



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfint, 198
Tel. 24-36-41

Nr. 08/1040 din 23.03.2015

La nr. 08/2-1074 din 10 martie 2015

Ministerul Economiei

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție asupra nivelului coruptibilității proiectului de lege privind supravegherea pieței.

Anexă:

- raport de expertiză anticorupție – 5 (cinci) file;
- anexa la raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.

Director adjunct

Cristina ȚARNĂ



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE asupra nivelului coruptibilității proiectului de lege privind supravegherea pieței

I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

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

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

c. Scopul promovării proiectului. Potrivit autorului, finalitatea scontată prin prezentul proiect de lege este asigurarea unui cadru normativ complex ce conferă o reglementare comprehensivă și exhaustivă a procesului de supraveghere a pieței în ceea ce privește corespunderea produselor nealimentare introduse pe piață și/sau puse în funcțiune cu cerințele esențiale stabilite în reglementările tehnice, în scopul asigurării prin activitățile de supraveghere efectuate de autoritățile împuternicite, protejarea intereselor publice precum sănătatea și siguranța în general, sănătatea și siguranța la locul de muncă, protecția consumatorilor, protecția mediului și securitatea.

d. Suficiența argumentării. Autorul a reliefat în conținutul notei informative argumente elocvente, care evidențiază condițiile ce au impus elaborarea proiectului, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări; compatibilitatea proiectului de act legislativ cu reglementările corespondente ale legislației comunitare și necesitatea elaborării și promovării proiectului. Astfel, considerăm că sunt întrunite exigențele stabilite de prevederile art.20 al Legii privind actele legislative nr.780-XV din 27 decembrie 2001.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

În partea ce ține de fundamentarea economico-financiară a proiectului, remarcăm faptul că autorul nu face referință la aspectele ce vizează eventualele cheltuieli financiare suplimentare ce țin de implementarea proiectului. Potrivit prevederilor art.37 lit. d) al Legii privind actele legislative nr.780-XV din 27 decembrie 2001, autorul prezintă fundamentarea economico-financiară a proiectului în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură. Analizînd în esență conținutul amendamentelor

propușe, considerăm că implementarea proiectului nu presupune cheltuieli financiare suplimentare. Prin urmare, lipsa informațiilor privind cheltuielile financiare suplimentare ce țin de implementarea proiectului se încadrează în limitele normelor de tehnică legislativă prevăzute de norma prenotată.

1.3 Analiza impactului de reglementare a proiectului

Proiectul a fost supus analizei impactului de reglementare, în conformitate cu prevederile Legii cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr. 235/20.07.2006.

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

Prevederile proiectului promovează interesele subiecților implicați în procesul de supraveghere a pieței, prin stabilirea unor norme generale ce reglementează comprehensiv și multiaspectual activitatea acestora, fapt care nu este în detrimentul interesului public general al societății.

2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție

Prevederile proiectului nu necesită a fi evaluate prin prisma standardelor anticorupție internaționale.

Asigurarea transparenței în procesul decizional. Cu referire la transparența în procesul decizional constatăm că proiectul prenotat se regăsește pe pagina oficială a Ministerului Economiei, cerință impusă de prevederile Legii privind transparența în procesul decizional nr.239-XVI din 13.11.2008, 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 normativ pe pagina web oficială a instituției.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigui

Art. 14 alin.(1) al proiectului: „În cadrul controlului produselor autoritățile de supraveghere a pieței iau în considerare gradul de risc, care îl pot avea aceste produse, și informațiile veridice privind neconformitatea acestora cu cerințele esențiale cuprinse în reclamațiile consumatorilor (utilizatorilor), precum și alte informații referitoare la tipul respectiv de produse”.

