

**CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPTIE
AL REPUBLICII MOLDOVA**



**НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА**

MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfint 198
Tel. 24-36-41

Nr. 66/2-3164 din 31.05.2017

Nr. 19-2/125 din 05 mai 2017

**Ministerul Agriculturii și
Industriei Alimentare**

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului de lege privind cerințele generale de igienă a produselor alimentare.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 6 (șase) file.

Director adjunct

Vadim COJOCARU

Ex: C. Diacenco
Tel. 022-257-421

MINISTERUL AGRICULTURII ȘI INDUSTRIEI ALIMENTARE AL REPUBLICII MOLDOVA	
Intrare Nr.	3164
- 6 -	06.06.2017



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPTIE

Nr.ELO17/4168 din 30.05.2017

la proiectul de lege privind cerințele generale de igienă a produselor alimentare

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.780/2001 privind actele legislative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție, aprobată prin Ordinul nr.179 din 17 noiembrie 2016 a directorului Centrului Național Anticorupție.

I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului

I.1. Pertinența autorului și a categoriei propuse a actului promovat prin proiect

Autor al inițiativei legislative este Guvernul Republicii Moldova, autor nemijlocit - Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare, ceea ce corespunde art.73 din Constituție și art.47 alin.(1) 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 -11 din Legea nr.780/2001 privind actele legislative.

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

- Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparenta în procesul decizional „*etapele asigurării transparentei 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 corespondere cu legea, altor părți interesate;
d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespondere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;
e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate”.

Potrivit art.12 alin.(2) al legii, „Termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii va constitui cel puțin 10 zile lucrătoare de la data mediatizării anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei sau de la data mediatizării anunțului privind organizarea consultărilor publice.” Mai mult ca atât, art.11 alin.(2²) al aceleasi legi prevede că „Anunțul privind organizarea consultărilor

publice și materialele aferente sunt făcute publice cu cel puțin 15 zile lucrătoare înainte de definitivarea proiectului de decizie”.

Proiectul supus expertizei, tabelul de divergență și analiza impactului de reglementare au fost plasate pe pagina web a Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare la data de 10.05.2017, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului. Totodată, proiectul a fost remis spre efectuarea expertizei anticorupție la 17.05.2017, respectiv nu a fost asigurat termenul de 10 zile lucrătoare pentru recepționarea propunerilor și/sau obiecțiilor.

Astfel, în procesul de promovare a proiectului nu au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale prevăzute la art.11 alin.(2²) și art.12 alin.(2) al Legii 239/2008 privind transparența în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative „*obiectivele urmărite de prezentul proiect constau în crearea unui cadru legislativ univoc și coerent, asigurarea unui înalt nivel de protecție a consumatorului și responsabilizarea agenților economici cu activitate în domeniul businessului alimentar privind siguranța produselor alimentare, conform practicilor stabilite în Uniunea Europeană*”.

Analizând normele elaborate se constată că proiectul stabilește cerințe generale de igienă a produselor alimentare pentru întregul lanț alimentar, începând cu producerea, procesarea, păstrarea, transportarea și comercializarea acestora.

Prin urmare, scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde prevederilor proiectului nemijlocit.

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

Proiectul promovează drepturile și interesele consumatorilor, prin stabilirea unor cerințe de igienă asupra produselor alimentare de pe piață.

Având în vedere că asigurarea cu produse alimentare de calitate pentru consumatori reprezintă o garanție din partea statului, proiectul corespunde interesului public.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă. Potrivit art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative: „*Concomitent cu elaborarea proiectului de act legislativ, grupul de lucru întocmește o notă informativă care include:*

- a) *condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;*
- b) *principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;*
- c) *referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.”.*

În acest sens, se constată că nota informativă întrunește cerințele legale statuate de Legea nr.780/2001 privind actele legislative, fiind prezentate argumente elocvente, care evidențiază temeiul legal, principalele prevederi, precum și necesitatea elaborării proiectului.

I.5.2. Argumentarea economico-financiară. Conform art.20 lit.d) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină „*d) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură*”.

Reieșind din argumentele expuse de autor în nota informativă, precum și din prevederile proiectului, se constată că implementarea acestuia nu presupune cheltuieli financiare suplimentare din bugetul de stat.

I.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare. Potrivit art.20 lit.e) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină „*e) actul de analiză a impactului de reglementare, în cazul în care actul legislativ reglementează activitatea de întreprinzător [...]*”.

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.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.19 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative „*textul proiectului de act legislativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*”

- c) *se utilizează termeni adecvați [...] și de o largă circulație; [...]*
- e) *terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă ca și în celealte acte legislative și în reglementările legislației comunitare; se va utiliza unul și același termen dacă este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia; [...]*
- g) *se evită folosirea [...] cuvintelor și expresiilor [...] neutilizabile și/sau cu sens ambiguu;*
- h) *se evită tautologiile juridice; [...]*”.

