

CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE
AL REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfint, 198
Tel: 24-36-41

Nr. 062-6835 din 27.11. 2017
La nr. 01/01-1433 din 13 noiembrie 2017

Ministerul Agriculturii, Dezvoltării
Regionale și Mediului

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul legii privind subprodusele de origine animală și produsele derivate care nu sunt destinate consumului uman.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.

Director adjunct

Vadim COJOCARU

MINISTERUL AGRICULTURII, DEZVOLTĂRII REGIONALE ȘI MEDIULUI AL REPUBLICII MOLDOVA		
Intrare Nr.	538-A	
	28	11 2017



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO17/4576 din 27.11.2017

la proiectul de lege privind subprodusele de origine animală și produsele derivate care nu sunt destinate consumului uman

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.780/2001 privind actele legislative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului

1.1. Pertinența autorului, categoriile propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului

Autor al inițiativei legislative este Guvernul RM, iar autor nemijlocit este Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art.6-11 din Legea nr.780/2001 privind actele legislative.

1.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional "etăpele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți

*Interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;
e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."*

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe portalul www.particip.gov.md la data de 09 septembrie 2017, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul menționat, de minim 10 zile lucrătoare, pentru a putea prezenta sau expedia recomandări asupra acestuia.

Cu toate acestea, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie. În consecință, se constată evitarea etapei esențiale a procesului de asigurare a transparenței procesului de elaborare a deciziilor statuată la art.8 lit.a) din Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Astfel, având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina oficială web indicată supra, precum și apărând termenele pentru consultări publice, transparența decizională a fost, în mare parte, asigurată.

1.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, proiectul are drept scop "elaborarea și armonizarea eficientă a acquis-ului comunitar prin asigurarea unei funcționări corecte a cerințelor sanitar-veterinar privind colectarea, transportarea, depozitarea, prelucrarea, folosirea, eliminarea subproduselor de origine animală nedestinate consumului uman, precum și plasarea pe piață a acestora sau diminuarea și eliminarea oricăror riscuri pe care acestea le pot prezenta pentru sănătatea animală sau umană, inclusiv prevenirea apariției și răspândirii bolilor contagioase pentru animale."

Totodată, autorul a precizat: "Conform prevederilor prezentului proiect se stabilesc norme de sănătate publică și animală referitoare la subproduse de origine animală și produse derivate, pentru a preveni și minimiza riscul afectării sănătății publice și animale generat de aceste produse și, în special, pentru a proteja siguranța lanțului alimentelor și furajer."

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

1.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Prevederile proiectului promovează interesele statului de a îmbunătăți nivelul național în materie de sănătate privind subprodusele de origine animală care nu sunt destinate consumului uman, ceea ce este conform interesului public.

1.5. Justificarea soluțiilor proiectului

1.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, proiectele de acte legislative sunt însoțite de "nota informativă care include:

a) condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;
b) principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;
c) referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză."

În nota informativă autorul a evidențiat principalele prevederi ale proiectului referitoare la domeniul reglementat. Astfel, potrivit autorului: "Aprobarea actului legislativ în cauză va îmbunătăți în mod semnificativ nivelul național în materie de sănătate privind subprodusele de origine animală care nu sunt destinate consumului uman constituind o exigență definitorie în situația în care se dorește diminuarea riscurilor pe care subprodusele de origine animală nedestinate consumului uman îl pot prezenta pentru sănătatea animală și cea publică, inclusiv al prevenirii apariției și răspândirii bolilor contagioase pentru animale.

Adoptarea unor condiții armonizate cu legislația europeană va duce la sporirea responsabilității tuturor părților implicate în segmentul dat, pentru ca aceștia să îndeplinească normele stabilite de prezenta lege, care va asigura și proteja siguranța lanțului alimentar și furajer."

Argumentele prezentate de autor în nota informativă sunt suficiente, pertinente și respectă rigorile stipulate la art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative.

1.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.20 lit.d) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină: "d) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură".

Implementarea prevederilor proiectului nu necesită alocarea unor mijloace financiare suplimentare din bugetul public național.

1.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.

Potrivit art.20 lit.e) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină "e) actul de analiză a impactului de reglementare, în cazul în care actul legislativ reglementează activitatea de întreprinzător. Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului.

Conform art.13 al Legii nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, "(1) Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului, precum și corespunderea actului scopurilor politicii de reglementare și principiilor prezentei legi. (2) Actul de analiză a impactului de reglementare este parte integrantă a notei informative a proiectului de act normativ." Metodologia de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare, potrivit art.21 alin.(2) al aceleiași legi, a fost aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.1230/2006.

