RAPORT DE EXPERTIZĂ

La proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (modificarea Legii nr.131/2012 privind controlul de stat și a legilor sectoriale conexe controlului de stat)

Tipul actului vizat de proiect:

Înregistrat cu nr.

Domeniul:

din:

I. EVALUAREA GENERALĂ

1. Autor al actului normativ este Guvernul , autor nemijlocit - Cancelaria de Stat

2. Categoria actului normativ propus: Lege organică , ceea ce corespunde/nu corespunde art.72 din Constituţie şi Legii 100/2017 privind actele normative.

Expertul nu are obiecţii la categoria actului

3. Scopul promovării proiectului

Scopul declarat al proiectului, conform notei informative a acestuia, este „de a dezvolta un sistem de control efectiv eficient, de a reduce povara controlului si a masurilor restrictive disproporționate si inechitabile, de a dezvolta un sistem de control previzibil, neabuziv și cu abordare constructiva in raport cu agenții economici, care va încuraja investițiile și nu va intimida inițiativa antreprenoriala”.

Suplimentar, în Nota informativă la proiect, se comunică că:
„Proiectul urmărește eliminarea discrepantelor dintre legile sectoriale si Legea nr. 131/2012 privind controlul de stat, inclusiv eliminarea dublărilor si excepțiilor nejustificate prin alinierea la principiile fundamentale de efectuare a controlului de stat și asigurarea aplicării transparente, previzibile și echitabile a măsurilor restrictive, minimizarea abuzurilor prin revizuirea si reglementarea sistemului de măsuri restrictive aplicate de organele de control, în subsidiar, se urmărește atingerea următoarelor obiective stabilite în Programul de activitate al Guvernului „Moldova prospera, sigura, europeana”: „promovarea măsurilor de reglementare a economiei, eliminarea barierelor birocratice și a procedurilor normative excesive din calea antreprenorilor”, „facilitarea deschiderii, dezvoltării și internaționalizării afacerilor” și „implementarea avertizărilor și a controalelor consultative în scopul diminuării corupției și a creșterii nivelului de încredere dintre stat și antreprenori, reducerea presiunii asupra mediului de afaceri”.

4. Respectarea transparenței decizionale

Autorul proiectului a respectat prevederile Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional. Astfel: (1) anunț privind inițierea elaborării proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative (modificarea Legii nr. 131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător și a cadrului normativ conex) a fost publicat și a oferit, pentru prezentarea propunerilor de amendare a legislației perioada 22.03.2024 - 15.04.2024. Ulterior, proiectul a fost supus consultărilor publice de 3 ori, în următoarele perioade: 18.06.2024 - 15.07.2024, 04.09.2024 - 18.09.2024 și 12.11.2024 - 26.11.2024. Pe de altă parte, se poate observa că ultima plasare pentru consultare publică este una formală, or, deja la 25.11.2024, proiectul aprobat de Guvern la 20.11.2024 (prin Decizia protocolară nr. 47.11/2024), era înregistrat în Parlament pentru examinare și ulterioară aprobare. Deci, a treia expunere pentru consultare publică a fost una formală.

Versiunea finală, împreună cu Sinteza obiecțiilor și propunerilor nu a fost identificată pe portalul particip.go.md. Sinteza obiecțiilor și propunerilor, la etapa întocmirii prezentului raport a putut fi identificată exclusiv pe pagina web oficială a Parlamentului.

Etapele transparenței procesului decizional nu au fost respectate

Termenele de plasare și consultare a proiectului au fost respectate

Sinteza recomandărilor pe pagina web a autorului nu a fost plasata

II. FUNDAMENTAREA PROIECTULUI

5. Structura notei informative

Structura notei informative corespunde structurii stabilite de anexa nr. 1 la Legea nr. 100/2017.

Nota informativă corespunde structurii

6. Suficienţa argumentării.

Nota informativă cuprinde o argumentare suficientă amendamentelor propuse prin proiect. De asemenea, pentru înțelegerea corespunzătoare a argumentelor, motivarea este prezentată per domeniu de activitate abordat de proiect.

Argumentarea e suficientă

7. Compatibilitatea cu legislaţia comunitară şi alte standarde internaţionale.

Textul proiectului, precum și nota informativă la acesta nu conțin referințe la legislația comunitară și nici la standarde internaționale. Pe de altă parte, scopul proiectului nici nu este de a crea cadrul juridic intern necesar pentru implementarea legislației UE, dar nici de a transpune vreo reglementare comunitară în cadrul normativ național.

Nota / proiectul nu conţine referinţe la acquis-ul comunitar

Nota / proiectul nu conţine referinţe la alte standarde internaţionale relevante

8. Fundamentarea economico-financiară.

Nota informativă conține relevări aferente justificării financiar-economice a prevederilor proiectului. În acest sens, se menționează că implementarea proiectului de lege nu necesita alocarea resurselor financiare din bugetul de stat.

Implementarea proiectului nu presupune cheltuieli financiare

Nota informativă nu conține fundamentarea economico-financiară

9. Analiza impactului de reglementare.

Reieșind din prevederile art. 27/1 alin. (3) din Legea nr. 100/2017, analiza impactului de reglementare nu se efectuează pentru: a) proiectele documentelor de politici şi de planificare; b) proiectele privind încheierea, suspendarea, denunțarea sau stingerea tratatelor internaționale; c) proiectele privind aprobarea bugetului de stat, a bugetului asigurărilor sociale de stat, a fondurilor asigurării obligatorii de asistenţă medicală şi proiectele de modificare a acestora, precum şi pentru rapoartele privind executarea acestor bugete. Întrucât proiectul supus prezentei expertize nu se regăsește printre cele care nu sunt obiect al impactului de reglementare, acesta trebuie să comțină o asemenea analiză.
Urmare a ultimelor amendamente la Legea nr. 100/2017, analiza impactului de reglementare este parte componentă a Notei informative. Astfel, Nota informativă la proiect conține analiza de impact a proiectului, trecându-l prin fiecare dintre criteriile prevăzute în compartimentul 4 din nota informativă (așa cum este ea adoptată la anexa nr. 1 la Legea nr. 100/2017), și anume: 4. Analiza impactului de reglementare: 4.1. Impactul asupra sectorului public; 4.2. Impactul financiar şi argumentarea costurilor estimative; 4.3. Impactul asupra sectorului privat; 4.4. Impactul social; 4.4.1. Impactul asupra datelor cu caracter personal; 4.4.2. Impactul asupra echităţii şi egalităţii de gen; 4.5. Impactul asupra mediului; 4.6. Alte impacturi şi informatic relevante. Analiza impactului amendamentelor propuse prin proiect este suficient documentată în nota informativă.

Analiza impactului de reglementare a proiectului nu este necesară

Analiza impactului de reglementare a proiectului este suficient argumentată/documentată

10. Analiza ex-ante.

Analiza ex-ante a proiectului nu este necesară

Analiza ex-ante a proiectului nu este suficient argumentată/documentată

III. EVALUAREA DE FOND

11. Stabilirea şi promovarea unor interese / beneficii.

În principal, conform celor declarate, proiectul urmărește crearea de instrumente care să sigure previzibilitatea acțiunilor organelor de control, lipsa abuzului acestora în raport cu operatorii economici, să reducă povara controlului și a sancțiunilor inechitabile aplicate de organele de control în urma controalelor realizate și care va încuraja investițiile, dar nu va intimida inițiativa antreprenoriala. Totodată, proiectul vine să clarifice instrumentele de protecție a drepturilor agenților economici împotriva abuzurilor organelor de control. Astfel, la o primă apreciere, am putea menționa că se urmărește protejarea/promovarea intereselor și beneficiilor de grup, în speță ale grupurilor din mediul de afaceri. Pe de altă parte, aceste interese sunt legate, fiind determinate și în coraport cu principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, adoptate prin Legea nr. 235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător.

Totodată, implementarea prevederilor propuse, poate contribui la realizarea interesului public - cel de a crea un sistem de control efectiv si eficient, care să asigure respectarea interesului public - cel de a avea acces la servicii și produse de calitate. În acest sens, interesul public urmărit de proiect se încadrează în interesul

public general, așa cum este el statuat în prevederile Legii integrității nr.82/2017), cu condiția respectării recomandărilor vizate de capitolul 111 al Raportului de expertiza anticorupție.

Proiectul promovează interese, beneficii

Promovarea intereselor/beneficiilor se face cu respectarea interesului public

12. Prejudicii aduse prin aplicarea actului.

Proiectul nu este susceptibil de a prejudicia anumite categorii de subiecți.

La aplicare, proiectul nu va aduce prejudicii

Prejudicierea intereselor/beneficiilor nu se face cu respectarea interesului public

13. Vulnerabilitatea proiectului din perspectiva drepturilor omului

Din perspectiva drepturilor omului, proiectul nu pare a fi vulnerabil în mod direct. Pe de altă parte, nesoluționarea problemelor de coruptibilitate, ar putea determina, ulterior, aplicarea abuzivă sau arbitrară a proiectului, generând, în consecință, încălcări ale drepturilor subiecților supuși controlului, fie ale consumatorilor produselor și serviciilor subiecților supuși controlului.

Proiectul respectă drepturile/libertăţile

14. Compatibilitatea proiectului cu prevederile cadrului normativ național

Proiectul se consideră a fi compatibil cu reglementările cadrului normativ național.

Proiectul este compatibil cadrului normativ naţional

15. Analiza detaliată a prevederilor

Nr. obiecției	Art.	Text	Obiecții	Elemente de coruptibilitate/vulnerabilitate	Recomandări
1	Art. I pct. 2 (art. 14/2 alin. (3))	„survine principiul aprobării tacite”	Formula este nereușită, deoarece, în situația reglementată la art. 14/2 alin. (3), survine aprobarea tacită ca instituție juridică (ca procedură), dar nu principiul aprobării tacite. La utilizarea acestor termeni, este cazul a se avea în vedere normele de la art. 6/2 din Legea nr. 160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător.	Array	Cuvintele „survine principiul aprobării tacite” urmează a fi substituite cu cuvintele „survine aprobarea tacită”.

2	Art. I pct. 6	„a medicamentelor, a drogurilor şi a produselor parafarmaceutice ce nu corespund cerinţelor Farmacopeei sau dosarului de înregistrare a medicamentului”	Problema, în textul citat, este lipsa virgulei după cuvântul „parafarmaceutice”. Lipsa virgulei în acest loc face ca textul ce urmează - „ce nu corespund cerinţelor Farmacopeei sau dosarului de înregistrare a medicamentului” se atribuie doar produselor farmaceutice. Pe când, intenția autorului, pare să fi fost ca textul „ce nu corespund cerințelor Farmacopeei sau dosarului de înregistrare a medicamentului” să fie atribuibil și medicamentelor, și drogurilor, și produselor parafarmaceutice. În caz contrar, norma își pierde sensul.	Array	După cuvintele „produselor parafarmaceutice” să se aplice o virgulă.
3	Art. II pct. 2 (art. 27 alin. (1/1) din proiect)	textul„, în baza măsurilor prevăzute la alin. (1),”	Textul „în baza măsurilor prevăzute la alin. (1)” este incorect utilizat. În primul rând, alin. (1) nu reglementează „măsuri”. Normele alin. (1) statuează care sunt drepturile (acțiunile) pe care le poate întreprinde inspectorul. Unul dintre aceste drepturi este acela de a suspenda activitatea economică. Activitatea economică se suspendă în baza constatării, în urma controlului, a încălcărilor foarte grave și mai departe conform textului propus la alin. (1/1). De fapt, alin. (1/1) reglementează condițiile aplicării lit. c) de la alin. (1), adică a dreptului de la lit. c) a alin. (1). Prin urmare textul „în baza măsurilor prevăzute la alin. (1)” este inclus eronat în norma de la alin. (1/1), ceea ce generează doar amalgamarea inutilă a textului, dar mai ales, formularea eronată din punct de vedere conceptual a normei de la alineatul în cauză.	Array	Excluderea textului „, în baza măsurilor prevăzute la alin. (1),” din redacția alin. (1/1).

4	Art. III pct. 2 (art. 24 alin. (2) din proiect)	textul„, în baza măsurilor prevăzute la alin. (1),”	Textul „în baza măsurilor prevăzute la alin. (1)” este incorect utilizat. În primul rând, alin. (1) nu reglementează „măsuri”. Normele alin. (1) statuează care sunt drepturile (acțiunile) pe care le poate întreprinde inspectorul. Unul dintre aceste drepturi este acela de a suspenda activitatea economică. Activitatea economică se suspendă în baza constatării, în urma controlului, a încălcărilor foarte grave și mai departe conform textului propus la alin. (2). De fapt, alin. (2) reglementează condițiile aplicării lit. d) de la alin. (1), adică a dreptului de la lit. d) a alin. (1). Prin urmare textul „în baza măsurilor prevăzute la alin. (1)” este inclus eronat în norma de la alin. (2), ceea ce generează doar amalgamarea inutilă a textului, dar mai ales, formularea eronată din punct de vedere conceptual a normei de la alineatul în cauză.	Array	Excluderea textului „, în baza măsurilor prevăzute la alin. (1),” din redacția alin. (2).

5	Art. IV pct. 2 (art. 21 alin. (2) din proiect)	Textul„, în baza măsurilor prevăzute la alin. (1),”	Textul „în baza măsurilor prevăzute la alin. (1)” este incorect utilizat. În primul rând, alin. (1) nu reglementează „măsuri”. Normele alin. (1) statuează care sunt drepturile (acțiunile) pe care le poate întreprinde inspectorul. Unul dintre aceste drepturi este acela de a suspenda activitatea economică. Activitatea economică se suspendă în baza constatării, în urma controlului, a încălcărilor foarte grave și mai departe conform textului propus la alin. (2). De fapt, alin. (2) reglementează condițiile aplicării lit. c) de la alin. (1), adică a dreptului de la lit. c) a alin. (1). Prin urmare textul „în baza măsurilor prevăzute la alin. (1)” este inclus eronat în norma de la alin. (2), ceea ce generează doar amalgamarea inutilă a textului, dar mai ales, formularea eronată din punct de vedere conceptual a normei de la alineatul în cauză.	Array	Excluderea textului „, în baza măsurilor prevăzute la alin. (1),” din redacția alin. (2).

6	Art. IX pct. 3 (art. 36/1 lit. a) din proiect)	În cadrul sau în urma controlului de stat, la depistarea încălcărilor, organele abilitate cu funcții de protecție a consumatorilor în limita domeniului de competență conform art. 36 alin. (2), în funcție de gravitatea încălcărilor, înaintează prescripții, aplică măsuri restrictive și/sau sancțiuni. În cazul încălcărilor foarte grave, în conformitate cu prevederile Legii nr. 131/2012 privind controlul de stat, pot fi aplicate următoarele măsuri restrictive: a) suspendarea activității unității comerciale în cazul în care agentul economic comercializează produse falsificate (contrafăcute) sau prestează servicii neconforme care în mod direct și iminent pun în pericol sănătatea sau viața consumatorului, dacă majoritatea categoriilor de produse expuse pentru vânzare în unitatea comercială sunt falsificate (contrafăcute) sau majoritatea serviciilor prestate sunt neconforme și retragerea produselor din vânzare cu sigilarea lotului de produse falsificate (contrafăcute) sau suspendarea prestării serviciilor nu este posibilă în timpul controlului fără suspendarea activității comerciale a întregii unități;	Textul lit. a) contravine textului celei de-a doua propoziții din partea dispozitivă a art. 36. Pe de o parte, autorul menționează că „În cazul încălcărilor foarte grave, în conformitate cu prevederile Legii nr. 131/2012 privind controlul de stat”, pot fi aplicate următoarele măsuri restrictive:”, astfel că, la lit. a) urmează să numească doar care sunt aceste măsuri care se pot aplica. Pe de altă parte, norma de la lit. a) vine să prevadă, suplimentar părții dispozitive, situații când poate fi aplicată măsura restrictivă numită (suspendarea activității unității comerciale) - și anume: 1) în cazul în care agentul economic comercializează produse falsificate (contrafăcute) sau prestează servicii neconforme care în mod direct și iminent pun în pericol sănătatea sau viața consumatorului, dacă majoritatea categoriilor de produse expuse pentru vânzare în unitatea comercială sunt falsificate (contrafăcute) sau majoritatea serviciilor prestate sunt neconforme și retragerea produselor din vânzare cu sigilarea lotului de produse falsificate (contrafăcute); 2) sau atunci când suspendarea prestării serviciilor nu este posibilă în timpul controlului fără suspendarea activității comerciale a întregii unități; Textul de la situația 1) reprezintă un amalgam de cuvinte care prezintă diferite încălcări (comercializează produse falsificate (contrafăcute) sau/ prestează servicii neconforme care în mod direct și iminent pun în pericol sănătatea sau viața consumatorului,/ dacă majoritatea categoriilor de produse expuse pentru vânzare în unitatea comercială sunt falsificate (contrafăcute) sau / majoritatea serviciilor prestate sunt neconforme), despre care, nu se cunoaște dacă li se aplică acestora cerința din partea dispozitivă sau nu - aceea ca ele să constituie încălcări foarte grave. Din textul referitor la încălcările prezentate între paranteze	Array	Se recomandă revizuirea lit. a) în sensul punerii în acord a părții dispozitive cu textul lit. a), cât și în sensul excluderii terminologiei coruptibile. Un exemplu în acest sens ar fi, expunerea lit. a) în următoarea redacție: „a) suspendarea activității unității comerciale, după caz, cu retragerea produselor neconforme din vânzare și cu sigilarea lotului identificat în timpul controlului. Atunci când, în unitatea activitatea căreia urmează să se suspende, are loc prestarea de servicii, se va dispune și suspendarea prestării serviciilor sau a oricăror alte activități, chiar dacă acestea sunt desfășurate de alți agenți economici;”.

7	Art. X pct. 2 (at. 12 alin. (3) din proiect)	Articolul 12: la alineatul (3), literele b), c), f) și g) se abrogă. Adică se au în vedere excluderea următoarelor condiții: (3) Constituie temei pentru radierea din Registrul depozitelor specializate pentru fertilizanţi şi produse de uz fitosanitar a depozitului pentru păstrarea produselor de uz fitosanitar şi a fertilizanţilor: ... b) neprezentarea pe parcursul unui semestru de către titular Agenţiei Naţionale pentru Siguranţa Alimentelor a informaţiei veridice despre importul şi/sau comercializarea produselor de uz fitosanitar; c) neadmiterea de către titular a lucrătorilor organelor abilitate cu funcţii de control pentru efectuarea controalelor planificate sau inopinate; ... f) încălcarea cerinţelor de funcţionare a depozitului pentru păstrarea produselor de uz fitosanitar şi a fertilizanţilor; g) reambalarea produselor de uz fitosanitar şi a fertilizanţilor în cantităţi mici, fără acceptul producătorului şi al Agenţiei Naţionale pentru Siguranţa Alimentelor de comun acord cu Ministerul Sănătăţii; ...	Norma de la alin. (3) al art. 12 reglementează situațiile care constituie temei pentru radierea din Registrul depozitelor specializate pentru fertilizanţi şi produse de uz fitosanitar a depozitului pentru păstrarea produselor de uz fitosanitar şi a fertilizanţilor. Printre toate temeiurile propuse spre radiere este și cel de la lit. f) - „f) încălcarea cerinţelor de funcţionare a depozitului pentru păstrarea produselor de uz fitosanitar şi a fertilizanţilor;”. Pare cel puțin straniu să fie excluse din temeiurile de radiere a unui depozit specializat din registrul indicat în cazul în care acel depozit încalcă cel puțin una dintre condițiile pentru care el poate fi înregistrat în acest registru. Or, respectarea condițiilor tehnice - este una dintre condițiile care permit înregistrarea oficială a depozitului în registrul indicat. Acest fapt reiese clar din alin. (1) al art. 15/1 din aceeași lege - Articolul 15/1. Înregistrarea oficială a depozitelor specializate - conform căruia, „(1) Pentru înregistrarea oficială a depozitului specializat se depune o notificare la Agenţie, cu cel puţin 15 zile lucrătoare pînă la începerea activităţii, în care se indică datele de identificare ale persoanei care va utiliza depozitul specializat, declaraţia cu privire la amenajarea şi întrunirea cerinţelor tehnice pentru depozitul respectiv şi solicitarea controlului de stat pentru validarea şi înregistrarea depozitului. Forma notificării se aprobă de Guvern. La notificare se anexează copia de pe titlul de proprietate sau de pe contractul de locaţiune a depozitului. La data recepţionării notificării, Agenţia este obligată să introducă depozitul în Registrul depozitelor specializate pentru fertilizanţi şi produse de uz fitosanitar (în continuare – Registru), cu acordarea unui document confirmativ în acest sens.”	Array	Substituirea textului „b), c), f) și g)” cu textul „b), c) și g)”.

IV. CONCLUZII

La promovarea proiectului, au fast respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale, statuate de prevederile Legii nr. 239/2008 privind transparent in procesul decizional. Nota informativa a proiectului corespunde exigențelor de tehnică legislativă. Proiectul de lege, însă, se recomandă a fi revizuit în sensul aducerii în concordanță cu regulile de tehnică legislativă.

Din perspectivă conceptuală, se recomandă revizuirea proiectului prin prisma comentariilor formulate, în vederea asigurării excluderii riscurilor de coruptibilitate identificate.

Pe de altă parte, atingerea obiectivelor declarate în nota informativă la proiect poate avea loc nu doar prin reglementările promovate, care, de fapt, nu vin să amendeze esențial sistemul controlului de stat, dar prin instruirea inspectorilor din cadrul organelor de control în sensul cunoașterii cadrului normativ cu privire la controlul de stat și înțelegerii faptului că rolul lor nu este doar unul sancționator, cât mai degrabă de a acționa în parteneriat cu mediul de afaceri, pentru a asigura piața și societatea, în ansamblu, cu produse și servicii calitative.