

## RAPORT DE EXPERTIZĂ

### la proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea metrologiei – art.1'1, 1'2, 2, ș.a.; Legea cu privire la fabricarea și circulația alcoolului etilic și a producției alcoolice - art.5; ș.a.)

(înregistrat în Parlament cu numărul 321 din 28 Iulie 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 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea metrologiei – art.1'1, 1'2, 2, ș.a.; Legea cu privire la fabricarea și circulația alcoolului etilic și a producției alcoolice - art.5; 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.

3. Scopul actului (potrivit proiectului și/sau notei informative). Potrivit notei informative, amendamentele propuse reies din angajamentele Republicii Moldova asumate prin documentele de politici publice, a necesității continuării procesului de armonizare cu aguis-ul comunitar și transpunerii în legislația națională a Directivei 2007/45/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 5 septembrie 2007 de stabilire a normelor privind cantitățile nominale ale produselor preambalate, de abrogare a Directivelor 75/106/CEE și 80/232/CEE ale Consiliului și de modificare a Directivei 76/211/CEE a Consiliului, Directivei Consiliului din 20 ianuarie 1976 privind apropierea legislațiilor statelor membre referitoare la preambalarea, în funcție de masă sau volum, a anumitor produse preambalate (76/211/CEE), Directivei Consiliului din 19 decembrie 1974 privind apropierea legislațiilor statelor membre referitoare la sticlele utilizate ca recipiente de măsurare, Directivei Consiliului din 20 decembrie 1979 privind apropierea legislațiilor statelor membre referitoare la unitățile de măsură și de abrogare a Directivei 71/354/CEE, Directivei 2009/22/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 privind mijloacele de măsurare.

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei nu conține o argumentare suficientă a promovării proiectului. În viziunea noastră, autorul a prezentat o descriere succintă a prevederilor proiectului fără a face o argumentare concludentă și pertinentă în susținerea acestuia. Argumentarea proiectului este insuficientă în partea ce ține de condițiile ce au impus elaborarea proiectului, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, nivelul compatibilității proiectului cu reglementările corespondente ale instrumentelor de bază europene în domeniu, fundamentarea economico-financiară, etc.

În conformitate cu prevederile art.22 din Legea privind actele legislative, era necesar de efectuat o

expertiză juridică pentru asigurarea concordanței proiectului cu normele Constituției, cu practica jurisdicției constituționale, precum și coordonarea lui cu legislația în vigoare.

Deși implementarea proiectului va necesita cheltuieli financiare, nota informativă nu conține o fundamentare economico-financiară. De asemenea, lipsește analiza impactului de reglementare.

Reieșind din importanța și consecințele acestui proiect de lege, acesta urma să fie transmis spre avizare instituțiilor publice de specialitate, societății civile pentru formularea recomandărilor, iar, în final, avizele, sinteza recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice și rezultatele expertizelor, trebuiau să fie anexate la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ, așa cum prevede art.23, alin.(2) lit.e) din Legea privind actele legislative.

În acest context, suntem de părere că, autorul urma să consulte autoritățile publice locale asupra modificărilor ce se propune a fi operate în legislație, cu atât mai mult că proiectul presupune instituirea de noi atribuții, drepturi, obligații pentru administrația publică locală.

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

#### **Drepturi si libertăți social-economice:**

Dreptul la ocrotirea sănătății (art.36 din Constituția RM)

Dreptul la muncă și la protecția muncii (art. 43 din Constituția RM)

## **Evaluarea de fond a proiectului**

6. Respectarea principiului transparenței este asigurată suficient. Proiectul de act legislativ supus expertizării este plasat pe site-ul Parlamentului, astfel fiind respectat principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

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.

Potrivit 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. Comisia permanentă sesizată în fond stabilește procedura de consultare a proiectelor de acte legislative și a propunerilor legislative ținând cont de caracterul proiectului, de preocuparea părților interesate pentru subiectul abordat, de alte aspecte relevante. Totodată, aceasta dispune plasarea, conform legii, pe web-site-ul Parlamentului a sintezei recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, în scopul asigurării transparenței în procesul decizional.

Proiectul de lege a fost plasat pe site-ul Parlamentului. Toate persoanele interesate au avut posibilitatea să-și expună opinia vis-a-vis de acest proiect. Considerăm că, în acest fel, a fost respectat principiul participării.

8. Respectarea principiului responsabilizării este asigurată insuficient. Proiectul de lege nu conține prevederi exprese, ce se referă la posibilitatea persoanelor interesate să solicite de la autoritatea publică oferirea de argumente și de explicații pentru justificarea deciziilor și acțiunilor, precum și posibilitatea acestora la aplicarea de sancțiuni autorității publice pentru performanțe slabe. Aceasta în condițiile în care proiectul reglementează activitatea autorității publice din domeniu, însă această reglementare este vagă și imperfectă. Considerăm că, o asemenea lege trebuie să conțină prevederi exprese privind

drepturile, obligațiile și responsabilitățile autorității publice.

