

## **RAPORT DE EXPERTIZĂ**

### **la proiectului Legii privind supravegherea pieței**

(înregistrat în Parlament cu numărul 250 din 27 Iunie 2014)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărîrea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a vulnerabilității proiectului Legii privind supravegherea pieței prin prisma drepturilor omului.

### **Evaluarea generală**

1. Autorul proiectului este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Economiei, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.

2. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

3. Scopul actului (potrivit proiectului și/sau notei informative). Potrivit autorului, pentru dezvoltarea cadrului național de planificare strategică în domeniul protecției consumatorilor prin transpunerea acquis-ului comunitar și a bunelor practici internaționale în domeniul protecției consumatorilor a fost adoptată Strategia în domeniul protecției consumatorilor pentru anii 2013-2020. Strategia în cauză are ca scop armonizarea principiilor, obiectivelor și căilor de realizare a obiectivelor în domeniul protecției consumatorilor cu cele aplicate în Uniunea Europeană și în plan internațional.

Obiectivul general al Strategiei pe termen mediu vizează consolidarea capacităților decizionale și de protecție a consumatorului prin:

- a) scăderea nivelului riscului de apariție a produselor periculoase pe piață;
- b) diminuarea nivelului tranzacțiilor prejudiciabile pentru consumatori;
- c) sporirea capacității de decizie a consumatorului prin educare și informare;
- d) eficientizarea procesului de revendicare a drepturilor și de recuperare a prejudiciilor.

Astfel, proiectul actului normativ expertizat a fost elaborat cu scopul stabilirii unui cadru legal de norme și principii legate de supravegherea pieței în ceea ce privește corespunderea produselor nealimentare introduse pe piață și/sau puse în circulație 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.

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei conține o argumentare suficientă a promovării proiectului. Autorul proiectului argumentează necesitatea adoptării propunerii legislative, în special executarea Planului de armonizare a legislației pentru anul 2013, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.1026 din 28.12.2012, executarea prevederilor Hotărîrii Guvernului nr. 1125 din 14.12.2010 "Cu privire la aprobarea Planului de acțiuni al Republicii Moldova privind implementarea Recomandărilor

Comisiei Europene pentru instituirea Zonei de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană", precum și prin prisma racordării legislației Republicii Moldova la aquis-ul comunitar, în mod special la Regulamentul (CE) nr.765/2008 al Parlamentului European și al Consiliului din 09.07.2008 de stabilire a cerințelor de acreditare și de supraveghere a pieței în ceea ce privește comercializarea produselor.

Intenția autorului este expusă clar și argumentat, fiind indicat scopul principal, condițiile ce au impus elaborarea proiectului de lege, principalele prevederi și impactul acestuia asupra economiei și a cetățenilor.

Potrivit notei informative proiectul actului normativ a fost transmis spre avizare tuturor instituțiilor publice interesate și a fost supus consultărilor publice cu societatea civilă, pentru formularea recomandărilor, iar, în final, avizele, sinteza recomandărilor recepționate au fost luate în considerare la elaborarea variantei finale a proiectului.

Din informația prezentă pe pagina web a Parlamentului, notăm existența la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ a avizului Ministerului Justiției și Raportului de expertiză anticorupție a Centrului Național Anticorupție.

La fel, din informația prezentă pe pagina web a Ministerului Justiției proiectul a fost supus analizei privind compatibilitatea proiectului de act legislativ cu legislația comunitară. Astfel fiind respectate cerințele expres prevăzute în Legea privind actele legislative nr.780-XV din 27.12.2001, Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea 797-XIII din 02.04.1996, Hotărârea Guvernului nr.190 din 21.02.2007.

Totodată, constatăm unele neconcordanțe a prevederilor proiectului actului legislativ cu argumentele expuse de către autor în nota informativă. Astfel, în nota informativă (pct.5), autorul menționează că proiectul nu prevede ca la implementarea legii respective să fie create careva noi instituții sau reorganizări instituționale în autoritățile existente. Însă, proiectul expus expertizării stabilește crearea a unui Consiliu coordonator în domeniul protecției consumatorilor și supravegherea pieței. Consiliul coordonator în domeniul protecției consumatorilor și supravegherea pieței este constituit din reprezentanți desemnați ai organelor publice centrale, autoritățile de supraveghere a pieței, organului vamal, asociațiilor obștești de consumatori și asociațiilor profesionale sectoriale care va activa în baza unui regulament aprobat de Guvern. Or, activitatea unei instituții cu atribuții de analiză, evaluare, coordonare etc. (art.6, art.10 din proiectul supus expertizării) nu poate fi realizată fără cheltuieli financiare (spații, rechizite etc. pentru activitatea Consiliului de coordonare, angajarea și remunerarea personalului consiliului de coordonare (secretariat, consultanți, membrii, președinte etc.)). La fel, în art.34 din proiect la alin. (1) autorul prevede expres că resursele necesare pentru desfășurarea activității de supraveghere a pieței se raportează la cheltuielile autorităților respective, în limitele mijloacelor alocate anual de la bugetul de stat și din alte mijloace. În astfel de condiții urma ca nota informativă să conțină o fundamentare economico-financiară.

În același timp, unele noțiuni din proiect sînt definite diferit în legislația națională, fapt considerat inadmisibil potrivit exigențelor de tehnică legislativă. Ex. "agent economic" este definit diferit în Legea nr. 105 din 13.03.2003 privind protecția consumatorului. Prin urmare, urmează a fi revizuite noțiunile date și uniformizate cu noțiunile utilizate în legislația națională.

5. Sfera de reglementare a proiectului corespunde următoarelor domenii/drepturi:

**Drepturi si libertăți social-economice:**

Dreptul la mediu înconjurător sănătos (art. 37 din Constituția RM)

**Drepturi garanții:**

Dreptul cetățenilor Republicii Moldova la protecția din partea statului (art. 18 din Constituția RM)

## **Evaluarea de fond a proiectului**

6. Respectarea principiului transparenței este asigurată suficient. Proiectul de act legislativ supus expertizei este plasat pe site-ul Parlamentului însoțit de nota informativă, avizul Centrului Național Anticorupție și cel al Ministerului Justiției. În contextul în care proiectul de lege a fost înregistrat pe data de 27.06.2014 și pînă în prezent nu a fost examinat de Plenul Parlamentului, considerăm că este respectat principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă, iar cetățenii, organizațiile și alți subiecți interesați au posibilitatea de a-și exprima opiniile asupra conținutului documentului.

7. Respectarea principiului participării este asigurată suficient. Reieșind din prevederile art.7 din Legea privind transparența în procesul decizional nr.239 din 13.11.2008, autoritățile publice sunt obligate, după caz, să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional.

În conformitate cu prevederile art. 49/1 din Regulamentul Parlamentului, comisia permanentă sesizată în fond asigură consultarea publică a proiectelor de acte legislative și a propunerilor legislative cu părțile interesate prin organizarea de dezbateri și audieri publice, prin intermediul altor proceduri de consultare stabilite de legislația cu privire la transparența în procesul decizional. Totodată, comisia permanentă sesizată în fond dispune plasarea, conform legii, pe web-site-ul Parlamentului a sintezei recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, în scopul asigurării transparenței în procesul decizional. Din moment ce proiectul de lege a fost plasat pe pagina web a Parlamentului, societatea civilă are posibilitatea de a participa la examinarea acestuia și de a face recomandări.

8. Respectarea principiului responsabilizării este asigurată suficient. Proiectul de lege conține prevederi exprese ce se referă la posibilitatea persoanelor de a solicita de la autoritățile publice oferirea de argumente și de explicații pentru justificarea deciziilor și acțiunilor, precum și la posibilitatea persoanelor de a aplica o sancțiune autorităților publice pentru performanțe slabe (art. 8-9, art.10 , art.25-26, art.32-33 din proiectul expertizat).

La fel, luînd în considerație faptul că, proiectul de lege se încadrează organic în sistemul juridic existent al legislației Republicii Moldova, acesta va putea fi supus, conform procedurilor indirecte, controlului legalității, iar în cazul în care în baza acestor prevederi legale vor fi adoptate careva acte, acestea vor putea fi supuse controlului în cadrul contenciosului administrativ.

9. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ normelor constituționale. Proiectul/actul normativ este conform Constituției. În procesul expertizării nu s-au stabilit careva încălcări ale prevederilor Constituției Republicii Moldova.

Prevederile proiectului de lege dezvoltă dreptul la un mediu înconjurător sănătos garantat de art.37 din Constituție. Astfel, potrivit acestuia:

- (1) fiecare om are dreptul la un mediu înconjurător nepriemnic din punct de vedere ecologic pentru viață și sănătate, precum și la produse alimentare și obiecte de uz casnic inofensive;
- (2) statul garantează fiecărui om dreptul la accesul liber și la răspîndirea informațiilor veridice privitoare la starea mediului natural, la condițiile de viață și de muncă, la calitatea produselor alimentare și a obiectelor de uz casnic.

10. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ legislației corelative. Proiectul/actul normativ este conform legislației corelative. Proiectul propus spre expertizare este compatibil cu prevederile actelor legislative și normative care reglementează domeniul în cauză.

11. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ standartelor internaționale. Proiectul/actul normativ este conform standardelor internaționale. Proiectul legii este bazat pe Regulamentul (CE) nr.765/2008 al Parlamentului European și al Consiliului din 09.07.2008 de stabilire a cerințelor de acreditare și de supraveghere a pieței în ceea ce privește comercializarea produselor. Armonizarea este realizată în măsura în care cerințele Regulamentului european sînt compatibile cu cadrul legislativ

național, ținând totodată cont de faptul că unele prevederi nu pot fi transpuse, dat fiind faptul că Republica Moldova nu este membru UE.

12. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței Curții Constituționale. Nu există jurisprudență a Curții Constituționale în domeniul de reglementare a proiectului de act normativ expertizat. În procesul examinării proiectului Legii supus expertizării nu au fost identificate careva cauze, care ar fi făcut obiectul sesizării la Curtea Constituțională.

13. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței CtEDO. Nu există jurisprudență a CtEDO în domeniul de reglementare a proiectului de act normativ expertizat. În procesul examinării proiectului Legii supus expertizării nu au fost identificate careva cauze, care ar fi făcut obiectul sesizării la CtEDO.

14. Impactul proiectului/actului normativ prin prisma drepturilor omului. Proiectul/actul normativ respectă drepturile/libertățile. După cum reiese și din scopul proiectului de lege, realizarea prevederilor cuprinse în acesta vor avea un impact pozitiv asupra populației.

15. Impactul gender al proiectului. Proiectul/actul normativ este gender neutru. Proiectul nu influențează diferențierea gender, nu contribuie la inegalitatea gender și generează același impact atât asupra femeilor, cât și bărbaților.

#### 16. Analiza detaliată a textului proiectului.

Nr.	Articol	Text	Obiecții	Factorii de vulnerabilitate
1	art.3, lit. a) și lit.p)	<p>Articolul 3. Principiile de bază ale supravegherii pieței</p> <p>Principiile de bază ale supravegherii pieței sînt:</p> <p>a) proporționalitate a măsurilor corective aplicate de autoritățile de supraveghere a pieței în funcție de nivelul de amenințare a interesului public;</p>	<p>Dispozițiile lit.a) și lit.p) se dublează.</p> <p>Discreții excesive ale autorității publice.</p> <p>Aplicarea unei sancțiuni trebuie să fie una obiectivă bazată pe criterii și obiective clare, iar cei care le impun să nu le interpreteze diferit. Or, noțiunea de "încălcări similare" nu este una clar definită.</p>	<p><b>Vulnerabilitate</b></p> <p>Discreții excesive ale autorității publice.</p> <p>Recomandăm excluderea textului "În cazul în care agentul economic respectiv a comis în decursul unui an calendaristic o încălcare similară aceste sancțiuni pot fi mai severe".</p>

