

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea privind protecția consumatorilor – art.1, 7, 25, 27; Legea privind activitatea de reglementare tehnică – art.1, 2, ș.a.; ș.a.)

(înregistrat în Parlament cu numărul 317 din 24 Iulie 2014)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a vulnerabilității proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea privind protecția consumatorilor – art.1, 7, 25, 27; Legea privind activitatea de reglementare tehnică – art.1, 2, ș.a.; ș.a.) 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. Proiectul de lege propune modificarea a 7 acte legislative, toate fiind legi organice. Deși Legea privind actele legislative nu stabilește expres gradul de lege organică pentru Coduri, iar în textul Codului Contravențional nu este stabilit expres că aceasta este o lege organică, în baza articolului 72 alin. 3 lit. n) din Constituție infracțiunile, pedepsele și regimul executării lor urmează a fi reglementate prin lege organică.

3. Scopul actului (potrivit proiectului și/sau notei informative). Potrivit notei informative scopul proiectului de lege este aducerea în conformitate a cadrului legislativ existent cu proiectul Legii privind supravegherea pieței. Proiectul legii privind supravegherea pieței a fost elaborat pentru a transpune prevederile Regulamentului 765/2008 al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a cerințelor de acreditare și de supraveghere a pieței în ceea ce privește comercializarea produselor și de abrogare a Regulamentului (CEE) nr. 399/93.

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei conține o argumentare suficientă a promovării proiectului. Întrucât este vorba despre un proiect de lege privind modificarea și completarea unor acte legislative, care vine să ajusteze cadrul legal existent la prevederile proiectului de lege privind supravegherea pieței, care la rândul său transpune prevederile Regulamentului 765/2008, argumentarea din nota informativă este suficientă întrucât se referă la esența modificărilor și completărilor aduse și face referire la necesitatea ajustării cadrului legislativ actual pentru punerea eficientă în aplicare a proiectului de lege privind supravegherea pieței.

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

Drepturi si libertăți social-economice:

Evaluarea de fond a proiectului

6. Respectarea principiului transparenței nu este aplicabil. Normele din proiectul de lege nu se referă la obligațiile organelor publice de oferire de informații pentru publicul larg. Actele de bază care se modifică, inclusiv Legea privind protecția consumatorului stabilesc mecanisme de recepție de informație și comunicare cu publicul.

7. Respectarea principiului participării nu este aplicabil. Proiectul de lege nu se referă la subiecte care ar putea implica mecanisme de exprimare a opiniei, luarea în considerare a acestei opinii sau crearea de structuri semipermanente care vor fi consultate în procesul decizional.

8. Respectarea principiului responsabilizării nu este aplicabil. Proiectul de lege este unul de modificare a unor acte legislative. Proiectul de lege de bază în conformitate cu care s-au elaborat modificări la mai multe acte legislative poate fi supus acestei verificări.

9. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ normelor constituționale. Proiectul/actul normativ este conform Constituției. Proiectul de lege are drept scop, similar cu proiectul de lege privind supravegherea pieței, ajustarea cadrului legislativ intern pentru a asigura o mai bună verificare a produselor de origine ne-alimentară care sunt puse la dispoziție pe piață. Normele propuse sunt o formă de exteriorizare a acțiunii autorităților publice pentru a implementa dreptul la ocrotirea sănătății și la un mediu înconjurător sănătos.

10. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ legislației corelative. Proiectul/actul normativ este conform legislației corelative. Întrucât proiectul de lege de modificare este înaintat împreună cu proiectul de lege privind supravegherea pieței, pentru a răspunde la întrebarea dacă proiectul de lege corespunde legislației corelative modificările propuse vor fi analizate prin prisma proiectului de lege privind supravegherea pieței, fiind preluată în calitate de prezumție faptul că textul legii de bază este deja în vigoare. Astfel, proiectul de modificare propune introducerea unor definiții noi precum "punere la dispoziție pe piață", "marcaj CE", "organism notificat", "organism recunoscut", stabilește unele excluderi din domeniul de aplicare al legii privind securitatea generală a produselor, instituie un mecanism de schimb rapid de informații privind produsele periculoase, completează legea privind activitățile de acreditare și de evaluare a conformității cu prevederi ce țin de modul de aplicare a marcajului CE.

11. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ standartelor internaționale. Proiectul/actul normativ este conform parțial standartelor internaționale. La nivelul UE actul care reglementează domeniul este Regulamentul 765/2008 al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a cerințelor de acreditare și de supraveghere a pieței în ceea ce privește comercializarea produselor și de abrogare a Regulamentului (CEE) nr. 339/93. Legea privind activitățile de acreditare și evaluare a conformității, adoptată în 2011 a transpus unele prevederile din Regulamentul 765/2008.

Proiectul de lege privind supravegherea pieței vine să transpună adițional alte prevederi din Regulamentul UE. Cu toate acestea, unele dintre normele din Regulament au fost transpuse inoportun. Astfel, Legea privind securitatea generală a produselor este completată cu prevederi prin care din domeniul de reglementare al acesteia sunt excluse stupefiantele, substanțele psihotrope, analogii lor și precursorii drogurilor, aparatura medicală, produsele medicamentoase de uz uman și veterinar, autovehiculele și avioanele, cu stabilirea că cerințele privind securitatea acestor produse vor fi reglementate prin legi speciale. Prevederile paragrafului 5 al Regulamentului 765/2008 fac referire generală la legislație UE care deja reglementează cerințele privind securitatea produselor respective, însă nu exclude din domeniul de aplicare al Regulamentului aceste produse, ci stabilește în baza

principiului *lex specialis* că doar atunci când prevederile Regulamentului vor fi contrare prevederilor speciale ce țin de securitatea produselor care deja au reglementări speciale, vor prevala prevederile acestor reglementări speciale. În cazul modificărilor propuse se exclude din domeniul de aplicare al reglementărilor legii privind securitatea generală a produselor produsele menționate mai sus, ceea ce este o transpunere inadecvată.

La momentul actual legislația națională conține careva cerințe privind securitatea produselor menționate mai sus, însă acestea nu au fost armonizate cu prevederile reglementărilor cu obiect similar de reglementare din UE. Spre exemplu, în baza Acordului de Asociere unele cerințe de securitate pentru automobile sunt stabilite pentru a fi transpuse în anul 2018. În același timp, Legea cu privire la dispozitivele medicale face referire în articolul 27 la legea privind securitatea generală a produselor, stabilind obligația față de organismul notificat să ofere Agenției Medicamentului și a Dispozitivelor Medicale toate informațiile prevăzute în legea privind securitatea generală a produselor.

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. Curtea Constituțională nu s-a expus asupra domeniul de reglementare al prezentului proiect de lege.

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. Esența proiectului de lege este ajustarea cadrului legislativ privind siguranța generală a produselor și supravegherea pieței în partea ce ține de comercializarea produselor. Proiectul de lege nu se referă la careva din drepturile protejate de Convenția Europeană pentru Drepturile Omului.

14. Impactul proiectului/actului normativ prin prisma drepturilor omului. Proiectul/actul normativ respectă drepturile/libertățile. Drepturile și libertățile fundamentale sunt consolidate prin acest proiect de lege, întrucât sunt create condiții pentru ca dreptul la ocrotirea sănătății și dreptul la un mediu înconjurător sănătos să fie implementate.

15. Impactul gender al proiectului. Proiectul/actul normativ este gender neutru. Proiectul nu de lege nu discriminează cumva un gen în favoarea altuia, prevederile acestuia fiind aplicabile în practică în egală măsură atât pentru bărbați cât și pentru femei.