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 directe ale prevederilor din Constituția Republicii Moldova cu toate că aplicarea unor prevederi ar încălca indirect drepturile și libertățile fundamentale. Potrivit prevederilor art. 53 al Constituției Republicii Moldova persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei. Statul răspunde patrimonial, potrivit legii, pentru prejudiciile cauzate prin erorile săvârșite în procesele penale de către organele de anchetă și instanțele judecătorești. Or, proiectul actului normativ expertizat nu reglementează suficient mecanismul de contestare a deciziilor și acțiunilor autorităților publice, precum și mecanismul de supraveghere și control (ierarhic, intern, public).

10. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ legislației corelative. Proiectul/actul normativ este conform legislației corelative. Proiectul de lege 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 transpune în legislația națională Directiva 2007/45/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 5 septembrie 2007 de stabilire a normelor privind cantitățile nominale ale produselor preambalate, de abrogare a Directivelor 75/106/CEE și 80/232/CEE ale Consiliului, și de modificare a Directivei 76/211/CEE a Consiliului, Directiva Consiliului din 20 ianuarie 1976 privind apropierea legislațiilor statelor membre referitoare la preambalarea, în funcție de masă sau volum, a anumitor produse preambalate (76/211/CEE), Directiva Consiliului din 19 decembrie 1974 privind apropierea legislațiilor statelor membre referitoare la sticlele utilizate ca recipiente de măsurare, Directiva Consiliului din 20 decembrie 1979 privind apropierea legislațiilor statelor membre referitoare la unitățile de măsură și de abrogare a Directivei 71/354/CEE, Directivei 2009/22/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 privind mijloacele de măsurare.

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 vulne
-----	---------	------	----------	-------------------

1	Art.I, pct.2	La articolul 1/2, litera e) se abrogă.	În nota informativă autorul nu face nici o referire cu privire la motivul lichidării centrelor teritoriale de metrologie, cîte astfel de centre sunt create pe teritoriul Republicii Moldova, care autoritate publică va prelua funcțiile și atribuțiile acestor centre teritoriale, care este soarta angajaților acestora etc. Or, orice reorganizare are consecințe negative inclusiv asupra personalului angajat și creează incoveniente pentru persoanele juridice și fizice care beneficiau de serviciile instituției reorganizate.	<b>Vulnerabilitate</b> Prevederi care limitează drepturile/libertățile;	De stabilit care autoritate publică va prelua drepturile și obligațiile instituției lichidate.
2	Art.I, pct.12alin. (1/5)	12. Articolul 29: ... (1/5) Institutul Național de Metrologie efectuează expertiza metrologică a documentației prezentate. Expertiza metrologică va acoperi toate	Nu este indicat termenul în care autoritatea publică este obligată să examineze actele și să emită decizia, precum și modalitatea de contestare a deciziei.	<b>Vulnerabilitate</b> Prevederi care limitează drepturile/libertățile;	Stabilirea unui termen de examinare a actelor prezentate și stabilirea unei proceduri de contestare a deciziei emise de către autoritatea publică.

		performanțele mijlocului de măsurare în condiții normale de utilizare, impuse de reglementările de metrologie legală.  ...			
3	Art.I, pct.12 alin. (1/7), lit.c)	12. Articolul 29:  (1/7) Agenția pentru Protecția Consumatorilor, în modul și în limitele prevăzute de lege, inițiază acțiunile de retragere a certificatelor de recunoaștere de aprobare de model CE, cu prezentarea informațiilor autorității centrale de metrologie, în următoarele cazuri:  ...  c) certificatul de recunoaștere a aprobării de model CE s-a acordat fără a fi respectate cerințele legale;  ...	Potrivit modificărilor Agenția pentru Protecția Consumatorilor va putea retrage certificatele de recunoaștere a aprobării de model CE atunci când acestea sunt eliberate fără respectarea cerințelor legale. Considerăm că această prevedere este una anticonstituțională or,  - autorul nu reglementează cu claritate condițiile de constatare a eliberării ilegale a certificatelor menționate;  - certificatele de recunoaștere a aprobării de model CE sunt eliberate de către Institutul Național de Metrologie la recomandarea Consiliului Național de Metrologie, dosarul agentului		Excluderea dreptului acordat Agenției pentru Protecția Consumatorilor de a retrage unilateral certificatele de recunoaștere a aprobării de model CE. Considerăm că, retragerea poate fi făcută doar de instanța de judecată și doar după adoptarea unei decizii irevocabile și definitive

economic, astfel, păstrându-se la autoritatea emitentă. Or, pentru constatarea eliberării ilegale a certificatului trebuie de verificat modul, etapele de eliberare a acestuia, ceea ce va implica verificarea activității Institutului Național de Metrologie și a Consiliului Național de Metrologie, însă Agenția pentru Protecția Consumatorilor nu deține atribuții de verificare a acestor autorități publice;