În ansamblu, textul întrunește rigorile tehnicii legislative și ale limbajului juridic. Totuși, unele texte de dispoziții sunt formulate confuz, de exemplu: „*luarea în considerare*”, „*igienă satisfăcătoare*”, „*igienă corespunzătoare*”, „*să reducă la minim pericolul de contaminare*” etc. (a se vedea art.7, 10, 11, 12 din proiect). Deși, aceste formulări au fost preluate din Regulamentul Parlamentului European și Consiliului nr.852/2004 din 29 aprilie 2004 privind igiena produselor alimentare, recomandăm a se ține cont de specificul limbajului juridic național.

Formulările ambigu permit interpretarea abuzivă a prevederilor ceea ce constituie un factor de coruptibilitate a normelor.

Totodată, proiectul necesită a fi revăzut sub aspectul respectării regulilor de ortografie și punctuație.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

Textul proiectului a fost preluat, în mare parte din Regulamentul Parlamentului European și Consiliului nr.852/2004 din 29 aprilie 2004 privind igiena produselor alimentare. Astfel, unele norme din proiect sunt redate general și ambiguu cea ce se va răsfrângă asupra procesului de implementare și aplicabilitate a acestora. Pentru detalii a se vedea compartimentul III al prezentului raport de expertiză.

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

Conform normelor elaborate, Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor (în continuare - Agenție) devine direct responsabilă de efectuarea controlului de conformitate cu cerințele generale de igienă a produselor alimentare.

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturile fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

1.	<p>Art.3, alin.(9), lit.a) și lit.b); Art.8, alin.(1)</p> <p>Art.3 alin.(9) Operatorii din businessul alimentar asigură:</p> <p>a) furnizarea Agenției <u>competente documente ce atestă îndeplinirea prevederilor</u> alineatului (7) al prezentului articol, la solicitarea acesteia, ținând cont de natura și ampioarea activității în domeniul alimentar;</p> <p>b) <u>actualizarea permanentă a documentelor</u> ce descriu procedurile elaborate în conformitate cu prezentul articol[...]</p> <p>Art.8 alin.(1) Operatorii din businessul alimentar au obligația:</p> <p>a) de a întocmi și păstra <u>documentele referitoare la măsurile puse în aplicare</u> în scopul controlului pericolelor pentru o perioadă de 5 ani;</p> <p>b) de a face disponibile informațiile conținute de aceste înregistrări Agenției, la solicitarea acestora.</p> <p>Obiectiv: Proiectul face trimitere la careva documente care stabilesc respectarea cerințelor generale de igienă, fără a fi identificate care sunt acestea expres, în art.8 din proiect „<i>Evidența documentelor</i>”. De asemenea, proiectul nu face nici o trimitere la un alt act normativ care le enumera. Astfel, ca fiecare subiect interesat să cunoască exact din textul legii ce documente trebuie să dețină un operator din businessul alimentar.</p> <p>Totodată, proiectul obligă operatorii din sectorul alimentar, la solicitarea Agenției, să prezinte aceste documente. În lipsa stabilirii exprese a documentelor necesare, există riscul apariției abuzurilor în</p>
-----------	---

	<p>cadrul controalelor de stat, manifestate prin solicitarea unor documente suplimentare, în mod excesiv. Mai mult ca atât, art.3 alin.(1) lit.b) prevede obligația de a actualiza aceste documente, fapt ce va crea dificultăți pentru operatori la stabilirea exactă a documentelor ce trebuie deținute și termenii de actualizare a acestora.</p> <p>Prin urmare, se constată consacrarea unor cerințe de igienă expuse general și ambiguu, care la aplicare (în cadrul controalelor de stat) vor crea circumstanțe favorabile pentru manifestări de corupție, abuz de serviciu și favoritism vis-a-vis de documentele ce trebuie prezentate.</p>		
	<p>Recomandarea:</p> <p>Completarea art.8 cu un aliniat nou, în care se va enumera exhaustiv lista documentelor ce trebuie deținute de către operatorii din businessul alimentar pentru a demonstra respectarea cerințelor de igienă, precum și stabilirea termenilor de actualizare a fiecărui document individual.</p>		
	<table> <tr> <td style="vertical-align: top;"> <p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive • Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor • Lacună de drept • Concurența normelor de drept • Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor/obligații excesive </td> <td style="vertical-align: top;"> <p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generale • Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu - conflict de interes și/sau favoritism - coruperea activă - coruperea pasivă </td> </tr> </table>	<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive • Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor • Lacună de drept • Concurența normelor de drept • Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor/obligații excesive 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generale • Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu - conflict de interes și/sau favoritism - coruperea activă - coruperea pasivă
<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive • Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor • Lacună de drept • Concurența normelor de drept • Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor/obligații excesive 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generale • Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu - conflict de interes și/sau favoritism - coruperea activă - coruperea pasivă 		
2.	<p>Art.4 alin.(4)</p> <p>(4) Luând în considerare progresul tehnico-științific Agenția, în comun cu părțile interesate, analizează periodic ghidurile întocmite, în scopul păstrării caracterului lor practic.</p> <p>Obiecții:</p> <p>Sintagma „analizează periodic ghidurile întocmite” este expusă într-un mod ambiguu. Norma nu prevede un termen limită în care Agenția va fi obligată să revadă informația din ghidurile întocmite (fie anual, o dată la doi ani etc.).</p> <p>În lipsa unui termen limită stabilit expres, Agenția va fi în posibilitate de a evita angajamentele statuite prin lege de a actualiza ghidurile, iar drept urmare va fi afectat caracterul practic al acestora.</p> <p>Recomandarea:</p> <p>Stabilirea expresă a unui termen, în care Agenția va fi obligată să revadă ghidurile de bune practici în scopul actualizării acestora.</p>		
	<table> <tr> <td style="vertical-align: top;"> <p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive • Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor • Lacună de drept • Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative </td> <td style="vertical-align: top;"> <p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generale </td> </tr> </table>	<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive • Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor • Lacună de drept • Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generale
<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive • Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor • Lacună de drept • Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generale 		
3.	<p>Art.4 alin.(7)</p> <p>(7) Ghidurile de bune practici întocmite anterior continuă să se aplique după intrarea în vigoare a prezentelor Cerințe, cu condiția ca ele să fie compatibile cu obiectivele acestora.</p> <p>Obiecții:</p> <p>Norma nu redă cu exactitate cine va determina compatibilitatea actualelor „ghiduri de bune practici” la noile cerințe stabilite de prezentul proiect. O asemenea expunere generală, fără a identifica un subiect</p>		

	<p>responsabil de segmentul evaluării compatibilității ghidurilor existente la noile cerințe, va crea riscul aplicării vechilor reguli din ghid contrar noilor cerințe, precum și apariția dublelor standarde de igienă.</p> <p>Subiecții afectați de o asemenea reglementare generală vor fi operatorii din sectorul alimentar care nu vor cunoaște cu exactitate căror reguli să se conformeze, pentru a nu încalcă cerințele legale.</p> <p>Prin urmare, impunerea unor reguli/cerințe noi, fără a prevedea un mecanism real și aplicabil de implementare, va crea neconcordanțe în respectarea cerințelor de igienă.</p>				
	<p>Recomandarea:</p> <p>Stabilirea într-o normă separată a responsabilității/sarcinii Agenției, fie a Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare de a evalua toate ghidurile de bune practici, pentru a exclude neconcordanțele cu noile cerințe de igienă stabilite de prezentul proiect.</p>				
	<table> <thead> <tr> <th style="text-align: left;">Factori de risc:</th> <th style="text-align: left;">Riscuri de corupție:</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td> <ul style="list-style-type: none"> • Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive • Lacună de drept • Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative </td> <td> <ul style="list-style-type: none"> • Generale </td> </tr> </tbody> </table>	Factori de risc:	Riscuri de corupție:	<ul style="list-style-type: none"> • Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive • Lacună de drept • Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative 	<ul style="list-style-type: none"> • Generale
Factori de risc:	Riscuri de corupție:				
<ul style="list-style-type: none"> • Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive • Lacună de drept • Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative 	<ul style="list-style-type: none"> • Generale 				
4.	<p>Art.5 alin.(2)</p> <p>(2) Agenția instituie și operează sistemul de înregistrare a ghidurilor naționale conforme cu cerințele alineatului (2) al articolului 4, făcându-le accesibile.</p> <p>Obiecții:</p> <p>Proiectul nu prevede procedura aprobării ghidurilor de bune practici. Astfel, textul legii nu stabilește dacă Agenția sau alți subiecți implicați în procesul de elaborare vor aproba ghidurile menționate și care este procedura aprobării (termene concrete, condiții, cvorum etc.).</p> <p>Un alt aspect reglementat general este modul de distribuire a ghidurilor. Norma prevede doar responsabilitatea Agenției de a le face accesibile pentru public, însă fără a oferi un mecanism concret (de a le publica pe pagina oficială, fie în Monitorul Oficial sau distribuirea la sediul Agenției etc.).</p> <p>O asemenea expunere ambiguă creează impedimente pentru operatori, în ceea ce privește asigurarea accesului la informație de interes public. La fel, nu este stabilit dacă distribuirea ghidurilor va fi gratuită sau se va elibera contra cost.</p> <p>Recomandarea:</p> <p>Stabilirea subiectului responsabil de aprobarea ghidurilor de bune practici a modului de aprobare, precum și reglementarea unui mecanism care va asigura accesul tuturor părților interesate la ghidurile date (de exemplu: de completat după sintagma „făcându-le accesibile” de a completa cu sintagma „prin publicarea acestora pe pagina web a Agenției, în termen de 2 zile lucrăroare după aprobare”).</p> <table> <thead> <tr> <th style="text-align: left;">Factori de risc:</th> <th style="text-align: left;">Riscuri de corupție:</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td> <ul style="list-style-type: none"> • Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive • Lacună de drept • Lipsa/insuficiența accesului la informația despre actul subordonat legii • Lipsa/insuficiența accesului la informația de interes public • Nedeterminarea entității publice responsabile /subiectului la care se referă prevederea • Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative </td> <td> <ul style="list-style-type: none"> • Generale • Încurajarea și facilitarea acțiilor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu </td> </tr> </tbody> </table>	Factori de risc:	Riscuri de corupție:	<ul style="list-style-type: none"> • Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive • Lacună de drept • Lipsa/insuficiența accesului la informația despre actul subordonat legii • Lipsa/insuficiența accesului la informația de interes public • Nedeterminarea entității publice responsabile /subiectului la care se referă prevederea • Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative 	<ul style="list-style-type: none"> • Generale • Încurajarea și facilitarea acțiilor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu
Factori de risc:	Riscuri de corupție:				
<ul style="list-style-type: none"> • Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive • Lacună de drept • Lipsa/insuficiența accesului la informația despre actul subordonat legii • Lipsa/insuficiența accesului la informația de interes public • Nedeterminarea entității publice responsabile /subiectului la care se referă prevederea • Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative 	<ul style="list-style-type: none"> • Generale • Încurajarea și facilitarea acțiilor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu 				
5.	Art.7 alin.(3) lit.i); alin.(4) lit.g)				

	<p>(3) Operatorii din businessul alimentar [...] întreprind măsuri pentru: [...]</p> <p>i) <u>Iuarea în considerare a rezultatelor</u> oricărora analize aferente efectuate pe probe prelevate de la animale sau pe alte probe ce au importanță pentru sănătatea omului;</p> <p>(4) Operatorii din businessul alimentar care produc sau colectează produse vegetale întreprind măsuri pentru: [...]</p> <p>g) <u>Iuarea în considerare a rezultatelor analizelor relevante efectuate pe probe prelevate de la</u> plante sau pe alte probe care sunt importante pentru sănătatea omului;</p>				
	<p>Obiectiv:</p> <p>Utilizarea sintagmelor „<u>Iuarea în considerare a rezultatelor oricărora analize</u>” și „<u>Iuarea în considerare a rezultatelor analizelor</u>” permite interpretări abuzive privind acțiunile care trebuie luate de către operatori pentru garantarea respectării cerințelor de igienă.</p> <p>Tinând cont că proiectul reglementează domeniul vital „<i>alimentația publică</i>”, responsabilitățile operatorilor din acest sector trebuie reglementate detaliat, cu indicarea clară a acțiunilor care trebuie luate de către operatori pentru respectarea cerințelor de igienă. Rezultatele probelor și testelor asupra produselor alimentare, nu trebuie doar „<u>Iuare în considerare</u>”, dar strict raportate și respectate, întrucât acestea urmează să producă efecte juridice și să responsabilizeze operatorii businessului alimentar.</p> <p>Expunerea generală a textului legii permite interpretarea extensivă a sensului propus, în dependență de interesele responsabililor de implementare și prezintă un risc de corupție.</p>				
	<p>Recomandarea:</p> <p>Redarea normelor într-o formă concisă care va asigura respectarea cerințelor de igienă de către operatorii businessului alimentar.</p>				
	<table> <thead> <tr> <th>Factori de risc:</th><th>Riscuri de corupție:</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td> <ul style="list-style-type: none"> • Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive • Lipsa/insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public) </td><td> <ul style="list-style-type: none"> • Generale • Încurajarea și facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - coruprea activă - coruperea pasivă - abuz de serviciu - conflict de interes și/sau favoritism </td></tr> </tbody> </table>	Factori de risc:	Riscuri de corupție:	<ul style="list-style-type: none"> • Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive • Lipsa/insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public) 	<ul style="list-style-type: none"> • Generale • Încurajarea și facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - coruprea activă - coruperea pasivă - abuz de serviciu - conflict de interes și/sau favoritism
Factori de risc:	Riscuri de corupție:				
<ul style="list-style-type: none"> • Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive • Lipsa/insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public) 	<ul style="list-style-type: none"> • Generale • Încurajarea și facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - coruprea activă - coruperea pasivă - abuz de serviciu - conflict de interes și/sau favoritism 				
6.	<p>Art.10 alin.(1) lit.a); art.14 alin.(2); art.15 alin.(5)</p> <p>Art.10 alin.(1) lit.a) Suprafețele pavimentului să fie menținute în stare bună și să fie ușor de curățat și de dezinfecțat. Aceasta necesită utilizarea unui material impermeabil, non-absorbant, lavabil și netoxic, <u>cu excepția cazurilor în care operatorii din businessul alimentar demonstrează Agentiei că alte materiale utilizate sunt corespunzătoare cerințelor</u>.</p> <p>Art.14 alin.(2) Deșeurile alimentare, subprodusele alimentare necomestibile și alte resturi sunt depozitate în containere ce se închid, <u>cu excepția cazurilor în care operatorii din businessul alimentar demonstrează Agentiei că alte tipuri de containere sau sisteme de evacuare utilizate sunt conforme</u>.</p> <p>Art.15 alin.(5)) Apa reciclată, utilizată în prelucrare sau ca ingredient, nu va prezenta nici un pericol de contaminare. Aceasta va corespunde aceluiași standard ca apă potabilă, <u>cu excepția cazurilor în care se demonstrează Agentiei că, calitatea apei nu afectează salubritatea produsului alimentar în forma finită a acestuia</u>.</p> <p>Obiectiv:</p> <p>Normele sus-citate stabilesc exceptii de la regula generală, în ce privește respectarea cerințelor de igienă. Exceptiile date sunt expuse într-un mod general și pot fi ușor atribuite oricărui operator din sectorul alimentar. Astfel, din norme nu este clar ce presupun aceste demonstrații și care sunt criteriile de apreciere dacă cele demonstate corespund cerințelor legale sau nu.</p>				

