



CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР  
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ  
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



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

Nr. 06/a-3818 din 01.07.2022

La nr. 07-06/1593 din 20.06.2022

## Ministerul Mediului

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege cu privire la cerințele de bază în securitatea radiologică (*număr unic 468/MM/2021*).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 7 (șapte) file.

Director

Iulian RUSU





## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO22/8060 din 30.06.2022**

### **la proiectul de lege cu privire la cerințele de bază în securitatea radiologică (remis repetat la REA nr.ELO22/7709 din 07.02.2022)**

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 Mediului, 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 ordinară, 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."*

Anunțul privind organizarea consultărilor publice, proiectul înaintat spre expertizare și nota informativă au fost plasate pe pagina web a Agenției Naționale de Reglementare a Activităților Nucleare și Radiologice [www.anranr.gov.md](http://www.anranr.gov.md) la data de 13.10.2021, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul menționat.

Având în vedere circumstanțele enunțate, transparența decizională a fost în mare parte asigurată.

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

Potrivit notei informative, *„Scopul proiectului legii propuse este stabilirea cerințelor de bază de securitate pentru protecția sănătății persoanelor ca rezultat al expunerii profesionale, medicale, naturale și al expunerii publice de la radiații ionizante în condiții normale, planificate și în condiții de urgență radiologică sau nucleară. Prevederile proiectului de lege se aplică tuturor situațiilor de expunere planificată, existentă sau de urgență, care implică un risc cauzat de expunerea la radiații ionizante, care nu poate fi neglijat din punctul de vedere al protecției radiologice sau în ceea ce privește mediul, în vederea protecției pe termen lung a sănătății umane, în special activităților enunțate în art. 3 al Legii nr. 132/2012 privind desfășurarea în siguranță a activităților nucleare și radiologice”*.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune adoptarea unei legi integrale care să reglementeze cerințele de bază în securitatea radiologică. În conformitate cu prevederile art. 1 din proiect, *„Prezenta lege stabilește cerințele de bază de securitate pentru protecția sănătății persoanelor ca rezultat al expunerii la radiații ionizante profesionale, medicale și al expunerii publice, precum și împotriva pericolelor cauzate de radiațiile ionizante”*. În acest sens, se reglementează sistemul de protecție radiologică; cerințele privind educația, formarea și informarea în domeniul protecției radiologice; justificarea și controlul reglementat al practicilor ce conduc la expunerea la radiații ionizante; expunerea profesională, medicală, publică; precum și responsabilitățile entităților publice în domeniul respectiv.

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

În acord cu datele din nota informativă *„Reglementarea juridică a activităților umane care sunt supuse impactului radiațiilor ionizante indiferent de natura lor – prin activitate autorizată cu surse de radiații ionizante sau activități nenucleare dar în condiții de impact al radiațiilor naturale – este foarte importantă, deoarece specifică la modul concret principiile fundamentale de securitate radiologică: Justificarea practicii, normarea și optimizarea expunerii ființei umane cât și a mediului la radiații ionizante.*

*Acest deziderat reiese și din Planul de acțiuni de realizare a Acordului de Asociere, semnat de Republica Moldova în 2014, și realizării prevederilor Legii privind armonizarea legislației Republicii Moldova cu legislația Uniunii Europene, aprobat prin hotărârea Guvernului Nr. 1171/2018 prin care acest proces se realizează prin armonizarea treptată a legislației naționale cu legislația Uniunii Europene, în conformitate cu obligațiile de armonizare și termenele stabilite de acordurile bilaterale”*.

Urmare a efectuării expertizei anticorupție, în proiect au fost identificate norme de natură să genereze riscuri de corupție, dar și omisiuni de reglementare ce conferă proiectului lipsă de predictibilitate și certitudine. În acest sens, s-au depistat formulări ambigue ce admit interpretări abuzive, norme de trimitere defectuoase, proceduri administrative reglementate ambiguu și atribuții ale entităților publice ce admit derogări și interpretări arbitrare etc.

## 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 și finalitățile urmărite, redând în acest sens principalele prevederi, elementele noi, precum și modul de încorporare a proiectului în cadrul normativ în vigoare.

Totuși, având în vedere completarea cadrului normativ național cu o lege nouă integrală, ce vizează activitatea agenților publici și a agenților privați, este recomandabil ca informațiile din nota informativă să fie mai detaliate și consistente. O abordare superficială a datelor și analizelor expuse în nota informativă nu permite de a utiliza aceste date în procesul de implementare a actului normativ în cazul necesității aflării intenției de reglementare a autorului sau deslușirea sensului unor norme sau interpretarea unor dispoziții cu sens ambivalent etc. Astfel, nota informativă nu trebuie să reprezinte doar o formalitate în procesul de elaborare și promovare a actului normativ, dar să constituie o sursă de informație consistentă, veridică și suficientă.

