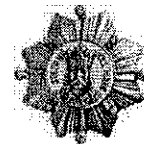




CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



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. 06/2/4125 din 14.03.2023

La nr. 09/2-562 din 02.03.2023

Ministerul Economiei

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind supravegherea pieței și conformitatea produselor (număr unic 992/ME/2022).

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

Director

Digitally signed by Rusu Iulian
Date: 2023.03.14 14:35:51 EET
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Iulian RUSU



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO23/8587 din 14.03.2023

la proiectul de lege privind supravegherea pieței și conformitatea produselor (număr unic 992/ME/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 Republicii Moldova, iar autor nemijlocit este Ministerul Economiei, 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."*

Proiectul, însoțit de nota informativă și anunțul privind consultarea publică a proiectului, se regăsesc pe pagina web oficială a autorului, redirecționînd spre portalul particip.gov.md, după cum urmează: [https://particip.gov.md/ro/document/stages/anunt-privind-consultarea-proiectului-hotararii-de-guvern-cu-privire-la-aprobarea-proiectului-de-lege-privind-supravegherea-pietei-si-conformitatea-](https://particip.gov.md/ro/document/stages/anunt-privind-consultarea-proiectului-hotararii-de-guvern-cu-privire-la-aprobarea-proiectului-de-lege-privind-supravegherea-pietei-si-conformitatea)

produselor/9960

Autorul a prezentat *Sinteza* avizelor parvenite în cadrul procesului de consultare publică a proiectului de către autoritățile responsabile de implementarea prevederilor conținute în proiect/instituțiilor interesate, fapt ce denotă aspectul definitiv al acestuia și întrunirea condițiilor stabilite de prevederile art.28 al Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017 - pentru efectuarea expertizei anticorupție.

Astfel, în procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale statuate de prevederile art.8 lit.b)-d) al Legii nr.239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative a proiectului, finalitatea scontată a acestuia este îmbunătățirea funcționării pieței, prin consolidarea sistemului supravegherii pieței în ceea ce privește produsele care intră sub incidența reglementărilor tehnice/transpun legislația de armonizare a UE, pentru a garanta că, sunt puse la dispoziție pe piață numai produsele conforme, care întrunesc un nivel ridicat de protecție a intereselor publice (sănătatea și siguranța, în general, sănătatea și siguranța la locul de muncă, protecția consumatorilor, protecția mediului și a securității publice și a oricăror alte interese publice protejate de legislația respectivă).

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

Implementarea prevederilor proiectului poate contribui la punerea la dispoziție pe piață numai a produselor conforme, care întrunesc un nivel ridicat de protecție a intereselor publice (sănătatea și siguranța, în general, sănătatea și siguranța la locul de muncă, protecția consumatorilor, protecția mediului și a securității publice și a oricăror alte interese publice protejate de legislația respectivă).

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”.*

Autorul a indicat în nota informativă aferentă proiectului:

- *denumirea autorului proiectului actului normativ (Ministerul Economiei);*
- *condițiile ce au impus elaborarea proiectului de act normativ (adoptarea unui cadru nou general pentru supravegherea pieței în Uniunea Europeană - Regulamentul (UE) 2019/1020 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 iunie 2019 privind supravegherea pieței și conformitatea produselor și de modificare a Directivei 2004/42/CE și a Regulamentelor (CE) nr. 765/2008 și (UE) nr. 305/2011);*
- *descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene (Proiectul asigură transpunerea parțială a Regulamentului*

(UE) 2019/1020. A fost elaborat Tabelul de concordanță a proiectului de lege privind supravegherea pieței și conformitatea produselor și a Regulamentului (UE) 2019/1020 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 iunie 2019 privind supravegherea pieței și conformitatea produselor și de modificare a Directivei 2004/42/CE și a Regulamentelor (CE) nr. 765/2008 și (UE) nr. 305/2011, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L169/1 din 25 iunie 2019);

- *principalele prevederi* ale proiectului și evidențierea elementelor noi (i) extinde domeniul de aplicare de la 27 domenii (care sunt în prezent) la 70 de domenii/categorii de produse; ii) norme și proceduri pentru agenții economici cu privire la produsele care fac obiectul anumitor reglementări tehnice și stabilește un cadru de cooperare a autorităților de supraveghere a pieței cu agenții economici; iii) lărgiște lista agenților economici responsabili de punerea la dispoziție a produselor pe piață, astfel pe lângă producător, importator, reprezentantul autorizat se completează cu furnizorul de servicii de logistică în cazul în care nu niciun agent economic (producător, importator, reprezentantul autorizat) nu este înregistrat în RM, îndeplinește sarcinile stabilite de lege în calitate de agent economic; iv) asistență și cooperare cu agenții economici; v) elaborarea strategiei naționale de supraveghere a pieței (strategie) o dată la patru ani; vi) autoritățile de supraveghere a pieței, pe baza analizei riscurilor pentru produsele puse în liberă circulație, întocmesc și adoptă listele de verificare care stabilesc criteriile de referință și procedurile de supraveghere a pieței pentru categoriile de produse; etc.).

