



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

asupra nivelului coruptibilității proiectului

de hotărîre a Guvernului pentru aprobarea Reglementării tehnice cu privire la cerințele minime pentru comercializarea produselor pentru construcții

I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

a. Autor al proiectului de act normativ este Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor.

b. Categoria actului normativ propus este hotărîre a Guvernului, ceea ce corespunde art. 102 din Constituție, art. 10 din Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale nr. 317-XV din 18.07.2003.

c. Scopul promovării proiectului. Potrivit autorului, finalitatea scontată prin prezentul proiect este realizarea acțiunilor statuate de Planul național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană în perioada 2014-2016, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.808 din 07 octombrie 2014, vis-a-vis de armonizarea prevederilor Regulamentului (UE) nr.305/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 martie 2011 de stabilire a unor condiții armonizate pentru comercializarea produselor pentru construcții.

d. Suficiența argumentării. Autorul a reflectat în conținutul notei informative temeiul legal, condițiile ce au impus elaborarea proiectului, principalele prevederi ale proiectului, argumentarea și gradul compatibilității proiectului cu reglementările legislației comunitare. Astfel, remarcăm îndeplinirea exigențelor de tehnică legislativă stabilite de prevederile art.37 lit.a)-f) al Legii privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale nr.317-XV din 18 iulie 2003.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Implementarea proiectului nu presupune cheltuieli financiare suplimentare.

1.3 Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale, în lipsa unei

justificări a interesului public

Prevederile proiectului nu promovează și nu prejudiciază careva interese de grup sau individuale în lipsa justificării interesului public. Totodată, considerăm necesară revizuirea proiectului prin prisma recomandărilor relevante în conținutul Capitolului II al prezentului raport de expertiză anticorupție, întru excluderea eventualelor riscuri de corupție aferente proceselor reglementate.

2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție

Proiectul supus expertizei nu reglementează expres domeniul anticorupție, motiv din care compatibilitatea acestuia cu standardele internaționale anticorupție nu este evaluată. Totodată, date fiind obiecțiile expuse în acest raport cu privire la neîntrunirea rigorilor de expertiză anticorupție, considerăm proiectul insuficient compatibil cu standardele naționale anticorupție.

Asigurarea transparenței în procesul decizional. Cu referire la transparența în procesul decizional constatăm că proiectul prenotat se regăsește pe pagina oficială a autorității, cerință impusă de prevederile Legii privind transparența în procesul decizional nr.239-XVI din 13 noiembrie 2008, potrivit căreia autoritățile publice sunt obligate de a întreprinde măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional, plasând proiectul de act normativ pe pagina web oficială a instituției.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigue

Cu titlu de obiecție generală la prevederile proiectului

În redacția propusă pentru expertiză anticorupție, proiectul face referință la noțiunea „introducere pe piață” (pct.5 subpct.8); Capitolul III; pct.30.1; pct.41; 67; 68), care nu corespunde terminologiei stipulate de cadrul normativ primar de resort.

Recomandarea: *Se recomandă autorului revizuirea noțiunii în cauză prin prisma prevederilor Legii privind securitatea generală a produselor nr.422-XVI din 22 decembrie 2006, cu ultimele modificări și completări operate prin Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr.231 din 10 decembrie 2015.*

Pct.36 subpct.3) al proiectului: „36. Furnizarea declarației de performanță 3) Declarația de performanță se furnizează în limba de stat sau în limba de stat cu traducerea autentică în una dintre limbile de circulație internațională.

Termenul „limbă de circulație internațională” este ambiguu și riscă să determine dificultăți la etapa implementării prevederilor proiectului. În acest context, accentuăm faptul că există riscul interpretării discreționare a normei la capitolul delimitării condițiilor de formă care urmează a fi întrunite către subiectul ce prezintă declarația de performanță și riscuri de

corupție aferente procesului reglementat.

Recomandarea: *Se recomandă autorului reglementarea exhaustivă a limbilor considerate ca fiind de circulație internațională, sau a unor criterii relevante ce ar permite delimitarea certă a acestora.*

2. Conflicte ale normelor de drept

Nu sînt identificate conflicte ale normelor de drept, capabile să genereze coruptibilitate.

3. Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb

Nu sînt identificate norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb, capabile să genereze coruptibilitate.

4. Discreții excesive ale autorităților publice

Pct.15.1.-15.2. al proiectului: „15.1. Rezistență mecanică și stabilitate Construcțiile trebuie proiectate și executate astfel încît încărcările care pot fi exercitate asupra lor în timpul construirii și utilizării să nu ducă la niciunul dintre următoarele evenimente: 1) prăbușirea întregii construcții sau a unei părți a acesteia; 2) deformații de o mărime inadmisibilă; 3) deteriorarea altor părți ale construcției sau a instalațiilor sau a echipamentelor instalate ca urmare a unor deformații majore ale elementelor portante; 4) deteriorare disproporționată față de evenimentul cauzator inițial.

15.2. Securitatea la incendiu. Construcția trebuie să fie proiectată și executată în așa fel încît, în caz de incendiu: 1) stabilitatea elementelor portante ale construcției să poată fi asumată pe o perioadă determinată; 2) apariția și propagarea focului și a fumului în interiorul construcției să fie limitate; 3) extinderea focului către construcțiile învecinate să fie limitată; 4) ocupanții să poată părăsi construcția sau să poată fi salvați prin alte mijloace; 5) să fie luată în considerare siguranța echipelor de intervenție.”

Prevederile citate supra, operează cu termeni ce pot fi supuși ulterior interpretării extensive („mărime inadmisibilă”; „deformații majore”; „deteriorare disproporționată”; „perioadă determinată”).

Astfel, datorită caracterului lacunar al normei, sunt create condiții de exercitare a unor atribuții excesive de către autoritate, la etapa implementării proiectului și modului de apreciere nemijlocită de către subiecții cu drept de control a caracteristicilor produselor de pe piață și nivelului de corespundere a acestora cu exigențele cadrului normativ pertinent. Circumstanțele în speță pot determina riscuri de corupție aferente proceselor reglementate. În acest context, accentuăm că la elaborarea proiectului de act normativ, autorul, inter alia, trebuie să asigure că reglementările aprobate de executiv dispun de suficientă precizie, predictibilitate și coerență și oferă o anumită garanție contra exercitării arbitrare a prerogativelor puterii publice de către autoritățile administrației publice. Acțiunile date vor limita posibilitățile subiecților destinatari ai normei de modificare a normelor juridice și de a periclita stabilitatea regulilor instituite prin acestea.

Recomandarea: *Se recomandă autorului revizuirea termenilor prenotați și stabilirea unor indici cantitativi și calitativi corespunzători, ce vor permite încadrarea precisă a calității produselor în limitele reglementate de cadrul normativ și vor exclude riscul interpretării și aplicării discreționare a normei de către subiecții destinatari.*

Pct.15.4. al proiectului: „15.4. Siguranță și accesibilitate în exploatare. Construcțiile trebuie proiectate și executate astfel încât să nu prezinte riscuri inacceptabile de accidente sau pagube în cursul funcționării sau al utilizării, cum ar fi alunecări, căderi, loviri, arsuri, electrocutări, leziuni cauzate de explozii și tîlhării. În special, construcțiile trebuie să fie proiectate și executate astfel încât să fie accesibile și utilizabile pentru persoanele cu dizabilități.”

Sintagma „cum ar fi” utilizată în conținutul normei atribuie acesteia caracter neclar, or aceasta creează precondiții pentru a atribui și alte circumstanțe (de rînd cu cele enumerate de către autor) la categoria celor reglementate de prevederile normei în speță. Circumstanța în speță admite riscul interpretării extensive arbitrare a normei de către subiecții destinatari.

Recomandarea: Se recomandă autorului enumerarea exhaustivă a circumstanțelor vizate de normă și excluderea cuvintelor „cum ar fi” din context.

Pct.19 al proiectului: „19 Lucrărilor de construcții, asupra cărora pot influența caracteristicile esențiale ale unui produs pentru construcții, le pot fi aplicate una, mai multe sau toate cerințele fundamentale. Ele trebuie să fie respectate pe parcursul unei durate de viață rezonabilă din punct de vedere economic”.

Norma propusă stabilește opțional aplicabilitatea unei sau mai multor cerințe fundamentale, în lipsa unor criterii predefinite ce ar permite delimitarea și aprecierea obiectivă a numărului de caracteristici esențiale aplicabile. Circumstanța în cauză admite interpretarea discreționară a normei și exercitarea unor atribuții excesive de către subiecții abilitați cu drept de monitorizare și control al sectorului.

Recomandarea: Se recomandă autorului reglementarea criteriilor ce ar permite delimitarea și aprecierea obiectivă a numărului de caracteristici esențiale aplicabile.

Pct.23 al proiectului: „23. Lista standardelor conexe se aprobă de organul central de specialitate al administrației publice în domeniul construcțiilor cu avizarea Organismului Național de Standardizare, și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova”.

Norma propusă nu atribuie obligația organului central de specialitate al administrației publice în domeniul construcțiilor la un anumit termen calendaristic, fapt care creează precondiții pentru eludarea normelor legale și publicarea tardivă a listei standardelor conexe. Totodată, norma propusă nu reflectă obligația de publicare nemijlocită a standardelor în speță, fapt ce poate obstructiona accesul subiecților vizați la conținutul documentelor în speță.

Recomandarea: Se recomandă autorului reglementarea termenului de publicare a listei standardelor conexe, cât și obligația de publicare a conținutului standardelor.

Pct.36 subpct.3) al proiectului: „36. Furnizarea declarației de performanță 3) Declarația de performanță se furnizează în limba de stat sau în limba de stat cu traducerea autentică în una dintre limbile de circulație internațională”.

Norma prepusă nu definește cu certitudine obligația subiectului ce furnizează declarația de performanță, or utilizarea cuvîntului „sau” în context atribuie caracter neclar normei per general, condiționînd imposibilitatea determinării cu certitudine cînd documentul în speță este prezentat cu traducere autentică în una dintre limbile de circulație internațională. Circumstanța în speță creează condiții pentru exercitarea unor atribuții excesive de către autorități și riscuri de corupție aferente proceselor reglementate.

Recomandarea: Se recomandă autorului delimitarea circumstanțelor când declarația de performanță este prezentată cu traducere autentică în una dintre limbile de circulație internațională.

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

Nu sînt identificate cerințe excesive, care să depășească cadrul rezonabil pentru realizarea drepturilor sau obligațiilor subiecților vizați.

6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței

Textul proiectului nu necesită a fi evaluat prin prisma accesului la informație sau asigurării transparenței.

7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control

Implementarea prevederilor proiectului nu presupune aplicarea cărorva mecanisme suplimentare de control.

8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare

Pct.4 al proiectului: „4. Prezenta Reglementare tehnică se aplică de toți agenții economici care produc, furnizează sau comercializează produse pentru construcții provenite din producția internă sau din import, organismele de evaluare a conformității produselor pentru construcții care testează și certifică produsele pentru construcții, organismele de inspecții, precum și de investitori, proiectanți, executanți, proprietari și utilizatorii construcțiilor care prevăd folosirea produselor respective.”

Conform prevederilor art.25 alin.(1) al Legii privind activitățile de acreditare și de evaluare a conformității nr.235 din 01 decembrie 2011: „[...]Persoana responsabilă de plasarea pe piață a produselor este producătorul, reprezentantul lui autorizat, importatorul, distribuitorul sau oricare altă persoană fizică sau juridică ce practică activitate de întreprinzător”. În contextul dat, remarcăm faptul că redacția propusă de autor la pct.4 al proiectului nu reflectă întreg spectrul de subiecți implicat în procesul în cauză, fapt ce poate condiționa riscul imposibilității atragerii la răspundere a unor subiecți (importator, distribuitor, etc) pentru punerea la dispoziție pe piață a unor produse ce nu corespund reglementării tehnice.

Recomandarea: Se recomandă revizuirea prevederilor pct.4 al proiectului și cercului de subiecți vizați.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, adoptat prin Hotărîrea Guvernului nr. 977 din 23.08.2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin ordinul directorului Centrului Național Anticorupție nr. 62 din 19.04.2013, de către

Cristina Chistol
inspector al Direcției legislație și expertiză anticorupție
29 Februarie 2016

*Prezentul raport este publicat pe pagina oficială a
Centrului Național Anticorupție - www.cna.md*