Prin urmare, se recomandă completarea notei informative cu date suplimentare la toate compartimentele.

### 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”.

Având în vedere natura relațiilor sociale reglementate prin proiect, se atestă că pentru implementarea acestuia nu sunt necesare mijloace suplimentare de la bugetul de stat, fapt confirmat și de informațiile expuse în nota informativă.

Potrivit compartimentului 5 al notei informative, „Prin aprobarea proiectului nu au fost depistate impacturi negative sensibile din punct de vedere economic. Nu au fost identificate unele efecte economice nedorite, din considerentele, că prevederile acestei reglementări stabilesc cerințe și valori care necesită a fi utilizate sau implementate de operatori în scopul asigurării desfășurării în siguranță a activităților cu surse de radiații sau ca referință pentru autoritățile de reglementare în domeniul securității și igienei muncii”.

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

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

Impactul pozitiv al proiectului este descris în analiza impactului de reglementare după cum urmează:

*„Adoptarea proiectului va asigura inițierea procesului de implementare a Directivei Consiliului Europei 2013/59/EURATOM din 5 decembrie 2013 de stabilire a normelor de securitate de bază privind protecția împotriva pericolelor prezentate de expunerea la radiațiile ionizante și de abrogare a Directivelor 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom și 2003/122/Euratom, prin ajustarea cadrului normativ național la Aquis-ul comunitar.*

*După cum s-a expus anterior, proiectul legii, va prezenta prin sine o politică de protecție împotriva efectelor nocive ale radiațiilor ionizante și va avea beneficii în aspectul asigurării pe termen lung a sănătății umane și protecției mediului, cu luarea în considerare a datelor științifice recunoscute la nivel internațional (cum ar fi cele publicate de CE, ICRP, (Comitetul Științific al Organizației Națiunilor Unite pentru Efectele Radiației Atomice, Agenția Internațională pentru Energie Atomică (AIEA))”.*

## **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 norme formulate ambiguu și termeni al căror înțeles nu este definit de proiect și nici de cadrul normativ în vigoare. Spre exemplu, în unele dispoziții se face trimitere la *evenimentele semnificative*, însă acestea nu sunt definite și nici nu sunt incluse trimiterile de rigoare la actul normativ care reglementează tipologia evenimentelor. De asemenea, expresia din proiect potrivit căreia *„este obligatorie notificarea și/sau obținerea unei autorizații radiologice pentru următoarele practici”* nu stabilește cert pentru destinatarii normei, care totuși este obligația ce le incumbă: notificarea sau obținerea autorizației; notificarea și obținerea autorizației.

La acest compartiment este necesar de precizat că formulările lingvistice pot fi calificate ca factori ai coruptibilității în măsura în care acordă posibilități de aplicare a normei în interpretarea preferată, în dependență de interesul responsabililor de implementare și control al aplicării. Analiza detaliată a normelor din proiect cauzatoare de riscuri de corupție datorită formulărilor ambigue și inadvertențelor de redactare se conține la compartimentul III din prezentul Raport.

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

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

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

Proiectul reglementează activitatea mai multor entități publice, cum ar fi: Guvernul, Agenția

Națională de Reglementare a Activităților Nucleare și Radiologice, autoritățile administrației publice centrale în domeniul ocrotirii sănătății, muncii, educației și cercetării.

Activitatea acestor entități este supusă riscului de corupție prin prisma factorilor de risc identificați în proiect și descriși la compartimentul III din prezentul Raport. În special, s-a atestat că anumite atribuții ale entităților în cauză sunt expuse prin utilizarea formulării „asigură”, cum ar fi spre exemplu: „Agenția Națională în procesul de autorizare asigură că solicitantul autorizației radiologice răspunde de evaluarea și punerea în aplicare a măsurilor privind protecția radiologică a lucrătorilor expuși”. Astfel, urmare a analizei tuturor dispozițiilor ce izează de formularea „asigură” în contextul reglementării atribuțiilor entităților publice s-a remarcat neclaritatea atribuțiilor respective, fiind dificil de apreciat înțelesul acestora și acțiunile pretinse entităților vizate urmare a realizării acestor atribuții.

