



**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. 06/2-4249 din 25.07 2018
La nr. 01/01-3161 din 28 iunie 2018

**Ministerul Agriculturii, Dezvoltării
Regionale și Mediului**

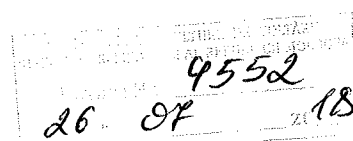
Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul legii privind siguranța produselor alimentare.

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

Director adjunct

L. Chireoglo

Lidia CHIREOGLO





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO18/5243 din 23.07.2018

la proiectul de lege privind siguranța produselor alimentare

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

Categoria actului legislativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art.6-12 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 Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului, precum și pe portalul www.particip.gov.md la data de 04 aprilie 2018, fiind asigurat termenul de 10 zile lucrătoare pentru recepționarea propunerilor și/sau obiecțiilor asupra acestuia.

Cu toate acestea, autorul proiectului nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie, condiție prevăzută de art.9 al Legii nr.239/2008 „(1) *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 [...]*".

Prin urmare, având în vedere că proiectul a fost plasat pe paginile web indicate supra, precum și apreciind termenele pentru consultări publice, transparența în procesul decizional a fost, în mare parte, asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, proiectul are drept scop *"asigurarea unui nivel ridicat de protecție a sănătății umane și a intereselor consumatorilor în ceea ce privește siguranța produselor alimentare"*.

Autorul a mai precizat că *"Proiectul de Lege stabilește principii și responsabilități, măsuri și proceduri organizatorice eficiente care să stea la baza luării deciziilor în problemele ce țin de siguranță a produselor alimentare și a hranei pentru animale, asigurând în același timp bună funcționare a pieței interne. [...]*

Proiectul de Lege privind siguranța produselor alimentare urmărește mai multe obiective generale privind:

- *Asigurarea unui nivel ridicat de protecție a vieții și sănătății umane;*
- *Protecția intereselor consumatorilor;*
- *Aplicarea practicilor corecte în comerțul alimentar;*
- *Asigurarea sănătății și bunăstării animalelor;*
- *Asigurarea sănătății plantelor și mediului înconjurător;*
- *Aplicarea analizei riscurilor la etapele de producere, procesare și distribuire. [...]*

De asemenea obiectivele urmărite de prezentul proiect constau în crearea unui cadru legislativ univoc și coerent privind siguranța produselor alimentare, asigurarea unui înalt nivel de protecție a consumatorului și responsabilizarea agenților economici cu activitatea în domeniul alimentar,

conform practicilor stabilite în Uniunea Europeană".

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 interesele statului privind protejarea sănătății cetățenilor prin plasarea pe piață a unor produse alimentare sigure și de calitate, ceea ce este conform interesului public.

În sensul dat, autorul a precizat că *"Prezentul proiect va servi atât intereselor pieței interne cât și celor externe, prin simplificarea legislației, prin impunerea unor măsuri obligatorii pentru asigurarea unor produselor alimentare"*.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

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

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

Argumentele prezentate de autor în nota informativă sunt suficiente, pertinente și respectă rigorile stipulate la art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.f) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele legislative, nota informativă trebuie să conțină *"f) fundamentarea economico-financiară"*.

Potrivit celor invocate de către autor în nota informativă prezentată, implementarea prevederilor proiectului nu necesită alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul public național.

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 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 de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare, potrivit art.21 alin.(2) al aceleiași legi, a fost aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.1230/2006.

Proiectul a fost supus analizei impactului de reglementare în conformitate cu prevederile Legii nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător și a Hotărârii Guvernului nr.1230/2006 cu privire la aprobarea Metodologiei de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare. Autorul a prezentat în AIR beneficiile anticipate ale proiectului, estimarea consecințelor și evaluarea costurilor necesare pentru implementare, precum și impactul proiectului asupra activității de întreprinzător.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative *"textului proiectului actului normative 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 corespunde parțial tehnicii legislative și normative, regulilor limbajului și expresiei juridice. Astfel, în normele propuse prin proiect au fost identificate termeni utilizați neuniform precum „răspundere administrativă” (a se vedea tabelul cu analiza detaliată din secțiunea III a raportului de expertiză anticorupție).

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile

acestui cu reglementările altor acte legislative sau normative în vigoare.

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

Proiectul reglementează activitatea Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor, Agenției Naționale pentru Sănătate Publică, autorități responsabile de implementarea eficientă a prevederilor proiectului, în vederea protejării sănătății populației, prin plasarea pe piață a unor produse alimentare de calitate, sigure și inofensive.

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.7 lit.b) potrivit proiectului de lege privind siguranța produselor alimentare Articolul 7. Principiul transparenței [...] b) Informarea societății civile de către autoritatea competentă în funcție de natura, de gravitatea și dimensiunile riscului fără a aduce atingere dispozițiilor aplicabile din <u>legislația privind accesul la documente</u> , despre identificarea produselor alimentare sau a hranei pentru animale ce pot prezenta un risc pentru sănătatea umană sau pentru sănătatea animală, și despre măsurile luate ori pe cale de a fi luate pentru a preveni, reduce sau elimina acest risc, despre natura riscului asupra sănătății.	
Obiecții: Astfel, expresia utilizată de autor " <u>legislația privind accesul la documente</u> ", fără trimitere la vreun act concret, ceea ce permite o marjă mai mare de discreție pentru subiecții responsabili de a decide dacă modul în care a fost informată societatea civilă aduce sau nu atingere unui sau altui act normativ care reglementează accesul la documente. Pentru claritatea normei juridice și pentru previzibilitatea acesteia, în textul art.7 lit.b) de indicat exact actul normativ, al căror dispoziții urmează a fi respectate la informarea societății civile.	
Recomandări: Substituirea textului " <u>legislația privind accesul la documente</u> " prin indicarea expresă a actului normativ concret.	
Factori de risc: <ul style="list-style-type: none">• Norme de trimitere defectuoase	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none">• Generale

Art.32 alin.(1) potrivit proiectului legii privind siguranța produselor alimentare

Articolul 32. Responsabilitatea pentru neîndeplinirea prezentei legi

(1) Încălcarea prevederilor prezentei legi atrage după sine răspunderea administrativă, civilă și penală, în conformitate cu legislația în vigoare.

Obiecții:

Astfel, se evidențiază asupra faptului că autorul utilizează în art.32 alin.(1) incorect termenul de "administrativ" în ce privește stabilirea răspunderii pentru încălcarea prevederilor proiectului de lege expertizat.

Enunțăm că, principiile și dispozițiile generale și speciale în materie contravențională sunt stabilite în Codul contravențional. Or, este pasibil de sancționare contravențională persoana care săvârșește o contravenție - acțiunea sau inacțiunea ilicită, cu un grad de pericol social mai redus decât infracțiunea, săvârșită cu vinovăție, care atentează la valorile sociale ocrotite de lege și este prevăzută de Codul contravențional.

Recomandări:

Substituirea cuvântului „administrativ” cu cuvântul „contravențională”.

Factori de risc:

- Lipsa responsabilității clare pentru încălcări
- Utilizarea neuniformă a termenilor

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului și are drept scop asigurarea unui nivel ridicat de protecție a sănătății umane și a intereselor consumatorilor în ceea ce privește siguranța produselor alimentare.

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

Prevederile proiectului corespund scopului declarat de către autor în nota informativă, și acesta este în conformitate cu interesul public.

Proiectul conține factori și riscuri de corupție (utilizarea neuniformă a termenilor; lipsa responsabilităților clare pentru încălcări; norme de trimitere defectuoase) generați de caracterul lacunar al prevederilor, iar pentru interpretarea și aplicarea eficientă a normelor propuse prin proiect, este necesară revizuirea și excluderea unor norme potențial coruptibile reflectate în raportul de expertiză anticorupție.

23.07.2018

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:



Xenia VAMEȘ, Șef secție