	<p>Formularea dată acordă posibilitatea de aplicare a normei în interpretare preferențială, în dependență de interesele persoanelor de realizează controlul de stat asupra igienei produselor alimentare. Iar operatorii ce nu corespund cerințelor legale vor fi determinați să corupă organele de control pentru a li se aplice excepția stabilită de norme.</p> <p>Astfel, prin stabilirea unor excepții generale, aplicabile tuturor subiecților, se afectează interesul public în ceea ce privește respectarea cerințelor de igienă alimentară.</p>				
	<p>Recomandarea: Excluderea tuturor excepțiilor expuse în mod general și stabilirea unor standarde de igienă uniforme pentru toți subiecții vizăți.</p>				
	<table> <tr> <td>Factori de risc:</td><td>Riscuri de corupție:</td></tr> <tr> <td> <ul style="list-style-type: none"> • Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive • Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative • Lipsa/insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public) </td><td> <ul style="list-style-type: none"> • Generale • Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu - conflict de interes și/sau favoritism - depășirea atribuțiilor de servicii - corupere activă - corupere pasivă </td></tr> </table>	Factori de risc:	Riscuri de corupție:	<ul style="list-style-type: none"> • Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive • Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative • Lipsa/insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public) 	<ul style="list-style-type: none"> • Generale • Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu - conflict de interes și/sau favoritism - depășirea atribuțiilor de servicii - corupere activă - corupere pasivă
Factori de risc:	Riscuri de corupție:				
<ul style="list-style-type: none"> • Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive • Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative • Lipsa/insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public) 	<ul style="list-style-type: none"> • Generale • Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu - conflict de interes și/sau favoritism - depășirea atribuțiilor de servicii - corupere activă - corupere pasivă 				
7.	<p>Art.10 alin.(4); art.11 alin.(2) lit.a)</p> <p>Art.10 alin.(4) Instrumentele și echipamentele pentru pregătirea, ambalarea și împachetarea produselor tradiționale sunt <u>menținute în permanentă într-o stare de igienă satisfăcătoare și sunt curătate și dezinfecțiate în mod regulat</u>.</p> <p>Art.11 alin.(2) În special, în caz de necesitate, sunt prevăzute: a) instalații respective pentru <u>menținerea igienei corespunzătoare a personalului</u>, incluzând instalații automate pentru spălarea și uscarea igienică a mâinilor, spații sanitare igienice.</p> <p>Obiectii: Sintagmele „<i>menținute în permanentă într-o stare de igienă satisfăcătoare</i>” și „<i>menținerea igienei corespunzătoare</i>” acordă discreții excesive organului de control de a stabili la propria convingere, nivelul corespunzător/satisfăcător de igienă. În cazul dat, factorul uman va fi cel decisiv, indiferent de coresponderea reală a nivelului de igienă cu cerințele legale. Discreția identificată poate genera abuzuri în exercitarea atribuțiilor de control sau poate favoriza unii agenți economici, contrar interesului public și securității alimentare.</p> <p>Recomandarea:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La art.10 alin.(4) substituirea sintagmei „<i>menținute în permanentă într-o stare de igienă satisfăcătoare</i>” cu sintagma „<i>menținute în permanentă într-o stare de igienă conform cerințelor legale stabilite de prezenta lege</i>”; - La art.11 alin.(2) lit.a) substituirea sintagmei „<i>menținerea igienei corespunzătoare a personalului</i>” cu sintagma „<i>menținerea igienei personalului corespunzător cerințelor legale stabilite de prezenta lege</i>”. <table> <tr> <td>Factori de risc:</td><td>Riscuri de corupție:</td></tr> <tr> <td> <ul style="list-style-type: none"> • Utilizarea neuniformă a termenilor • Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive </td><td> <ul style="list-style-type: none"> • Generale • Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - coruperea activă - coruperea pasivă - abuz de serviciu - conflict de interes și/sau favoritism </td></tr> </table>	Factori de risc:	Riscuri de corupție:	<ul style="list-style-type: none"> • Utilizarea neuniformă a termenilor • Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive 	<ul style="list-style-type: none"> • Generale • Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - coruperea activă - coruperea pasivă - abuz de serviciu - conflict de interes și/sau favoritism
Factori de risc:	Riscuri de corupție:				
<ul style="list-style-type: none"> • Utilizarea neuniformă a termenilor • Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive 	<ul style="list-style-type: none"> • Generale • Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - coruperea activă - coruperea pasivă - abuz de serviciu - conflict de interes și/sau favoritism 				
8.	<p>Art.11 alin.(2) lit.e) lit.f) și lit.g); art.12 alin.(1); art.15 alin.(1)</p> <p>Art.11 alin.(2) În special, în caz de necesitate sunt prevăzute: [...] e) <u>sursă adecvată de apă fierbinte și/sau de apă potabilă rece</u>;</p>				

	<p>f) mijloace și/sau <u>spații adecvate</u> pentru depozitarea igienică, colectarea și eliminarea substanțelor periculoase și/sau necomestibile și a deșeurilor (lichide sau solide).</p> <p>g) <u>instalații adecvate</u> și/sau dispozitive pentru menținerea și <u>monitorizarea condițiilor adecvate de temperatură</u> pentru produse alimentare</p> <p>Art.12 alin.(1) Mijloacele de transport și/sau containerele utilizate pentru transportul produselor alimentare <u>sunt menținute curate și în bună stare de întreținere</u> și funcționare pentru ca produsele alimentare să fie protejate împotriva contaminării și, să fie concepute și construite pentru a se permite <u>igienizarea și/sau dezinfecția adecvată</u>.</p> <p>Art.15 alin.(1) Se prevede alimentarea cu o <u>sursă adecvată de apă potabilă</u>[...].</p>		
	<p>Obiectii:</p> <p>Atribuirea calificativului „<i>adecvat</i>” la fiecare cerință, nicidcum nu acordă o reglementare concisă a normelor, din contra, aceste expuneri permit interpretarea prevederilor în mod extensiv. Datorită faptului că termenii de „<i>instalații adecvate</i>”, „<i>spații adecvate</i>”, „<i>monitorizare adecvată a temperaturii</i>”, „<i>dezinfecția adecvată</i>”, „<i>sursă adecvată de apă</i>” sunt generali și interpretabili, în cadrul controlului de stat privind respectarea cerințelor de igienă, persoana responsabilă va fi în drept să aprecieze/determine pentru fiecare caz în individual când spațiile, instalațiile etc. sunt „<i>adecvate</i>” și când nu.</p> <p>Similar, este și în cazul sintagmei „<i>sunt menținute curate și în bună stare de întreținere</i>” de la art.12 alin.(1) din proiect. Riscul acestei formulări constă în apariția practicilor diverse de interpretare, practici care pot fi abuzive sau din contra, pot favoriza anumiți operatori. Astfel, tratarea diferită/discriminatorie a subiecților aflați în condiții similare reprezintă un risc de corupție.</p>		
	<p>Recomandarea:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Excluderea calificativului „<i>adecvat</i>” din tot textul proiectului, pentru a exclude riscurile de coruptibilitate; - Substituirea sintagmei „<i>sunt menținute curate și în bună stare de întreținere</i>” cu sintagma „<i>sunt menținute curate conform cerințelor generale de igienă</i>”. 		
	<table border="0"> <tr> <td style="vertical-align: top;"> <p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Utilizarea neuniformă a termenilor • Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive • Cerințe excesive pentru executarea drepturilor/obligațiilor excesive • Prevederi discriminatorii </td> <td style="vertical-align: top;"> <p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generale • Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - coruperea activă - coruperea pasivă - abuz de serviciu - conflict de interes și/sau favoritism </td> </tr> </table>	<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Utilizarea neuniformă a termenilor • Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive • Cerințe excesive pentru executarea drepturilor/obligațiilor excesive • Prevederi discriminatorii 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generale • Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - coruperea activă - coruperea pasivă - abuz de serviciu - conflict de interes și/sau favoritism
<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Utilizarea neuniformă a termenilor • Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive • Cerințe excesive pentru executarea drepturilor/obligațiilor excesive • Prevederi discriminatorii 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generale • Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - coruperea activă - coruperea pasivă - abuz de serviciu - conflict de interes și/sau favoritism 		
9.	<p>Art.12 alin.(2)</p> <p>(2) Recipientele din vehicule și/sau containere nu se utilizează pentru transportul altor materii decât produsele alimentare, în cazul în care această utilizare poate avea ca rezultat contaminarea. În cazul în care mijloacele de transport și/sau containerele sunt utilizate și pentru transportul altor materiale decât produse alimentare sau pentru transportul simultan al unor produse alimentare diferite, trebuie să existe, o separare <u>eficientă</u> a produselor.</p> <p>Obiectii:</p> <p>Obiecția de la pct.8 este valabilă și în cazul calificativului „eficientă” din textul normei sus-citate.</p> <p>Recomandarea:</p> <p>Excluderea cuvântului „eficientă”.</p> <table border="0"> <tr> <td style="vertical-align: top;"> <p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Utilizarea neuniformă a termenilor • Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive </td> <td style="vertical-align: top;"> <p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generale • Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - coruperea activă </td> </tr> </table>	<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Utilizarea neuniformă a termenilor • Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generale • Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - coruperea activă
<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Utilizarea neuniformă a termenilor • Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generale • Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - coruperea activă 		