Conform prevederilor art.2 al Legii privind activitățile de acreditare și de evaluare a conformității nr.235 din 01 decembrie 2011, „cerințele esențiale” constituie cerințele stipulate de reglementările tehnice naționale în vederea asigurării securității naționale, inofensivității

produselor și a serviciilor pentru viața, sănătatea și securitatea oamenilor, pentru regnul animal și cel vegetal, pentru mediul ambiant și bunurile materiale în scopul protecției intereselor consumatorului, inclusiv în vederea prevenirii practicilor care induc în eroare consumatorul în ceea ce privește compoziția, destinația, originea, calitatea și inofensivitatea produselor;

Redacția stabilită la art. 14 alin.(1) din proiect este ambiguă, iar implementarea ulterioară a acesteia va fi afectată de interpretări subiective eronate, ori aceasta face referință la „neconformitatea produsului cu cerințele esențiale cuprinse în reclamațiile consumatorilor (utilizatorilor)” și nu la cerințele esențiale stipulate de reglementările tehnice naționale.

Recomandarea: Se recomandă autorului reformularea redacției propuse întru evitarea aprobării unor reglementări ambigui. În acest sens se propune următoarea redacție: „În cadrul controlului produselor autoritățile de supraveghere a pieței iau în considerare gradul de risc, care îl pot avea aceste produse, și informațiile veridice cuprinse în reclamațiile consumatorilor (utilizatorilor) privind neconformitatea acestora cu cerințele esențiale, precum și alte informații referitoare la tipul respectiv de produse”.

2. Conflicte ale normelor de drept

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

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

Art. 26 al proiectului: „Actele și acțiunile autorităților de supraveghere a pieței sau a funcționarilor acestora pot fi contestate în instanța de judecată în conformitate cu legea”.

Sintagma: „în conformitate cu legea” conferă per ansamblu normei citate un caracter de trimitere și, drept consecință, creează incertitudine cu referire la reglementarea aplicabilă raporturilor juridice în speță. Norma în cauză este generală, nu face referință la vreun act normativ concret, iar ulterior la etapa de implementare, stabilirea normelor juridice relevante aplicabile va fi dificilă/imposibilă, fapt ce va crea premise de coruptibilitate.

Recomandarea: Se recomandă autorului reformularea amendamentului propus și evitarea sintagmelor generale care conferă incertitudine normei juridice. În acest sens, propunem substituirea sintagmelor prenotate, cu referințe concrete la prevederile actelor normative în vigoare aplicabile raporturilor juridice reglementate.

4. Discreții excesive ale autorităților publice

Art.3 lit.p) al proiectului: „În cazul în care agentul economic respectiv a comis în decursul unui an calendaristic o încălcare similară aceste sancțiuni pot fi mai severe”.

Redacția propusă nu stabilește criterii exhaustive pentru delimitarea gradului/cuquantumului de înăsprire a sancțiunii aplicabile în cazul constatării săvîrșirii repetate a unei încălcări de către agentul economic. Astfel, există precondiții pentru aplicarea discreționară a prevederilor legale și stabilirea aleatorie a mărimii sancțiunii pecuniare.

Totodată, există riscul exercitării unor atribuții excesive de către subiectul ce aplică sancțiunea, ori datorită formei gramaticale de expunere a acțiunii („pot fi”), este atribuită agentului constator prerogativa de a decide de sine stătător dacă va aplica sau nu va aplica

o sancțiune mai severă în cazul săvârșirii repetate a unei încălcări de către agentul economic. Prin urmare, norma instituie premise propice pentru aplicarea normei "convenabile" într-o situație concretă și alegerea subiectivă și abuzivă a soluției aplicabile.

Recomandarea: *În condițiile celor sus-menționate, se recomandă autorului reglementarea criteriului potrivit căruia urmează a stabilit gradul de înăsprire a sancțiunii în cazul dat, cât și substituirea cuvintelor „pot fi” cu cuvântul „este”.*

Art.7 alin.(4) lit.p) al proiectului: „prezintă, periodic, rapoarte, ori de câte ori este necesar, referitor la efectele supravegherii pieței autorității de reglementare a domeniului în care autoritatea de supraveghere a pieței activează”.

Norma, în redacția propusă stabilește termen neclar pentru prezentarea rapoartelor, fapt ce creează oportunități autorității pentru stabilirea termenilor la propria sa discreție.

Recomandarea: *Se recomandă autorului, concretizarea periodicității prezentării rapoartelor referitor la efectele supravegherii pieței autorității de reglementare a domeniului în care autoritatea de supraveghere a pieței activează.*

Art.8 alin.(1) lit.g) al proiectului: „să se adreseze organelor de poliție pentru a obține sprijin la efectuarea controlului și, după caz, pentru a fi însoțit în timpul exercitării atribuțiilor de serviciu și în cazul în care agentul economic nu-i permite să efectueze controlul”.

Norma propusă reglementează lacunar situațiile în care inspectorul este în drept să se adreseze organelor de poliție pentru a fi însoțit în timpul exercitării atribuțiilor de serviciu. Cuvintele „și, după caz” nu asigură o delimitare clară și suficientă a situațiilor în care acesta poate solicita însoțirea organului de poliție în timpul exercitării atribuțiilor de serviciu, sau a unor criterii, la întrunirea cărora inspectorul poate adresa asemenea solicitări organelor de poliție. Circumstanța în speță creează premise pentru o interpretare extensivă discreționară a normei.

În acest context accentuăm faptul că la elaborarea proiectului de act normativ, autorul, inter alia, trebuie să asigure că reglementările aprobate de executiv dispun de suficientă precizie, predictibilitate și coerență și oferă o anumită garanție contra exercitării arbitrare a prerogativelor puterii publice de către autoritățile administrației publice. Acțiunile date vor limita posibilitățile subiecților destinatari ai normei de interpretare discreționară a normelor juridice și de periclitare a stabilității regulilor instituite prin acestea. Prin urmare, menționăm că redacția propusă a normei este defectuoasă și va provoca neclarități și interpretări subiective eronate la etapa implementării ulterioare a acesteia.

Recomandarea: *Se recomandă autorului reglementarea situațiilor în care inspectorul poate solicita organelor de poliție însoțirea în timpul exercitării atribuțiilor de serviciu.*

Art.20 alin.(4) **Ajustarea produselor la cerințele esențiale se efectuează din contul agentului economic, care, ca urmare a acțiunilor sau omisiunilor ale acestuia, produsele au ajuns în starea încît să nu corespundă cerințelor stabilite.**

Norma propusă nu reglementează multiaspectual întregul spectrul de circumstanțe ce pot surveni în cadrul desfășurării raporturilor juridice în speță. Astfel, nu este reglementat subiectul ce va suporta cheltuielile suplimentare survenite în legătură cu necesitatea ajustării produselor în cazul în care aceste au devenit necorespunzătoare cerințelor stabilite ca urmare a acțiunilor sau omisiunilor altui subiect. Acest fapt conferă reprezentanților autorităților publice atribuții extensive de reglementare și posibilitatea de a exercita funcții excesive/contrare statutului.

Recomandarea: Se recomandă autorului reglementarea subiectului pasibil de răspundere în situația sus-menționată.

Art.23 alin.(18) al proiectului: „...Autoritatea de supraveghere a pieței ia de urgență în considerare informațiile primite pentru a evalua caracterul adecvat și proporționalitatea măsurii corective aplicate, iar rezultatele unei astfel de revizui se aduc la cunoștință agentului economic”.

Norma, în redacția propusă stabilește termen neclar pentru luarea deciziilor și înștiințarea agentului economic, fapt ce creează oportunități autorității pentru stabilirea termenilor la propria sa discreție.

Recomandarea: Se recomandă autorului revizuirea normelor sus-citate, în sensul stabilirii termenului de efectuare a acțiunilor în speță.

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


Cristina Chistof
inspector al Direcției legislație și expertiză anticorupție
24 Martie 2015

**Anexa la raportul de expertiză anticorupție
asupra nivelului coruptibilității proiectului
de lege privind supravegherea pieței**

