

27 Decembrie 2011, nr. 522

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea și completarea Legii cu privire la standardizare

(înregistrat în Parlament cu numărul 2535 din 18 Noiembrie 2011)

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 coruptibilității proiectului Legii pentru modificarea și completarea Legii cu privire la standardizare.

Evaluarea generală

- 1. Autor al inițiativei legislative** 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 ordinară, 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 promovării proiectului.** potrivit notei informative este implementarea prevederilor Planului de Acțiuni al Guvernului pentru anii 2011-2014, precum și corespunderea recomandărilor Comisiei Europene pentru a ajusta cadrul de inițiere a negocierilor a Acordului de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător cu Uniunea Europeană în partea ce ține de ajustarea cadrului legal aplicabil activității de standardizare cu practica europeană, pentru a consolida capacitățile și atribuțiile organismului național de standardizare.

Fundamentarea proiectului

- 4. Nota informativă** a proiectului de act legislativ supus expertizei este plasată pe site-ul Parlamentului.

Considerăm că în acest fel Parlamentul respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

- 5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă** La momentul redactării prezentului raport de expertiză proiectul încă nu a fost adoptat de către Parlament, termenul de cooperare cu societatea civilă, fiind respectat.

- 6. Suficiența argumentării.** Nu considerăm suficient de argumentată nota informativă, pentru promovarea proiectului de lege. Nota informativă conține referințe la Planul de Acțiuni al Guvernului pentru anii 2011-2014, face referire la modificarea Legii cu privire la standardizare din 22.12.2006 și enumeră lista de acte care au stat la baza modificărilor respective. Ulterior se invocă date calendaristice privind transpunerea Directivei 98/34/CE a Parlamentului European și al Consiliului de către România, inclusiv se fac concluzii sumare din aceste date că pentru Republica Moldova este prematură transpunerea Directivei respective în întregime.

Pe de altă parte, este menționat faptul că Republica Moldova este deja membru afiliat al Comitetului European de Standardizare. Deși aspectul instituțional este supus ajustărilor, iar cadrul de finanțare este completat cu prevederi noi, nu se face legătură dintre scopurile pe care le are Directiva 98/34/CE și scopurile modificărilor propuse de Ministerul Economiei.

7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Nota informativă conține referințe la legislația UE - Directiva 98/34/CE, însă nu sunt indicate actele legislative ale UE care au modificat Directiva 98/34/CE, care sunt Directiva 98/48/CE și Directiva 2006/96/CE. De asemenea, la momentul examinării proiectului de modificare, procesul legislativ din UE deja înregistrează propuneri de modificare ale legislației la care se face trimitere, acestea fiind materializate în Propunerea Comisiei Europene de Directivă a Parlamentului European și a Consiliului referitoare la procedura de furnizare a informației în domeniul standardelor, reglementărilor tehnice și al normelor privind serviciile societății informaționale, înregistrată cu numărul COM(2010)179 final.

8. Fundamentarea economico-financiară. Proiectul de lege presupune cheltuieli financiare suplimentare, după cum se specifică în nota informativă în partea ce ține de modificarea articolelor 10 și 18 din Legea cu privire la standardizare. De asemenea, sunt create instituții noi - Consiliul de standardizare și Comitetele tehnice de standardizare, care urmează să mențină, inclusiv, secretariatul. Aceste activități presupun cheltuieli suplimentare. Nota informativă nu stabilește care vor fi cheltuielile legate de implementarea prevederilor proiectului de modificare a Legii cu privire la standardizare.

9. Analiza impactului de reglementare a proiectului. Analiza impactului de reglementare nu a fost efectuată. În același timp, privită în ansamblul activităților specificate la paragraful 259 din Planul de Acțiuni al Guvernului pentru anii 2011-2014, respectiva activitate de modificare a legii cu privire la standardizare este planificată în scopul consolidării capacităților instituționale naționale în domeniul standardizării și preluării standardelor europene.

În același timp, nu a fost luat în calcul faptul că printre scopurile importante ale Directivei 98/34/CE este și stabilirea unui mecanism de verificare suplimentară a standardelor tehnice elaborate de statele membre, care ar putea constitui potențiala măsură națională care să încalce cerințele articolului 34 și Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene (TFUE) - restricțiile cantitative și măsurile echivalente cu acestea. Directiva 98/34/CE este o versiune codificată a unui pachet de Directive, stabilește obligația statelor membre să notifice și să aștepte răspunsul pozitiv sau negativ al Comisiei Europene cu privire la măsura națională pe care acestea doresc s-o adopte. Acest mecanism a fost utilizat cu succes de la mijlocul anilor '80 și a generat litigii, inclusiv la Curtea Europeană de Justiție - cauzele nr. C-194/94, C-443/98, C-159/00, în baza cărora s-a stabilit caracterul ilegal al normei naționale dacă aceasta nu a fost notificată în prealabil și acceptată de Comisia Europeană.