- *modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare* (odată cu adoptarea proiectului legii, urmează a fi ajustate la prevederile prezentului proiect: Legea nr. 131/2012 privind controlul de stat asupra activității antreprenoriale; Codul Contravențional al Republicii Moldova nr.218/2008; Legea nr. 143/2014 privind regimul produselor pirotehnice, Legea nr. 102/2017 cu privire la diapozitivele medicale, Legea nr.277/2018 privind substanțele chimice, s.a).

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 a proiectului, implementarea prevederilor propuse, va avea ca efect majorarea cheltuielilor bugetare, după cum urmează: *”pentru asigurarea executării competențelor Biroului unic de legătura în domeniul supravegherii pieței se propune suplینirea Direcției supravegherea pieței din cadrul ISSPNPC cu 5 unități de personal. Cheltuielile necesare pentru crearea și menținerea respectivei subdiviziuni includ: cheltuielile de personal (salariu) și asigurarea cu spațiu, echipamentul necesar activității, s.a.*

Este de menționat că mijloacele financiare menționate, urmează a fi reflectate în bugetul de stat pentru anul 2023, ceea ce va necesita alocarea mijloacelor financiare suplimentare în bugetul Inspectoratului de Stat pentru Supravegherea Produselor Nealimentare și Protecția Consumatorilor, precum și planificarea în Strategia sectorială de cheltuieli CBTM 2024-2026 pe sectorul infrastructurii calității și protecției consumatorilor (Program 50: Servicii generale economice și comerciale, Subprogram 5008: Protecția drepturilor consumatorului).”

Potrivit exigențelor de tehnică legislativă statuate de prevederile pct.5 Anexa nr.1 al Legii cu privire la actele normative nr. 100 din 22 decembrie 2017, compartimentul 5. Fundamentarea economicofinanciară, în mod indispensabil *descrie impactul economico-financiar, cu indicarea cheltuielilor (bugetare și nebugetare) necesare pentru implementarea prevederilor noului act normativ.*

Coroborat cu concluziile analizei compartimentului I.5.1. al prezentului raport de expertiză anticorupție, se remarcă *întrunirea parțială* a exigențelor de tehnică legislativă statuate de prevederile art.30 lit.a)-f) al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017 și necesitatea revizuirii spectrului de argumente expus la compartimentul **5. Fundamentarea**

economico-financiară, pentru asigurarea forței probante necesare a notei informative a proiectului și justificarea inițiativei înaintate.

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, [...]”.

Textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea nr.100/2017. Totodată, raportarea redacției propuse la exigențele de tehnică legislativă vizate de cadrul normativ citat supra, denotă utilizarea unor expresii ambigue (“și, dacă este cazul”; “după caz,”; “atunci când este este cazul;”; “pe care o consideră relevantă”), care pot determina interpretarea extensivă a normelor de către autoritățile de supraveghere a pieței vizate de proiect. Carența prenotată, este analizată suplimentar în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

Analiza prevederilor citate supra, denotă insuficiența corelării acestora cu principiile statuate de standardele naționale/internaționale în domeniul prevenirii și combaterii corupției per general și a conflictului de interese în special (art.10 alin.(1) lt.d), art.14 al Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017 și prevederile corespondente ale Legii nr.133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale; Ghidului OECD pentru rezolvarea conflictului de interese în administrația publică).

Carența prenotată, este analizată suplimentar în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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

Prevederile proiectului, reglementează activitatea entităților publice/agenților publici (i) Centrul de notificare și informare al Organizației Mondiale a Comerțului; ii) Autoritățile de supraveghere a pieței (stabilite în anexa la prezenta lege); iii) Organul central responsabil de coordonarea activităților de supraveghere a pieței; etc). Analiza prevederilor proiectului denotă unele deficiențe, ce pot determina disfuncționalitatea proceselor operaționale exercitate de către subiecții vizați și riscuri de corupție aferente proceselor reglementate. Carențele prenotate, vizează în special:

- aprecierea cazurilor în care se impune efectuarea controalelor fizice și testelor de laborator pe baza unor eșantioane aleatorii corespunzătoare;

- utilizarea profilului de risc stabilit de Serviciul Vamal în cadrul controalelor produselor declarate pentru punerea în liberă circulație;

- includerea, în sistemul informațional național de informare și comunicare pentru supravegherea pieței, a informațiilor privind nerespectarea de către reprezentanții autorizați a dispozițiilor art.6 alin. (2) al proiectului; etc.);
- accesul la informații de interes public cu privire la activitatea entității publice;
- reglementarea lacunară a temeiului inițierii controalelor inopinate (conform redacției proiectului "fără a le anunța în prealabil") și normelor procedurale relevante;
- reglementarea ambiguă a unor termene administrative.