- un act valabil emis poate fi retras doar după emiterea unei decizii (judecătorești sau a autorității publice competente) de constatare a ilegalității eliberării acestuia. Ceea ce presupune existența unui dosar contravențional, penal, respectarea drepturilor la apărare și a dreptului de contestare a acțiunilor autorității publice fața de fapte care nu au fost prevăzute de către autor în

			modificările propuse.		
4	Art.I, pct. 12 alin. (3)	(3) Institutul Național de Metrologie examinează timp de 15 zile documentele menționate la alin.(1) și alin.(2) și, la recomandarea Consiliului Național de Metrologie, emite decizia referitor la recunoaștere.	<p>Este o normă formală de blanchetă, or alin.(1) din art.29 stabilește: "În conformitate cu acordurile (contractele) internaționale (interstatale) încheiate pot fi recunoscute:</p> <p>a) rezultatele încercărilor efectuate în alte state privind aprobarea de model de mijloace de măsurare și (sau) certificatele aferente eliberate de aceste state;</p> <p>b) rezultatele etaloanelor și verificărilor mijloacelor de măsurare efectuate în alte state;</p> <p>c) rezultatele atestării materialelor de referință efectuate în alte state."</p> <p>Aliniatul (1) din art.29 este o normă generală pentru aplicarea căreia nu trebuie careva termene speciale de examinare. Ba mai mult, alineatul menționat nu</p>		Corectarea erorii textuale cu înlocuirea "alin.(1)" cu "alin. (1/4 )" la fel stabilirea unui termen de examinare și eliberare a recomandărilor către Consiliul Național de Metrologie.

			<p>stabilește prezentarea de careva acte.</p> <p>Presupusa modificare de urgentare a examinării actelor prezentate de solicitant de la 30 de zile la 15 zile este una formală, or autorul nu a stabilit un termen de eliberare a recomandării de către Consiliul Național de Metrologie, act necesar pentru eliberarea certificatelor.</p>		
--	--	--	--	--	--

## Concluzii

Argumentarea conținută în nota informativă este formulată de o manieră generală referindu-se la importanța modificărilor propuse. Lipsa argumentării detaliate privind implementarea proiectului nu poate fi explicată, deoarece se propune un proiect de lege care, în procesul de realizare, va genera unele probleme procedurale de aplicare a prevederilor sale.

Nota informativă nu conține o fundamentare economico-financiară, deși realizarea noilor reglementări ar putea să necesite cheltuieli financiare și de altă natură, în special cele legate de reorganizarea centrelor teritoriale de metrologie, desfășurarea activității Consiliului Național de Metrologie, Institutului Național de Metrologie prin acordarea de noi atribuții etc.

Proiectului nu conține prevederi exprese, ce se referă la posibilitatea persoanelor interesate să solicite de la autoritatea publică oferirea de argumente și de explicații pentru justificarea deciziilor și acțiunilor, precum și posibilitatea acestora la aplicarea de sancțiuni autorității publice pentru performanțe slabe. Aceasta în condițiile în care proiectul reglementează activitatea autorității publice din domeniu, însă această reglementare este vagă și imperfectă. Considerăm că, o asemenea lege trebuie să conțină prevederi exprese privind drepturile, obligațiile și responsabilitățile autorității publice.

În procesul expertizării nu s-au stabilit careva încălcări directe ale prevederilor din Constituția Republicii Moldova cu toate că aplicarea unor prevederi ar încălca indirect drepturile și libertățile fundamentale. Potrivit prevederilor art. 53 al Constituției Republicii Moldova persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei. Statul răspunde patrimonial, potrivit legii, pentru prejudiciile cauzate prin erorile săvârșite în procesele penale de către organele de anchetă și instanțele judecătorești. Or, proiectul actului normativ expertizat nu reglementează suficient mecanismul de contestare a deciziilor și acțiunilor autorităților publice, precum și mecanismul de supraveghere și control (ierarhic, intern, public).

În contextul în care prevederile proiectului, ce pot avea un impact negativ, vor fi omise sau revizuite de către autor, considerăm oportun de a examina acest proiect de lege în ședințele plenare ale



Parlamentului, care se va pronunța privitor la oportunitatea adoptării.

**Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției**