



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



NATIONAL ANTICORRUPTION
CENTRE OF THE REPUBLIC OF
MOLDOVA



Adresa: MD-2004, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198, mun. Chișinău, Republica Moldova
tel. (+373) 22-25-72-94, email: secretariat@cna.md

Nr. 06/2/9256 din 05.06.2024

La nr. 153 din 20.05.2024

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege cu privire la modificarea Legii nr. 237/2023 privind producția ecologică și etichetarea produselor ecologice.

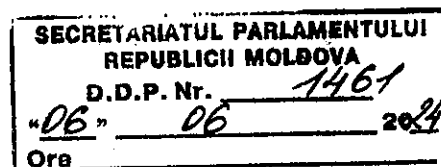
Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 7 (șapte) pagini.

Director

Digitally signed by Pînzari Alexandr
Date: 2024.06.05 16:57:21 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Alexandr PÎNZARI





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO24/9727 din 05.06.2024

la proiectul de lege cu privire la modificarea Legii nr. 237/2023 privind producția ecologică și etichetarea produselor ecologice (art. 16, 35 și 42)

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, 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

I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului

Autor al proiectului de act normativ este Parlamentul RM, iar autor nemijlocit este un deputat în Parlament, 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. 6-12 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional *"etapele 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 și materialele aferente au fost plasate pentru consultare publică pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova, www.parlament.md, astfel realizând etapa de asigurare a transparenței procesului decizional statuat la art.8 lit.b) din Legea nr.239/2008, în acest sens fiind asigurat accesul părților interesate la proiectului de decizie.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, se constată că scopul scontat al proiectului este modificarea Legii nr. 237/2023 privind producția ecologică și etichetarea produselor ecologice, prin simplificarea procedurii de aprobare a Listei anumitor produse și substanțe permise pentru a fi utilizate în producția de alimente ecologice prelucrate și de drojdie utilizată ca aliment sau hrană pentru animale, incluzând produsele și substanțele permise pe liste supuse restricțiilor, precum și de aprobare a listei de ingrediente agricole necologice pentru alimente ecologice prelucrate și normele privind utilizarea acestora, intenționând transferarea competenței de aprobare a listelor menționate din sarcina Guvernului în competența Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare.

Totodată, prin proiect se stabilește în sarcina Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare competența de extindere a recunoașterii organismelor de control acreditate, în vederea transpunerii dispozițiilor Regulamentului (UE) 2021/1698, precum și stabilirea dispozițiilor tranzitorii ce asigură trecerea treptată la cerințele Legii nr.237/2023.

Adițional, analizând normele proiectului și conținutul notei informative se constată că abrogarea art. 16 alin.(6) lit.c) din Legea nr.237/2023, și includerea acesteia la art.16 alin.(3), atestă nu doar transferul competenței de aprobare a listei ingredientelor agricole necologice pentru alimente ecologice prelucrate, dar și a normelor privind utilizarea acestora, fapt nejustificat în nota informativă și, respectiv trezește suspiciuni referitor la intenția urmărită.

I.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Prevederile proiectului promovează interesul Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare, prin simplificarea procedurilor de aprobare a listelor anumitor produse și substanțe permise pentru a fi utilizate în producția de alimente ecologice prelucrate și de drojdie utilizată ca aliment sau hrană pentru animale, incluzând produsele și substanțele astfel permise pe liste supuse restricțiilor, inclusiv a aditivilor pentru alimente și adjuvanți tehnologici, ingredientelor agricole necologice utilizate pentru producția alimentelor ecologice prelucrate, adjuvanți tehnologici pentru producția de drojdie și de produse pe bază de drojdie.

Totodată, ținând cont de obiectul de reglementare al proiectului, se atestă necesitatea avizării acestuia de către Guvern și, implicit, de către Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de „nota informativă care cuprinde:

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;
- c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;
- d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;
- f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare”.

Nota informativă a fost elaborată în corespundere cu exigențele stabilite în Legea nr.100/2017, fiind specificate condițiile care au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite cu precizarea

principalelor prevederi și evidențierea elementelor noi.

Cu toate acestea, se constată că în conținutul proiectului sunt prevederi ce nu au fost argumentate în nota informativă, în ce privește atribuirea competenței de aprobare a normelor privind utilizarea ingredientelor agricole neecologice utilizate pentru producția alimentelor ecologice prelucrate, în notă fiind justificată decât opțiunea de aprobare a listelor anumitor produse și substanțe permise pentru a fi utilizate în producția de alimente ecologice prelucrate și de drojdie utilizată ca aliment sau ca hrană pentru animale, incluzând toate produsele și substanțele astfel permise pe liste supuse restricțiilor.

