**Recomandări:**

Se recomandă completarea proiectului de lege cu un articol nou, înainte de articolul 27, sau completarea articolului 27 cu un alineat nou, care să prevadă faptele ce constituie încălcări foarte grave, grave și minore.

După caz, reglementarea respectivă poate stabili indicatorii de referință, prezența sau lipsa cărora, va permite obiectiv încadrarea unei anumite încălcări în nivelurile de gravitate menționate.

**Factori de risc:**

- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice
- Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect
- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Stimularea concurenței neloiale
- Temeiuri neexhaustive pentru survenirea răspunderii

**Riscuri de corupție:**

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - trafic de influență
  - conflict de interese și/sau favoritism
  - influențare necorespunzătoare
  - corupere activă
  - corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:
  - abuz de serviciu
  - depășire a atribuțiilor de serviciu

- 5 -

**Art. 14 alin. (1) pct. 11); art. 17 alin. (1) lit. c): și art. 24 din proiect**

**Articolul 14. Obligațiile operatorilor**

(1) Operatorii care desfășoară activități în domeniul securității industriale sunt obligați:

11) să dețină asigurarea de răspundere pentru prejudiciile cauzate vieții, sănătății sau bunurilor persoanelor terțe, precum și mediului, în caz de avarie la obiectele de producție sau la instalațiile tehnice, în conformitate cu actele normative;

**Articolul 17. Cerințe către organismele de inspecție**

(1) Pentru efectuarea inspecției, solicitantul trebuie să îndeplinească următoarele cerințe:

c) să dețină polița de asigurare de răspundere civilă, suma asigurată fiind proporțională cu nivelul și natura responsabilităților care pot apărea ca urmare a prestării serviciilor;

**Articolul 24. Asigurarea obligatorie de răspundere pentru prejudiciile cauzate**

Operatorul care deține un obiect de producție sau instalație tehnică înregistrate în Registrul de stat este obligat să dețină asigurarea de răspundere pentru prejudiciile cauzate vieții, sănătății sau bunurilor altor persoane, precum și mediului conform prevederilor actelor normative în domeniul asigurărilor. Perioada de asigurare se racordează la durata termenului de exploatare a obiectului sau instalației tehnice, de la momentul punerii în funcțiune a obiectului sau instalației tehnice în cauză.

**Obiecții:**

Normele precitate reglementează o obligație activă în sarcina operatorilor și a organismelor de inspecție. Obligația constă în asigurarea de răspundere civilă în legătură cu activitățile desfășurate.

Urmare a analizei întregului proiect, se observă că acesta nu reglementează relațiile specifice asigurărilor, cum ar fi de exemplu: riscul asigurat, suma asigurată etc. În acest sens, sunt relevante prevederile art. 5 alin. (2) din Legea nr. 407/2006 cu privire la asigurări, potrivit căreia „În asigurarea obligatorie, raporturile dintre asigurat și asigurător, drepturile și obligațiile fiecărei părți, condițiile și modul lor de implementare se stabilesc prin lege”.

Așadar, se constată că proiectul cuprinde o lacună în drept referitor la raporturile de asigurare obligatorie dintre asigurători, pe de o parte, și operatori, și organismele de inspecție, pe de altă parte. Proiectul instituie o obligație în sarcina subiecților, însă nu reglementează condițiile și limitele acestei obligații, fiind incert cum se va evalua îndeplinirea executării acestei obligații.

Pericolul coruptibilității lipsei reglementărilor referitor la asigurarea obligatorie de răspundere civilă a operatorilor și a organismelor de inspecție constă în incertitudinea pe care o creează în relațiile sociale,

îndeosebi cele referitoare la mecanismele de realizare a drepturilor, de îndeplinire a obligațiilor, ambiguitatea atribuțiilor funcționarilor publici și a procedurilor administrative de care ei sunt responsabili, situații în care autoritățile responsabile de executarea legii respective se pot prevala de această deficiență pentru a comite abuzuri.

Nu este exclus faptul că, atât operatorii, cât și organismele de inspecție, să-și asigure de sine stătător răspunderea civilă față de terți în legătură cu specificul activității desfășurate, totuși, legea ar trebui să stabilească minimul riscurilor ce sunt necesare de a fi asigurate și minimul sumei de asigurare. Având în vedere, complexitatea raporturilor juridice aferente asigurării obligatorii de răspundere civilă, autorul poate opta pentru completarea legii cu un nou capitol sau chiar elaborarea unei legi separate.

**Recomandări:**

Se recomandă completarea proiectului de lege cu un capitol nou (după capitolul V) care să cuprindă reglementări aferente asigurării obligatorii de răspundere civilă a operatorilor și a organismelor de inspecție. Alternativ, în acest sens, poate fi elaborată și adoptată o lege integrală nouă.

**Factori de risc:**

- Norme de trimitere defectuoase
- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

**Riscuri de corupție:**

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - conflict de interese și/sau favoritism
  - influențare necorespunzătoare
- Legalizarea actelor de:
  - abuz de serviciu
  - depășire a atribuțiilor de serviciu

- 6 -

**Art. 14 alin. (3) - (5) din proiectul de lege și pct. 5 din anexa nr. 1 la proiectul de lege**

**Articolul 14. Obligațiile operatorilor**

(3) Operatorii care exploatează instalații tehnice/sisteme tehnologice din cadrul obiectelor social-comunale sunt obligați să respecte prevederile alin. (1) lit. a) - g), j) - w).

(4) Persoanele juridice specializate, care desfășoară una sau mai multe din activitățile prevăzute la art.9 alin.(1) lit. a), sunt obligate să respecte prevederile alin. (1) lit. a), b) și c).

(5) Persoanele juridice specializate, care desfășoară una sau mai multe din activitățile prevăzute la art.9 alin.(1) lit. c) și d), sunt obligate:

a) să respecte prevederile alin. (1) lit. a) - f) și k);

Anexa nr. 1

CRITERIILE de clasificare a obiectelor de producție și a instalațiilor tehnice după clasele de pericol

5. Pentru obiectele de producție specificate la art.4 alin. (1) lit. c) se stabilesc următoarele clase de pericol: [...].

**Obiecții:**

Normele prenotate conțin trimiteri la alte norme din proiect, însă trimiterile respective sunt defectuoase, deoarece nu corespund elementelor constitutive ale proiectului. Astfel de trimiteri scad calitatea actului normativ și sunt de natură să pună în dificultate procesul de implementare. În acest sens, poate fi compromisă integritatea agenților publici responsabili de implementare, care se vor afla în situația de a clarifica și soluționa aceste trimiteri defectuoase.

**Recomandări:**

Se recomandă înlăturarea trimiterilor defectuoase din proiect conform următoarelor propuneri:

- la art. 14 alin. (3) expresia „prevederile alin. (1) lit. a) - g), j) - w)” se va substitui cu „prevederile alin. (1) pct. 1) - 7), 10) - 23)”;
- la art. 14 alin. (4) expresia „prevederile alin. (1) lit. a), b) și c)” se va substitui cu „prevederile alin. (1) pct. 1)

<p>- 3)";</p> <p>- la art. 14 alin. (5) lit. a) expresia „prevederile alin. (1) lit. a) - f) și k)” se va substitui cu „prevederile alin. (1) pct. 1) - 6) și 11)”;</p> <p>- la pct. 5 din anexa nr. 1 expresia „art.4 alin. (1) lit. c)” se va substitui cu „art.4 alin. (1) pct. 3)”.</p>	
<p><b>Factori de risc:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Norme de trimitere defectuoase</li> </ul>	<p><b>Riscuri de corupție:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Generale</li> </ul>

#### IV. Concluzia expertizei

Prin proiect se propune abrogarea Legii nr. 116/2012 privind securitatea industrială a obiectelor industriale periculoase și aprobarea unei legi noi integrale care are ca obiect de reglementare relațiile sociale referitoare asigurarea funcționării obiectelor de producție potențial periculoase în condiții de securitate și fiabilitate și a întreținerii instalațiilor tehnice potențial periculoase, inclusiv din cadrul obiectelor social-comunale și de locuit, obligațiile operatorilor pentru prevenirea, localizarea și lichidarea consecințelor posibilelor avarii sau accidente majore, precum și limitarea consecințelor acestora asupra sănătății umane și a mediului. Suplimentar, se mai propune modificarea a 7 legi care au relevanță cu obiectul de reglementare al proiectului sau conțin norme de trimitere la acest proiect.

Deși prin proiect se urmăresc obiective de interes public general, totuși în cadrul expertizei anticorupție au fost identificați factori de risc de natură să genereze riscuri de corupție. În acest context, proiectul se caracterizează prin existența mai multor lacune de reglementare în ceea ce ține de asigurarea obligatorie de răspundere civilă a operatorilor și organismelor de inspecție; periodicitatea prezentării informațiilor de Centrele specializate de instruire către Agenția pentru Supraveghere Tehnică; clasificarea încălcărilor în foarte grave, grave și minore etc. Vidurile de reglementare depistate conduc către proceduri administrative ambigue, neclaritatea rolului entităților publice la implementarea normelor respective, riscuri asupra drepturilor și intereselor legitime ale entităților private etc. Totodată, în proiect au fost depistate norme de trimitere defectuoase, precum și formulări ambigue de natură să genereze interpretări abuzive și practici neuniforme de aplicare a proiectului.

În concluzie, autorul urmează să redacteze proiectul prin prisma aspectelor și recomandărilor expuse în prezentul Raport de expertiză anticorupție.

23.02.2021



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:  
Ilie Creciun, Inspector principal