



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



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

Nr. 06/2 - 7752 din 07.12.2020

La nr.15-06/5250 din 17 noiembrie 2020

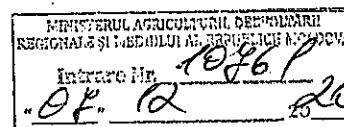
**Ministerul Agriculturii, Dezvoltării
Regionale și Mediului**

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind organismele modificate genetic (remis repetat – REA nr.ELO20/6837 din 01.10.2020) (număr unic 515/MADRM/2020).

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

Director

Ruslan FLOCEA





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO20/6988 din 03.12.2020

la proiectul de lege privind organismele modificate genetic (remis repetat - REA nr.ELO20/6837 din 01.10.2020)

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, 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. 6-12 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 10 iulie 2020.

Concomitent, proiectul supus expertizei anticorupție a fost plasat pentru consultare publică pe portalul guvernamental www.particip.gov.md, la 13 iulie 2020. 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 armonizarea legislației naționale la prevederile legislației Uniunii Europene în domeniul organismelor modificate genetic (*în continuare – OMG*), prin respectarea principiului precauției și celui etic, pentru asigurarea proiecției sănătății umane și a mediului, îmbunătățirii bunăstării populației, ținându-se cont și de impactul acestora asupra intereselor social-economice ale populației și țării.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune implementarea măsurilor prevăzute în Secțiunea 7, Capitolul 4, Titlul V din Planul Național de acțiuni pentru implementarea Acordului de asociere Republica Moldova-Uniunea Europeană în perioada 2017-2019, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1472/2016.

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

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

Prevederile proiectului promovează interesele cetățenilor și ale statului, în ceea ce privește beneficierea de un cadru normativ corespunzător în domeniul OMG, care să reglementeze activitățile de obținere, testare, utilizare, comercializare, circulație transfrontalieră a OMG, cu respectarea principiului precauției, asigurării protecției sănătății umane și a mediului, ținându-se cont de interesele social-economice ale populației și țării.

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, descrierea gradului de

compatibilitate cu legislația Uniunii Europene, 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 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*”.

În nota informativă autorul a menționat că „*toate cheltuielile ce vor surveni în urma implementării proiectului dat, urmează a fi suportate în limita mijloacelor bugetare aprobate pentru aceste scopuri [...]*”.

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 și 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 cu privire la aprobarea Metodologiei de analiză a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative.

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.

Totodată, în proiect se conțin formulări ambigui și sunt utilizați neuniform anumiți termeni. 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 au fost identificate norme contradictorii interne, ceea ce va permite utilizarea „comodă” și diferită a acestora de către persoanele responsabile, în dependență de situație și interese. 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 atribuțiile: Guvernului, Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului (în continuare – MADRM), Agenției de Mediu, Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor (în continuare – ANSA), Inspectoratului pentru protecția mediului și Comisiei Naționale pentru Securitatea Biologică, în domeniul OMG.

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>La art.13 alin.12) și 13) din proiect <i>„(12) Raportul de evaluare negativ al Comisiei servește drept temei de <u>adoptare a unei decizii nefavorabile de către Agenția de Mediu;</u></i> <i>(13) În cazul <u>adoptării unei decizii nefavorabile</u>, Agenția de mediu informează notificatorul prin scrisoare recomandată.”</i></p>
<p>Obiecții: Potrivit art.54 alin.(1) lit.a) din Legea nr.100/2017, la elaborarea textului proiectului de act normativ „conținutul proiectului se expune într-un limbaj simplu, clar și concis, pentru a se exclude orice echivoc [...]”. Concomitent, norma de la lit.c) al aceluiași alineat stabilește că „terminologia utilizată este constantă, uniformă [...]”.</p> <p>În acest context, menționăm prevederea de la art.13 alin.11) din proiect, potrivit căreia în baza raportului de evaluare al Comisiei, considerentelor social-economice și sintezei consultărilor publice, Agenția de Mediu decide în vederea <u>acceptului sau refuzului eliberării autorizației pentru activitățile cu organisme modificate</u></p>

genetic.

Prin urmare, este neclar ce are în vedere autorul prin „decizie nefavorabilă” adoptată de către Agenția de Mediu și care este aceasta. Astfel, decizia privind refuzul eliberării autorizației poate fi interpretată ca nefavorabilă de către notificator, însă este una favorabilă pentru un potențial concurent al acestuia.

Lipsa clarității prevederilor examinate va crea premise pentru interpretarea discreționară a acestora de către responsabilii din cadrul Agenției de Mediu.

Obiecția este valabilă și pentru prevederile de la art.19 alin.(2) și (3) din proiect.

Recomandări:

1) la art.13 alin.(12) din proiect – substituirea textului „de adoptare a unei decizii nefavorabile de către Agenția de Mediu” cu textul „pentru adoptarea, de către Agenția de Mediu, a deciziei de refuz privind eliberarea autorizației pentru activitățile cu organisme modificate genetic”;

2) la art.13 alin.(13) din proiect – substituirea textului „unei decizii nefavorabile” cu textul „deciziei de refuz”;

3) la art.19 alin.(2) din proiect – substituirea textului „decizii nefavorabile” cu textul „deciziei de refuz privind eliberarea autorizației pentru activitățile cu organisme modificate genetic”;

4) la art.19 alin.(3) din proiect – substituirea textului „unei decizii nefavorabile” cu textul „deciziei de refuz”.

Factori de risc:

- Utilizarea neuniformă a termenilor
- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

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

- 2 -

La art.23 alin.(6) din proiect

„În cazul în care notificatorul, după depunerea notificării menționate la art.13 și 17 și înainte de eliberarea autorizației, obține noi date în legătură cu eliberarea deliberată intenționată a OMG-urilor în mediu care sunt relevante pentru nivelul de risc, acesta ar trebui să informeze imediat Agenția de Mediu și să transmită o nouă notificare.”

Obiecții:

Aparent norma analizată stabilește expres obligația notificatorului să informeze imediat Agenția de Mediu și să transmită o nouă notificare, în cazul în care obține informații noi în legătură cu eliberarea deliberată intenționată a OMG în mediu, care sunt relevante pentru nivelul de risc. Însă, textul „ar trebui” sugerează că notificatorului, de fapt, i se acordă posibilitatea alegerii propriei conduite, ceea ce presupune că acesta ar trebui să informeze imediat Agenția de Mediu, dar nu este obligat.

Prin urmare, sensul ambiguu al textului „ar trebui să informeze” lasă la discreția notificatorului informarea

sau neinformarea Agenției de Mediu în situațiile descrise mai sus.

Suplimentar, în contextul normei de la art.54 alin.(1) lit.a) din Legea nr.100/2017, menționăm sensul echivoc al textului „sunt relevante pentru nivelul de risc”, din care nu poate fi dedus ce se are în vedere prin „nivel de risc” și care sunt datele „relevante” pentru acesta.

De fapt, în proiect autorul utilizează noțiuni diferite cu referire la risc, și anume:

- „nivelul de risc” – art.23 alin.(6) și (7) din proiect;
- „domeniu relevant de risc” – anexa nr.2 secțiunea III;
- „domenii specifice de risc” și „domeniu de risc relevant” – anexa nr.2 secțiunea IV, anexa nr.3 secțiunea III lit.B pct.3 din proiect.

Lipsa clarității prevederilor din proiect va determina inaplicabilitatea acestora.

Recomandări:

1) la art.23 alin.(6) din proiect - substituirea textului „sunt relevante pentru nivelul de risc” cu textul „se încadrează în domeniile specifice de risc”;

2) uniformizarea terminologiei din proiect cu privire la riscuri.

