

Pr. 60/28.02.22
CAI.



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2-1636 din 18.03.2022
La nr. 60 din 28.02.2022

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.221/2007 privind activitatea sanitară veterinară (art.2, 7, 9, ș.a.).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 3 (trei) file.

Director

Iulian RUSU

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr.	<u>647</u>	
" <u>21</u> "	<u>03</u>	<u>2022</u>
Ora		

100



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO22/7816 din 17.03.2022

la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.221/2007 privind activitatea sanitară veterinară (art.2, 7, 9, ș.a.)

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 supus expertizei a fost plasat pe pagina web a Parlamentului RM, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative: „Prezentul proiect de lege pentru modificarea Legii nr. 221/2007 privind activitatea sanitară veterinară vine întru perfecționarea și ajustarea cadrului legal cu prevederile altor acte legislative aprobate, dar și menit să optimizeze reglementările în domeniu, înlăturându-se barierele inutile pentru operatorii din sfera de reglementare a acestora și oferind totodată posibilitatea ca produsele de origine animală obținute tradițional în exploatarea nonprofesională să poată fi comercializate în condiții mai flexibile, fapt ce completează politica statului orientată spre o dezvoltare rurală durabilă.”

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea Legii nr.221/2007 privind activitatea sanitară veterinară. În acest sens, autorul a precizat că, „Adoptarea proiectului propus va impulsiona și dezvoltarea sectorului creșterii animalelor, ce reprezintă o ramură a economiei destul de importantă atât în asigurarea securității alimentare interne cât și a facilitării accesului animalelor și a produselor obținute de la acestea pe piețele externe, dar și prin prisma evenimentelor de sănătate animală înregistrate recent așa cum este pesta porcină africană, gripa aviară etc.”

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

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

Proiectul promovează interesul public privind optimizarea modului de certificare sanitară veterinară a mărfurilor din domeniul alimentar.

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”.

Argumentele invocate de autor în nota informativă justifică necesitatea elaborării proiectului, fiind întrunite cerințele art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

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”.

Reieșind din prevederile proiectului și nota informativă, implementarea normelor propuse va genera cheltuieli suplimentare, însă autorul nu prevede sursele de proveniență și nu indică în nota informativă o argumentare suficientă, cu calcule detaliate și precise. Afirmatia autorului în acest sens, precum că „Implementarea proiectului, impune alocarea anumitor resurse financiare pentru susținerea absolvenților facultății de medicină veterinară a Universității Agrare de Stat din Moldova

sau alte instituții similare de peste hotare, ca suport pentru antrenarea acestora în câmpul muncii preponderent în zonele rurale unde se atestă o insuficiență acută a acestora. În conformitate cu un calcul estimativ suma necesară este de aproximativ 500 mii lei/anual, sumă ce nu ar prezenta o povară pentru bugetul de stat având în vedere că este o investiție de viitor în politica de cadre competitive.” nu poate fi catalogată ca o fundamentare economico-financiară pertinentă.

În acest sens, examinând conținutul notei informative, se atestă lipsa unei argumentări economico-financiare, autorul nu a precizat disponibilitatea mijloacelor financiare necesare în bugetul de stat or va fi necesar alocarea mijloacelor financiare suplimentare în vederea susținerii absolvenților facultății de medicină veterinară a Universității Agrare de Stat din Moldova, fapt ce contravine exigențelor prevederilor legislative ce reglementează obligativitatea efectuării studiului de impact financiar, stabilite în art.16-17 din Legea nr.181/2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, art.34 alin.(5) din Legea nr.100/2017 privind actele legislative și Hotărârii Curții Constituționale nr.29/2001 privind interpretarea prevederilor art.131 alin.(4) din Constituția Republicii Moldova, care trebuie respectate în cazul proiectelor de acte legislative cu impact financiar asupra bugetului de stat.

Conform art.17 din Legea nr.181/2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, „(1) Proiectele de acte normative cu impact financiar asupra bugetelor se supun expertizei financiare în conformitate cu legislația ce reglementează modul de elaborare a actelor normative. (2) Pe parcursul anului bugetar în curs nu pot fi puse în aplicare decizii care conduc la reducerea veniturilor și/sau majorarea cheltuielilor bugetare, dacă impactul financiar al acestora nu este prevăzut în buget.”, iar potrivit art.34 alin.(5) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, „Expertiza financiară este efectuată de către Ministerul Finanțelor, este obligatorie pentru proiectele care au impact asupra bugetului public și are menirea de: a) a asigura concordanța prevederilor proiectului cu legislația din domeniul financiar; b) a evalua cheltuielile pentru realizarea noilor reglementări; c) a semnală deficiențele cu caracter financiar și a prognoza consecințele în domeniul financiar”.

Totodată, având în vedere caracterul preponderent financiar al prevederilor formulate, pentru adoptarea acestuia este necesar ca modificările propuse să fie acceptate de Guvern. În acest sens, relevăm că sunt imperative prevederile art.131 din Constituție, care statuează că „4) Orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern. [...] (6) Nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare”.