16. Analiza detaliată a textului proiectului.

Nr.	Articol	Text	Obiecții	Factorii de vulnerabilitate	
1		III. paragraful 1 ”(4) Prezenta legea nu se aplică: d) stupefiantelor, substanțelor psihotrope, analogilor acestora și precursorilor drogurilor e) aparatului medicale	Domeniul de reglementare al legii privind securitatea generală a produselor înainte de modificare cuprindea toate tipurile de produse, fiind stabilite obligații pentru producători și distribuitori,	Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă; Prevederi care încalcă drepturile/libertățile; Aceste prevederi ar putea afecta semnificativ dreptul fundamental la protecția	Se recomandă de exclus literelor d)-g) din alineatul 4 și alineatul 5, cu formularea unui alineat nou 4 în următoarea redacție: ”(4) Prevederile prezentele legislației aplică în măsura în care nu contravin prevederilor legislative pentru produse

		<p>f) produselor medicamentoase de uz uman și veterinar</p> <p>g) autovehiculelor și avioanelor.</p> <p>(5) Cerințele față de securitatea produselor menționate la alin. (4) a prezentului articol sunt reglementate prin legi speciale”</p>	<p>instrumente de control din partea autorităților de supraveghere a pieței, inclusiv controlul respectării de către producători și distribuitori a caracterului sigur și a standardelor tehnice pentru produsele puse la dispoziție pe piață. Deși articolul III paragraful 1 din proiectul de lege preia textul din articolul 15 alin. 4 și paragraful 5 din preambulul Regulamentului 765/2008, preluarea textului are loc într-un mod inadecvat. Paragraful 5 din preambulul Regulamentului 765/2008 stabilește că: ”Cadrul pentru supravegherea pieței instituit în temeiul prezentului regulament ar trebui să completeze și să consolideze dispozițiile existente în legislația comunitară de armonizare care se referă la supravegherea pieței și aplicarea unor astfel de dispoziții. Cu toate acestea, în conformitate cu principiul <i>lex specialis</i>,</p>	<p>sănătății și la un mediu înconjurător sănătos, întrucât vor exclude posibilitatea autorităților competente să aplice instrumentele prevăzute de legea privind securitatea a produselor.</p>	<p>specifice.”</p>
--	--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------

prezentul regulament ar trebui să se aplice în măsura în care nu există dispoziții specifice cu același obiectiv, de aceeași natură sau cu aceleași efecte în alte norme, existente sau viitoare, din legislația comunitară de armonizare. Se pot constata exemple în următoarele sectoare: **precursorii drogurilor, aparatura medicală, produsele medicamentoase de uz uman și veterinar, autovehicule și aviația.** Prin urmare, dispozițiile corespunzătoare din prezentul regulament ar trebui să nu se aplice domeniilor care intră sub incidența unor astfel de dispoziții specifice.”

Din textul acestui paragraf reiese că la nivelul UE există legislație specifică privind securitatea generală a produselor, care este menționată cu titlul de exemplu în preambulul Regulamentului. Este de notat că

În articolul 15 din Regulament nu se exclude din domeniul de aplicare aceste sectoare, ci doar sectoarele precum produsele alimentare, furajele, plantele și animalele vii, produsele de origine umană și produsele de origine vegetală și animală care sunt direct legate de reproducerea lor viitoare. □ pe bună dreptate, întrucât paragraful 5 a enunțat principiul de lex specialis care se aplică la general în teoria dreptului și în practică la selectarea normelor care reglementează la general și în special un anumit domeniu.

În cazul legislației Republicii Moldova excluderea acestor sectoare din domeniul de reglementare **va crea un vid legislativ**, întrucât instrumentele disponibile în legea privind securitatea generală a produselor nu vor putea fi aplicate pentru produsele menționate în

			<p>literele d)-g) din articolul III, paragraful 1 din proiectul de lege, iar legile speciale încă nu au fost armonizate în totalitate cu cele din UE pentru a ne putea baza pe legea specială națională. Mai mult, unele acte precum Legea privind dispozitivele medicale stabilește în articolul 27 că Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale va prelua de la organisme notificate toate datele privind certificatele suspendate și va oferi toate datele care sunt prevăzute în legea privind securitatea generală a produselor.</p>		
2	Articolul III, paragraful 8	<p>Articolul 7/1. Supravegherea pieței privind cerința generală de siguranță a produselor</p> <p>(2) Activitățile de supraveghere a pieței, precum și controlul produselor la intrarea pe teritoriul vamal al Republicii Moldova este reglementat de Codul Vamal al</p>	<p>Activitățile de supraveghere a pieței sunt efectuate în baza altor reglementări decât Codul Vamal. Se face referire directă la numărul și data de adoptare a unui act legislativ.</p>	<p>Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă;</p>	<p>Activitățile de supraveghere a pieței urmează a fi excluse întrucât nu fac obiectul de reglementare al legislației vamale, iar în loc de referirea directă la Codul vamal cu număr și data adoptării se recomandă formularea "legislația vamală".</p>

Proiectul de lege de modificare a unor acte legislative vine la pachet cu proiectul de lege privind supravegherea pieței. Aceste două proiecte de acte legislative necesită lucru suplimentar în partea ce ține de tehnica legislativă.

Deși la nivel de formulări, proiectele transpun, cu unele excepții prevederile Regulamentului 765/2008, cadrul legislativ național nu este codificat adecvat. Astfel, dacă aceste două proiecte de lege vor fi adoptate, domeniul de reglementare al Regulamentului 765/2008 va fi transpus în următoarele acte legislative cu reglementare generală: legea privind supravegherea pieței (proiectul de lege la moment), legea privind securitatea generală a produselor, legea privind activitățile de acreditare și de evaluare a conformității.

Suplimentar, există reglementările specifice din domenii, care se propune să nu fie reglementate nici în proiectul de lege privind supravegherea pieței, nici în proiectul de modificare și completare a unor acte legislative (proiectul analizat). Se atestă reglementări similare atât în legea privind securitatea generală a produselor cât și în proiectul de lege privind supravegherea pieței, cu referiri multiple la prima în textul celui de al doilea.

Concluzii

Proiectul de lege este, în general, conform normelor constituționale. Cu toate acestea, prevederile din articolul III, paragraful 1 ce ține de excluderea din domeniul de reglementare a unor tipuri de produse ar putea duce la vid legislativ în partea ce ține de instrumentele disponibile pentru a asigura protecția sănătății și un mediu sănătos pentru cetățeni.

Proiectul de lege este în general compatibil cu legislația corelativă, cu condiția că și proiectul de lege de bază (proiectul de lege privind supravegherea pieței) va fi adoptat în versiunea actuală. Sunt unele neajunsuri ce țin de tehnica legislativă și se recomandă lucru suplimentar privind codificarea legislației, în special a Legii privind securitatea generală a produselor cu proiectul de lege privind supravegherea pieței.

Proiectul de lege este conform parțial Regulamentului 765/2008, întrucât unele prevederi, precum domeniul de reglementare sunt transpuse inadecvat.

Nu există jurisprudență a Curții Constituționale sau CtEDO pentru a putea fi analizată.

Impactul general al proiectului este pozitiv întrucât consolidează mecanisme de verificare a calității produselor și protecția sporită a consumatorului. Se crează mecanisme de informare rapidă privind pericolul unor produse și se instituie mecanisme de cooperare cu statele membre UE și schimbul de date în cadrul mecanismului UE de schimb de date privind produsele periculoase.

Proiectul de lege este neutru din punct de vedere a egalității de gen.

Anexe

[Directiva 2001/95/CE privind siguranța generală a produselor - CELEX-32001L0095-RO-TXT.pdf](#)

[Regulamentul 765/2008 de stabilire a cerințelor de acreditare și de supraveghere a pieței în ceea ce privește comercializarea produselor și de abrogare a Regulamentului \(CEE\) nr. 339/93 - OJ-JOL_2008_218_R_0030_01-ro-TXT.pdf](#)