	<ul style="list-style-type: none"> - coruperea pasivă - abuz de serviciu - conflict de interes și/sau favoritism
10.	<p>Art.12 alin.(5); art.15 alin.(1); art.17 alin.(7)</p> <p>Art.12 alin.(5) În mijloacele de transport și/sau containere produsele alimentare sunt aranjate și protejate <u>astfel încât să se reducă la minimum pericolul de contaminare</u>.</p> <p>Art.15 alin.(1) Se prevede alimentarea cu o sursă adecvată de apă potabilă, utilizată oricând este necesar <u>pentru a se evita contaminarea produselor alimentare</u>.</p> <p>Art.17 alin.(7) După decongelare produsele alimentare sunt manipulate <u>astfel încât să se reducă la minimum pericolul dezvoltării de microorganisme patogene sau formarea de toxine</u>.</p> <p>Obiecții: Normele propuse admit încălcarea/derogarea de la regulile de igienă a produselor alimentare și se prezintă contrar intereselor consumatorilor finali. Astfel, potrivit expunerilor sus-citate operatorii trebuie să reducă doar pericolul contaminării acestor produse, nu și să le excludă total aceste pericole. Redarea normelor într-un mod ambigu acordă posibilitatea de aplicare a normei în interpretarea preferată.</p> <p>La aplicare în cazul depistării contaminării produselor alimentare sau dezvoltării microorganismelor în aceste produse, operatorii vor avea o acoperire legală, întrucât cerințele generale de igienă stabilesc doar „<i>reducerea la minim a riscurilor</i>”, nu și excluderea lor.</p> <p>Recomandarea:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La art.12 alin.(5) substituirea sintagmei „<i>astfel încât să se reducă la minimum pericolul de contaminare</i>” cu sintagma „<i>astfel încât să excludă pericolul de contaminare</i>”; - La art.15 alin.(1) substituirea sintagmei „<i>pentru a se evita contaminarea produselor alimentare</i>” cu sintagma „<i>pentru a exclude contaminarea produselor alimentare</i>”; - La art.17 alin.(7) substituirea sintagmei „<i>astfel încât să se reducă la minimum pericolul dezvoltării de microorganisme patogene sau formarea de toxine</i>” cu sintagma „<i>astfel încât să excludă pericolul dezvoltării de microorganisme patogene sau formarea de toxine</i>”. <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"> • Generale • Legalizarea actelor de: - abuz de serviciu - conflict de interes și/sau favoritism
11.	<p>Art.17 alin.(5)</p> <p>(5) Materiile prime, ingredientele, produsele intermediare și produsele finite care favorizează creșterea rapidă și progresivă a microorganismelor patogene și formarea de toxine <u>nu sunt păstrate la temperaturi care nu ar prezenta pericol pentru sănătate</u>. Lanțul criogenic nu trebuie să fie întrerupt. <u>Sunt permise perioade limitate fără controlul temperaturii pentru activitățile de preparare, transportare, depozitare, expunere și servire a mesei, fără ca acestea să creeze un pericol pentru sănătate</u>.</p> <p>Obiecții: Prima frază de la alin.(5) este expusă într-un mod ambigu, fapt ce poate duce la aplicarea eronată a normei. Astfel, atenționăm că potrivit logicii expunerii „<i>Materiile prime, ingredientele [...] care favorizează creșterea rapidă și progresivă a microorganismelor [...] nu sunt păstrate la temperaturi care nu ar prezenta pericol pentru sănătate</i>”, ceea ce este contrar scopului propus de normă.</p> <p>Mentionăm că, într-un enunț prezență a două negații formează o afirmație și în acest caz ar trebui de exclus prima negație „nu”, pentru a nu admite aplicarea defectuoasă a normei.</p> <p>Recomandarea:</p>

	<p>Substituirea sintagmei „nu sunt păstrate” cu sintagma „sunt păstrate”;</p> <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"> • Generale
12.	<p>Art.19 alin.(5)</p> <p>(5) Operatorii din businessul alimentar, care importă produse alimentare de origine animală, efectuează activități de import numai dacă: [...] 5) produsul corespunde: a) cerințelor generale de igienă a produselor alimentare stabilite de prezența lege; c) cerințelor privind importul, prevăzute de lege; d) cerințelor privind certificatele și alte documente, prevăzute de lege.</p>	<p>Obiectiv:</p> <p>În norma dată autorul face trimiteri la careva cerințe legale privind importul produselor alimentare de origine animală, precum și cerințe „privind certificatele și alte documente”, prevăzute de legislația națională, fără a stabili expres legea ce reglementează cerințele date.</p> <p>Trimiterile generale la cadrul legal național, vor crea impiedimente pentru persoanele interesate (în speță, pentru operatorii din businessul alimentar) în vederea determinării exacte a cerințelor privind importul, precum și stabilirea certificatelor și altor documente necesare.</p> <p>Recomandarea:</p> <p>Indicarea expresă la art.19 alin.(5) lit.c) și d) a legilor (cu indicarea numărului și a anului adoptării) ce stabilesc cerințele enumerate.</p> <p>Le fel, de revăzut enumerarea literelor de la art.19 alin.(5), întrucât litera b) este lipsă.</p>
	<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Norme de trimitere defectuoase 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generale
13.	<p>Art.24</p> <p>În cazul necoresponderii întreprinderii cerințelor sanitar-veterinare, Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor aplică sancțiuni contravenționale.</p>	<p>Obiectiv:</p> <p>Pentru început se atenționează că prezentul proiect stabilește „Cerințe generale de igienă a produselor alimentare” iar răspunderea potrivit art.24 din proiect va surveni pentru „necoresponderea întreprinderii cerințelor sanitar-veterinare”. Astfel, se atestă o neconcordanță între obiectul de reglementare al prezentului proiect și răspunderea pentru încălcarea prevederilor proiectului. Operatorii trebuie trași la răspundere pentru încălcarea cerințelor de igienă a produselor alimentare, dar nu pentru cerințele sanităt-veterinare care fac obiectul unui alt act legislativ (Legea nr.221/2007 privind activitatea sanităt-veterinară).</p> <p>De asemenea, formularea din textul proiectului „necoresponderii întreprinderii cerințelor” permite discreții de interpretare ce depășesc limitele legale.</p> <p>Astfel, lipsa responsabilităților clare pentru încălcarea prevederilor proiectului reprezintă un risc de corupție, ce poate afecta interesul public.</p> <p>Recomandarea:</p> <p>Stabilirea răspunderii pentru încălcarea cerințelor generale de igienă a produselor alimentare.</p> <p>Drept exemplu: „Operatorii din businessul alimentar sunt pasibili de răspundere contravenționale pentru încălcarea cerințelor generale de igienă a produselor alimentare, conform legislației naționale”.</p>
	<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive • Concența normelor de drept • Lipsa responsabilității clare pentru încălcarea prevederilor proiectului 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generale • Încurajarea și facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - coruperea activă - coruperea pasivă - abuz de serviciu

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare, în scopul stabilirii cerințelor generale de igienă a produselor alimentare pentru întregul lanț alimentar, începând cu producerea, procesarea, păstrarea, transportarea și comercializarea acestora.

Autorul nu a respectat, cerințele legale privind asigurarea transparenței în procesul decizional.

În normele propuse au fost identificați mai mulți factori de risc printre care:

- formulări ambigui și cerințe excesive pentru agenții economici din domeniu, care vor trebui să asigure „spații adecvate”, „instalații adecvate”, „surse de apă adecvată” etc.;
- lipsa documentelor ce necesită a fi prezentate în cadrul controalelor de stat privind respectarea igienei produselor alimentare;
- derogări/excepții generale de la cerințele generale de igienă, care admit interpretarea normelor în mod abuziv;
- lipsa responsabilităților clare pentru încălcarea prevederilor proiectului etc.

Prin urmare, proiectul conține factori și riscuri de corupție, iar autorul urmează să revadă conținutul acestuia prin prisma recomandărilor înaintate în raportul de expertiză anticorupție.

30 mai 2017

Experți ai Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Cristina Diacenco, inspector superior