Proiectul a fost supus analizei impactului de reglementare în conformitate cu prevederile Legii nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător și

Guvernului nr.1230/2006 cu privire la aprobarea Metodologiei de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare. Autorul a prezentat în AIR beneficiile anticipate ale proiectului, estimarea consecințelor și evaluarea costurilor necesare pentru implementare, precum și impactul proiectului asupra activității de întreprinzător.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.19 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative "textul proiectului de act legislativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]

c) se utilizează termeni adecvați [...] și de o largă circulație; [...]

e) terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative și în reglementările legislației comunitare; se va utiliza unul și același termen dacă este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia; [...]

g) se evită folosirea [...] cuvintelor și expresiilor [...] neutilizabile și/sau cu sens ambiguu;

h) se evită tautologiile juridice; [...]"

Textul proiectului corespunde tehnicii legislative și normative, regulilor limbajului și expresiei juridice.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte legislative sau normative în vigoare.

II.3. Activitatea agenților publici și a entităților publice reglementată în proiect

Proiectul reglementează activitatea Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului de a elabora măsurile necesare de punere în aplicare a proiectului legii privind subprodusele de origine animală care nu sunt destinate consumului uman.

Totodată, prevederile examinate conțin reglementări ce se referă la activitatea Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor. În sensul dat, potrivit art.6 din proiectul legii: "Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor (în continuare - autoritate competentă): a) monitorizează și verifică îndeplinirea cerințelor stabilite de prezenta lege de către operatori pe parcursul întregului lanț al subproduselor de origine animală și al produselor derivate, astfel cum este menționat la articolul 7 alineatul (2), printr-un sistem de controale desfășurate în conformitate cu Legea nr. 50 din 28 martie 2013; b) înregistrează entitățile care operează în lanțul de subproduse de origine animală; c) efectuează controlul entităților care operează în lanțul de subproduse de origine animală nedestinate consumului uman în conformitate cu procedurile și listele de verificare aprobate de Guvern; d) în comun cu autoritățile publice locale, stabilește locurile de înmormântare în cazul izbucnirii unor boli contagioase ale animalelor și înregistrează, desemnează, controlează gropile de înmormântare până la intrarea în funcțiune a instalației de randare."

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

- 1 -	
Art.11 pct.1) lit.d) potrivit proiectului legii Articolul 11. Materialul de categoria 1 1) cadavre întregi și toate părțile corpului, inclusiv piei, aparținând următoarelor animale: [...] d) animale folosite în una sau mai multe proceduri menționate în Legea nr.450 din 19 iunie 2017 în cazul în care ANSA decide că animalele respective sau orice parte a corpului acestora prezintă un risc posibil de a provoca probleme grave de sănătate oamenilor sau altor animale ca rezultat al procedurii sau procedurilor respective.	
Obiecții: Norma analizată conține trimiteri defectuoase la Legea nr.450 din 19 iunie 2017, o lege nepublicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, ceea ce va crea impedimente în aplicarea corectă a prevederilor art.11 din proiect referitor la subprodusele de origine animală cuprinse în materialul de categoria 1. Or, conform art.76 din Constituția Republicii Moldova, <i>"Nepublicarea legii atrage inexistența acesteia."</i> Totodată, Curtea Constituțională, prin Hotărârea nr.32 din 29.10.1998 „Privind interpretarea art.76 din Constituția Republicii Moldova” a invocat că <i>"în statul de drept publicarea legii are o importanță extrem de mare, deodată în acest fel se aduce la cunoștința cetățenilor existența ei."</i> <i>Potrivit art. 76 din Constituție, legea se publică în "Monitorul Oficial al Republicii Moldova" și intră în vigoare la data publicării sau la data prevăzută în textul ei. Nepublicarea legii atrage inexistența acesteia.</i> <i>Prin însăși natura principiului activității legii, o lege nouă este aplicabilă din momentul intrării ei în vigoare. Intrarea în vigoare a legii este condiționată, la rândul ei, de respectarea dispozițiilor art. 74 și 76 din Constituție.</i> <i>Pentru a face cunoscută legea adoptată și promulgată, ea se publică în "Monitorul Oficial al Republicii Moldova". Astfel, intrarea în vigoare a legii este subordonată publicării sale. Constituția prevede expres că nepublicarea legii atrage inexistența acesteia.</i> <i>Potrivit art. 76 din Constituție, legea intră în vigoare în următoarele cazuri: 1. la data publicării sau 2. la data prevăzută în textul legii."</i>	
Recomandări: Excluderea lit.d) al pct.1) din art.11 din proiect.	
Factori de risc: <ul style="list-style-type: none">• Norme de trimitere defectuoase	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none">• Generale

Art.24 alin.(4) lit.b) potrivit proiectului legii

Articolul 24. Cerințe generale de igienă

(4) În unitățile sau instalațiile care efectuează activitățile menționate la articolul 23 alineatul (2) subpunctul 1): [...]

b) subprodusele de origine animală sunt prelucrate în cel mai scurt timp posibil.