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 -
<p>Art.4 lit.f) Articolul 4. Principiile de bază ale supravegherii pieței: f) <u>prevenirea</u> conflictelor de interese în cadrul încercărilor de laborator asupra mostrelor de produse;</p>
<p>Obiecții: Analiza prevederilor citate supra, denotă insuficiența corelării acestora cu principiile statuate de standardele naționale/internaționale în domeniul prevenirii și combaterii corupției per general și a conflictului de interese în special. Textul legislativ trebuie să corespundă principiului unității materiei legislative sau corelației între textele reguletoare, pentru ca persoanele să-și poată adapta comportamentul la reglementările existente, ce exclud interpretările contradictorii sau concurența între normele de drept aplicabile. Întru susținerea aspectelor invocate supra, se remarcă faptul că potrivit Ghidului OECD pentru rezolvarea conflictului de interese în administrația publică, <i>deși un conflict de interese nu înseamnă ipso facto corupție, există o recunoaștere din ce în ce mai largă a faptului că apariția unor conflicte între interesele personale și obligațiile publice ale funcționarilor publici, dacă nu este tratată corespunzător, poate duce la corupție. Obiectivul unei politici adecvate privind conflictul de interese nu constă în simpla interzicere a tuturor intereselor de natură privată ale funcționarilor publici, chiar dacă o asemenea metodă ar fi posibilă. Obiectivul imediat ar trebui să fie acela de a susține corectitudinea deciziilor politice și administrative oficiale și a administrației publice în general, recunoscând faptul că un conflict de interese nesoluționat poate duce la un abuz în serviciu. Acest obiectiv poate fi în general atins dacă organismele publice au la dispoziție și pun în practică standarde politice corespunzătoare în vederea promovării corectitudinii, metode eficiente pentru identificarea riscurilor și soluționarea apariției unor conflicte de interese, mecanisme interne și externe adecvate de tragere la răspundere și metode administrative – inclusiv sancțiuni – prin care să se asigure că funcționarii publici răspund personal pentru respectarea literii și spiritului acestor standarde.</i></p> <p>Conform principiilor activității de legiferare statuate de prevederile art.3 alin.(1) lit.c), d), alin.(3), alin.(4) lit. a) al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017: (1) <i>La elaborarea unui act normativ se respectă următoarele principii:</i> <i>[...] c) legalitatea și echilibrul între reglementările concurente;</i> <i>d) oportunitatea, coerența, consecutivitatea, stabilitatea și predictibilitatea normelor juridice; [...]</i> (3) <i>Actul normativ trebuie să corespundă prevederilor Constituției Republicii Moldova, tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, principiilor și normelor unanim recunoscute ale</i></p>

dreptului internațional, precum și legislației Uniunii Europene.

(4) Actul normativ trebuie să se integreze organic în cadrul normativ în vigoare, scop în care:

a) proiectul actului normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel cu care se află în conexiune;

În aceeași ordine de idei, conform prevederilor art.4 lit.a), e) al Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017, implementarea standardelor anticorupție vizează nemijlocit:

a) responsabilizarea entităților publice pentru cultivarea și consolidarea climatului de integritate instituțională, precum și pentru sanționarea lipsei de integritate profesională;

[...] e) toleranța zero la corupție în cadrul entităților publice și inevitabilitatea sanționării legale a lipsei de integritate în sectorul public;

Astfel, se accentuează faptul că *respectarea regimului juridic al conflictelor de interese*, constituie o măsură de asigurare a integrității instituționale reglementată potrivit prevederilor art.10 alin.(1) lit.d), art.14 al Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017 și prevederile corespondente ale Legii nr.133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale, după cum urmează: **Articolul 14. Respectarea regimului juridic al conflictelor de interese**

(1) În vederea asigurării servirii interesului public cu imparțialitate și obiectivitate, agenții publici, împreună cu conducătorul entității publice și, după caz, cu Autoritatea Națională de Integritate, sînt obligați să identifice și să trateze conflictele de interese care apar în activitatea lor profesională în termenele și modul prevăzute de Legea nr.133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale.

(2) Agentul public are următoarele obligații în legătură cu identificarea și tratarea conflictelor de interese, care se îndeplinesc în condițiile legislației speciale:

a) să declare în scris, în termen de 3 zile, conducătorului entității publice despre conflictul de interese real apărut în cadrul activității sale profesionale, explicînd natura conflictului de interese și cum acesta influențează sau poate influența exercitarea imparțială și obiectivă a atribuțiilor sale;

b) să evite consumarea conflictului de interese prin abținere de la exercitarea atribuțiilor sale în măsura în care acestea sînt amenințate de conflictul de interese, pînă la soluționarea acestuia.