Proiectul de modificare doar se referă la cadrul instituțional, fără a se referi la obiectivele pe care urmărește Planul de Acțiuni - ajustarea standardelor naționale la cele europene. Utilizarea mecanismului de raportare sau cel puțin de consultare prealabilă cu Comitetul European de Standardizare în calitate de filtru suplimentar ar putea asigura din timp filtrarea standardelor care vor fi privite drept potențiale încălcări ale articolului 34 din TFUE. Considerăm inoportun exemplul oferit pentru cazul României, întrucât nu poate fi considerat cel mai elocvent exemplu de implementare a prevederilor Directivei 98/34/CE. Din contra, acțiunile care sunt prevăzute în Planul de Acțiuni presupun o apropiere mai rapidă a reglementărilor naționale de cele ale UE în domeniul standardizării, inclusiv în domeniul raportării prealabile a noilor standarde. Proiectul de modificare al legii cu privire la standardizare nu este conform nici scopurilor enunțate în paragraful 259 din Planul de Acțiuni, întrucât nu presupune modificări care să poată atinge pe deplin obiectivele alăturate modificării legislative. Suplimentar, există deja un proiect de Directivă care stabilește cerințe și mai aspre față de reglementări naționale ce constituie standarde, precum și proceduri de notificare prealabilă și termen pentru Comisia Europeană în care urmează să ofere un răspuns, fapt care, cuplat cu proiecte de lege cu armonizare insuficientă, va impune eforturi suplimentare în etape mai avansate ale implementării Acordului de Asociere, inclusiv ale Acordului de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător.

Evaluarea de fond a coruptibilității

10. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Sunt promovate interesele publicului larg prin oferirea posibilității adoptării de standarde locale, naționale, care devin obligatorii doar în cazul unor situații strict determinate.

11. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Nu vor fi cauzate prejudicii decât prin inițierea unui proces de concurență dintre standarde și entitățile private care le aplică.

12. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Proiectul nu contravine legislației naționale.

13. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Nu sunt obiecții substanțiale la formularea lingvistică.

14. Reglementarea activității autorităților publice. Sunt oferite prea multe competențe pentru conducătorul organismului național de standardizare în articolul 10 alin. (5).

15. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Articolul 6, alin. (2), lit. q)	Exercitarea, în legătură cu scopul său principal, <u>a oricărui altor atribuții prevăzute de prezenta lege și alte acte legislative</u>	Este normă generală, de altfel prezentă și în textul versiunii actuale a legii, doar că la litera p). Norma dată oferă competențe suplimentare care nu vor putea fi deduse din textul articolului ce ține de competențe.	Coruptibilitate Atribuții extensive de reglementare Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive	Prevederea urmează a fi exclusă, iar textul legii revizuit, pentru a include alte competențe relevante
2	Articolul 6/1, alin. (1)	Pe lângă organismul național de standardizare se instituie Consiliul de standardizare, autoritate în probleme de strategie și dezvoltare în domeniul standardizării, din care fac parte reprezentanții ai organismului central de specialitate al administrației publice, responsabil de infrastructura calității, autorităților de reglementare, asociațiilor profesionale, patronatului, consumatorilor, instituțiilor de învățământ, cercetare și ai organizațiilor interesate, precum și specialiști din diferite domenii economico-sociale. Componenta Consiliului de Standardizare și Regulamentul de organizare și funcționare al acestuia se elaborează și se aprobă de către organul central de specialitate responsabil de infrastructura calității	Norma respectivă stabilește controlul organismului central de specialitate responsabil de infrastructura calității asupra modului de formare al Consiliului de standardizare care dispune de multiple competențe pentru a contrabalansa activitățile organismului național de standardizare și a servi drept un mijloc suplimentar de control. Astfel, prin norma dată se stabilește doar lista de reprezentanți, nu și modul lor de numire, numărul de voturi rezervat pentru fiecare grup de subiecți, modul de luare a deciziilor etc. Transferul acestei competențe de aprobare a componenței și modului de organizare și funcționare către o instituție care controlează și organismul național de standardizare lipsește de sens stabilirea competențelor către Consiliul de Standardizare.	Coruptibilitate Norme care stabilesc derogări neîntemeiate Atribuții extensive de reglementare	Fie articolul 6/1 este reformulat cu indicarea mai multor detalii privind modul de funcționare al Consiliului, care sunt luate în considerare ulterior de organul central de specialitate responsabil de infrastructura calității la adoptarea componenței și regulamentul de funcționare, fie este identificat un alt subiect, care este suficient de independent de organul central de specialitate responsabil de infrastructura calității și este suficient de reprezentativ, spre exemplu Guvernul.
3	Articolul 7, alin. (6)	Secretariatele comitetelor tehnice de standardizare se dețin de organismul național de standardizare sau de o altă parte interesată, care are capacitate tehnică și organizatorică pentru realizarea lucrărilor de secretariat în bune condiții.	Norma este confuză, întrucât nu oferă o soluție atunci când și organismul național de standardizare și o altă parte interesată ar putea să solicite concomitent păstrarea și ducerea secretariatului. O astfel de normă poate genera conflicte pe viitor. De asemenea, din norma dată reiese o prezumție că organismul național de standardizare ar putea să nu dispună de capacitate tehnică și organizatorică pentru înerea lucrărilor de secretariat. Termenul de	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Atribuții paralele Lipsa responsabilității clare autorităților (funcționarilor) pentru încălcarea prevederilor din proiect Lipsa sancțiunilor clare și proporționale pentru încălcarea prevederilor din proiect Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Se recomandă excluderea posibilității unei alte părți interesate să mențină lucrările de secretariat, precum și eliminarea termenului de "bune condiții", pentru a obține în final o prevedere care ar stabili competența organismului național de standardizare de

			bune condiții de asemenea este unul interpretativ, care generează ambiguități la capitolul stabilirii ce înseamnă bune condiții pentru lucrările de secretariat. De asemenea, nu sunt stabilite sancțiuni pentru alte părți interesate, atunci când lucrările de secretariat nu sunt duse în "bune condiții".		menținere a secretariatului comitetelor tehnice.
4	Articolul 8	" (2) Autoritățile de reglementare: a) colaborează cu organismul național de standardizare la elaborarea programelor de standardizare națională; b) elaborează, aprobă, înregistrează, modifică, reconfirmă, anulează codurile de bună practică din domeniile de competență, precum și asigură publicarea și difuzarea acestora; c) participă, în limitele competenței, în activitatea de standardizare internațională și regională (interstatală, europeană), în conformitate cu tratatele internaționale și regionale respective; d) participă în activitatea comitetelor tehnice de standardizare; e) participă în activitatea Consiliului de standardizare; f) asigură traducerea oficială în limba de stat a textelor standardelor naționale, care prezintă adopții naționale ale publicațiilor oficiale standardelor internaționale sau europene, necesare pentru implementarea și executarea reglementărilor tehnice respective, precum și utilizabile în cadrul supravegherii pieței; g) colaborează cu organismul național de standardizare referitor la elaborarea, modificarea, revizuirea și anularea standardelor naționale, prestandrelor naționale, precum și adoptarea standardelor internaționale, regionale (europene și interstatale) și ale altor țări ca standarde naționale; h) asigură implementarea standardelor internaționale și	Titlul articolului 8 nu a fost modificat și rămâne "Subdiviziunile (serviciile) de standardizare", titlu care nu corelează cu conținutul nou al articolului 8, întrucât alineatul (2) descrie competențele autorităților de reglementare.	Coruptibilitate Lacune de drept	Fie modificarea titlului articolului 8 având titlul "Subdiviziunile (serviciile) de reglementare și competențele autorităților de reglementare", fie includerea conținutului modificării propuse pentru alineatul (2) într-un articol separat - articolul 8/1 cu titlul "Competențele autorităților de reglementare".