Prin urmare, se atestă că nota informativă urmează a fi completată, în vederea justificării tuturor amendamentelor propuse în proiect.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „e) fundamentarea economico-financiară”.

Implementarea în practică a normelor proiectului nu necesită alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul de stat, fapt menționat și de către autor în nota informativă.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative „*textul proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*

a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]

c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]

e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]

f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;

g) se evită tautologiile juridice;

h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]”.

În conținutul proiectului se atestă introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislația națională, în ce privește extinderea recunoașterii organismelor de control, fapt ce contravine rigorilor de elaborare a actelor normative și oferă posibilitatea interpretării normei în varianta convenabilă. Analiza detaliată este prezentată la compartimentul III al raportului.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate norme care la momentul implementării ar putea intra în contradicție cu prevederile art.37 din Legea nr.237/2023 privind producția ecologică și etichetarea produselor ecologice, în ce privește atribuirea în competența Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare a sarcinii de aprobare a listelor produselor și substanțelor menționate în proiect. Analiza detaliată este prezentată la compartimentul III al raportului.

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

Prevederile proiectului reglementează activitatea Centrului Național de Acreditare, fiind stabilită sarcina de reevaluare, la cerere, a organismelor de control, în scopul modificării criteriilor de acreditare prin evaluarea lor privind conformitatea cu criteriile de acreditare ce rezultă din Legea nr. 237/2023 și actele normative de punere în aplicare a acestora, dar nu mai târziu de 01 iulie 2025.

Suplimentar, în proiect se promovează transferul, din competența Guvernului în sarcina Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare, a atribuției de aprobare a listei produselor și substanțelor permise pentru a fi utilizate în producția de alimente ecologice prelucrate și de drojdie utilizată ca aliment sau ca hrană pentru animale, incluzând toate produsele și substanțele permise pe liste supuse restricțiilor, incluzând și lista de ingrediente agricole neecologice pentru alimente ecologice prelucrate. Însă potrivit art.1 pct.1 din proiect, pe lângă sarcina de aprobare a listelor, în sarcina ministerului se transferă și atribuția de aprobare a normelor privind utilizarea ingredientelor agricole neecologice pentru alimente ecologice prelucrate, fapt ce excede scopului menționat în nota informativă, dar și nu se încadrează organic în dispozițiile Legii nr.237/2023, întrucât normele procedurale/criteriile de aprobare, retragere a aprobării produselor și substanțelor incluse în listele nominalizate/ măsurile de precauție, se aprobă de către Guvern. Analiza detaliată este prezentată la compartimentul III al raportului.

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 -
<p>art.1 pct.1. Art. I. Legea nr. 237/2023 privind producția ecologică și etichetarea produselor ecologice [...] se modifică după cum urmează:</p> <p>1. Articolul 16 alineatul (3) va avea următorul cuprins: „(3) Autoritatea competentă aprobă:</p> <p>1) lista anumitor produse și substanțe permise pentru a fi utilizate în producția de alimente ecologice prelucrate și de drojdie utilizată ca aliment sau ca hrană pentru animale, incluzând toate produsele și substanțele astfel permise pe liste supuse restricțiilor, în calitate de:</p> <p>a) aditivi pentru alimente și adjuvanți tehnologici; b) ingrediente agricole neecologice care se utilizează pentru producția de alimente ecologice prelucrate; c) adjuvanți tehnologici pentru producția de drojdie și de produse pe bază de drojdie;</p> <p>2) lista de ingrediente agricole neecologice pentru alimente ecologice prelucrate și normele privind utilizarea acestora.”</p> <p>2. Articolul 16 alineatul (6) litera c) se abrogă.</p>
<p>Obiectii: Potrivit normelor expuse supra se stabilește transferul competenței de a aproba Lista anumitor produse și</p>

substanțe permise pentru a fi utilizate în producția de alimente ecologice prelucrate și de drojdie utilizată ca aliment sau ca hrană pentru animale, incluzând toate produsele și substanțele astfel permise pe liste supuse restricțiilor (aditivi pentru alimente și adjuvanți tehnologici, ingrediente agricole neecologice care se utilizează pentru producția de alimente ecologice prelucrate, adjuvanți tehnologici pentru producția de drojdie și de produse pe bază de drojdie), din sarcina Guvernului în competența Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare, argumentând această modificare prin necesitatea simplificării procesului de ajustare a listelor la dispozițiile Uniunii Europene, care potrivit autorului sunt supuse modificării anuale.

Urmare a examinării normei ce stabilește modificarea art.16 alin.(3) din Legea nr.237/2023, se relevă că autoritatea competentă, adică ministerul, de asemenea aprobă produsele și substanțele permise pe listele supuse restricțiilor, inclusiv în calitate de ingrediente agricole neecologice care se utilizează pentru producția de alimente ecologice prelucrate, menționând la pct.2) al art. 1. din proiect că autoritatea competentă este responsabilă de aprobarea listei de ingrediente agricole neecologice pentru alimente ecologice prelucrate și, inclusiv, are competența de aprobare a normelor privind utilizarea acestora, fapt ce nu este justificat în nota informativă anexată la proiect, precum și excede scopului proiectului enunțat în notă.

Totodată, considerăm că atribuirea în competența organului central de specialitate a atribuției de elaborare și aprobare a normelor de utilizare a ingredientelor agricole neecologice care se utilizează pentru producția de alimente ecologice prelucrate, poate prezenta multiple riscuri, dintre care enumerăm următoarele:

- lipsa transparenței, or procesul de aprobare a actelor normative departamentale este mai puțin transparent și mai puțin supus controlului public, fiind mai greu de monitorizat comparativ cu actele normative aprobate de Guvern. Aceste modificări pot duce la suspiciuni de favoritism sau corupție.
- apariția și influența conflictelor de interese, în acest sens, considerăm că autoritatea competentă poate fi mai vulnerabilă la conflictele de interese, în special în cazul existenței relațiilor strânse între decedenți și industria agroalimentară, fiind compromisă obiectivitatea și imparțialitatea procesului decizional.
- incoerența reglementărilor, or transferul competenței urmărit prin promovarea normei nu se încadrează organic în cadrul normativ în vigoare, astfel cum se statuează în rigorile de elaborare a actelor normative stabilite în Legea nr.100/2017, unde la art.3 se dispune că elaborarea actului normativ se realizează cu respectarea principiilor oportunității, coerenței, consecutivității, stabilității și predictibilității normelor juridice, iar prevederile proiectului trebuie să se integreze organic cu dispozițiile actului normativ supus modificării, or potrivit art.16 alin.(6) din Legea nr.237/2023, normele procedurale/criteriile de aprobare, retragere a aprobării produselor și substanțelor incluse în listele nominalizate/ măsurile de precauție, se aprobă de către Guvern.

Adițional, potrivit art.96 alin.(1) din Constituție și art.2 din Legea nr.136/2017, se statuează că „(1) Guvernul este autoritatea publică care reprezintă și exercită puterea executivă în Republica Moldova. (2) Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice.” Astfel, potrivit art.5 lit.b) din Legea nr.136/2017, una dintre funcțiile de bază ale Guvernului este *„de reglementare, prin care se asigură elaborarea și aprobarea cadrului normativ și instituțional necesar realizării programului de activitate al Guvernului și organizării executării legilor.”*

În ce privește rolul atribuit ministerului, în calitate de organ central de specialitate, la art.107 din Constituție se statuează că *„Ele traduc în viață, în temeiul legii, politica Guvernului, hotărârile și dispozițiile lui, conduc domeniile încredințate și sînt responsabile de activitatea lor.”* Respectiv, se relevă că organele centrale de specialitate sunt responsabile de implementarea și controlul executării hotărârilor și dispozițiilor Guvernului, precum și de coordonarea, supravegherea și controlul activității administrației publice în domeniile de activitate încredințate ministerului pentru realizarea misiunii și pentru îndeplinirea funcțiilor acestuia.

Prin urmare, se constată necesitatea revizuirii art.1 pct.2. din proiect, păstrând în competența Guvernului sarcina de aprobare a normelor privind utilizarea ingredientelor agricole neecologice utilizate pentru producția de alimente ecologice prelucrate.

Suplimentar, analizând prevederile art.37 din Legea nr.237/2023, referitor la descrierea competențelor Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare, se atestă omisiunea stabilirii noilor atribuții delegate prin

proiectul examinat, fapt ce poate genera apariția conflictelor normative.

Recomandări:

Reieșind din cele menționate supra, se recomandă următoarele revizuirii a proiectului:

- la modificarea propusă pentru art.16 alin.(3) pct.2) din actul normativ supus modificării, se recomandă excluderea textului „și normelor privind utilizarea acestora”;
- la modificarea propusă pentru art.16 alin.(6) litera c) din actul normativ supus modificării, se recomandă substituirea cuvântului „se abrogă” cu textul „normele privind utilizarea ingredientelor agricole neecologice pentru alimente ecologice prelucrate”;
- completarea art.37 din Legea nr.237/2023 cu sarcina Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare de aprobare a listelor enumerate la art.1 pct.1 din proiect.

Factori de risc:

- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entităților publice
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - dare de mită
 - corupere pasivă
 - abuz de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare

- 2 -

art.1 pct. 3, pct. 4

Art. 1. Legea nr. 237/2023 privind producția ecologică și etichetarea produselor ecologice [...] se modifică după cum urmează: [...]

3. La articolul 35 alineatul (1), după cuvântul „restrângerea” se completează cu textul „, extinderea”.

4. La articolul 35 alineatul (3), după cuvântul „restrângere” se completează cu textul „, extindere”.

Obiecții:

În conținutul proiectului, la art.1 pct.3 și pct.4, se stabilește în competența Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare sarcina de extindere a recunoașterii organismelor de control acreditate, fiind o noțiune/procedură nouă, neconsacrată în cadrul normativ național, preluată din Regulamentul (UE) 2021/1698, astfel cum este enunțat de către autor în nota informativă.

Pericolul promovării termenilor noi, în lipsa unei explicații clare a acestui element, constă în apariția practicilor diverse de interpretare a acestor termeni, practici care pot fi și abuzive, în special atunci când autoritățile publice aplică norme ce conțin asemenea termeni. Totodată, menționăm că de asemenea formulări defectuoase se pot prevala și subiecții de drept privat în egală măsură pentru a-și promova interese nelegitime.

Prin urmare, în vederea respectării rigorilor de elaborare a actelor normative statuate în art.54 alin.(1) din Legea nr.100/2017, se constată necesitatea completării proiectului cu definiția noțiunii de extindere a recunoașterii organismelor de control.

Recomandări:

Se recomandă revizuirea proiectului, prin includerea termenului de completare a art.3 din Legea nr. 237/2023 cu explicația termenului „extinderea recunoașterii organismelor de control”.

Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> ● Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect 	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none"> ● Generale
---	--

IV. Concluzia expertizei

Proiectul de act normativ a fost elaborat în vederea modificării Legii nr.237/2023 privind producția ecologică și etichetarea produselor ecologice, având drept obiectiv modificarea simplificarea procedurii de aprobare/modificare a listelor anumitor produse și substanțe permise pentru a fi utilizate în producția de alimente ecologice prelucrate și de drojdie utilizată ca aliment sau ca hrană pentru animale, incluzând toate produsele și substanțele permise pe liste supuse restricțiilor, prin transferul competenței de aprobare din sarcina Guvernului în sarcina Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare, modificarea dispozițiilor tranzitorii și completarea art.35 alin.(1) și (3) din Legea nr.237/2023 în vederea ajustării la dispozițiile Regulamentului (UE) nr.2021/1698.

Urmare a examinării prevederilor proiectului și notei informative anexate, se atestă că soluțiile promovate în proiect nu sunt pe deplin argumentate în nota informativă, fiind omisă justificarea transmiterii în competența ministerului a sarcinii de aprobare a normelor de utilizare a ingredientelor agricole neecologice pentru alimente ecologice prelucrate, competență care se constată că excede rolului atribuit ministerului, or sarcina de reglementare, prin care se asigură elaborarea și aprobarea cadrului normativ și instituțional necesar realizării programului de activitate al Guvernului și organizării executării legilor, este de competența Guvernului. În acest sens, se atestă necesitatea avizării proiectului de decizie de către Guvern și implicit Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare, activitatea cărora este vizată în proiect.

Complementar, în conținutul proiectului s-a constatat utilizarea termenilor ce nu au o explicație în legislația națională, precum și norme susceptibile de crearea conflictelor normative, carențe care justifică necesitatea revizuirii prevederilor proiectului, în vederea prevenirii implementării defectuoase a actului normativ.

05.06.2024

Digitally signed by Carbuni Daniela
Date: 2024.06.05 15:52:15 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Daniela Carbuni , Inspector principal