Totodată, conform prevederilor art.43, 45-46 al Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017: **Articolul 43. Răspunderea pentru lipsa integrității**

(1) Lipsa integrității în sectorul public și în cel privat conduce la săvîrșirea actelor de corupție și a celor conexe acestora și atrage răspunderea, după caz, disciplinară, civilă, contravențională sau penală.

(2) Responsabilitatea pentru constatarea și examinarea manifestărilor de corupție revine Procuraturii Anticorupție, Centrului Național Anticorupție, Autorității Naționale de Integritate și organelor Ministerului Afacerilor Interne în conformitate cu prevederile Codului de procedură penală și ale Codului contravențional.

Articolul 45. Actele conexe actelor de corupție

[...] (2) Sînt infracțiuni următoarele acte conexe actelor de corupție, care au fost săvîrșite împreună sau în legătură directă cu un act de corupție:

a) exercitarea atribuțiilor de serviciu în sectorul public în situație de conflict de interese;

b) exercitarea atribuțiilor de serviciu în sectorul privat în situație de conflict de interese;

(3) Sînt contravenții următoarele acte conexe actelor de corupție:

a) favoritismul (dacă fapta nu întrunește elementele constitutive ale infracțiunii);

b) exercitarea atribuțiilor de serviciu în situație de conflict de interese;

Articolul 46. Faptele coruptibile

[...] (2) Sînt contravenții următoarele fapte coruptibile:

f) nedeclararea sau nesoluționarea conflictului de interese;

g) refuzul de conformare la decizia de soluționare a conflictului de interese.

Recomandări:

Completarea prevederilor art.4 lit.f) al proiectului, cu cuvîntul "sanționarea" după cuvîntul "prevenirea" și

completarea proiectului cu norme corespunzătoare ce vizează nemijlocit răspunderea aplicată pentru nedeclararea și nesoluționarea conflictului de interese în modul reglementat de cadrul normativ de resort.

Factori de risc:

- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept
- Temeiuri neexhaustive pentru survenirea răspunderii

Riscuri de corupție:

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

- 2 -

Art.14 alin.(3)-(4); Art.21 alin.(9) lit.f); Art.28 alin.(4)

Articolul 14. Activitățile autorităților de supraveghere a pieței

(3) Autoritățile de supraveghere a pieței, în cadrul activităților prevăzute la alin. (1), efectuează controale corespunzătoare ale caracteristicilor produselor, într-o măsură adecvată, prin intermediul unor controale ale documentației și, dacă este cazul, să efectueze controale fizice și teste de laborator pe baza unor eșantioane aleatorii corespunzătoare, [...]

(4) Pentru a decide cu privire la ce fel de controale să efectueze, pentru ce tip de produse și la ce scară, autoritățile de supraveghere a pieței adoptă o abordare bazată pe riscuri, luând în considerare următorii factori: [...] d) după caz, profilul de risc stabilit de Serviciul Vamal în cadrul controalelor produselor declarate pentru punerea în liberă circulație;

Articolul 21. Sistemul informațional național de informare și comunicare pentru supravegherea pieței [...] (9) Autoritățile de supraveghere a pieței introduc în sistemul informațional național de informare și comunicare pentru supravegherea pieței, informații privind următoarele: [...] f) nerespectarea de către reprezentanții autorizați a dispozițiilor art. 6 alin. (2), atunci când este cazul;

Articolul 28. Refuzul de a pune în liberă circulație [...] (4) Autoritățile de supraveghere a pieței adoptă decizii prin care să dispună distrugerea sau să facă inutilizabil în alt mod un produs care prezintă un risc grav, în cazul în care acest lucru este considerat necesar și în conformitate cu principiul proporționalității.

Obiecții:

Prevederile citate supra, operează cu expresii ambigue ("și, dacă este cazul"; "după caz,"; "atunci când este cazul;"), care pot determina interpretarea extensivă a normelor de către autoritățile de supraveghere a pieței vizate de norme.

Carența în speță, denotă neîntrunirea exigențelor de tehnică legislativă statuate de art.54 al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017 și poate condiționa exercitarea unor atribuții excesive de către entitățile publice vizate și riscuri de corupție aferente proceselor reglementate (i) aprecierea tendențioasă a cazurilor în care se impune efectuarea controalelor fizice și testelor de laborator pe baza unor eșantioane aleatorii corespunzătoare; ii) utilizarea arbitrară a profilului de risc stabilit de Serviciul Vamal în cadrul controalelor produselor declarate pentru punerea în liberă circulație; iii) includerea aleatorie în sistemul informațional național de informare și comunicare pentru supravegherea pieței, a informațiilor privind nerespectarea de către reprezentanții autorizați a dispozițiilor art. 6 alin.(2) al proiectului; etc.)

În context, se remarcă faptul că în Hotărârea nr.26 din 27 septembrie 2016, Curtea Constituțională a reținut că exigențele statului de drept presupun *inter alia* asigurarea legalității și a certitudinii juridice (Raportul privind preeminența dreptului, adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 86 sesiune plenară, 2011, §41). În acest context, Curtea reține că principiul legalității și al certitudinii juridice este esențial pentru garantarea încrederii în statul de drept și constituie o protecție împotriva arbitrarului. Așadar, asigurarea și respectarea acestor principii obligă statul să edicteze într-o manieră clară și previzibilă normele adoptate.

La elaborarea unui act normativ legiuitorul trebuie să respecte normele de tehnică legislativă pentru ca acesta să corespundă exigențelor de calitate. *“Pentru a corespunde celor trei criterii de calitate – accesibilitate, previzibilitate și claritate – norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite. În caz contrar, cu toate că legea conține o normă de drept care aparent descrie conduita persoanei în situația dată, persoana poate pretinde că nu-și cunoaște drepturile și obligațiile. Într-o astfel de interpretare, norma ce nu corespunde criteriilor clarității este contrară art.23 din Constituție [...]”*

Recomandări:

Reconsiderarea utilizării expresiilor *“și, dacă este cazul”*; *“după caz,”*; *“atunci când este cazul,”* și substituirea acestora cu prevederi ce permit, formularea, cu suficientă precizie a limitei prerogativelor exercitate în context de către autoritatea de supraveghere.

Factori de risc:

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

Riscuri de corupție:

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

- 3 -

Art.15 alin.(1)

Articolul 15. Utilizarea informațiilor și secretul profesional și comercial (1) Autoritățile de supraveghere a pieței își desfășoară activitățile cu un nivel ridicat de transparență și pun la dispoziția publicului orice informație pe care o consideră relevantă pentru a proteja interesele utilizatorilor finali

Obiecții:

Prevederile citate supra, operează cu o expresie ambiguă *“pe care o consideră relevantă”* în contextul reglementării dreptului de acces a publicului la informație. Deficiența în cauză, denotă neîntrunirea exigențelor de calitate a legii vizate de prevederile art.54 al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017 și poate condiționa interpretarea extensivă a normei și restricționarea abuzivă a accesului publicului la informație.

În context, se accentuează faptul că în virtutea prevederilor art.10 alin.(1) lit.k); art.21 al Legii integrității nr. 82 din 25 mai 2017, *asigurarea accesului la informații de interes public*, constituie o măsură de asigurare a integrității instituționale.

Întru eficientizarea procesului de informare a populației și a controlului efectuat de către cetățeni asupra activității entităților publice, stimularea formării opiniilor și participării active a populației la procesul de luare a deciziilor, se garantează accesul la informații de interes public cu privire la activitatea entității publice. În acest scop, conducătorul entității publice și agenții publici asigură accesul liber la informațiile oficiale, inclusiv informarea activă, corectă și la timp a cetățenilor asupra chestiunilor de interes public și asupra problemelor de interes personal pentru ei.

Regulile de asigurare a accesului la informațiile oficiale de interes public și derogările cu privire la informațiile oficiale cu accesibilitate limitată sînt stabilite prin Legea nr.982/2000 privind accesul la informație, precum și prin legile speciale ce reglementează activitatea entităților publice. Asigurarea de către conducătorii entităților publice și agenții publici a realizării dreptului de acces la informație se face cu respectarea limitărilor legale în scopul protejării informației confidențiale, vieții private a persoanei, secretului de stat, comercial sau bancar și în scopul securității naționale.

Potrivit pct.16 al Rezoluției (97) 24 a Comitetului de Miniștri privind cele 20 de principii directe pentru lupta împotriva corupției, statele 16. vor asigura ca presa să aibă libertatea de a obține și de a difuza informație relevantă asupra chestiunilor legate de corupție în societate, fiind pasibilă de anumite restricții.

În aceeași ordine de idei, potrivit art.13 pct.1 lit.b) al Convenției Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției, ratificată prin Legea nr. 158-XVI din 06.07.2007: **ARTICOLUL 13 Participarea societății 1. Fiecare stat parte ia măsurile corespunzătoare, în limita mijloacelor sale și conform principiilor fundamentale ale dreptului său intern, pentru a favoriza participarea activă a persoanelor și a grupurilor care nu aparțin sectorului public, cum ar fi societatea civilă, organizațiile neguvernamentale și comunitățile de persoane, la prevenirea corupției și la lupta împotriva acestui fenomen, precum și pentru a sensibiliza mai mult publicul cu privire la existența, la cauzele și la gravitatea corupției și la amenințarea pe care acest fenomen o reprezintă. Această participare ar trebui consolidată prin măsuri constând în:**

- a) sporirea transparenței proceselor de decizie și promovarea participării publicului la aceste procese;
- b) asigurarea accesului efectiv al publicului la informație.

Recomandări:

Asigurarea realizării efective a dreptului de acces la informație (excluderea expresiei "pe care o consideră relevantă"), cu respectarea limitărilor legale în scopul protejării informației confidențiale, vieții private a persoanei, secretului de stat, comercial sau bancar și în scopul securității naționale.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/insuficiența accesului la informația de interes public

Riscuri de corupție:

- Generale

- 4 -

Art.17 alin.(4) pct.4)

Articolul 17. Competențele autorităților de supraveghere a pieței (4) Autoritățile de supraveghere a pieței au următoarele competențe: [...] 4) de a efectua controale la fața locului și controale fizice ale produselor, fără a le anunța în prealabil;

Obiecții:

Analiza normelor de reglementare a limitei competenței autorităților de supraveghere a pieței, denotă lipsa unor referințe pertinente ce vizează exhaustiv temeiul inițierii controalelor inopinate (conform redacției proiectului "fără a le anunța în prealabil") și normelor procedurale relevante în context. Carența prenotată, poate crea precondiții pentru exercitarea discreționară a atribuției prenotate și riscuri de corupție aferente inițierii arbitrare a controalelor la fața locului și controale fizice ale produselor, fără a le anunța în prealabil

(inopinate).

Potrivit prevederilor art.3 alin.(1) lit.d) al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017, coroborat cu art.4 lit.a) al Legii nr.235-XVI din 20.07.2006, întru asigurarea previzibilității reglementării activității de întreprinzător, la elaborarea unui act normativ, se respectă principiul coerenței, stabilității și predictibilității normelor juridice.

În context, se remarcă faptul că sub aspectul reglementării temeiurilor și condițiilor efectuării controalelor inopinate (a celor 18 organe de control vizate de anexa la Legea privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător nr.131 din 08 iunie 2012), de relevanță constituie prevederile art.19 al Legii prenotate:

Articolul 19. Temeiurile și condițiile efectuării controalelor inopinate

(1) Organul de control poate decide efectuarea controalelor inopinate asupra unei persoane, în baza evaluării riscurilor, precum și poate emite inspectorului delegație de control, doar în cazul:

2) deținerii informațiilor/indiciilor, susținute prin probe aflate în posesia organelor de control, despre existența situațiilor de avarie, incident sau încălcare gravă a regulilor de securitate ori siguranță care prezintă un pericol iminent și imediat pentru mediu, viața, sănătatea și proprietatea persoanelor, dacă sînt întrunite următoarele condiții:

a) necesitatea inițierii controlului este motivată în prealabil;

b) poate fi rezonabil stabilit, din informația deținută pînă la inițierea controlului și din nota de motivare, că doar intervenția inopinată prin control va preveni și/sau stopa încălcările care în mod iminent provoacă prejudicii sau că astfel ar putea fi diminuate substanțial prejudiciile deja cauzate;

3) verificării informației, care, conform legii, este raportată în mod obligatoriu, dacă sînt întrunite următoarele condiții:

a) această informație nu a fost prezentată în termenul stabilit de lege sau de un act normativ ;

b) organul abilitat cu funcții de control sau organul responsabil de recepționarea informației corespunzătoare nu a primit notificare justificativă din partea persoanei obligate să raporteze informația în termen și/sau această persoană nu a răspuns în termen rezonabil la înștiințarea din partea organului responsabil;

4) verificării informației obținute în cadrul altui control la întreprinzătorul cu care persoana controlată a avut anterior relații economice, dacă sînt întrunite următoarele condiții:

a) întreprinzătorul refuză să prezinte informațiile în cauză;

b) nu există altă modalitate de obținere a informației în cauză;

c) informația dată este decisivă și indispensabilă pentru atingerea scopului controlului inițiat anterior;

5) solicitării directe din partea persoanei care urmează a fi supusă controlului de a fi inițiat controlul;

6) deținerii informațiilor/indiciilor, susținute prin probe aflate în posesia organelor de control, altor instituții de stat, despre existența situațiilor privind încălcarea prevederilor Legii nr.202/2013 privind contractele de credit pentru consumatori;

7) deținerii informațiilor/indiciilor privind utilizarea muncii nedeclarate, achitarea salariului sau a altor plăți fără reflectarea acestora în evidența contabilă, privind traficul de ființe umane sau exploatarea în muncă la angajator.

(2) Controalele inopinate nu pot fi desfășurate în baza informațiilor neverificate și/sau provenite dintr-o sursă anonimă.

(2¹) Plîngerile și petițiile, inclusiv sesizările sau solicitările organelor de drept sau ale altor organe de stat, pot constitui temei pentru un control inopinat doar în condițiile respectării prevederilor alin.(1) și (2) și doar dacă circumstanțele sau informațiile pe care acestea le conțin, fiind analizate în baza evaluării riscurilor, indică în mod rezonabil asupra unei posibile încălcări care în mod iminent provoacă prejudicii și dacă aceste circumstanțe și informații sînt probate în vreun fel. Plîngerile, petițiile sau alte sesizări care nu motivează inițierea imediată a unui control inopinat, în baza analizei riscurilor, pot fi luate în considerare la următoarea planificare anuală a controalelor.