Factori de risc:

- Utilizarea neuniformă a termenilor
- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

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

- 3 -

La art.26 alin.(1) din proiect

„În cazul în care Agenția de Mediu a intrat în posesia unor informații noi sau suplimentare, care au devenit disponibile după emiterea autorizației și care afectează evaluarea riscului ecologic ori reevaluează informațiile existente pe baza unor date științifice noi sau suplimentare și are motive întemeiate de a considera că un organism modificat genetic ca produs în sine sau component al altor produse, care a făcut obiectul unei notificări valide și al unei autorizații, prezintă risc pentru sănătatea umană sau pentru mediu, după consultarea Comisiei, aceasta poate solicita Ministerului Agriculturii, Dezvoltare Regională și Mediului limitarea termenului de valabilitate a autorizației, restricționarea ori interzicerea temporară a utilizării acestuia pe teritoriul țării, Decizia privind inițierea procedurii clauzei de salvagardare se ia de către Ministerul Agriculturii, Dezvoltare Regională și Mediului cu avizul autorităților implicate.”

Obiecții:

Proiectul conține norme contradictorii cu privire la procedura clauzei de salvagardare, esența acesteia și entitatea publică responsabilă de a o aplica.

Articolul 4 din proiect definește clauza de salvagardare ca fiind instrumentul de apărare prin care se permite,

În situația unor riscuri majore, derogări de la lege atunci când se protejează interese importante și legitime pentru asigurarea protecției sănătății umane și a mediului. În esență, deducem că, clauza de salvagardare constituie derogarea de la lege atunci când este necesară asigurarea protecției sănătății umane și a mediului.

În primul rând, nu este clar de ce în cazul când Agenția de Mediu constată că un OMG ca produs în sine sau component al altor produse, care a fost notificat și autorizat, prezintă risc pentru sănătatea umană sau pentru mediu, „poate” solicita MADRM limitarea termenului de valabilitate al autorizației, restricționarea ori interzicerea temporară a utilizării OMG pe teritoriul țării. La acest aspect, atragem atenția autorului că textul „poate solicita” nu presupune neapărat și faptul că Agenția de Mediu va face acest lucru. Cu alte cuvinte, solicitarea inițierii clauzei de salvagardare este lăsată la latitudinea reprezentanților Agenției de Mediu.

În aceeași ordine de idei, art.29 alin.(2) din proiect prevede posibilitatea (nu și obligația) Agenției de Mediu de a propune MADRM solicitarea interzicerii de către Guvern a utilizării și/sau comercializării unui OMG, ca produs în sine sau componentă a unui produs, prin aplicarea procedurii privind clauza de salvagardare.

În al doilea rând, atât art.6, cât și art.7 din proiect nu prevăd competența Guvernului de a interzice utilizarea și/sau comercializarea unui OMG și, respectiv competența MADRM de a limita termenul de valabilitate al autorizației, restricționa ori interzice temporar utilizarea OMG pe teritoriul țării.

În al treilea rând, art.16 alin.(2) lit.c) din proiect stabilește expres că autorizația se retrage în toate cazurile în care apar informații noi privind riscul utilizării OMG, care pot afecta sănătatea umană sau mediul.

Prin urmare, este un nonsens limitarea termenului de valabilitate al autorizației, restricționarea ori interzicerea temporară a utilizării OMG pe teritoriul țării, din moment ce Agenția de Mediu este obligată să retragă autorizația, eliberată tot de către ea, în cazul unui eventual pericol pentru sănătatea umană sau mediu.

Totodată, art.7 lit.c) prevede că MADRM asigură inițierea procedurii clauzei de salvagardare.

Conflictul dintre prevederile proiectului constituie un impediment în aplicarea corectă a acestora și creează premise pentru alegerea subiectivă și abuzivă a normei „convenabile”, care se va aplica într-o situație concretă, în dependență de interesele personale sau de grup promovate.

Recomandări:

1) la art.26 alin.(1) din proiect substituie textului „poate solicita Ministerului Agriculturii, Dezvoltare Regională și Mediului limitarea termenului de valabilitate a autorizației, restricționarea ori interzicerea temporară a utilizării acestuia pe teritoriul țării” cu textul „solicită Ministerului Agriculturii, Dezvoltare Regională și Mediului inițierea procedurii clauzei de salvagardare”;

2) la art.29 alin.(1) din proiect substituie textului „poate propune Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului, înaintarea către Guvern a solicitării de interzicere a utilizării și/sau a comercializării unui organism modificat genetic, ca produs în sine sau componentă a unui produs prin aplicarea” cu textul „propune Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului, inițierea procedurii clauzei de salvagardare”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

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

- | | |
|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none">- nerespectare a regimului cadourilor- evaziune fiscală- escrocherie● Legalizarea actelor de:- abuz de serviciu |
|--|---|

IV. Concluzia expertizei

Proiectul legii privind organismele modificate genetic a fost elaborat de către Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului, în scopul armonizării legislației naționale la prevederile legislației Uniunii Europene în domeniul OMG.

În cadrul procesului de elaborare au fost respectate prevederile legale cu privire la transparența în procesul decizional și proiectul corespunde normelor de tehnică legislativă. Totuși, normele din proiect necesită o redactare amplă în vederea reglementării mai multor aspecte omise, specificate la compartimentul III din prezentul raport de expertiză anticorupție, fără de care aplicarea în practică a acestora va întâmpina dificultăți, transformându-se în norme cu caracter formal.

Proiectul corespunde interesului public general, deoarece va contribui la instituirea unui cadru normativ conform în domeniul OMG, care să reglementeze activitățile de obținere, testare, utilizare, comercializare, circulație transfrontalieră a OMG, cu respectarea principiului precauției, asigurării protecției sănătății umane și a mediului, ținându-se cont de interesele social-economice ale populației și țării.

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

- utilizarea neuniformă a termenilor;
- formulare ambiguă care admite interpretări abuzive;
- concurența normelor de drept;
- 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.

03.12.2020

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Vadim Gheorghiu, Inspector principal



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



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

Nr. 06/2-6088 din 02.10. 2020

La nr. 15-06/3936 din 02.09.2020

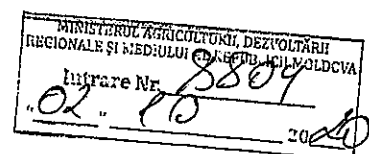
**Ministerul Agriculturii, Dezvoltării
Regionale și Mediului**

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind organismele modificate genetic.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 11 (unsprezece) file.

Director

Ruslan FLOCEA





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO20/6837 din 01.10.2020

la proiectul de lege privind organismele modificate genetic

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, 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. 6-12 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 10 iulie 2020.

Concomitent, proiectul supus expertizei anticorupție a fost plasat pentru consultare publică pe portalul guvernamental www.particip.gov.md, la 13 iulie 2020. 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 armonizarea legislației naționale la prevederile legislației Uniunii Europene în domeniul organismelor modificate genetic (*în continuare – OMG*), prin respectarea principiului precauției și celui etic, pentru asigurarea protecției sănătății umane și a mediului, îmbunătățirii bunăstării populației, ținându-se cont și de impactul acestora asupra intereselor social-economice ale populației și țării.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune implementarea măsurilor prevăzute în Secțiunea 7, Capitolul 4, Titlul V din Planul Național de acțiuni pentru implementarea Acordului de asociere Republica Moldova-Uniunea Europeană în perioada 2017-2019, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1472/2016.

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

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

Prevederile proiectului promovează interesele cetățenilor și ale statului, în ceea ce privește beneficierea de un cadru normativ corespunzător în domeniul OMG, care să reglementeze activitățile de obținere, testare, utilizare, comercializare, circulație transfrontalieră a OMG, cu respectarea principiului precauției, asigurării protecției sănătății umane și a mediului, ținându-se cont de interesele social-economice ale populației și țării.

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, descrierea gradului de

compatibilitate cu legislația Uniunii Europene, 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 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”.

În nota informativă autorul a menționat că „toate cheltuielile ce vor surveni în urma implementării proiectului dat, urmează a fi suportate în limita mijloacelor bugetare aprobate pentru aceste scopuri [...]”.

Totodată, menționăm că proiectul nu transpune norma de la art.25 alin.2) din Protocolul din 29.01.2000 de la Cartagena privind biosecuritatea la Convenția privind diversitatea biologică, care stabilește că: „în cazul mișcării transfrontiere ilegale partea afectată poate solicita părții de origine să dispună repatrierea sau distrugerea, după caz, pe cheltuială proprie, a organismelor modificate genetic în cauză”. Prin urmare, în cazul mișcării transfrontiere ilegale a OMG, statul va fi nevoit să suporte cheltuielile pentru repatrierea sau distrugerea respectivelor OMG.

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 18.01.2019.

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 cu privire la aprobarea Metodologiei de analiză a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative.

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 cît este posibil, noțiuni monosemantice, [...]"

Normele din proiect necesită o redactare amplă în vederea reglementării mai multor aspecte omise, specificate la compartimentul III din prezentul raport de expertiză anticorupție, fără de care aplicarea în practică a acestora va întâmpina dificultăți, transformându-se în norme cu caracter formal.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate mai multe norme contradictorii, atât între prevederile proiectului, cît și cu reglementările altor acte normative în vigoare. 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 atribuțiile: Guvernului, Agenției de Mediu, Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor (*în continuare – ANSA*), Inspectoratului pentru protecția mediului și Comisiei Naționale pentru Securitatea Biologică, în domeniul OMG.

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>La art.8 lit.a) din proiect <i>„Agenția de Mediu, în sensul prezentei legi, este autoritatea publică centrală cu atribuții privind autorizarea și monitorizarea activităților din domeniul organismelor modificate genetic cu responsabilități privind:</i> <i>a) eliberarea autorizațiilor conform prezentei legi și <u>elaborarea propunerilor de revizuire, suspendare sau anulare a acestora;</u>”</i></p>
<p>Obiecții: Din conținutul prevederii examinate rezultă că, deși este competentă să elibereze autorizații, Agenția de Mediu nu le poate revizui, suspenda sau anula de sine stătător, având dreptul doar să elaboreze propuneri în acest sens. Totodată, din proiect nu poate fi dedusă entitatea care nemijlocit decide revizuirea, suspendarea sau anularea deciziilor Agenției de Mediu privind eliberarea autorizațiilor pentru activități cu OMG.</p>

De fapt, reglementarea respectivă este un non-sens, deoarece revizuirea, suspendarea sau anularea deciziilor poate fi efectuată doar de către autoritatea care le-a adoptat. O confirmare în acest sens o constituie prevederea de la art.28 alin.(4) lit.b) din proiect, potrivit căreia: „*Agencia de Mediu asigură informarea publicului și publică pe pagina web oficială, în cel mult 10 de zile de la luarea unei decizii, următoarele informații: [...] deciziile și revizuirea deciziilor luate în aplicarea art.13, 15, 17, 19 și 20”.*

Prezența în proiect a unor norme contradictorii, pe de o parte, va crea neclarități atât pentru reprezentanții Agenției de Mediu, cât și pentru persoanele interesate, în ceea ce privește instituția responsabilă de revizuirea, suspendarea sau anularea deciziilor Agenției de Mediu. Pe de altă parte, conflictul dintre prevederi va crea premise pentru apariția manifestărilor de corupție din partea responsabililor din cadrul Agenției de Mediu, în ceea ce privește îndeplinirea corectă a atribuțiilor funcționale.

Recomandări:

Substituirea textului „elaborarea propunerilor de revizuire, suspendare sau anulare a” cu textul „revizuirea, suspendarea sau anularea”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare

- 2 -

La art.8 lit.b) din proiect

„Agencia de Mediu, în sensul prezentei legi, este autoritatea publică centrală cu atribuții privind autorizarea și monitorizarea activităților din domeniul organismelor modificate genetic cu responsabilități privind: [...] b) realizarea și gestionarea Registrului electronic privind notificările primite și respinse, autorizațiile emise conform Capitolelor III și IV și al autorizațiilor revizuite, suspendate/retrase și reînnoite;”

Obiecții:

Potrivit art.1 alin.(1) din Legea nr.71/2007 cu privire la registre, obiectul de reglementare al legii îl constituie:
*„a) modul de instituire, înregistrare, tinere, reorganizare și lichidare a registrelor;
b) raporturile juridice care apar în procesul instituirii, înregistrării, ținerii, reorganizării și lichidării registrelor;
c) tipul registrelor și forma de tinere a acestora;
d) sistemul registrelor de stat și principiile generale de interacțiune a registrelor de stat;
e) condițiile de tinere a registrelor de stat și a celor private, precum și cerințele față de acestea;
f) atribuțiile organelor de control al registrelor”.*

Suplimentar, alin.(2) al aceluiași articol stabilește expres că legea se extinde asupra tuturor tipurilor de registre, indiferent de forma de proprietate și modul de tinere a acestora. În acest context, menționez că este lipsit de claritate textul „realizarea și gestionarea Registrului electronic”, și anume nu-i clar ce se are în vedere și în ce constă procedura de realizare și gestionare a unui registru electronic.

Totodată, în contextul normei de la art.2 alin.(1) din Legea nr.71/2007, potrivit căreia „Regulile de tinere a registrelor de stat se stabilesc, conform prezentei legi, de Guvern sau de alte autorități publice abilitate prin lege”, din proiect nu poate fi dedusă entitatea responsabilă de adoptarea actului normativ care va reglementa modul de tinere a Registrului electronic privind notificările primite și respinse, autorizațiile emise conform Capitolelor III și IV și al autorizațiilor revizuite, suspendate/retrase și reînnoite.

Spre exemplu, art.30 alin.(8) din proiect stabilește că formatul și conținutul Registrului organismelor modificate genetic urmează să se aprobe de către Guvern.

Un alt moment important, legat de activitatea Agenției de Mediu în domeniul OMG, lipsa căruia presupune apariția riscurilor de corupție în activitatea angajaților Agenției, sunt lacunele în proiect în ceea ce privește procedurile de revizuire, suspendare, anulare și retragere a autorizațiilor eliberate. Proiectul nu prevede și nu face trimitere la alt/e act/e normativ/e, care ar prevedea modalitatea desfășurării procedurilor menționate. Astfel, sunt ambigui următoarele momente:

- când și în ce condiții Agenția de Mediu revizuieste, suspendă, anulează sau retrage autorizațiile eliberate;
- perioada de timp în cadrul căreia urmează să fie întreprinsă fiecare dintre aceste acțiuni;
- soluțiile adoptate;
- drepturile/obligațiile notificatorilor în fiecare caz în parte, inclusiv dreptul de a contesta deciziile Agenției, etc.

Lipsa reglementărilor clare va determina persoanele responsabile din cadrul Agenției de Mediu să acționeze în vederea interpretării și executării normelor proiectului, inclusiv crearea, de sine stătător, a procedurilor necesare pentru îndeplinirea atribuțiilor de serviciu.

De asemenea, consemnăm lipsa unei corelații între prevederile de la art.8 lit.a), b) și e) din proiect, privind dreptul Agenției de Mediu de a interveni asupra autorizațiilor emise, și anume:

- a) revizuirea, suspendarea sau anularea autorizațiilor;
- b) revizuirea, suspendarea, retragerea și reînnoirea autorizațiilor;
- e) reînnoirea, revizuirea, suspendarea sau anularea autorizațiilor.

Neconcordanța normelor proiectului privind intervențiile Agenției de Mediu asupra autorizațiilor emise, va crea neclarități pentru responsabilii din cadrul instituției respective, care le vor putea interpreta subiectiv și unilateral, în dependență de situație și interese.

În aceeași ordine de idei, menționăm că potrivit pct.9 sbp.7) lit.g) din Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Agenției de Mediu, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.549/2018, una dintre atribuțiile principale ale Agenției în domeniul biosecurității este eliberarea persoanelor fizice și juridice a autorizației pentru importul organismelor vii modificate genetic pentru utilizare în scopuri științifice și/sau diseminare în mediu, suspendarea, retragerea sau prelungirea valabilității acesteia.

Concomitent, norma de la art.54 alin.(1) lit.c) din Legea nr.100/2017 stabilește că la elaborarea textului proiectului de act normativ „terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative [...]”.

În acest context, remarcăm că potrivit art.18 alin.(7) din proiect: „În cazul în care notificarea se acceptă, Agenția de Mediu o înscrie în registru prevăzut la art.8 lit.b)”. Suplimentar, potrivit art.18 alin.(9) din proiect, dacă notificatorul, notificarea căruia nu a fost acceptată de către Agenția de Mediu, nu completează timp de 10 zile dosarul cu informațiile care lipsesc, procedura de autorizare se sistează, dar nu se respinge.

Luând în considerare prevederile analizate, rezultă că în denumirea registrului enunțat la art.8 lit.b) din proiect, autorul utilizează eronat textul „notificările primite și respinse”.

Recomandări:

Substituirea în art.8 lit.b) din proiect a textului „realizarea și gestionarea Registrului electronic privind notificările primite și respinse” cu textul „instituirea și ținerea în format electronic a Registrului privind notificările acceptate și sistate”.

Completarea art.8 din proiect cu o normă care să prevadă entitatea responsabilă de adoptarea regulilor de ținere a Registrului privind notificările primite și respinse, autorizațiile emise conform Capitolelor III și IV și al autorizațiilor revizuite, suspendate/retrase și reînnoite.

Uniformizarea prevederilor de la art.8 lit.a), b) și e) din proiect, pentru menționarea aceluiași intervenții ale Agenției de Mediu asupra

autorizațiilor emise.

Factori de risc:

- Utilizarea neuniformă a termenilor
- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

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
 - evaziune fiscală
 - escrocherie

- 3 -

La art.12 alin.(1) lit.b) din proiect

„(1) În baza prezentei legi, notificatorul care desfășoară activități de diseminare deliberată în mediu și/sau plasare pe piață, import, export, tranzit, depozitare, manipulare, transport ale unui organism modificat genetic sau ale unei combinații de organisme modificate genetic propriu-zis sau componentă/e a/ale unui produs, trebuie să ia măsuri pentru ca activitățile desfășurate să nu producă efecte adverse asupra sănătății umane și mediului și este obligat: [...] b) să permită prelevarea de probe din organismul modificat genetic ca produs în sine sau parte componentă a unui produs de către reprezentantul legal al Agenției de Mediu, Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor sau al unui laborator acreditat pentru efectuarea de analize;”

Obiecții:

Articolul 8 din proiect stabilește competențele administrative și de reglementare ale Agenției de Mediu. Respectivul articol nu stabilește competența Agenției de efectuare a analizelor OMG sau de prelevare a probelor din OMG în acest sens.

Mai mult ca atât, generalizând responsabilitățile Agenției de Mediu, specificate la art.8 din proiect, se constată mai mult un rol administrativ al acesteia în domeniul OMG, decât unul practic, spre deosebire de ANSA. Astfel, art.9 lit.e) din proiect stabilește expres dreptul ANSA de a preleva probe de control, în scopul confirmării sau infirmării prezenței OMG.

Suplimentar, menționăm că actualmente nici Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Agenției de Mediu, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.549/2018, nu prevede atribuția Agenției de prelevare a probelor și/sau efectuare a analizelor în domeniul biosecurității.

Stabilirea în proiect a prevederilor contradictorii va crea confuzii la aplicarea în practică a acestuia, atât pentru responsabilii din cadrul Agenției de Mediu, cât și pentru notificatori.

Totodată, există riscul unor abuzuri de serviciu din partea reprezentanților Agenției de Mediu în raport cu notificatorii, iar conflictul de norme va genera imposibilitatea tragerii la răspundere a persoanelor vinovate pentru abuzurile respective.

Recomandări:

Excluderea din prevederea examinată a textului „Agenției de Mediu”.

<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Concurența normelor de drept ● Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - corupere activă - corupere pasivă - trafic de influență - abuz de serviciu - conflict de interese și/sau favoritism - îmbogățire ilicită - influențare necorespunzătoare - nerespectare a regimului cadourilor - evaziune fiscală - escrocherie
--	--

- 4 -

La art.14 alin.(3) din proiect

„Publicul transmite obiecțiile și opiniile sale către Agenția de Mediu, pe durata consultării prevăzute la alin.(1), prin e-mail sau prin poștă și poate să consulte dosarul de notificare, cu excepția datelor confidențiale.”

Obiecții:

Norma examinată este ambiguă în ceea ce privește datele accesibile publicului din dosarul notificării.

În timp ce prevederea de la art.14 alin.(2) din proiect stabilește că Agenția de Mediu publică pe pagina web oficială rezumatul notificării și informația destinată publicului, alin.(3) al aceluiași articol prevede că publicul poate să consulte dosarul de notificare, cu excepția datelor confidențiale.

Prin urmare, în cazul în care autorul are în vedere că publicul poate să consulte informația din dosarul de notificare menționată la alin.(2), nu este clară necesitatea specificării suplimentare a faptului că publicul poate să consulte dosarul de notificare, cu excepția datelor confidențiale.

Însă, dacă se are în vedere că, pe lângă informația menționată la alin.(2), publicul poate să consulte și altă informație din dosarul de notificare, atunci suntem în prezența unui conflict intern de norme și, totodată nu este clară procedura prin care persoanele interesate vor avea acces la alte date din dosarul de notificare, care nu sunt obligatori a fi publicate pe pagina web a Agenției de Mediu.

Lipsa clarității în aspectele enunțate mai sus va duce la apariția situațiilor confuze pentru persoanele interesate de consultarea unui dosar de notificare, care invocând art.14 alin.(3) din proiect vor solicita acces și la alte date din dosar.

Recomandări:

Excluderea din proiect a textului „dosarul de notificare, cu excepția datelor confidențiale”.

<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - conflict de interese și/sau favoritism - influențare necorespunzătoare
---	---

La art.15 alin.(4) din proiect

„Autorizația se eliberează de către Agenția de Mediu în termen de 10 zile lucrătoare, începând cu ziua recepționării Avizului Comisiei Naționale pentru Securitate Biologică, după achitarea taxei pentru activități cu organisme modificate genetic.”

Obiecții:

Din norma analizată rezultă că Agenția de Mediu, în orice caz, eliberează autorizația privind introducerea deliberată în mediu a OMG, indiferent de opinia Comisiei Naționale pentru Securitate Biologică.

Cu alte cuvinte, chiar dacă Comisia, în rezultatul evaluării riscurilor asupra sănătății umane și a mediului, va considera inadmisibilă introducerea deliberată în mediu a unui OMG și va propune, în aviz, Agenției de Mediu să nu elibereze autorizația, ultima oricum va elibera autorizația, cu condiția achitării taxei pentru activități cu OMG de către notificator.

Deși la art.8 lit.b) din proiect este menționat că Agenția de Mediu instituie și ține în format electronic Registrul privind notificările primite și respinse, autorizațiile emise conform Capitoalelor III și IV și al autorizațiilor revizuite, suspendate/retrase și reînnoite, proiectul este lacunar în ceea ce privește procedura de respingere a notificărilor, și anume: care notificări urmează a fi respinse, în ce condiții, care sunt urmările (drepturile și obligațiile notificatorului), etc.

Lipsa clarității acestor aspecte riscă să transforme activitatea Agenției de Mediu, în domeniul biosecurității, în una cu conotație pur comercială, eliberarea autorizațiilor privind introducerea deliberată în mediu a OMG fiind pusă pe bandă rulantă.

În rezultat, există un pericol real de pentru subminarea securității sănătății umane și a mediului pe teritoriul Republicii Moldova.

Recomandări:

Completarea prevederii examinate după textul „Comisiei Naționale pentru Securitate Biologică,” cu textul „care conține recomandarea eliberării autorizației și doar”.

Suplimentar, este necesară completarea proiectului cu prevederi care să stabilească expres procedura respingerii notificărilor, cu menționarea: motivelor respingerii, condițiilor care determină survenirea respingerii notificării, consecințelor respingerii notificării pentru notificator (drepturile și obligațiile acestora), alte aspecte relevante în acest sens.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Promovarea intereselor contrar interesului public

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
 - evaziune fiscală
 - escrocherie

La art.17 alin.(1) din proiect

„Suspendarea sau anularea autorizației privind diseminarea deliberată în mediu emisă în situația când condițiile impuse prin autorizație nu sunt îndeplinite se efectuează în condițiile art.17 din Legea 235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător.”

Obiecții:

Prevederea are un caracter general și ambiguu. În primul rând, nu este clar când are loc suspendarea autorizației și când are loc anularea acesteia.

În al doilea rând, specificarea expresă a faptului că suspendarea sau anularea autorizației privind diseminarea deliberată în mediu se efectuează în condițiile art.17 din Legea nr.235/2006, în cazul în care condițiile impuse prin autorizație nu sunt îndeplinite, atestă că pot fi și alte motive de suspendare sau anularea a autorizației. Însă, în cel de-al doilea caz nu este clară procedura suspendării sau anulării autorizației.

În al treilea rând, norma face trimitere la art.17 din Legea nr.235/2006, care conține prevederi de ordin general și care urmează să fie aplicate ținând cont de particularitățile legilor speciale, din care nu poate fi dedusă expres procedura de suspendare sau anulare a autorizației în cazul OMG. Potrivit art.17 alin.(2) din Legea nr.235/2006: „Activitatea de întreprinzător poate fi suspendată prin hotărâre judecătorească adoptată

în temeiul legii. Hotărârea instanței de judecată privind suspendarea activității întreprinzătorului se adoptă la cererea autorităților administrației publice și/sau altor instituții abilitate prin lege cu funcții de reglementare și de control”.

Astfel, legiuitorul stabilește clar faptul că dreptul instanței de judecată de a suspenda activitatea de întreprinzător (în cazul de față – autorizația de introducere deliberată în mediu a OMG), trebuie să fie întemeiat în baza unei legi. Totodată, norma legală dispune că hotărârea instanței de judecată privind suspendarea autorizației se adoptă la cererea autorităților administrației publice și/sau altor instituții abilitate prin lege cu funcții de reglementare și de control.

Prin urmare, în cazul în care s-a decis să se meargă pe această variantă, autorul trebuia să stabilească expres în art.17 din proiect entitatea care are dreptul să solicite instanței de judecată luarea deciziei de suspendare a autorizației: Agenția de Mediu, Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor sau Inspectoratul pentru protecția mediului.

La rândul său, alin.(3) al art.17 din Legea nr.235/2006 prevede că: „În cazurile prevăzute expres de lege, activitatea de întreprinzător poate fi suspendată, cu adresarea ulterioară în instanța de judecată a autorității care a dispus suspendarea. Adresarea în judecată trebuie să se facă în decursul a 3 zile lucrătoare. În caz de nerespectare a acestui termen, suspendarea se anulează. Decizia autorității privind suspendarea (limitarea) activității de întreprinzător se aplică până la adoptarea de către instanța de judecată a unei hotărâri definitive. Decizia autorității privind suspendarea (limitarea) activității de întreprinzător încetează dacă, prin hotărâre a instanței de judecată, aceasta a fost anulată”.

Așadar, alin.(3) prevede altă procedură, care raportată la normele proiectului, constă în suspendarea autorizației de către Agenția de Mediu, Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor sau Inspectoratul pentru protecția mediului, cu adresarea ulterioară în instanța de judecată privind solicitarea adoptării hotărârii de suspendare (confirmarea suspendării) a autorizației.

Potrivit alin.(4¹) al art.17 din Legea nr.235/2006: „În cazul în care suspendarea licenței/autorizației nu s-a soldat cu o hotărâre a instanței de judecată, iar autoritatea administrației publice și/sau o altă instituție abilitată prin lege cu funcții de reglementare și de control este obligată, prin lege, să se adreseze instanței cu acțiune de retragere a licenței/autorizației, acțiunile se comasează într-o singură procedură judecătorească

conform normelor și condițiilor stabilite de Codul de procedură civilă”.

Astfel, alin.(4) reglementează un nou aspect, și anume comasarea într-o singură procedură judecătorească a acțiunii de suspendare și a celei de retragere a autorizației, adresată instanței de judecată din partea autorității administrației publice (Agenția de Mediu) și/sau o altă instituție abilitată (Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor sau Inspectoratul pentru protecția mediului). Însă și în acest caz obligația respectivă trebuie să fie prevăzută expres în lege, în cazul de față – în proiectul examinat.

În concluzie, menționăm că în formula actuală a prevederilor proiectului, procedura de suspendare/anulare a autorizației privind diseminarea deliberată în mediu a OMG este una pur formală, care la aplicarea în practică nu va putea fi utilizată de către Agenția de Mediu ca instrument pentru încetarea activităților notificatorilor, desfășurate cu încălcarea prevederilor legale.

Recomandări:

Completarea proiectului cu norme clare, care să reglementeze procedura de suspendare și anulare a autorizației; modalitatea efectuării acestora; instituția responsabilă; efectele care survin în rezultatul acestora, etc.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- 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
 - evaziune fiscală
 - escrocherie

- 7 -

La art.18 alin.(7) și (10) din proiect

„(7) În cazul în care notificarea se acceptă, Agenția de Mediu o înscrie în registrul prevăzut la art.8 lit.b).

(10) Procedura de autorizare începe la data la care Agenția de Mediu anunță notificatorul despre acceptarea dosarului și îi comunică numărul de înregistrare a notificării.”

Obiecții:

Spre deosebire de procedura standard de notificare și autorizare, prevăzută la art.13 din proiect, în cazul art. 18 perioada de timp pe care o are la dispoziție Agenția de Mediu pentru acceptarea notificării nu este delimitată.

Prin urmare, ambiguitatea normei, va oferi responsabililor din cadrul Agenției de Mediu posibilitatea interpretării abuzive și tergiversării nejustificate a perioadei de examinare a dosarului de notificare, în cazul plasării pe piață a OMG ca produse în sine sau componente ale altor produse. Cu alte cuvinte, apare discreția excesivă a reprezentanților Agenției de a aprecia și stabili, în fiecare caz separat, termenele care le sunt convenabile pentru propriile acțiuni.

Recomandări:

Completarea alin.(7), înainte de textul „În cazul în care notificarea se acceptă [...]” cu textul „În termen de 5 zile lucrătoare de la data înregistrării notificării, Agenția de Mediu decide asupra acceptării sau neacceptării

acesteia”.

Factori de risc:

- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

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
 - evaziune fiscală
 - escrocherie

- 8 -

La art.19 alin.(1) și (3) din proiect

„(1) În termen de 30 de zile, calculat de la data începerii procedurii stabilite Comisia emite un aviz conform liniilor directoare pentru rapoartele de evaluare expuse în Anexa nr.7.

(3) Comisia înștiințează Agenția de Mediu dacă au nevoie de informații suplimentare de la notificator pentru evaluarea securității biologice, motivându-și solicitarea.”

Obiectii:

Luând în considerare conținutul anexei nr.6 „*Linii directoare pentru rapoartele de evaluare*”, este lipsit de claritate de ce prevederea analizată stabilește că Comisia Națională pentru Securitate Biologică, în rezultatul evaluării riscurilor pentru sănătatea umană și pentru mediu a OMG, emite un aviz și nu un raport de evaluare.

Prezența în proiect a prevederilor contradictorii, va oferi persoanelor responsabile de aplicarea lor în practică posibilitatea interpretării discreționare, aplicării normelor după bunul plac și luării deciziilor diferite pentru situații identice. Situația este similară și în cazul normei de la art.13 alin.(6) din proiect.

Totodată, alin.(3) al articolului examinat stabilește o procedură birocratică, care va avea drept efect tergiversare autorizării plasării pe piață a OMG. Astfel, dacă în situația prevăzută în art.13 alin.(7) din proiect, în caz de necesitate, Comisia poate solicita informații suplimentare de la notificator pentru evaluarea riscurilor, cu înștiințarea Agenției de Mediu despre solicitare, atunci în cazul art.19 alin.(3) din proiect Comisia înștiințează doar Agenția de Mediu despre faptul că are nevoie de informații suplimentare de la notificator pentru evaluarea securității biologice. Aceasta presupune că Agenția de Mediu, la rândul său, va solicita informația suplimentară de la notificator, pe care urmează să o transmită, după obținere, Comisiei Naționale pentru Securitate Biologică.

Suplimentar, art.19 este lacunar în ceea ce privește situația în care Comisia Națională pentru Securitate Biologică emite un raport de evaluare, în care concluzionează că OMG nu trebuie introdus pe piață, pe care-l putem numi convențional „*raport de evaluare negativ*”. Astfel, nu sunt clare urmările unui raport de evaluare negativ asupra deciziei Agenției de Mediu de eliberare a autorizației.

Totodată, dacă în cazul art.13 alin.(9), care stabilește că: „*În baza „avizului” Comisiei, considerentelor social-economice și sintezei consultărilor publice, Agenția de Mediu decide în vederea acceptului sau refuzului eliberării autorizației pentru activitățile cu organisme modificate genetic*”, atunci în cazul art.19 din proiect o prevedere similară lipsește.

Recomandări:

Substituirea textelor „emite un aviz” și „Anexa nr.7”, cu textele „emite un raport de evaluare” și, respectiv, „anexa nr.6”.

Substituirea în proiect: art.11 alin.(1) lit.b); art.13 alin.(6) și (9); art.15 alin.(4); art.18 alin.(4); în titlul și în cuprinsul art.19; art.20 alin.(1); art.28 alin.(4) lit.a), a textului „aviz” cu textul „raport de evaluare”, la forma gramaticală corespunzătoare.

Expunerea alin.(3) în redacție nouă, după cum urmează: „

Dacă are nevoie de informații suplimentare pentru evaluarea securității biologice, Comisia le solicită de la notificator, motivându-și solicitarea și înștiințează Agenția de Mediu despre aceasta”.

Completarea art.19 cu o prevedere care să stabilească acțiunile Agenției de Mediu în cazul primirii raportului de evaluare negativ

din partea

Comisiei Naționale pentru Securitate Biologică

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale

- 9 -

La art.22-24 din proiect**Obiecții:**

În contextul art.54 alin.(1) lit.c) din Legea nr.11/2017, potrivit căreia la elaborarea textului proiectului de act normativ „terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative [...]”, menționăm utilizarea în proiect a termenilor diferiți pentru același fenomen, și anume:

1): a) „raportul privind rezultatele monitorizării activităților cu organisme modificate genetic” – art.22 alin. (1) din proiect;

b) „raport de monitorizare” – art.23 alin.(2) din proiect (se mai utilizează în: anexa nr.2 secțiunea II pct.3) lit. a) din proiect);

c) „raport privind rezultatele monitorizării” – art.23 alin.(3) din proiect (se mai utilizează în: art.21 alin.(2) lit. d) din proiect);

2): a) „evaluarea riscului ecologic” – titlul art.24, art.24 alin.(2) și (3) din proiect (se mai utilizează în: art.4; art.5 alin.(9); art.12 alin.(2); art.13 alin.(3) lit.f); art.18 alin.(4) lit.i); art.26 alin.(1); denumirea anexei nr.2 din proiect);

b) „evaluarea riscului de mediu” – art.24 alin.(1) din proiect;

c) „evaluarea riscului asupra mediului și sănătății umane” – art.24 alin.(4) din proiect.

La aplicarea normelor proiectului, terminologia utilizată neuniform poate provoca practici vicioase de interpretare a sensului normei, și anume: tratarea ca fenomene diferite a aceluiași fenomen (din cauza confuziei provocate de numirea lui în moduri diferite) sau tratarea ca același fenomen a fenomenelor distincte (din cauza confundării a două noțiuni pentru care proiectul utilizează aceeași denumire). În rezultat, pot apărea abuzuri din partea persoanelor responsabile din cadrul entităților care-și desfășoară activitatea în domeniul OMG.

Recomandări:

Redactarea proiectului în contextul uniformizării termenilor utilizați.

Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> ● Utilizarea neuniformă a termenilor 	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none"> ● Generale
--	--

- 10 -

La art.26 alin.(1) din proiect
„În cazul în care Agenția de Mediu a intrat în posesia unor informații noi sau suplimentare, care au devenit disponibile după emiterea autorizației și care afectează evaluarea riscului ecologic ori reevaluează informațiile existente pe baza unor date științifice noi sau suplimentare și are motive întemeiate de a considera că un organism modificat genetic ca produs în sine sau component al altor produse, care a făcut obiectul unei notificări valide și al unei autorizații, prezintă risc pentru sănătatea umană sau pentru mediu, după consultarea Comisiei, aceasta poate limita termenul de valabilitate a autorizației, restricționa ori interzice temporar utilizarea acestuia pe teritoriul național.”

Obiecții:
 Deși norma prevede dreptul Agenției de Mediu de a limita termenul de valabilitate al autorizației, restricționa ori interzice temporar utilizarea unui OMG pe teritoriul național, în cazul în care deține informații că acesta prezintă risc pentru sănătatea umană sau pentru mediu, în proiect a fost omisă reglementarea procedurilor administrative corespunzătoare.

Așadar, nu este clar când, în ce condiții Agenția de Mediu adoptă fiecare dintre cele trei decizii ale sale:

-) limitarea termenului de valabilitate al autorizației;
-) restricționarea temporară de utilizare a unui OMG pe teritoriul Republicii Moldova;
-) interzicere utilizării unui OMG pe teritoriul Republicii Moldova.

Lipsa în proiect a prevederilor în acest sens lasă loc pentru interpretări discreționare din partea responsabililor din cadrul Agenției de Mediu, care vor fi liberi să adopte decizii spontane, dictate de împrejurări și interese personale sau de grup, inclusiv luarea deciziilor diferite pentru situații identice.

Recomandări:
Completarea proiectului cu norme care să prevadă expres procedurile de limitare a termenului de valabilitate al autorizației, restricționarea temporară ori interzicerea utilizării unui OMG pe teritoriul Republicii Moldova, desfășurate de către Agenția de Mediu sau actul normativ care reglementează aceste proceduri.

Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> ● Lacună de drept ● Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative 	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none"> ● Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - corupere activă - corupere pasivă - trafic de influență - abuz de serviciu - conflict de interese și/sau favoritism - îmbogățire ilicită - influențare necorespunzătoare - nerespectare a regimului cadourilor - evaziune fiscală - escrocherie
---	---

La art.26 alin.(2) din proiect

„Agenția de Mediu, în situația unor riscuri majore, ia măsuri de urgență, privind suspendarea introducerii sau încetarea ei și informează publicul, cu acordul Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului.”

Obiecții:

Norma analizată conține mai multe ambiguități, care vor permite responsabililor din cadrul Agenției de Mediu aplicarea acesteia într-o manieră discreționară și abuzivă.

Mai întâi de toate, nu este clar care sunt situațiile de riscuri majore, sunt sau nu acestea enumerate sau descrise într-un act normativ, ori aprecierea lor este lăsată la latitudinea persoanelor responsabile din cadrul Agenției de Mediu.

De asemenea, din prevedere este dificil de înțeles introducerea cui și unde se suspendă, precum și ce anume poate fi încetat: valabilitatea unei autorizații sau valabilitatea suspendării de a introduce undeva ceva anume.

Conținutul echivoc al prevederii lăsa la latitudinea persoanelor competente posibilitatea interpretării și aplicării ei în practică într-o manieră subiectivă și unilaterală, ceea ce va determina apariția manifestărilor de corupție din partea acestora.

Recomandări:

Redactarea normei și, în caz de necesitate, completarea proiectului cu prevederi suplimentare, pentru excluderea neclarităților enunțate mai sus și a posibilității apariției faptelor coruptibile din partea persoanelor responsabile.

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
 - evaziune fiscală
 - escrocherie

La art.28 alin.(2) din proiect

„În termenul stabilit la alin.(1), Agenția de Mediu publică pe pagina web oficială rezumatul notificării și informația destinată publicului.”

Obiecții:

În formula actuală, alineatul examinat riscă să limiteze în timp dreptul publicului de a se expune asupra actelor din dosarul notificării.

Referindu-se la obligația Agenției de Mediu de a publica pe pagina web oficială rezumatul notificării și informația destinată publicului, prevederea face trimitere eronată la alin.(1).

La rândul său, alin.(1) de la art.28 din proiect nu prevede careva termen, acesta stabilind doar data la care demarează procedura de consultare și informare a publicului cu privire la luarea deciziei, și anume – din data înaintării notificării către Comisia Națională pentru Securitate Biologică.

Luând în considerare că, potrivit alin.(3) de la art.28 din proiect, perioada de transmitere, din partea publicului, a observațiilor în adresa Agenției de Mediu este de 30 zile, precum și faptul că termenul de prezentare a raportului de evaluare, întocmit de către Comisia Națională pentru Securitate Biologică, de asemenea este de 30 zile, rezultă că consultarea publicului și a Comisiei se face în paralel, adică concomitent.

Prin urmare, la aplicarea alin.(2) de la art.28, textul „*în termenul stabilit*” ar putea fi interpretat ca fiind acea perioadă de 30 zile, acordată Comisiei pentru evaluarea riscului ecologic, în care urmează să fie publicat pe pagina web a Agenției rezumatul notificării și informația destinată publicului, și care nu neapărat trebuie să coincidă cu data transmiterii materialelor către Comisie.

În altă ordine de idei, ambiguitatea prevederii poate avea drept urmare publicarea pe pagina web a Agenției a rezumatului notificării și a informației destinată publicului, spre exemplu, peste două săptămâni după înaintarea notificării către Comisia Națională pentru Securitate Biologică. Acest fapt, din start, presupune că publicul va avea la dispoziție doar 14 de zile pentru transmiterea observațiilor sale în adresa Agenției de Mediu și nu 30 de zile cum prevede alin.(3).

Recomandări:

Substituirea textului „În termenul stabilit” cu textul „La data stabilită”

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare

La art.29 alin.(2) din proiect

„Agenția de Mediu poate solicita Ministerului Agriculturii, Dezvoltării regionale și Mediului, după consultarea Comisiei pentru Securitate Biologică, restricționarea provizorie sau interzicerea utilizării și/sau a comercializării unui organism modificat genetic, ca produs în sine sau componentă a unui produs prin aplicarea procedurii privind clauza de salvagardare, prevăzută la art.28.”

Obiecții:

Prevederea contravine normei de la art.26 alin.(2) din proiect. Astfel, aceasta stabilește că Agenția de Mediu solicită Ministerului Agriculturii, Dezvoltării regionale și Mediului restricționarea provizorie sau interzicerea utilizării și/sau a comercializării unui OMG, iar art.26 alin.(2) dispune că Agenția de Mediu ia măsuri de urgență, privind suspendarea introducerii sau încetarea ei, cu acordul Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului. Adică, în cazul art.26 alin.(2) Agenția, de sine stătător, va lua măsurile necesare, iar ministerul va da doar acordul său în acest sens.

Prevederile contradictorii enunțate mai sus vor crea confuzii la aplicarea în practică a proiectului, având ca efect lipsa clarității, în ceea ce privește entitatea responsabilă de întreprinderea măsurilor prompte, în cazul necesității suspendării sau încetare a introducerii, utilizării sau comercializării OMG pe teritoriul Republicii Moldova.

Pe de altă parte, poate interveni situația pasării, între instituții, a responsabilității de restricționare provizorie, interzicerea utilizării și/sau a comercializării unui OMG, atunci când va fi necesară luarea unei decizii în acest sens.

Recomandări:

Redactarea prevederilor de la art.26 alin.(2) și art.29 alin.(2) din proiect în contextul excluderii neconcordanței dintre ele.

Substituirea textului „art.28” cu textul „art.26”.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept
- 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
 - evaziune fiscală
 - escrocherie

La art.30 alin.(1) și (8) din proiect

„(1) Modul de instituire, înregistrare, ținere a Registrul organismelor modificate genetic este alcătuit din înregistrări ale permiselor, emisii deliberate de organisme modificate genetic în mediu și plasări ale produselor de pe piață.

(8) Formatul și conținutul registrului se aprobă de Guvern.”

Obiecții:

Norma este confuză, deoarece stabilește eronat acțiunile de instituire, înregistrare și ținere a Registrului organismelor modificate genetic, fapt care va crea neclarități atât pentru persoanele interesate, cât și pentru responsabilii de aplicarea acesteia în practică.

Cu referire la procedura de instituire, art.16 alin.(1) din Legea nr.71/2007 cu privire la registre prevede că: *„Registrele de stat de bază și cele departamentale se instituie de Guvern sau de o altă autoritate publică abilitată prin lege, cu adoptarea deciziei de instituire a registrului”*.

În ceea ce privește înregistrarea, Legea nr.71/2007 la art.20 reglementează modul de înregistrare a obiectelor registrului, Astfel, potrivit alin.(1) din articolul prenotat: *„Înregistrarea obiectelor registrului prevede înregistrarea inițială a obiectului, operarea modificărilor în date și radierea obiectului din registru. Condițiile în care se efectuează fiecare din acțiunile enunțate sunt determinate de regulile ținerii registrului pentru fiecare obiect al registrului respectiv”*.

La rândul său, alin.(2) al aceluiași articol stabilește că: *„Înregistrarea inițială a obiectului în registru se face după adoptarea deciziei registratorului privind includerea obiectului în registru [...]”*.

Referindu-se la procedura de ținere a registrelor, Legea nr.71/2007 stabilește următoarele:

-) art.19 alin.(1): *„Ținerea registrelor se efectuează în strictă conformitate cu regulile de ținere a registrelor, stipulate în regulamentul cu privire la modul de ținere a registrului respectiv”*;
-) art.25 alin.(1): *„Registrele de stat se țin în formă electronică și/sau manuală”*.

De asemenea, menționăm că nu este clar ce a avut în vedere autorul prin textul *„înregistrări ale permiselor”*, în timp ce proiectul se referă la procedura de notificare și autorizarea a OMG.

Referitor la art.30 alin.(8), în contextul celor specificate supra, considerăm că norma este incompletă și urmează a fi redactată.

Recomandări:

Expunerea alin.(1) în următoarea redacție: „Registrul organismelor modificate genetic are ca obiecte: înregistrarea autorizațiilor, emisiile deliberate de organisme modificate genetic în mediu și plasări pe piață ale produselor care conțin organisme modificate genetic”.

Expunerea alin.(8) în următoarea redacție: „Modul de instituire, înregistrare, ținere, reorganizare, lichidare și conținutul Registrului organismelor modificate genetic, se aprobă de Guvern”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

La art.31 alin.(4) din proiect

„Dacă din anumite motive, notificatorul î-și retrage notificarea, Agenția de Mediu, Comisia și alte autorități implicate respectă confidențialitatea informațiilor primite.”

Obiecții:

Deși norma nu conține riscuri de corupție, pentru o mai bună claritate, considerăm oportună completarea acesteia în sensul specificării procedurii în care sunt implicate autoritățile, care urmează să respecte confidențialitatea informațiilor primite spre examinare în cadrul notificării și/sau autorizării.

Recomandări:

Completarea prevederii, după textul „autorităților implicate”, cu textul „în procedura de notificare și autorizare”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale

Ca obiecție generală**Obiecții:**

Deși mai multe articole din proiect stabilesc obligații și îndatoriri pentru subiecții vizați (art.5, art.12, art.15 alin.(2), art.25 alin.(2), art.27 alin.(2), art.30 alin.(7), art.32 alin.(1), art.33), totuși proiectul este lacunar în ceea ce privește tipul răspunderii care survine pentru încălcarea prevederilor sale.

La acest capitol specificăm art.25 alin.1) din Protocol din 29.01.2000 de la Cartagena privind biosecuritatea la Convenția privind diversitatea biologică, potrivit căruia: „Fiecare parte trebuie să adopte măsuri interne adecvate ce au ca scop prevenirea și, dacă este cazul, penalizarea mișcării transfrontiere a organismelor modificate genetic, desfășurată în contradicție cu măsurile interne pentru implementarea acestui protocol. Aceste mișcări vor fi considerate mișcări transfrontiere ilegale.”

De asemenea, Directiva 2001/18/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 martie 2001 privind diseminarea deliberată în mediu a organismelor modificate genetic și de abrogare a Directivei 90/220/CEE a Consiliului, la art.33 stabilește că: „Statele membre stabilesc sancțiunile aplicabile în cazul încălcărilor dispozițiilor de drept intern adoptate în conformitate cu prezenta directivă. Respectivele sancțiuni sunt eficiente, proporționale și descurajante”.

Astfel, menționăm că la elaborarea proiectului autorii au omis respectarea principiilor statuate în Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative. În acest context, art.3 lit.d) din Legea nr.100/2017, printre principiile care urmează a fi respectate la elaborarea unui act normativ, enumeră principiile stabilității și predictibilității normelor juridice.

Predictibilitatea normelor și stabilitatea raporturilor juridice sunt componente ale legalității actelor normative. Calitatea normelor juridice depinde și de faptul că ele trebuie să genereze o oarecare stabilitate, autoritățile statutului neputând fi inconsecvente față de o anumită realitate socială. Instabilitatea procesului legislativ subminează securitatea raporturilor juridice și pun în pericol cunoașterea și executarea prevederilor legale de către cetățeni.

În Hotărârea nr.26 din 27 septembrie 2016, Curtea Constituțională a subliniat că „pentru a oferi destinatarilor legii securitate juridică, orice lege trebuie să îndeplinească anumite condiții de calitate.

Exigența calității legii este conturată prin prisma principiului securității juridice în componența condițiilor de previzibilitate și claritate a legii”.

În acest sens, Curtea a menționat că: „dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle sale, consacrat în articolul 23 alin.(2) din Constituție, implică adoptarea de către legiuitor a unor legi accesibile, previzibile și clare”.

În Hotărârea nr.26 din 23 noiembrie 2010, Curtea Constituțională a reținut că: „Pentru a corespunde celor trei criterii de calitate – accesibilitate, previzibilitate și claritate – norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite. În caz contrar, cu toate că legea conține o normă de drept care aparent descrie conduita persoanei în situația dată, persoana poate pretinde că nu-si cunoaște drepturile și obligațiile. Într-o astfel de interpretare, norma ce nu corespunde criteriilor clarității este contrară art.23 din Constituție.”.

De asemenea, în Hotărârea nr.26 din 27 septembrie 2016, Curtea a menționat că: „la elaborarea unui act normativ legiuitorul trebuie să respecte normele de tehnică legislativă pentru ca acesta să corespundă exigențelor de calitate. Astfel, pentru a exclude orice echivoc, textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure. Prin urmare, destinatarii trebuie să fie în măsură să prevadă consecințele ce pot decurge dintr-un act determinat doar în baza prevederilor care îl specifică, adică prin aplicarea simplă a regulilor de interpretare lingvistică sau prin aplicarea actelor subordonate acestui act”.

De asemenea, Curtea a specificat că: „textul legislativ trebuie să corespundă principiului unității materiei legislative sau corelației între textele regulatorii, pentru ca persoanele să-si poată adapta comportamentul la reglementările existente, ce exclud interpretările contradictorii sau concurența între normele de drept aplicabile. Astfel, legea trebuie să reglementeze în mod unitar, să asigure o legătură logico-juridică între dispozițiile pe care le conține, iar în cazul unor instituții juridice cu o structură complexă să prevadă elementele ce disting particularitățile lor.”.

Suplimentar, Curtea a reținut că: „previzibilitatea și claritatea constituie elemente sine qua non ale constituționalității unei norme, care în activitatea de legiferare acestea nicidecum nu pot fi omise”.

Importanța principiului securității juridice sau al stabilității raporturilor juridice este majoră într-un stat de drept întrucât, atât autoritățile publice, cât și instanțele judecătorești sunt obligate să-l aibă în vedere, primele în emiterea/adoptarea actelor normative, celelalte în soluționarea litigiilor având ca obiect verificarea legalității actelor normative.

Organele statului urmează să se conducă de acest principiu, care trebuie să fie expresia clarității și preciziei dreptului, pentru ca la elaborarea și aplicarea actelor normative, conținutul acestora să fie accesibil atât specialiștilor și, în special, cetățenilor de rând.

Prin urmare, respectarea principiului predictibilității (previzibilității) normelor juridice conferă coerență sistemului normativ, fiind de natură să asigure o lină și amiabilă relaționare între autorități și cetățeni, pentru ca aceștia din urmă să nu fie surprinși de acte normative inopinate, care să le prejudicieze interesele.

În concluzie, lipsa răspunderii clare a subiecților proiectului pentru încălcarea prevederilor acestuia (spre exemplu: disciplinară, contravențională, penală), poate determina invocarea, de către aceștia, a necunoașterii despre existența răspunderii, precum și interpretarea favorabilă a prevederilor normative, de către responsabilii de aplicare a sancțiunii, soldată cu aplicarea sancțiunilor necorespunzătoare.

Suplimentar, consemnăm lipsa în proiect a prevederilor care să transpună norma de la art.25 alin.2) din Protocolul din 29.01.2000 de la Cartagena privind biosecuritatea la Convenția privind diversitatea biologică, care stabilește că: „În cazul mișcării transfrontiere ilegale partea afectată poate solicita părții de origine să

dispună repatrierea sau distrugerea, după caz, pe cheltuială proprie, a organismelor modificate genetic în cauză”.

Astfel, considerăm că lipsa în proiect a unor dispoziții legale în acest sens va prejudicia interesele Republicii Moldova, în cazul mișcării transfrontiere ilegale a OMG, situație în care statul va avea rolul de parte afectată și va fi nevoit să suporte cheltuielile pentru repatrierea sau distrugerea respectivelor OMG.

Recomandări:

Completarea proiectului cu prevederi suplimentare, care să:

- prevadă tipul răspunderii, care survine pentru încălcarea prevederilor;
- transpună norma de la art.25 alin.2) din Protocolul din 29.01.2000 de la Cartagena privind biosecuritatea la Convenția privind diversitatea biologică.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept
- Lipsa responsabilității clare pentru încălcări

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
 - evaziune fiscală
 - escrocherie

IV. Concluzia expertizei

Proiectul legii privind organismele modificate genetic a fost elaborat de către Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului, în scopul armonizării legislației naționale la prevederile legislației Uniunii Europene în domeniul OMG.

În cadrul procesului de elaborare au fost respectate prevederile legale cu privire la transparența în procesul decizional și proiectul corespunde normelor de tehnică legislativă. Totuși, normele din proiect necesită o redactare amplă în vederea reglementării mai multor aspecte omise, specificate la compartimentul III din prezentul raport de expertiză anticorupție, fără de care aplicarea în practică a acestora va întâmpina dificultăți, transformându-se în norme cu caracter formal.

Proiectul corespunde interesului public general, deoarece va contribui la instituirea unui cadru normativ conform în domeniul OMG, care să reglementeze activitățile de obținere, testare, utilizare, comercializare, circulație transfrontalieră a OMG, cu respectarea principiului precauției, asigurării protecției sănătății umane și a mediului, ținându-se cont de interesele social-economice ale populației și țării.

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

- utilizarea neuniformă a termenilor;
- formulare ambiguă care admite interpretări abuzive;

- concurența normelor de drept;
- lacună în drept;
- promovarea intereselor contrar interesului public;
- atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității;
- atribuții care admit derogări și interpretări abuzive;
- lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative;
- lipsa unor termene concrete;
- lipsa responsabilității clare pentru încălcări.

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.

01.10.2020



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Vadim Gheorghiu, Inspector principal