Nr.	Norma	Factori de coruptibilitate și alte obiecții	Analiza	Recomandarea
1	Art. 14 alin.(1) al proiectului: „În cadrul controlului produselor autoritățile de supraveghere a pieței iau în considerare gradul de risc, care îl pot avea aceste produse, și informațiile veridice privind neconformitatea acestora cu cerințele esențiale cuprinse în reclamațiile consumatorilor (utilizatorilor), precum și alte informații referitoare la tipul respectiv de produse”.	Formulări cu sens neclar sau echivoc (ambiguitate semantică)	Conform prevederilor art.2 al Legii privind activitățile de acreditare și de evaluare a conformității nr.235 din 01 decembrie 2011, „cerințele esențiale” constituie cerințele stipulate de reglementările tehnice naționale în vederea asigurării securității naționale, inofensivității produselor și a serviciilor pentru viața, sănătatea și securitatea oamenilor, pentru regnul animal și cel vegetal, pentru mediul ambiant și bunurile materiale în scopul protecției intereselor consumatorului, inclusiv în vederea prevenirii practicilor care induc în eroare consumatorul în ceea ce privește compoziția, destinația, originea, calitatea și inofensivitatea produselor; Redacția stabilită la art. 14 alin.(1) din proiect este ambiguă, iar implementarea ulterioară a acesteia va fi afectată de interpretări subiective eronate, ori aceasta face referință la „neconformitatea produsului cu cerințele esențiale cuprinse în reclamațiile consumatorilor (utilizatorilor)” și nu la cerințele esențiale stipulate de reglementările tehnice naționale.	Se recomandă autorului reformularea redacției propuse întru evitarea aprobării unor reglementări ambigui. În acest sens se propune următoarea redacție: „În cadrul controlului produselor autoritățile de supraveghere a pieței iau în considerare gradul de risc, care îl pot avea aceste produse, și informațiile veridice cuprinse în reclamațiile consumatorilor (utilizatorilor) privind neconformitatea acestora cu cerințele esențiale, precum și alte informații referitoare la tipul respectiv de produse”.

2	Art. 26 al proiectului: „Actele și acțiunile autorităților de supraveghere a pieței sau a funcționarilor acestora pot fi contestate în instanța de judecată în conformitate cu legea”.	Norme de trimitere	Sintagma: „în conformitate cu legea” conferă per ansamblu normei citate un caracter de trimitere și, drept consecință, creează incertitudine cu referire la reglementarea aplicabilă raporturilor juridice în speță. Norma în cauză este generală, nu face referință la vreun act normativ concret, iar ulterior la etapa de implementare, stabilirea normelor juridice relevante aplicabile va fi dificilă/imposibilă, fapt ce va crea premise de coruptibilitate.	Se recomandă autorului reformularea amendamentului propus și evitarea sintagmelor generale care conferă incertitudine normei juridice. În acest sens, propunem substituirea sintagmelor prenotate, cu referințe concrete la prevederile actelor normative în vigoare aplicabile raporturilor juridice reglementate.
3	Art.3 lit.p) al proiectului: „În cazul în care agentul economic respectiv a comis în decursul unui an calendaristic o încălcare similară aceste sancțiuni pot fi mai severe”.	Competența de a aplica prevederea/luarea deciziei fără criterii clare	Redacția propusă nu stabilește criterii exhaustive pentru delimitarea gradului/cuantumului de înăsprire a sancțiunii aplicabile în cazul constatării săvârșirii repetate a unei încălcări de către agentul economic. Astfel, există precondiții pentru aplicarea discreționară a prevederilor legale și stabilirea aleatorie a mărimii sancțiunii pecuniare. Totodată, există riscul exercitării unor atribuții excesive de către subiectul ce aplică sancțiunea, ori datorită formei gramaticale de expunere a acțiunii („pot fi”), este atribuită agentului constatator prerogativa de a decide de sine stătător dacă va aplica sau nu va aplica o sancțiune mai severă în cazul săvârșirii repetate a unei încălcări de către agentul economic. Prin urmare, norma instituie premise propice pentru aplicarea normei "convenabile" într-o situație concretă și alegerea subiectivă și abuzivă a	În condițiile celor sus-menționate, se recomandă autorului reglementarea criteriului potrivit căruia urmează a stabilit gradul de înăsprire a sancțiunii în cazul dat, cât și substituirea cuvintelor „pot fi” cu cuvântul „este”.

			soluției aplicabile.	
4	Art.7 alin.(4) lit.p) al proiectului: „prezintă, periodic, rapoarte, ori de câte ori este necesar, referitor la efectele supravegherii pieței autorității de reglementare a domeniului în care autoritatea de supraveghere a pieței activează”.	Termene neclare pentru luarea deciziilor	Norma, în redacția propusă stabilește termen clar pentru prezentarea rapoartelor, fapt ce creează oportunități autorității pentru stabilirea termenilor la propria sa discreție.	Se recomandă autorului, concretizarea periodicității prezentării rapoartelor referitor la efectele supravegherii pieței autorității de reglementare a domeniului în care autoritatea de supraveghere a pieței activează.
5	Art.8 alin.(1) lit.g) al proiectului: „să se adreseze organelor de poliție pentru a obține sprijin la efectuarea controlului și, după caz, pentru a fi însoțit în timpul exercitării atribuțiilor de serviciu și în cazul în care agentul economic nu-i permite să efectueze controlul”.	Competența de a aplica prevederea/luarea deciziei fără criterii clare	Norma propusă reglementează lacunar situațiile în care inspectorul este în drept să se adreseze organelor de poliție pentru a fi însoțit în timpul exercitării atribuțiilor de serviciu. Cuvintele „și, după caz” nu asigură o delimitare clară și suficientă a situațiilor în care acesta poate solicita însoțirea organului de poliție în timpul exercitării atribuțiilor de serviciu, sau a unor criterii, la întrunirea cărora inspectorul poate adresa asemenea solicitări organelor de poliție. Circumstanța în speță creează premise pentru o interpretare extensivă discreționară a normei. În acest context accentuăm faptul că la elaborarea proiectului de act normativ, autorul, inter alia, trebuie să asigure că reglementările aprobate de executiv dispun de suficientă precizie, predictibilitate și coerență și oferă o anumită garanție contra exercitării arbitrare a prerogativelor puterii publice de către autoritățile administrației publice. Acțiunile date vor limita posibilitățile subiecților destinatari ai normei de interpretare	Se recomandă autorului reglementarea situațiilor în care inspectorul poate solicita organelor de poliție însoțirea în timpul exercitării atribuțiilor de serviciu.

			discreționară a normelor juridice și de periclitate a stabilității regulilor instituite prin acestea. Prin urmare, menționăm că redacția propusă a normei este defectuoasă și va provoca neclarități și interpretări subiective eronate la etapa implementării ulterioare a acesteia.	
6	Art.20 alin.(4) Ajustarea produselor la cerințele esențiale se efectuează din contul agentului economic, care, ca urmare a acțiunilor sau omisiunilor ale acestuia, produsele au ajuns în starea încât să nu corespundă cerințelor stabilite.	Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	Norma propusă nu reglementează multiaspectual întregul spectrul de circumstanțe ce pot surveni în cadrul desfășurării raporturilor juridice în speță. Astfel, nu este reglementat subiectul ce va suporta cheltuielile suplimentare survenite în legătură cu necesitatea ajustării produselor în cazul în care aceste au devenit necorespunzătoare cerințelor stabilite ca urmare a acțiunilor sau omisiunilor altui subiect. Acest fapt conferă reprezentanților autorităților publice atribuții extensive de reglementare și posibilitatea de a exercita funcții excesive/contrare statutului.	Se recomandă autorului reglementarea subiectului pasibil de răspundere în situația sus-menționată.
7	Art.23 alin.(18) al proiectului: „...Autoritatea de supraveghere a pieței ia de urgență în considerare informațiile primite pentru a evalua caracterul adecvat și proporționalitatea măsurii corective aplicate, iar rezultatele unei astfel de revizui se aduc la cunoștință agentului economic”.	Termene neclare pentru luarea deciziilor	Norma, în redacția propusă stabilește termen neclar pentru luarea deciziilor și înștiințarea agentului economic, fapt ce creează oportunități autorității pentru stabilirea termenilor la propria sa discreție.	Se recomandă autorului revizuirea normelor sus-citate, în sensul stabilirii termenului de efectuare a acțiunilor în speță.