(3) Controalele inopinate nu pot fi efectuate în cazul cînd există orice alte modalități directe sau indirecte de obținere a informației necesare de către organul abilitat cu funcții de control, inclusiv cele deținute de alte organe de supraveghere/control, deținători de registre publice, autorități și instituții publice.

[...] (6) În cadrul controlului inopinat pot fi supuse controlului doar aspectele care au servit ca temei pentru inițierea controlului, conform alin.(1).

Recomandări:

Reglementarea exhaustivă a temeiurilor inițierii controalelor inopinate (conform redacției proiectului "fără a le anunța în prealabil") și normelor procedurale relevante, sau evidențierea unei norme de trimitere vis-à-vis de aplicabilitatea prevederilor Legii nr.131 din 08 iunie 2012 în context.

Factori de risc:

- Atribuții excesive, improprie sau contrare statutului entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

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

5

Art.17 alin.(6)-(7)

Articolul 17. Competențele autorităților de supraveghere a pieței [...]

(6) Autoritățile de supraveghere a pieței solicită agentului economic acoperirea costurilor aferente activităților acestuia în ceea ce privește cazurile de neconformitate.

(7) Costurile menționate la alin. (6) includ costurile de efectuare a testărilor de laborator, costurile luării de măsuri în conformitate cu art. 28 alin. (1) și (2), precum și costurile de stocare și costurile activităților legate de produsele care sunt identificate ca fiind neconforme și care fac obiectul unor măsuri corective înainte de punerea lor în liberă circulație sau de introducerea lor pe piață.

Obiecții:

Prevederile proiectului citate supra, nu reglementează exhaustiv categoriile de costuri care urmează a fi stabilite în sarcina agentului economic, fapt care poate crea precondiții pentru interpretarea extensivă a normei, exercitarea discreționară a atribuției în speță de către entitatea publică vizată/agentul public și stabilirea arbitrară a unor cerințe excesive în sarcina agentului economic (stabilirea abuzivă a unor costuri irelevante).

Stabilirea unor rigori exagerate prin reglementări față de persoanele care își valorifică drepturile/îndeplinesc obligațiile în cadrul unei proceduri administrative și/sau în fața unei entități publice, poate determina multiple riscuri de corupție aferente proceselor administrative reglementate. Riscul coruptibil al acestui element rezultă din faptul că atunci când persoana găsește prea dificilă respectarea cerințelor înaintate, apare tentația de a recurge la metode corupte pentru a-și asigura valorificarea drepturilor și/sau îndeplinirii obligațiilor sale.

În context, se remarcă faptul că potrivit art.35 al Legii privind supravegherea pieței în ceea ce privește comercializarea produselor nealimentare nr.7 din 26 februarie 2016: *Articolul 35. Finanțarea activității de supraveghere a pieței*

[...] (2) *Cheltuielile pentru prelevarea mostrelor de produse și cele pentru efectuarea încercărilor de laborator (analizelor, măsurărilor) sînt suportate de către autoritățile de supraveghere a pieței.*

(3) *Dacă în urma încercărilor de laborator (analizelor, măsurărilor) asupra mostrelor de produs se constată că produsul este periculos, prezintă risc și/sau nu corespunde cerințelor esențiale, cheltuielile pentru prelevarea de mostre, precum și cele pentru efectuarea încercărilor de laborator sînt suportate de agentul economic supus controlului.*

(4) *În cazul în care controlul a fost inițiat la solicitarea agentului economic, cheltuielile aferente, inclusiv cele*

prevăzute la alin.(2), sînt suportate de agentul economic respectiv.

În aceeași ordine de idei, se remarcă faptul că potrivit art.4 alin.(5), art.19 alin.(7), art.19¹ alin.(5) al Legii privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător nr.131 din 08 iunie 2012:

"(5) Toate cheltuielile ce țin de efectuarea controalelor sînt suportate de organele de control, cu excepția cazurilor prevăzute expres de lege.

(5) Toate cheltuielile ce țin de efectuarea controalelor sînt suportate de organele de control, cu excepția cazurilor prevăzute expres de lege.

[...] Cheltuielile acțiunii de control efectuate în conformitate cu temeiul specificat la alin.(1) pct.5) vor fi suportate de solicitant în cazul în care persoana ce urmează a fi supusă controlului nu este obligată prin lege să solicite controlul."

Recomandări:

Reconsiderarea art.17 alin.(6)-(7), ce vizează categoriile de costuri stabilite în sarcina agenților economici prin prisma cadrului normativ citat supra.