Întru respectarea prevederilor precitate supra, precum și a Hotărârii Curții Constituționale nr. 29/2001 privind interpretarea prevederilor art.131 alin.(4) din Constituția Republicii Moldova, care trebuie respectate în cazul proiectelor de acte legislative cu impact financiar asupra bugetului de stat, având în vedere caracterul preponderent financiar al prevederilor formulate, pentru adoptarea acestuia este necesar ca modificările propuse să fie acceptate de Guvern.

Respectiv, urmare a faptului că implementarea proiectului va condiționa cheltuieli bugetare, ceea ce generează alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul public național, este necesar punctul de vedere al Guvernului asupra soluțiilor promovate de lege, în conformitate cu art. 131 alin.(4) și (6) din Constituției și completarea notei informative în acest sens. Or, în lipsa unei argumentări economico-financiare pertinente, reglementările propuse nu vor avea finalitatea scontată a scopului propus de proiect.

1.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.

Potrivit art.30, pct.2 la anexa nr.1 al Legii 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 se 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. 23/2019.

Proiectul nu 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 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, [...]”.

Textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea nr.100/2017.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

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

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

Proiectul conține reglementări privind activitatea Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor - autoritate publică centrală de supraveghere sanitară veterinară, aflată în subordinea Guvernului, responsabilă de implementarea politicii și strategiilor în domeniul sanitar veterinar și al siguranței

produselor de origine animală.

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.I pct.5 potrivit proiectului de lege pentru modificarea Legii nr.221/2007 Art. I. – Legea nr. 221/2007 privind activitatea sanitară veterinară [...], se modifică după cum urmează: [...] 5. La Articolul 18: [...] alin. (13) se modifică și va avea următorul cuprins: „(13) [...] Proprietarii exploatațiilor nonprofesionale pot comercializa în cantități mici produse de origine animală obținute de la propriile animale, în piețele agroalimentare, târguri, iarmaroace respectând cerințele Regulamentului privind plasarea pe piață a produselor de origine animală provenite din exploatații nonprofesionale, aprobat prin ordinul directorului general al Agenției.”	
Obiecții: Norma stabilește dreptul proprietarilor exploatațiilor nonprofesionale de a comercializa produsele de origine animală obținute de la propriile animale în cantități mici. În acest sens, expresia utilizată în textul normei de genul „pot comercializa în cantități mici” posedă un vădit potențial coruptibil, datorită faptului că acordă un spectru larg de discreții subiecților enunțați supra de a decide la latitudinea sa cantitatea de produse ce urmează a fi comercializată. Formarea neclară a drepturilor proprietarilor exploatațiilor nonprofesionale generează posibilitatea alegerii a interpretării cele mai convenabile, deoarece atât norma analizată, cât și per ansamblu prevederile proiectului nu relevă nici într-un fel care cantități sunt considerate mici și dacă aceste cantități sunt stabilite în dependență de produs, determinarea acestui fapt aparent fiind lăsată la discreția proprietarilor.	
Recomandări: Completarea proiectului cu norme care cuantifică cantitățile produselor de origine animală permise pentru comercializare de către proprietarii exploatațiilor nonprofesionale.	
Factori de risc: <ul style="list-style-type: none">● Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none">● Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de un deputat în Parlamentul Republicii Moldova și vine întru perfecționarea și ajustarea cadrului legal cu prevederile altor acte legislative aprobate, dar și menit să optimizeze reglementările în domeniu, înlăturându-se barierele inutile pentru operatorii din sfera de reglementare a acesteia și oferind totodată posibilitatea ca produsele de origine animală obținute tradițional în exploatațile nonprofesionale să poată fi comercializate în condiții mai flexibilele, fapt ce completează politica statului orientată spre o dezvoltare rurală durabilă.

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web a Parlamentului RM, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

Nota informativă la proiect contravine rigorilor stabilite la art.30 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, aceasta necesită a fi completată cu informații/date privind fundamentarea economico-financiară. Or, în lipsa unei argumentări economico-financiare pertinente, reglementările propuse nu vor avea finalitatea scontată a scopului propus de proiect. Totodată, pentru adoptarea proiectului de lege este necesar de solicitat punctul de vedere al Guvernului asupra soluțiilor promovate de lege, în conformitate cu art.131 alin.(4) și (6) din Constituție.

Proiectul nu 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 a Hotărârii Guvernului nr.23/2019.

Proiectul conține factori de risc și riscuri de corupție generați de caracterul lacunar al prevederilor privind cantitatea produselor de origine animală permisă pentru comercializare de către proprietarii exploatațiilor nonprofesionale.

Prin urmare, pentru aplicarea eficientă a normelor propuse prin proiect, inclusiv în scopul diminuării nivelului de coruptibilitate, este necesară revizuirea și excluderea unor norme potențial coruptibile reflectate în raportul de expertiză anticorupție.

17.03.2022

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Xenia VAMEȘ, Inspector principal