		<p>...</p> <p>p) respectarea, la aplicarea sancțiunilor pentru nerespectarea cerințelor esențiale, a principiului proporționalității mării sanțiunii cu prejudiciul cauzat de încălcarea admisă. Aceste sanțiuni trebuie să fie eficiente și cu efect de descurajare. În cazul în care agentul economic respectiv a comis în decursul unui an calendaristic o încălcare similară aceste sanțiuni pot fi ma severe.</p>			
2	art.6 Autoritatea de coordonare a activității de supraveghere a pieței.	<p>Articolul 6. Autoritatea de coordonare a activităților de supraveghere a pieței</p> <p><i>Textul integral</i></p>	<p>În articolul dat autorul proiectului propune reglementări referitor la funcțiile autorității de coordonare și a Consiliului de coordonare au atribuții și funcții diferite. Astfel, urma ca autorul să le separe în articole diferite.</p> <p>Mai mult, articolul se va completa cu dispoziții ce vizează numărul membrilor, structura</p>	<p><b>Vulnerabilitate</b></p> <p>Reglementări ambiguii care permit interpretări diferite.</p>	<p>Completarea articolului cu dispoziții ce vizează numărul membrilor, structura Consiliului, perioada pentru care sînt numiți/desemnați membrii Consiliului.</p>

			consiliului, perioada pentru care sînt numiți/desemnați membrii Consiliului.		
3	art.24 alin.(3)	<p>Articolul 24. Controlul executării prescripțiilor privind aplicarea măsurilor coercitive</p> <p>...</p> <p>(3) În cazul în care agentul economic nu a prezentat în termenul stabilit informații privind executarea prescripției sau informațiile prezentate sînt insuficiente pentru a demonstra eficiența punerii în aplicare a acestora, autoritatea de supraveghere a pieței verifică modul executării prescripției de către agentul economic.</p> <p>...</p>	Întru excluderea caracterului discreționar al normei urmează a fi specificate expres criteriile care determină dacă informația prezentată este suficientă sau insuficientă.	<b>Vulnerabilitate</b> Omisiune/ignorare a drepturilor/libertăților; Prevederi discriminatorii; Reglementări ambigue care permit interpretări diferite.	Urmează a fi specificate expres criteriile care determină dacă informația prezentată este suficientă sau insuficientă.
4	art.14 alin.(10)	<p>Articolul 14. Controlul produselor</p> <p>...</p> <p>(10) Autoritățile de supraveghere a pieței sînt în drept de a se</p>	Este excesiv să se prevadă o obligație care trebuie executată într-o singură zi. Trebuie să se țină cont că, informația solicitată este una complexă	<b>Vulnerabilitate</b> Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă; Discreții excesive ale autorităților publice	Excluderea prevederii în cauză.

		<p>adresa organismelor de evaluare a conformității acreditate cu solicitări pentru a primi informații referitoare la evaluarea conformității produselor respective, procedurile de evaluare aplicate, certificatele de conformitate emise și revocate, și despre refuzul eliberării acestora, iar acestea prezintă răspuns la astfel de solicitări în ziua în care au fost primite solicitările.</p> <p>...</p>	<p>care necesită timp pentru a fi verificată și prelucrată, mai mult autoritatea poate abuza de prevederea în cauză solicitând informația la finele programului de lucru etc.</p> <p>Considerăm că, în speță, urmează a fi aplicată Legea cu privire la petiționare.</p>		
--	--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--

## Concluzii

Proiectul de lege supus expertizei este elaborat în vederea fortificării cadrului legislativ 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.

În principiu, acesta corespunde cu prevederile Constituției Republicii Moldova și Regulamentul (CE) nr.765/2008 al Parlamentului European și al Consiliului din 09.07.2008 de stabilire a cerințelor de acreditare și de supraveghere a pieței în ceea ce privește comercializarea produselor.

Proiectul de lege nu dezavantajează în nici un fel un gen în favoarea altuia. În procesul examinării proiectului Legii supus expertizării nu au fost identificate careva cauze, care ar fi făcut obiectul sesizării la Curtea Constituțională sau la CtEDO.

În acest context, în scopul producerii impactului scontat, reiterăm necesitatea de îmbunătățire a prevederilor din proiect pentru a elimina orice factor de vulnerabilitate ce l-ar putea afecta, ținând cont de obiectiile și recomandările formulate în prezentul raport de expertiză.