În context, reiterarea aspectelor vizate de art.35 alin.(3) al Legii nr.7 din 26 februarie 2016, impune necesitatea reglementării clare și exhaustive a categoriei de costuri stabilite în sarcina agentului economic (aferele activităților *autorității de supravegherea pieței*, în ceea ce privește cazurile de neconformitate).

Astfel, întru excluderea riscurilor aferente includerii abuzive a unor costuri suplimentare irelevante, o soluție de reglementare poate constitui, de exemplu, completarea cu cuvîntul *"doar"*, după cuvîntul *"includ"*, sau un alt cuvînt care reglementează în formă afirmativă și categorică costurile în cauză. Subsidiar, se recomandă autorului considerarea reglementării unui mecanism de recuperare a cheltuielilor în speță (de exemplu, completarea cu expresia *"în baza documentelor confirmative"*).

Factori de risc:

- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept
- Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor/Obligații excesive

Riscuri de corupție:

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

- 6 -

Art.19 alin.(4)

Articolul 19. Drepturile procedurale ale agenților economici (4) În cazul în care măsura, decizia sau acțiunea este luată sau efectuată fără acordare agentului economic a posibilității de a fi audiat, acestuia i se acordă această posibilitate ulterior cât de curînd posibil și măsura, decizia sau ordinul este revizuit prompt de către autoritatea de supraveghere a pieței.

Obiecții:

Prevederile citate supra, reglementează confuz termenele administrative aplicabile în context (*"cât de curînd posibil"* *"revizuit prompt"*), fapt care poate determina discreția excesivă a agentului public, 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: Revizuirea expresiilor "cât de curând posibil" și "revizuit prompt" și reglementarea clară a termenului administrativ aplicabil în context.	
Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> ● Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive ● Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor 	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none"> ● Generale

IV. Concluzia expertizei

Potrivit notei informative a proiectului, finalitatea scontată a acestuia este îmbunătățirea funcționării pieței, prin consolidarea sistemului supravegherii pieței, în ceea ce privește produsele care intră sub incidența reglementărilor tehnice/transpun legislația de armonizare a UE, pentru a garanta că, sunt puse la dispoziție pe piață numai produsele conforme, care întrunesc un nivel ridicat de protecție a intereselor publice (sănătatea și siguranța, în general, sănătatea și siguranța la locul de muncă, protecția consumatorilor, protecția mediului și a securității publice și a oricăror alte interese publice protejate de legislația respectivă).

În procesul de promovare a proiectului au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale statuate de prevederile art.8 lit.b)-d) al Legii nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional. Nota informativă a proiectului a fost întocmită cu *întrunirea parțială* a exigențelor de tehnică legislativă statuate de prevederile art.30 lit.a)-f) al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017 și necesitatea revizuirii spectrului de argumente expus la compartimentul **5. Fundamentarea economico-financiară**, pentru asigurarea forței probante necesare a notei informative a proiectului și justificarea inițiativei înaintate.

Proiectul necesită o revizuire prin prisma principiilor statuate de standardele naționale/internaționale în domeniul prevenirii și combaterii corupției per general și a conflictului de interese în special (art.10 alin.(1) lt.d), art.14 al Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017 și prevederile corespondente ale Legii nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale; etc).

Redacția propusă, operează cu expresii ambigue ("*și, dacă este cazul*"; "*după caz,*"; "*atunci când este este cazul,*"; "*pe care o consideră relevantă*"), care pot determina interpretarea extensivă a normelor de către autoritățile de supraveghere a pieței vizate de proiect.

Analiza normelor de reglementare a competenței agenților publici/entităților publice vizate de proiect (Centrul de notificare și informare al Organizației Mondiale a Comerțului; Autoritățile de supraveghere a pieței (stabilite în anexa la prezenta lege; Organul central responsabil de coordonarea activităților de supraveghere a pieței, etc.), denotă unele deficiențe, ce pot determina disfuncționalitatea proceselor operaționale exercitate de către entitățile publice vizate și riscuri de corupție aferente proceselor reglementate. Carențele prenotate, vizează în special:

- aprecierea cazurilor în care se impune efectuarea controalelor fizice și testelor de laborator pe baza unor eșantioane aleatorii corespunzătoare;
- includerea, în sistemul informațional național de informare și comunicare pentru supravegherea pieței, a informațiilor privind nerespectarea de către reprezentanții autorizați a dispozițiilor art. 6 alin. (2) al proiectului; etc.);
- accesul la informații de interes public cu privire la activitatea entității publice;
- reglementarea lacunară a temeiului inițierii controalelor inopinate (conform redacției proiectului "

fără a le anunța în prealabil”) și normelor procedurale relevante;
- reglementarea ambiguă a unor termene administrative; etc.

Prin urmare, se recomandă autorului revizuirea prevederilor proiectului prin prisma recomandărilor statuate de compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

14.03.2023

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Cristina CHISTOL , Inspector principal

Digitally signed by Chistol Cristina
Date: 2023.03.14 13:55:48 EET
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova

