



## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO23/8899 din 18.07.2023**

### **la proiectul de lege privind produsele alimentare și hrana pentru animale modificate genetic (număr unic 288/MAIA/2023)**

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

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

#### **I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului**

Autor al proiectului de act normativ este Guvernul RM, iar autor nemijlocit este Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-12 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

#### **I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului**

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional *"etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;*
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."*

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

prezentului proiect de hotărâre. În acest sens, autorul a publicat un anunț pe pagina web oficială a ministerului, la 15 februarie 2023.

Totodată, proiectul supus expertizei anticorupție a fost plasat pentru consultare publică pe pagina web oficială a ministerului, care face trimitere la portalul guvernamental [www.particip.gov.md](http://www.particip.gov.md), la 26 aprilie 2023. Prin urmare, în procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale prevăzute la art.11 alin.(2<sup>2</sup>) 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 executarea pct.4.15 din Planul de acțiuni al Guvernului pentru anul 2023, aprobat prin Hotărârea Guvernului 90/2023.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune evitarea vidului normativ care poate interveni după abrogarea Legii nr.755/2001 privind securitatea biologică, odată cu intrarea în vigoare a prevederilor Legii nr.152/2022 cu privire la reglementarea și controlul organismelor modificate genetic.

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

Prevederile proiectului promovează interesele Guvernului, în ceea ce privește adoptarea măsurilor urgente și eficiente de ameliorare și dezvoltare a cadrului normativ național primar privind produsele alimentare și hrana pentru animale modificate genetic.

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 necesității promovării proiectului de act normativ.

#### **I.5.2. Argumentarea economică-financiară.**

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să

conțină „e) fundamentarea economico-financiară”.

Implementarea în practică a normelor proiectului nu necesită alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul de stat, fapt confirmat și de către autor în nota informativă.

## **II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului**

### **II.1. Limbajul proiectului**

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative „*textul proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*

*a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]*

*c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]*

*e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]*

*f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;*

*g) se evită tautologiile juridice;*

*h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]*”.

În textul proiectului a fost identificată o formulare ambiguă care la aplicare poate admite interpretări abuzive. Mai detaliat la acest aspect ne vom referi la compartimentul III din prezentul raport de expertiză anticorupție.

### **II.2. Coerența legislativă a proiectului**

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

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

Prevederile proiectului reglementează activitatea:

#### **1) Agenciei Naționale pentru Siguranța Alimentelor:**

- aprobarea modelului cererii de înregistrare în Registrul de Stat și a rezumatului pachetului de documente;
- ținerea Registrului de Stat, înregistrarea și excluderea în/din acesta a organismelor modificate genetic (în continuare – OMG) pentru uz alimentar și a OMG-urilor destinate ca hrană pentru animale; produselor alimentare și hranei pentru animale care conțin sau constau din OMG-uri; produselor alimentare și hranei pentru animale obținute din sau care conțin ingrediente obținute din OMG-uri;
- adoptarea măsurilor de punere în aplicare;
- stabilirea și adaptarea sistemului de elaborare și atribuire a identificatorilor unici pentru OMG-uri;
- efectuarea controalelor prin prelevare de probe și analize;
- elaborarea, aprobarea și publicarea cerințelor tehnice privind prelevarea de probe și de analize etc.;

#### **2) Comisiei Naționale pentru Securitate Biologică:**

- examinarea pachetului de documente anexat la cererea de înregistrare în Registrul de Stat;
- întocmirea raportului de evaluare în privința produselor alimentare sau a hranei pentru animale modificate genetic pentru care se solicită înregistrarea în Registrul de Stat.

## 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 -	
<b>La art.4 alin.(9) din proiect</b> <i>„Înregistrarea prevăzută la alin.(5) se acordă, refuză, reînnoiește, modifică, suspendă sau revocă numai în conformitate cu procedurile prevăzute în prezenta lege.”</i>	
<b>Obiecții:</b> <p>Norma analizată prevede reglementarea în proiect, pe lângă înregistrarea produselor alimentare sau a hranei pentru animale modificate genetic, a procedurilor de refuz, reînnoire, modificare, suspendare sau revocare a acestei înregistrări. Însă, menționăm caracterul lacunar al proiectului în privința aspectelor enunțate, ceea ce presupune că procesele respective nu vor avea acoperire normativă.</p> <p>În cazul reglementării lacunare sau confuze a mecanismelor aplicate în activitatea entităților publice apare discreția periculoasă a agentului public responsabil de a dezvolta reguli procedurale convenabile propriilor sale interese, contrare interesului public.</p>	
<b>Recomandări:</b> <i>Completarea proiectului cu prevederi care să reglementeze clar procedurile de refuz, reînnoire, modificare, suspendare sau revocare a înregistrării produselor alimentare sau a hranei pentru animale modificate genetic.</i>	
<b>Factori de risc:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>● Lacună de drept</li><li>● Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative</li></ul>	<b>Riscuri de corupție:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>● Încurajarea sau facilitarea actelor de:<ul style="list-style-type: none"><li>- corupere activă</li><li>- corupere pasivă</li><li>- trafic de influență</li><li>- abuz de serviciu</li><li>- conflict de interese și/sau favoritism</li><li>- îmbogățire ilicită</li><li>- influențare necorespunzătoare</li><li>- nerespectare a regimului cadourilor</li><li>- escrocherie</li></ul></li></ul>

**La art.12 alin.(2) lit.b din proiect**

*„Pe lângă cerințele de etichetare stabilite la alin.(1), etichetele menționează orice caracteristică sau proprietate, astfel cum este specificată în ordin în următoarele cazuri: [...] b) în cazul în care un produs alimentar nu dă naștere unor conflicte de ordin etic sau religios.”*

**Obiecții:**

Sensul prevederii este eronat, datorită conjuncției „nu” care schimbă esența condiției de specificare, pe lângă cerințele de etichetare stabilite în alineatul precedent, a caracteristicilor suplimentare ale produsului alimentar care conține sau constă din OMG-uri, este produs din sau conține ingrediente produse din OMG-uri.

Astfel, în cazul OMG-urilor destinate ca hrană pentru animale, în condițiile de etichetare stabilite în art.13 din proiect, se prevede obligația menționării, pe etichetă, a oricărei caracteristici sau proprietăți a unui furaj care poate da naștere unor probleme de natură etică sau religioasă (alin.(2) lit.d)).

La rândul său, norma de la art.13 alin.(2) lit.b) din Regulamentul (CE) nr.1829/2003, al cărei transpunere o reprezintă prevederea analizată, stabilește expres că: *„Pe lângă cerințele de etichetare stabilite la alineatul (1), etichetele precizează orice caracteristică sau proprietate, specificată în autorizație, în următoarele cazuri: [...] (b) în cazul în care un produs alimentar poate ridica probleme de natură etică sau religioasă”*.

Prin urmare, norma comunitară enunțată este transpusă greșit în proiect, ceea ce poate avea ca efect posibilitatea aplicării normei în interpretarea preferată, în dependență de interesul responsabililor de implementare și/sau de control.

**Recomandări:**

*Excluderea din proiect a textului „nu”.*

**Factori de risc:**

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

**Riscuri de corupție:**

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - abuz de serviciu

**La art.28 alin.(1) din proiect**

*„Exercitarea necorespunzătoare a funcțiilor de către persoanele cu funcții de răspundere din organele de control și supraveghere de stat, precum și tăinuirea de către aceste persoane a unor fapte ce pun în pericol viața și sănătatea umană, viața și sănătatea animală și atrag răspunderea acestora în conformitate cu legislația.”*

**Obiecții:**

Proiectul este lacunar în ceea ce privește răspunderea pentru exercitarea necorespunzătoare a funcțiilor de către persoanele cu funcții de răspundere din organele de control și supraveghere de stat, precum și tăinuirea faptelor ce pun în pericol viața și sănătatea umană, viața și sănătatea animală.

Autorul menționează superficial faptul că exercitarea necorespunzătoare a atribuțiilor de serviciu atrage răspunderea conform legislației în vigoare, însă referirea imprecisă și generală la legislația națională în vigoare poate crea dificultăți de înțelegere, atât pentru persoanele cu funcții de răspundere din organele de control și supraveghere de stat, cât și pentru persoanele interesate.

Concomitent, din proiect nu poate fi dedus tipul răspunderii pe care o poartă persoanele cu funcții de

răspundere din organele de control și supraveghere de stat pentru exercitarea necorespunzătoare a atribuțiilor de funcție (ex.: disciplinară, civilă, contravențională, penală).

În acest context, art.3 lit.d) din Legea nr.100/2017 stabilește că la elaborarea unui act normativ se respectă principiile oportunității, coerenței, consecutivității, stabilității și predictibilității normelor juridice.

Totodată, în Hotărârea nr.26 din 23 noiembrie 2010, Curtea Constituțională a subliniat 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-și cunoaște drepturile și obligațiile. Într-o astfel de interpretare, norma ce nu corespunde criteriilor clarității este contrară art.23 din Constituție, care statuează obligația statului de a garanta fiecărui om dreptul de a-și cunoaște drepturile*”.

În concluzie, consemnăm că lipsa răspunderii clare a persoanelor cu funcții de răspundere din organele de control și supraveghere de stat, pentru exercitarea necorespunzătoare a atribuțiilor de funcție, poate determina interpretarea favorabilă a prevederilor normative și respectiv, aplicarea sancțiunii necorespunzătoare.

#### **Recomandări:**

*Redactarea normei analizate prin prisma stabilirii exacte a tipului răspunderii care survine pentru nerespectarea prevederilor proiectului prin exercitarea necorespunzătoare a atribuțiilor de funcție de către persoanele cu funcții de răspundere din organele de control și supraveghere de stat.*

#### **Factori de risc:**

- Norme de trimitere defectuoase
- 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
  - nerespectare a regimului cadourilor
  - escrocherie

## **IV. Concluzia expertizei**

Proiectul legii privind produsele alimentare și hrana pentru animale modificate genetic a fost elaborat de către Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare, în scopul executării pct.4.15 din Planul de acțiuni al Guvernului pentru anul 2023, aprobat prin Hotărârea Guvernului 90/2023.

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

Proiectul corespunde interesului public general, deoarece va contribui la adoptarea măsurilor urgente și eficiente de ameliorare și dezvoltare a cadrului normativ național primar privind produsele alimentare și hrana pentru animale modificate genetic.

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

- formulare ambiguă care admite interpretări abuzive;
- norme de trimitere defectuoase;
- lacună de drept;
- lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative;
- lipsa responsabilității clare pentru încălcare.

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.

18.07.2023

Digitally signed by Gheorghita Vadim  
Date: 2023.07.18 13:37:27 EEST  
Reason: MoldSign Signature  
Location: Moldova



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

*Vadim Gheorghita , Inspector principal*