#### 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 -

#### Obiecție generală asupra proiectului

##### Obiecții:

În cadrul Raportului de expertiză anticorupție nr. ELO22/7709 din 07.02.2022 întocmit asupra aceluiași proiect (*proiectul legii cu privire la cerințele de bază în securitatea radiologică*) s-a obiectat asupra utilizării în textul proiectului a expresiei „se asigură” pentru a expune atribuțiile diferitor entități publice. În acest sens, s-a constatat că natura juridică a atribuției exprimată prin „se asigură” nu este clar definită nici de proiect și nici de cadrul normativ în vigoare, iar problema interpretării sensului acestei atribuții este una care determină lipsa de certitudine, previzibilitate și coerență a proiectului. Prin urmare, s-a recomandat revizuirea întregului text al proiectului în vederea stabilirii cu exactitate a atribuțiilor ce revin entităților publice și private exprimate în proiect prin utilizarea expresiei „se asigură”.

În vederea racordării proiectului la propunerile înaintate, în tot textul proiectului a fost înlocuită expresia „se asigură” cu lexemul „asigură”. Dacă în unele cazuri această formulare este admisibilă, în cele mai multe cazuri această modalitate de exprimare a atribuțiilor unei entități nu este reușită.

Spre exemplu, potrivit art. 31 alin. (1) din proiect „Agenția națională în procesul de autorizare asigură că solicitantul autorizației radiologice răspunde de evaluarea și punerea în aplicare a măsurilor privind protecția radiologică a lucrătorilor expuși”. Această normă este preluată din Directiva nr. 2013/59/Euroatom, și anume art. 31 alin. (1), care prevede următoarele: „Statele membre se asigură că întreprinderea răspunde de evaluarea și punerea în aplicare a măsurilor privind protecția radiologică a lucrătorilor expuși”.

Respectiv, se observă o copiere nereușită a normei europene. Art. 31 alin. (1) din Directiva nr. 2013/59/Euroatom conține prevederile care să asigure elaborarea și implementarea cadrului legal care să stabilească modalitatea de răspundere a întreprinderilor de evaluarea și de punerea în aplicare a măsurilor privind protecția radiologică a lucrătorilor expuși. Implementarea aquis-ului comunitar nu presupune doar copierea normelor, ci implementarea acestora în sistemul de drept național. În speța prezentată mai

sus, totuși nu este clar cum Agenția Națională în procesul de autorizare asigură că solicitantul autorizației radiologice răspunde de evaluarea și punerea în aplicare a măsurilor privind protecția radiologică a lucrătorilor expuși. Nu este clar dacă norma respectivă incumbă Agenției Naționale sarcina de a elabora mecanisme de răspundere juridică, de a le aplica pe cele existente, de a notifica alte autorități etc.

În Directiva nr. 2013/59/Euroatom sunt cuprinse mai multe norme juridice formulate în maniera „Statele membre se asigură că” ceea ce presupune că statul urmează să elaboreze și să implementeze mecanismul de atingere a scopului propus prin normele directivei respective. În conformitate cu art. 288 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, pentru exercitarea competențelor Uniunii, instituțiile adoptă regulamente, directive, decizii, recomandări și avize. Același articol stabilește expres că „Directiva este obligatorie pentru fiecare stat membru destinat cu privire la rezultatul care trebuie atins, lăsând autorităților naționale competența în ceea ce privește forma și mijloacele”. Așadar, implementarea unei directive a Uniunii Europene la nivel național nu presupune doar copierea normelor acesteia, ci elaborarea normelor juridice necesare pentru atingerea obiectivului consacrat de directivă.

În concluzie, menținem constatările și recomandările relevante în Raportul de expertiză anticorupție nr. ELO22/7709 din 07.02.2022.

#### **Recomandări:**

Se recomandă revizuirea întregului text al proiectului în vederea stabilirii cu exactitate a atribuțiilor ce revin entităților publice și private exprimate în proiect prin utilizarea expresiei „se asigură” sau „asigură”. În acest sens, se propune înlocuirea acestui termen cu un alt termen deja reglementat și uzual cadrului legal național sau definirea acestei atribuții în proiect.

#### **Factori de risc:**

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Norme irealizabile
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

#### **Riscuri de corupție:**

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

- 2 -

#### **Art. 25 alin. (1) din proiect**

Articolul 25. Notificarea

Notificarea se face înainte de începutul practicii sau, pentru practicile existente, de îndată ce această cerință devine aplicabilă în condițiile art. 11 și 19 al Legii nr. 132/2012. Pentru practicile care fac obiectul notificării, se specifică informațiile care trebuie să fie furnizate împreună cu notificarea.

#### **Obiecții:**

Articolul 25 stabilește 2 cazuri când se efectuează notificarea: (1) înainte de începutul practicii; și (2) pentru practicile existente, de îndată ce această cerință devine aplicabilă în condițiile art. 11 și 19 al Legii nr. 132/2012. Obiecția imputabilă proiectului se referă anume la ce-a de a 2-a condiție de notificare. Or, art. 11 și art. 19 din Legea nr. 132/2012 nu reglementează când se face notificarea practicilor deja existente.

Urmare a analizei prevederilor art. 11 și art. 19 din Legea nr. 132/2012 se remarcă lipsa oricăror mențiuni referitor la notificarea practicilor existente. Dimpotrivă, obiectul de reglementare al normelor juridice la care se face trimitere este „misiunea și funcțiile de bază ale Agenției Naționale” și „autorizarea activităților nucleare și radiologice”.

Prin urmare, suntem în prezența unei norme de trimitere defectuoasă, deoarece normele juridice la care se

fac trimitere nu corespunde obiectului de reglementare al normei de trimitere din proiect. Norma de trimitere din proiect reglementează notificarea practicilor existente însă normele la care se fac trimitere reglementează misiunile și funcțiile unei entități publice, precum și autorizarea practicilor, ceea ce presupune relații sociale și proceduri distincte.

Pericolul coruptibilității proiectului prin prisma normei analizate constă în admiterea unui cadru normativ incert și neprevizibil, ceea ce constituie o premisă pentru acțiunile abuzive ale agenților publici, și prin urmare un stimulent pentru manifestările de corupție de implementare a normei în versiunea convenabilă corespunzător anumitor împrejurări de fapt și subiecte de drept.

#### **Recomandări:**

Se recomandă modificarea art. 25 alin. (1) din proiect, fie prin includerea unei norme juridice dintr-un act normativ care să stabilească cert momentul când se efectuează notificarea unei practici deja existente, fie prin specificarea expresă a situațiilor și a momentului când se depune notificarea practicilor deja existente.

#### **Factori de risc:**

- Norme de trimitere defectuoase

#### **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

- 3 -

#### **Art. 27 din proiect**

Articolul 27. Notificarea și/sau eliberarea autorizației radiologice

(1) Este obligatorie notificarea și/sau obținerea unei autorizații radiologice pentru următoarele practici:

- a) exploatarea generatoarelor de radiații sau a acceleratoarelor sau a surselor radioactive pentru expuneri medicale sau în scopuri imagistice non-medicale;
- b) exploatarea generatoarelor de radiații sau a acceleratoarelor, cu excepția microscopelor electronice, sau a surselor radioactive în scopuri nespecificate la litera a).

(2) Agenția națională, prin cadrul legal, solicită notificarea și acordarea autorizației pentru practici, care nu cad sub incidența alin. (1).

#### **Obiecții:**

Prin intermediul normei citate se stabilesc cazurile când este obligatorie notificarea și/sau obținerea autorizației. Considerăm norma în cauză a fi una confuză și creatoare de incertitudine din următoarele considerente:

- inițial se observă utilizarea conjuncției „și/sau” într-o manieră ce nu oferă normei juridice predictibilitate. Expresia potrivit căreia „este obligatorie notificarea și/sau obținerea unei autorizații radiologice pentru următoarele practici” nu stabilește cert pentru destinatarii normei, care totuși este obligația ce le incumbă: notificarea sau obținerea autorizației. Totodată, nu sunt previzibile și cunoscute situațiile când este necesară notificarea și când obținerea autorizației, ori când sunt necesare ambele. În acest context, se atestă preluarea defectuoasă a prevederilor art. 27 din Directiva nr. 2013/59/Euroatom, care stabilește următoarele: „Statele membre impun înregistrarea sau obținerea unei autorizații pentru următoarele practici: [...]”. În acest caz autorul proiectului urmează să opteze pentru o procedură din cele 2 puse la dispoziție de actul european: fie înregistrarea, fie autorizarea.

- nu este clar scopul art. 27 din proiect în condițiile în care deja art. 25 din proiect stabilește cazurile când este necesară notificarea și cazurile exceptate de la notificare, iar art. 28 din proiect și art. 19 din Legea nr.

132/2012 prescriu situațiile când este necesară obținerea autorizației. Astfel, fiecare dintre procedurile de notificare și autorizare constituie obiectul de reglementare al unor articole distincte din proiect, însă din considerente necunoscute, norma analizată le încadrează pe ambele proceduri într-o reglementare, care nu poate fi caracterizată de claritate, certitudine sau coerență;

- alineatul (2) din art. 27 al proiectului este formulat ambiguu, deoarece nu este clar reglementată competența Agenției Naționale. Această normă prevede că Agenția națională, prin cadrul legal, solicită notificarea și acordarea autorizației pentru practici, care nu cad sub incidența alin. (1). Din această normă nu rezultă cu certitudine care este competența Agenției Naționale: de a impune notificarea și autorizarea la discreția sa, printr-un act normativ propriu, sau de a impune notificarea și autorizarea doar în temeiul unei legi ori de a propune modificarea unei legi în acest sens. Această normă este expresia transpunerii art. 27 alin. (2) din Directiva nr. 2013/59/Euroatom care stabilește următoarele: „*Statele membre pot solicita înregistrarea sau acordarea autorizației pentru alte tipuri de practici*”, ceea ce se referă la facultatea statului de a legifera și alte cazuri în care este imperativă înregistrarea sau acordarea autorizației. Însă, norma analizată din proiect nu pune în aplicare această normă europeană ci doar o copie, nefiind clar modalitatea de implementare.

Așadar, art. 27 din proiect reprezintă o normă coruptibilă, deoarece nu prescrie învederat nici conduita agenților privați și nici a agenților publici. Din contextul normei nu poate fi evaluat cu siguranță când este necesară notificarea și obținerea autorizației, precum și este dificil de apreciat tipologia competenței care se atribuie Agenției Naționale. Astfel, se creează un cadru normativ necoerent și lipsit de previziune, iar orice neclaritate profită părții relației sociale care exercită puterea publică ceea ce poate conduce la abuzuri și acțiuni ilicite, discriminatorii în raport cu agenții privați.

Mai mult decât atât, este remarcabil că Directiva nr. 2013/59/Euroatom operează cu 3 termeni: notificare, înregistrare și autorizare, însă proiectul operează doar cu 2 termeni: notificare și autorizare. În unele cazuri se atestă o confuzie dintre aceste concepte, nefiind clar dacă autorul a optat pentru egalizarea termenului „înregistrare” cu notificare sau cu autorizare.

#### **Recomandări:**

Se recomandă modificarea art. 27 din proiect:

- la alin. (1) se vor specifica cu exactitate cazurile când este necesară notificarea și când este necesară obținerea autorizației. În acest sens, urmează a se analiza corectitudinea substituirii conjuncției „și/sau” cu „și”, ori pentru cazurile specificate se va opta fie doar pentru notificare, fie doar pentru autorizare;

- la alin. (2) se va preciza competența Agenției Naționale raportat la capacitatea acesteia de a stabili noi situații când este necesară notificarea și obținerea autorizației.

După caz, poate fi examinată oportunitatea excluderii art. 27 din proiect având în vedere că notificarea și autorizarea constituie obiect de reglementare al altor articole din proiect, cum ar fi art. 25 și art. 28, iar circumstanțele expuse la art. 27 să fie incluse fie la art. 25 fie la art. 28.

La nivel general, se recomandă autorului de a analiza specificul termenilor: notificare, înregistrare și autorizare din Directiva nr. 2013/59/Euroatom și cum aceștia sunt transpuși în proiectul expertizat, având în vedere că în proiect nu se regăsește termenul de „înregistrare”.

#### **Factori de risc:**

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Norme irealizabile
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- 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

**Art. 56 alin. (3) din proiect**

Articolul 56. Optimizare

(3) Fiecare proiect de cercetare medicală sau biomedicală care implică expunerea medicală:

- a) persoanele în cauză participă benevol;
- b) persoanele în cauză sunt informate în legătură cu riscurile expunerii;
- c) se stabilesc constrângeri de doză aplicabile persoanelor pentru care nu se așteaptă niciun avantaj medical direct în urma expunerii;
- d) în cazul pacienților care acceptă benevol să fie supuși unei practici medicale experimentale și la care se scontează un beneficiu de diagnostic sau terapeutic din această practică, nivelurile-țintă ale dozelor sunt stabilite individual de către practician și/sau medicul abilitat să facă trimiteri înainte ca expunerea să aibă loc.

**Obiecții:**

Obiecția imputată normei respective constă în admiterea unei inadvertențe de redactare. În acest context, se remarcă lipsa unei coeziuni sintactice între partea inițială a normei și condițiile care urmează. Suplimentar nerespectării regulilor de tehnoredactare, se atestă că lipsește certitudinea condițiilor stabilite de norma analizată. Altfel spus, norma prescrie 4 condiționalități pentru proiectele de cercetare medicală, însă nu reglementează corelația dintre acestea: fie sunt cumulative, fie sunt alternative.

Prin urmare, modalitatea de expunere a art. 56 alin. (3) din proiect este defectuoasă și nu permite distingerea scopului exact al normei. În asemenea împrejurare, agenții vizați de norma respectivă sunt plasați într-o poziție de vulnerabilitate în raport cu responsabilii de aplicarea proiectului, deoarece lipsa de claritate și previzibilitate creează incertitudine în relațiile sociale și conduită flexibilă, în dependență de interesele private.

**Recomandări:**

Se recomandă modificarea art. 56 alin. (3) din proiect prin specificarea exactă a regulii de aplicare a condiționalităților enumerate și asigurarea redactării coerente a normei juridice. În acest sens, se propune ca norma de referință să înceapă astfel: „*Fiecare proiect de cercetare medicală sau biomedicală care implică expunerea medicală poate fi implementat dacă sunt întrunite cumulativ următoarele condiții: [...]*”.

**Factori de risc:**

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- 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

**Art. 63 alin. (5) din proiect**

Articolul 63. Expunerea accidentală și neintenționată

În scopul prevenirii expunerii accidentale și neintenționate persoana autorizată asigură că:

(5) persoana autorizată declară cât mai curând posibil, dar nu mai târziu de 10 zile lucrătoare, Agenției naționale referitor la producerea evenimentelor semnificative, astfel cum sunt definite de legislația;

**Obiecții:**

Norma citată face referire la evenimentele semnificative și condiționează de producerea acestora o obligație

a persoanei autorizate. Articolul 63 din proiect nu reglementează conceptul evenimentelor definitive și pentru aceasta face trimitere la *legislație*. Secțiunea a 4-a din proiect este intitulată „*Evenimente semnificative*”, cu toate acestea nici la acest compartiment al actului normativ nu este expusă definiția evenimentelor semnificative, enumerarea acestor evenimente sau prescrierea condițiilor prin prisma cărora un eveniment poate fi calificat ca semnificativ sau nu. Totodată, nici Legea nr. 132/2012 nu conține reglementări referitoare la evenimentele semnificative.

Prin urmare, se atestă o trimitere defectuoasă la *legislație*, precum și un vid normativ referitor la reglementarea evenimentelor semnificative. Aceste elemente conferă proiectului un caracter coruptibil, lipsind reglementările analizate de precizie și predictibilitate. Trimiterea la *legislație* în cazul dat constituie o trimitere ce nu corespunde rigorilor de claritate și previzibilitate a normelor juridice. Având în vedere spectrul îngust de relații sociale vizate de proiect, considerăm că este posibilă indicarea actului normativ și a normei juridice nominale la care se face trimitere, or uzarea de lexemul *legislație* pare să reprezinte o încercare de a soluționa o situație încă incertă.

#### **Recomandări:**

La art. 63 alin. (5) din proiect se recomandă înlocuirea lexemului „*legislație*” cu nominalizarea actului normativ și a normei juridice care definesc noțiunea de „*eveniment semnificativ*”. În cazul inexistenței unui asemenea act normativ, se recomandă completarea proiectului cu definirea noțiunii respective.

#### **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. 67 din proiect**

Articolul 67. Monitorizarea evacuărilor radioactive

(1) Agenția națională impune obiectivului radiologic sau nuclear autorizat care răspunde de practicile pentru care se acordă o autorizație parțială de evacuare a substanțelor radioactive să monitorizeze în mod corespunzător sau, după caz, să evalueze evacuările radioactive lichide sau din aer în mediu în condiții normale de funcționare și să raporteze rezultatele în termenii stabiliți, conform prevederilor art. 20, 41, 45, al Legii 132/2012 și pct. 18 al Cap. IV al Anexei nr. 1 la Legea 68/2017 pentru aprobarea Strategiei naționale privind managementul deșeurilor radioactive pentru anii 2017–2026 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia.

(2) Agenția națională impune oricărui obiectiv radiologic sau nuclear autorizat care deține un generator de radionuclizi sau o instalație de prelucrare a deșeurilor radioactive să monitorizeze evacuările radioactive și să le raporteze în conformitate cu prevederile Legii 132/2012.

#### **Obiecții:**

Caracteristic normei citate este faptul că înglobează în sine 2 trimiteri la alte reglementări. La alineatul (1) se prescrie raportarea *în termenii stabiliți*, iar la alineatul (2) se prescrie raportarea *în conformitate cu prevederile Legii nr. 132/2012*. Astfel, în ambele cazuri este dificil de evaluat cum se va realiza raportarea, or art. 67 nu oferă claritate în acest sens. Trimiterile la prevederile Legii nr. 132/2012 nu corespund obiectului de reglementare al normei analizate și reglementează termenele de raportare. Respectiv, trimiterile respective nu sunt de natură să susțină demersul subiecților de drept (obiectivul radiologic și nuclear) de a se conforma prevederilor proiectului într-un mod corect și de necontestat.

Mai mult decât de atât, sintagma *în termenii stabiliți* care este utilizată la alineatul (1) și trimiterea la

anumite articole din diferite acte normative care de fapt nu stabilesc careva termeni de raportare, poate provoca mai multe interpretări și conduite variate, or norma analizată nu stabilește de cine sunt stabilite termenele de procedură avute în vedere. Astfel, nu este clar dacă termenele respective sunt ori urmează a fi reglementate de un act normativ sau termenele respective urmează a fi stabilite pentru fiecare caz în parte de către Agenția Națională.

În concluzie, norma analizată conține 2 trimiteri defectuoase care nu oferă certitudine procedurilor administrative pe care le reglementează. Atunci când procedurile administrative sunt reglementate ambiguu, apare discreția periculoasă a agentului responsabil de implementare de a dezvolta reguli procedurale convenabile propriilor sale interese, contrare interesului public.

#### **Recomandări:**

Se recomandă modificarea articolului 67 din proiect în următorul mod:

- la alineatul (1) se vor indica normele juridice care stabilesc expres termenele de raportare și, după caz, se va concretiza competența Agenției Naționale de a stabili anumite termene de procedură în cadrul relațiilor sociale vizate de acest alineat;

- la alineatul (2) se va completa la sfârșit, după cuvintele „în conformitate cu prevederile Legii nr. 132/2012”, cu nominalizarea normei juridice concrete care stabilește expres termenul de raportare.

În cazul în care termenii de raportare vizați în articolul 67 nu sunt reglementați de nici o normă juridică, se recomandă ca aceștia să fie stabiliți cu exactitate la articolul 67. Or, trimiterea la norme generale din alte acte normative nu este de natură să creeze certitudine și predictibilitate în raporturile juridice dintre agenții publici și agenții privați.

#### **Factori de risc:**

- Norme de trimitere defectuoase
- 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

- 7 -

#### **Art. 87 alin. (2) și art. 95 din proiect**

Articolul 87. Cerințe privind controlul surselor radioactive închise de mare activitate  
Înainte de a emite o autorizație radiologică cu certificatul de securitate corespunzător pentru practicile care implică surse radioactive închise de mare activitate, Agenția națională asigură că:  
(2) s-au luat măsuri adecvate, prin intermediul unei garanții financiare sau al oricărui altui mijloc echivalent adecvat pentru acoperirea cheltuielilor aferente sursei în cauză, pentru gestionarea în siguranță a surselor în momentul în care sunt scoase din utilizare, inclusiv în cazul în care un obiectiv radiologic sau nuclear devine insolubil sau își încetează activitatea, conform prevederilor art. 3, 20 ale Legii 132/2012 și pct. 5 al Cap. V al Anexei nr. 1 la Legea 68/2017 pentru aprobarea Strategiei naționale privind managementul deșeurilor radioactive pentru anii 2017–2026 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia.

Articolul 95. Garanția financiară pentru sursele radioactive orfane

Guvernul asigură că se instituie un sistem de garanții financiare sau alte mijloace echivalente pentru a acoperi costurile de intervenție legate de recuperarea surselor radioactive orfane și care pot rezulta din punerea în aplicare a art. 94, conform prevederilor art. 3, 20 ale Legii 132/2012 și pct. 5 al Cap. V al Anexei nr. 1 la Legea 68/2017 pentru aprobarea Strategiei naționale privind managementul deșeurilor radioactive pentru anii 2017–2026 și a Planului de acțiuni pentru

implementarea acesteia.

### **Obiecții:**

Prin intermediul ambelor norme se face referire la necesitatea, în anumite cazuri, a unor garanții financiare sau a al oricărui altui mijloc echivalent. Potrivit art. 87 garanțiile financiare sau alte mijloace echivalente sunt necesare la emiterea autorizației radiologice, solicitantul autorizației fiind subiectul care va face dovada acestor garanții. La art. 95 se stabilește necesitatea garanțiilor financiare sau a altor mijloace echivalente pentru acoperirea costurilor de intervenție legate de recuperarea surselor radioactive orfane.

Obiecțiile ce pot fi imputate normelor în cauză rezidă în lipsa reglementării regimului juridic al garanțiilor financiare și a altor mijloace echivalente. În acest sens, este evidentă lipsa clarității în privința cuantumului garanțiilor financiare. În proiect nu este stabilită această sumă și nici nu este indicat subiectul care decide în această privință. Legea nr. 132/2012, de asemenea face referire la existența garanțiilor financiare, însă nu conține careva detalii care ar fi relevante pentru obiectul de reglementare al proiectului supus expertizei. De asemenea, este ambiguă și alternativa garanției financiare - „*alt mijloc echivalent*”. Nici la acest aspect proiectul nu este mai explicit, lipsind careva indicii sau circumstanțe de evaluare a ceea ce ar însemna alt mijloc echivalent. La fel ca în cazul garanției financiare, nu este clar cine decide asupra acestui mijloc echivalent și care ar fi: mărimea, tipul mijlocului echivalent, subiectul ce poate oferi asemenea garanție, condițiile etc.

Suplimentar, la art. 95 se prescrie că „*Guvernul asigură că se instituie un sistem de garanții financiare sau alte mijloace echivalente*”, însă nu există clarificării în privința rolului Guvernului la instituirea acestui sistem. Este dificil de evaluat dacă instituirea sistemului de garanții se află în sarcina Guvernului sau, dimpotrivă, a subiecților de drept din sectorul activității radiologice și nucleare.

Așadar, normele analizate constituie factori de risc de natură să genereze compromiterea integrității profesionale și instituționale atât în cadrul sectorului public, cât și în cel privat. Având în vedere faptul că cerința deținerii unei garanții financiare sau a altui mijloc echivalent se află în sarcina entităților din sectorul activității radiologice și nucleare, fiind circumscrisă etapei obținerii autorizației, prin proiect se creează premise pentru interpretarea normelor conform intereselor obscure și influențelor reciproce dintre entitățile private și entitatea publică. Lipsa unor reglementări detaliate a cadrului legal în privința garanțiilor financiare poate crea pericole pentru interesele private legitime ale entităților private, or agenții publici își pot justifica acțiunile arbitrare și comportamentele neuniforme în baza unor asemenea norme lacunare.

Raportat la proiectul examinat, se impune detalierea condițiilor deținerii garanțiilor financiare și a altor mijloacelor echivalente, după caz, poate fi mandatat Guvernul sau Autoritatea Națională să stabilească condițiile complintoare celor reglementate de lege.

### **Recomandări:**

Se recomandă completarea art. 87 din proiect cu prevederi detaliate referitoare la condițiile deținerii garanțiilor financiare, cum ar fi: suma garanției, subiectul care decide asupra principalelor elemente ale garanției etc., precum și referitor la alte mijloace echivalente, cum ar fi: mărimea mijloacelor echivalente, tipul acestora, subiectul garant etc.

Se recomandă modificarea art. 95 din proiect prin specificarea exactă a subiectului de drept responsabil de instituirea sistemului de garanții financiare și a altor mijloace echivalente, precum și condițiile juridice ale acestui sistem și nemijlocit a garanțiilor financiare și a altor mijloace echivalente. În acest caz este necesară precizarea dacă garanțiile financiare și celelalte mijloace echivalente reglementate de art. 87 și 95 din proiect au un regim juridic distinct sau, dimpotrivă, reprezintă unul și același concept.

După caz, se propune specificarea expresă în proiect despre mandatarea Guvernului sau a Agenției Naționale să stabilească condițiile garanțiilor financiare și a celorlalte mijloace echivalente într-un act normativ ce va fi accesibil publicului.

<p><b>Factori de risc:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Lacună de drept</li> <li>● Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative</li> <li>● Nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea</li> </ul>	<p><b>Riscuri de corupție:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> <li>- trafic de influență</li> <li>- conflict de interese și/sau favoritism</li> <li>- influențare necorespunzătoare</li> </ul> </li> <li>● Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> <li>- abuz de serviciu</li> <li>- depășire a atribuțiilor de serviciu</li> </ul> </li> </ul>
--	--

#### IV. Concluzia expertizei

Prin proiect se propune adoptarea unei legi integrale care să reglementeze cerințele de bază în securitatea radiologică. În conformitate cu prevederile art. 1 din proiect, „*Prezenta lege stabilește cerințele de bază de securitate pentru protecția sănătății persoanelor ca rezultat al expunerii la radiații ionizante profesionale, medicale și al expunerii publice, precum și împotriva pericolelor cauzate de radiațiile ionizante*”. În acest sens, se reglementează sistemul de protecție radiologică; cerințele privind educația, formarea și informarea în domeniul protecției radiologice; justificarea și controlul reglementat al practicilor ce conduc la expunerea la radiații ionizante; expunerea profesională, medicală, publică; precum și responsabilitățile entităților publice în domeniul respectiv.

În proiect au fost identificate norme de natură să genereze riscuri de corupție, dar și omisiuni de reglementare ce conferă proiectului lipsă de predictibilitate și certitudine. În acest sens, s-au depistat formulări ambigue ce admit interpretări abuzive, norme de trimitere defectuoase, proceduri administrative reglementate ambiguu și atribuții ale entităților publice ce admit derogări și interpretări arbitrare etc.

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

30.06.2022



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



Vertical text or markings along the left edge of the page, possibly bleed-through or a margin note.