



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO23/8977 din 21.08.2023

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (privind facilitarea activității în domeniul alimentar) (Legea nr.119/2004, Legea nr. 33/2006, Legea nr.57/2006 ș.a.) (număr unic 191/MAIA/2023)

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 Guvernul RM, iar autor nemijlocit este Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare, 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."*

În contextul normei de la art.9 al Legii nr.239 din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional, potrivit căreia: *„După inițierea procesului de elaborare a deciziei, autoritatea publică va plasa, în termen de cel mult 15 zile lucrătoare, anunțul respectiv pe pagina web oficială [...]”*,

menționăm că autorul proiectului a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de hotărâre. În acest sens, autorul a publicat un anunț pe pagina web oficială a ministerului, la 01 februarie 2023.

Totodată, proiectul supus expertizei anticorupție a fost plasat pentru consultare publică pe pagina web oficială a ministerului, care face trimitere la portalul guvernamental www.particip.gov.md, la 24 martie 2023. Prin urmare, în procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale prevăzute la art.11 alin.(2²) și art.12 alin.(2) al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În nota informativă autorul a menționat că proiectul are drept scop optimizarea documentelor aferente necesare pentru obținerea actelor permise eliberate în domeniul siguranței alimentare și simplificarea procesului de certificare a produselor alimentare, precum și sporirea supravegherii serviciilor prestate în alimentația publică.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea unui șir de acte normative, care reglementează domeniile:

-) activității cu produse de uz fitosanitar și cu fertilizanți;
-) activității sanitar veterinar;
-) desfășurării activităților de comerț pe teritoriul Republicii Moldova;
-) reglementării prin autorizare a activității de întreprinzător;
-) igienei produselor alimentare;
-) siguranței alimentelor, etc.

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

Prevederile proiectului promovează interesele Guvernului, în ceea ce privește supravegherea și controlul eficient a tuturor activităților din domeniul alimentar prin implementarea unei politici simplificate și echilibrate de certificare a alimentelor, în același timp prin responsabilizarea mai accentuată a operatorilor din domeniul alimentar.

Prin urmare, promovarea intereselor menționate supra nu este în detrimentul interesului public.

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”.*

În nota informativă sunt specificate: denumirea autorului, condițiile care au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, principalele prevederi ale

proiectului și evidențierea elementelor noi, fundamentarea economico-financiară, modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare, avizarea și consultarea publică a proiectului.

Astfel, considerăm că nota informativă conține o justificare suficientă a necesității promovării proiectului de act normativ.

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 confirmat și de către autor în nota informativă.

I.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.

Potrivit art.30, pct.2 din anexa nr.1 la Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, „În cazul proiectelor actelor normative ce reglementează activitatea de întreprinzător, suplimentar se descriu concluziile și propunerile înaintate în cadrul studiilor de cercetare, precum sau rezultatele analizei ex ante sau ale analizei impactului de reglementare.

Se prezintă argumentarea, în baza evaluării beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și, după caz, analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv prin prisma 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 în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative a fost aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.23 din 18 ianuarie 2019.

Proiectul a fost supus analizei impactului de reglementare, în conformitate cu prevederile Legii cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr.235/2006 și a Hotărârii Guvernului nr.23/2019.

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 textul proiectului au fost identificate formulări abigui care la aplicare pot admite interpretări abuzive. Mai detaliat la acest aspect ne vom referi la compartimentul III din prezentul raport de expertiză anticorupție.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului a fost identificat un conflict intern de norme. Mai detaliat la acest aspect ne vom referi la compartimentul III din prezentul raport de expertiză anticorupție.

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

Prevederile proiectului reglementează activitatea Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor (*în continuare – Agenția*).

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 -

La art.IV pct.6 din proiect

„La articolul 26 alin.(1) va avea următorul cuprins:

„(1) Materiile prime de origine animală sunt admise pentru prelucrare și industrializare numai după efectuarea expertizei sanitare veterinare și dacă corespund cerințelor sanitare veterinare.”

Obiecții:

Potrivit art.54 alin.(1) lit.a) din Legea nr.100/2017, la elaborare textului proiectului de act normativ *„conținutul proiectului se expune într-un limbaj simplu, clar și concis, pentru a se exclude orice echivoc [...]”*.

Din prevederea analizată este dificilă înțelegerea corectă a sensului acesteia. Dificultatea rezultă din lipsa clarității raportului dintre condițiile care urmează a fi întrunite de către materiile prime de origine animală pentru a fi admise pentru prelucrare și industrializare.

Astfel, nu este clar rolul expertizei sanitare veterinare efectuarea căreia, după cum reiese din normă, nu confirmă și faptul că materiile prime de origine animală destinate prelucrării și industrializării corespund cerințelor sanitare veterinare.

De aici rezultă întrebarea logică – cine, când și prin ce modalitate trebuie să confirme corespunderea materiilor prime de origine animală cerințelor sanitare veterinare?

Formulările lingvistice reprezintă factori de risc în măsura în care acordă posibilități de aplicare a normei în interpretarea preferată, în dependență de interesul responsabililor de implementare și/sau de control.

Totodată, reglementarea insuficientă sau ambiguă a procedurile administrative oferă discreția periculoasă agentului public responsabil de a dezvolta reguli procedurale convenabile propriilor sale interese, contrare interesului public.

Recomandări:

Redactarea prevederii în vederea reglementării clare a procedurii care urmează a fi respectată întru asigurarea admiterii materiilor prime de origine animală pentru prelucrare și industrializare.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
 - trafic de influență
 - abuz de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - îmbogățire ilicită
 - influențare necorespunzătoare
 - nerespectare a regimului cadourilor
 - escrocherie

- 2 -

La art.IX pct.6 din proiect

„Articolul 13 va avea următorul cuprins: „[...]”

(2) Termenul de valabilitate al produselor se stabilește ținând cont de tipul de produs, metoda de fabricare, de compoziția sa, de ambalajul utilizat și de condițiile de depozitare a produselor. Atunci când se stabilește termenul de valabilitate a produsului, producătorul trebuie să acorde atenție celei mai scurte perioade de valabilitate a ingredientelor produsului, pe baza căreia se stabilește în cele mai multe cazuri perioada de valabilitate a produsului final. [...]”

Obiecții:

În contextul prevederii de la art.54 alin.(1) lit.a) din Legea nr.100/2017, reiterăm că formulările lingvistice reprezintă factori de risc în măsura în care acordă posibilități de aplicare a normei în interpretarea preferată, în dependență de interesul responsabililor de implementare și/sau de control.

Norma examinată lasă loc de interpretare prin faptul că admite cel puțin încă o modalitate de stabilire a termenului de valabilitate a produsului. Adică, dacă există situația „celor mai multe cazuri”, atunci sunt și cazuri mai puțin întâlnite, când producătorul nu este obligat să țină cont de cea mai scurtă perioadă de valabilitate a ingredientelor produsului, la stabilirea perioadei de valabilitate a produsului final.

Admitem că neclaritate se datorează unei greșeli mecanice, însă în cazul în care se acceptă și alte modalități de stabilire a perioadei de valabilitate a produsului final, acestea urmează a fi prevăzute în proiect pentru excluderea interpretărilor și aplicării unilaterale și discreționare a normei.

Recomandări:

Excluderea din proiect a textului „în cele mai multe cazuri” sau redactarea prevederii/completarea proiectului cu modalitățile suplimentare de stabilire a perioadei de valabilitate a produsului final de către producător.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
 - trafic de influență
 - abuz de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - îmbogățire ilicită

- influențare necorespunzătoare
- nerespectare a regimului cadourilor
- escrocherie

- 3 -

La art.IX pct.6 din proiect

„Articolul 13 va avea următorul cuprins: „[...]”

(8) Producătorul este obligat să sisteze imediat producerea și distribuirea produselor alimentare și/sau materialelor care vin în contact cu produsele alimentare periculoase și/sau neconforme cu reglementările aplicabile din domeniul alimentar, pe termenul necesar remedierii deficiențelor. În cazul imposibilității remedierii deficiențelor produselor alimentare și/sau materialelor menționate, producătorul este obligat să organizeze, în modul stabilit, expertiza acestora și utilizarea condiționată sau nimicirea acestora.”

Obiecții:

În prezent art.13 alin.(9) din Legea nr.306/2018 stabilește obligativitatea producătorul, în cazul imposibilității remedierii deficiențelor legate de producerea produselor alimentare și/sau de materiale care vin în contact cu produsele alimentare periculoase și/sau neconforme, pe lângă sistarea producerii și distribuirii produselor și a materialelor menționate, să le retragă din circuit, inclusiv de la cumpărători și consumatori.

Însă, în noua redacție a alin.(8) autorul renunță la mecanismul retragerii din circuit a produselor alimentare și/sau de materiale care vin în contact cu produsele alimentare periculoase și/sau neconforme.

Deși această procedură este reglementată în redacția nouă din proiect a alin.(2) art.8 al Legii nr.306/2018, considerăm oportună dublarea normei în scopul excluderii unor potențiale justificări din partea producătorilor, legate de lipsa reglementării exprese a retragerii din circuit a produselor alimentare și/sau materialelor care vin în contact cu produsele alimentare, în cazul în care acestea sunt periculoase și/sau neconforme cu reglementările aplicabile din domeniul alimentar.

Concomitent, se va exclude posibilitatea îndreptățirii, de către producător, că nu a considerat și nu a avut motive întemeiate să considere că produsul alimentar și/sau materialele care vin în contact cu produsele alimentare, pe care l-a/le-a produs, nu satisfac cerințele de siguranță fiind periculoase și/sau neconforme cu reglementările aplicabile din domeniul alimentar.

Conflictul de norme este un impediment în aplicarea corectă a prevederilor legislative și creează premise pentru alegerea subiectivă și abuzivă a normei „convenabile” care se va aplica într-o situație concretă.

Recomandări:

Completarea prevederii cu obligativitatea producătorului de a retrage din circuit, de la cumpărători și consumatori, a produselor alimentare și/sau materialelor care vin în contact cu produsele alimentare periculoase și/sau neconforme cu reglementările aplicabile din domeniul alimentar.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

La art.IX pct.16 din proiect

„se completează cu Capitolul V¹ cu următorul cuprins: „[...]”

Articolul 31³ Obligațiile Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor [...]

(4) Termenul de examinare a cererii poate fi suspendat în cazul în care aceasta este incompletă și solicitantul trebuie să prezinte date și/sau documente indicate în prezenta lege sau în cazul în care abaterile depistate vor cauza cu certitudine ca produsul să prezinte un risc sporit pentru sănătatea publică, însă aceste abateri pot fi remediate în cel mult 30 de zile.

(5) Înregistrarea unității poate fi respinsă, cu o argumentare corespunzătoare din partea Agenției, doar în cazul în care, în urma evaluării sau controlului, au fost constatate încălcări la unitate, prevăzute expres în legislație, care nu pot fi remediate în decursul a 45 de zile și a căror gravitate înaltă creează cu certitudine risc sporit și iminent pentru sănătatea publică. [...]

(7) Certificatul de înregistrare în domeniul siguranței alimentelor poate fi retras/ suspendat în modul stabilit de Legea nr. 160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător. În alte cazuri decât cele indicate la art. 10 alin. (2) sau art. 11 alin. (1) din Legea nr. 160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător, certificatul de înregistrare poate fi retras/suspendat de Agenție (cu adresarea în instanța de judecată) numai dacă titularul a comis încălcări foarte grave ale obligațiilor expres indicate în legislație, care duc sau pot duce la prejudicii directe, care prezintă riscuri iminente și imediate pentru viața și sănătatea consumatorului și care nu pot fi remediate într-un termen proxim și, respectiv, necesită a fi remediate doar în condiții de încetare sau suspendare a activității. [...]

Obiecții:

Normele examinate stabilesc discreționar cazurile în care Agenția poate refuza sau omite executarea anumitor obligații. Prevederile în cauză sunt ambigui deoarece lasă la discreția Agenției utilizarea, după bunul ei plac, a formulărilor permissive ale competențelor ce-i revin, astfel încât să evite realizarea obligațiilor atribuite.

Astfel, în proiect lipsesc criteriile clare, care ar permite stabilirea cazurilor în care reprezentanții Agenției „sunt în drept” sau „pot” și a cazurilor în care sunt scuzați să nu-și realizeze atribuțiile funcționale.

Aceste discreții pot fi folosite, în mod abuziv, de către reprezentanții Agenției pentru obținerea recompenselor necuvenite în schimbul determinării de a-și exercita sau nu obligațiile legale.

Recomandări:

Substituirea textelor „poate fi suspendat”, „poate fi respinsă”, „poate fi retras/ suspendat”, cu textele „se suspendă”, „se respinge”, „se retrage/ suspendă”.

Factori de risc:

- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
 - trafic de influență
 - abuz de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - îmbogățire ilicită
 - influențare necorespunzătoare
 - nerespectare a regimului cadourilor
 - escrocherie

IV. Concluzia expertizei

Proiectul legii pentru modificarea unor acte normative (privind facilitarea activității în domeniul alimentar) a fost elaborat de către Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare în comun cu Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor, în scopul optimizării documentelor aferente necesare pentru obținerea actelor permise eliberate în domeniul siguranței alimentare și simplificarea procesului de certificare a produselor alimentare, precum și sporirii supravegherii serviciilor prestate în alimentația publică.

În cadrul procesului de elaborare au fost respectate prevederile legale cu privire la transparența în procesul decizional și proiectul corespunde normelor de tehnică legislativă.

Proiectul corespunde interesului public general, deoarece va contribui la supravegherea și controlul eficient a tuturor activităților din domeniul alimentar prin implementarea unei politici simplificate și echilibrate de certificare a alimentelor, în același timp prin responsabilizarea mai accentuată a operatorilor din domeniul alimentar.

În normele proiectului supus expertizei anticorupție au fost identificați următorii factori de corupție:

- formulare ambiguă care admite interpretări abuzive;
- concurența normelor de drept;
- stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație;
- temeuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice;
- lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative.

În scopul preîntâmpinării apariției manifestărilor de corupție la aplicarea în practică a prevederilor proiectului, considerăm oportună redactarea acestuia în contextul obiecțiilor și recomandărilor din prezentul raport de expertiză anticorupție.

21.08.2023

Digitally signed by Gheorghită Vadim
Date: 2023.08.21 16:19:01 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Vadim Gheorghită , Inspector principal