Obiectii:

Art.24 alin.(4) lit.b) din proiect reglementează confuz referitor la termenul în care trebuie să fie prelucrate subprodusele de origine animală. Sintagma utilizată de autor "în cel mai scurt timp posibil" este neclară și, astfel, la aplicare, va admite stabilirea discreționară a termenului de prelucrare în dependență de interesul urmărit de către operatorii.

Posibilitatea interpretării preferențiale a prevederii în cauză face imposibilă tragerea la răspundere a factorilor de decizie, care la implementare vor conștientiza impunitatea lor pentru abuzurile săvârșite în procesul de aplicare, și deci astfel, va perpetua săvârșirea abuzurilor și depășirilor de serviciu.

Recomandări:

Substituirea sintagmei "în cel mai scurt timp posibil" prin stabilirea expresă a termenului de prelucrare a subproduselor de origine animală.

Factori de risc:

- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

Riscuri de corupție:

- Legalizarea actelor de:
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

Art.37 alin.(4) lit.a), art.42 alin.(2) potrivit proiectului legii

Articolul 37. Importul și tranzitarea(4) Listele țărilor sau altor părți din care subproduse de origine animală sau produse derivate pot fi importate sau tranzitate pe teritoriul Republicii Moldova se întocmesc de către ANSA, ținând cont mai ales de: [...]) [...] Lista unităților și instalațiilor menționate la alineatul (3) litera b) din prezentul articol este actualizată și pusă la dispoziția publicului.

Articolul 42. Listele operatorilor(2) [...] Autoritatea competentă actualizează listele de instalații, unități și operatorilor autorizați și le pun la dispoziția altor țări și a publicului.

Obiectii:

Sintagma "pusă la dispoziția publicului" este ambiguă și confuză, având un caracter discreționar, întrucât autorul lasă la latitudinea autorității competente de întocmirea listelor unităților, instalațiilor și operatorilor autorizați să determine interdependent modul de informare a publicului.

Coruptibilitatea normei este intensificată și mai mult prin caracterul lacunar al normei referitor la periodicitatea actualizării acestor liste.

Prin urmare, reglementarea insuficientă a posibilității publicului de a fi informat despre listele actualizate, determină posibilitatea actualizării și plasării informației în cauză la discreția autorității competente. Consecința unei astfel de prevederi formulate de proiect constă în păstrarea unei "obscurități" asupra informației în cauză, deoarece proiectul nu prescrie clar periodicitatea actualizării listei și obligația autorității

competente de a indica sursa de publicarea informației în cauză, în așa mod ca informația să fie accesibilă persoanelor interesate și publicului la general.

Recomandări:

Stabilirea periodicității actualizării listelor de instalații, unități și operatorilor autorizați și indicarea sursei de publicare a acestora, în așa mod ca informația să fie accesibilă persoanelor interesate și publicului la general.

Factori de risc:

- Lipsă/insuficiența accesului la informația de interes public

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului și are drept scop elaborarea și armonizarea eficientă a acquis-ului comunitar prin asigurarea unei funcționări corecte a cerințelor sanitar-veterinar privind colectarea, transportarea, depozitarea, prelucrarea, folosirea, eliminarea subproduselor de origine animală nedestinate consumului uman, precum și plasarea pe piață a acestora sau diminuarea și eliminarea oricăror riscuri pe care acestea le pot prezenta pentru sănătatea animală sau umană, inclusiv prevenirea apariției și răspândirii bolilor contagioase pentru animale.

Proiectul respectă parțial rigorile de transparentă impuse de Legea nr.239/2008 privind transparenta în procesul decizional, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării acestuia.

Proiectul conține factori de risc (norme de trimitere defectuoase, lipsa unor termene concrete, atribuții care admit derogări și interpretări abuzive, insuficiența accesului la informația de interes public) și riscuri de corupție (legalizarea actelor de depășiri ale atribuțiilor de serviciu), iar pentru interpretarea și aplicarea eficientă a normelor propuse, este necesară revizuirea și excluderea unor norme potențial coruptibile reflectate în raportul de expertiză anticorupție.

27.11.2017

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Oxana VAMES, Șef secție