		europene în domeniile sale de reglementare”.			
5	Articolul 9 alin. (1)	(1) Standardele naționale se elaborează, de regulă, de către comitetele tehnice de standardizare sau oricare parte interesată specializată în domeniile respective de activitate.	Expresia ”de regulă” generează interpretarea multiplă a prevederilor. Astfel, nu este clar dacă mai sunt și alte structuri care dețin competența de a elabora standarde.	Coruptibilitate Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a.	Excluderea termenului ”de regulă” din textul modificării sau enumerarea altor subiecți care de asemenea pot elabora standarde.
6	Articolul 10 alin. (5)	(5) Programul de standardizare națională se avizează de membrii Consiliului de Standardizare și se aprobă de către conducătorul organismului național de standardizare.	Această prevedere oferă prea multe competențe conducătorului organismului național de standardizare. Întrucât din Planul de Acțiuni al Guvernului pentru anii 2011-2014 reiese că urmează a fi elaborate și adoptate programe anuale de standardizare, iar pentru transparență este oferită competență Consiliului de Standardizare, reglementarea ce ține de aprobarea programelor de standardizare de către conducătorul organismului național de standardizare transferă prea multe competențe unei singure persoane, fapt care în final poate duce la utilizarea dreptului de veto al acestuia față de programele deja elaborate și avizate de Consiliul de Standardizare. Norma este disproporțională cu scopul care se urmărește, inclusiv de asigurare a participării largi din Consiliu.	Coruptibilitate Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Lipsa / insuficiența transparenței funcționării autorităților publice Lipsa / insuficiența mecanismelor de contestare a deciziilor și acțiunilor autorităților publice	Fie modificarea competenței de adoptare de la conducătorul organismului național de standardizare la Consiliul de Standardizare cu stabilirea modului în care este luată decizia, fie limitarea dreptului de a nu adopta programul de standardizare prin stabilirea posibilității de a întoarce o singură dată programul către Consiliul de Standardizare.
7	Articolul 10 alin. (7)	Fiecare comitet tehnic național de standardizare își desfășoară activitatea în baza unui program de standardizare proprie, care cuprinde teme aparținând domeniului de activitate al comitetului respectiv. Programul de standardizare al comitetului tehnic de standardizare se aprobă de către președintele comitetului.	Ca și în cazul propunerii pentru articolul 10 alin. 5, programul de standardizare al comitetului tehnic este aprobat de președintele comitetului. În articolul 7 al legii cu privire la standardizare se menționează doar că modalitatea de funcționare și competențele comitetelor tehnice de standardizare sunt stabilite de organismul național de standardizare. Astfel, indiferent de faptul dacă comitetul este creat pe lângă organismul național de standardizare sau de alte părți interesate, aceste putând fi antreprenori care doresc să aprobe un standard tehnic, modalitatea de funcționare se aprobă de organismul național, inclusiv există reprezentanți ai organismului în comitetele tehnice. Norma dată este restrictivă din două puncte de vedere: 1. Sunt transmise competențe de aprobare a programului către o singură persoană 2. Legea stabilește competența exclusivă a organismului național de standardizare pentru a elabora regulamentele de funcționare ale comitetelor. Astfel de reglementări generează lipsă de interes din partea subiecților privați în crearea comitetelor, întrucât nu asigură certitudine juridică.	Coruptibilitate Lacune de drept Atribuții extensive de reglementare Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Lipsa / insuficiența transparenței funcționării autorităților publice	Transferarea competențelor către comitetul tehnic cu indicarea suplimentară a principalelor condiții de funcționare a lor, inclusiv procesul de luare a deciziilor, modul lor de contestare etc.
8	Articolul 13 alin. (9)	Includerea de către autoritățile de reglementare a referințelor la standardele internaționale și europene în reglementările tehnice sau alte acte	Termenul de ”nu poate avea caracter oficial” generează ambiguități în interpretare. Întrucât articolul 13 stabilește că standardele devin obligatorii în condițiile alin. 3 și 5 din lege, adică atunci când sunt dictate de interese de ordin public sau de protecție a consumatorului sau când subiectul privat a declarat sub orice	Coruptibilitate Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a. Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	Modificarea sintagmei de ”nu poate avea caracter oficial” în sintagma ”este nulă”.

legislative și normative, fără referire la adopțiile naționale ale standardelor respective **nu poate avea caracter oficial.**

formă că preia aceste standarde, termenul de "caracter oficial" nu poate fi modificat prin termenul de "caracter obligatoriu". În același timp în textul legii nu este cunoscută în alegerea de "caracter oficial".

Concluzii

1. Nota informativă nu este suficient de justificată.
2. Nu este efectuată o analiză a impactului regulator din perspectiva preluării practicilor de raportare prealabilă a standardelor către Comisia Europeană în baza prevederilor Directivei 98/34/CE.
3. Sunt oferite prea multe competențe fără posibilitate de control sau contestare pentru organismul național de standardizare, inclusiv la stabilirea modului de funcționare a Consiliului de standardizare și a comitetelor tehnice.
4. Nu este efectuată o justificare economico-financiară a proiectului de modificare a legii.
5. Nu vor fi atinse scopurile stabilite în paragraful 259 din Planul de Acțiuni al Guvernului pentru anii 2011-2014.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției