



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO23/8704 din 05.05.2023

la proiectul de lege privind activitatea sanitară veterinară (număr unic 143/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."*

Proiectul supus expertizei a fost plasat pentru consultare publică pe pagina web oficială a Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare, precum și pe portalul guvernamental www.particip.gov.md la data de 06.03.2023, fiind asigurat accesul părților interesate la proiect, de minim 10 zile lucrătoare, pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

De asemenea, autorul a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie. În consecință, se constată respectarea etapei esențiale a procesului de asigurare a transparenței procesului de elaborare a deciziilor statuată la art.8 lit.a) din Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

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 asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative: *„Prin adoptarea proiectului de act legislativ statul are ca prerogative: - realizarea pieței interne cu produse salubre și inofensive; - evitarea răspândirii bolilor infecțioase, prin menținerea statusului sanitar al animalelor existente, precum și îmbunătățirea în consecință a acestuia.”*

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune adoptarea legii privind activitatea sanitară veterinară. În acest sens, autorul a precizat că, *„Conceptul propus prin prezentul proiect, vine să asigure societății accesul la servicii veterinare calitative. Acest fapt va spori siguranța produselor alimentare atât de origine animală, cât și non-animală, fapt ce va contribui la implementarea mult mai eficientă a Programului acțiunilor strategice de supraveghere, profilaxie și combatere a bolilor la animale, de prevenire a transmiterii bolilor de la animale la om și de protecție a mediului, prin utilizarea banilor publici, iar pentru a asigura o stare de sanatate normală animalelor și implicit obținerea de produse animaliere corespunzătoare, se recomandă proprietarilor de animale să colaboreze cu serviciile veterinare pentru efectuarea acțiunilor de prevenire a îmbolnăvirii animalelor.”*

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

Proiectul promovează interesul public privind perfecționarea cadrului normativ în domeniul sanitar-veterinar, prin stabilirea normelor de prevenire și control al bolilor animalelor care sunt transmisibile la animale și om, realizarea siguranței produselor alimentare, hrana pentru animale și protecția teritoriului țării față de bolile infecțioase prin organizarea activității sanitare veterinare.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

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

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

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

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „e) *fundamentarea economico-financiară*”.

Potrivit notei informative: *„Sub aspect financiar și economic implementarea proiectului de lege nu va necesita finanțare din buget, cu excepția instituirii stării de urgență în cazul izbucnirii unui focar de boală, care implică constituirea Comisiilor antiepidemice excepționale - republicană, raionale și locale.”*

I.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.

Potrivit art.30, pct.2 la anexa nr.1 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, *„În cazul proiectelor actelor normative ce reglementează activitatea de întreprinzător, suplimentar se descriu concluziile și propunerile înaintate în cadrul studiilor de cercetare, precum se rezultatele analizei ex ante sau ale analizei impactului de reglementare. Se prezintă argumentarea, în baza evaluării beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și, după caz, analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv prin prisma respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului”*.

Conform art.13 al Legii nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, *„(1) Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului, precum și corespunderea actului scopurilor politicii de reglementare și principiilor prezentei legi. (2) Actul de analiză a impactului de reglementare este parte integrantă a notei informative a proiectului de act normativ.”* Metodologia de analiză a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative a fost aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.23/2019.

Proiectul a fost supus analizei impactului de reglementare în conformitate cu prevederile Legii nr. 235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător și a Hotărârii Guvernului nr.23/2019. 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 *„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 mare parte, 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

Unele norme din proiect conțin formulări ambigui și astfel vor permite interpretări abuzive la aplicare (analiza detaliată a factorilor de risc și riscuri de corupție identificați în acest sens este prezentată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție).

II.2. Coerența legislativă a proiectului

Utilizarea în textul normei propuse la art.45 alin.(4) a expresiei „*organele corespunzătoare de autoadministrare locală*” nu corelează cu cele stipulate în Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală (aspectele date au fost analizate detaliat în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție).

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

Proiectul conține reglementări privind activitatea Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare, Ministerului Sănătății, Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor, Agenției Naționale pentru Sănătate Publică, Agenției „Moldsilva”, Inspectoratului pentru Protecția Mediului, autorităților administrației publice locale, autorităților cu funcții de supraveghere și control în domeniul circuitului alimentar și altor entități publice, responsabile de implementarea eficientă a activității sanitare veterinare.

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>Art.4 alin.(3) potrivit proiectului de lege privind activitatea sanitară veterinară Articolul 4. Modul de organizare al Agenției [...] (3) Agenția este condusă de un <u>director general, numit și eliberat din funcție prin hotărâre de Guvern</u>, la propunerea Ministrului Agriculturii și Industriei Alimentare.</p>
<p>Obiecții:</p> <p>Normele analizate sunt formulate ambigui, deoarece nu stabilesc expres criteriile pe care trebuie să le întrunească persoana care este numită în funcție de director general al Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor. Or, stabilirea unor criterii de eligibilitate este imperativă pentru asigurarea numirii unor persoane integre, competente și potrivite pentru funcția de director general al Agenției.</p> <p>În varianta expusă de autor, persoana fără cetățenia Republicii Moldova, fără studii superioare, fără experiență relevantă, cu antecedente penale, cu reputație reproșabilă, aflate în conflict de interese (real sau potențial) cu funcția dată, va dispune de posibilitatea accederii în această funcție. O astfel de eventualitate este inadmisibilă, or exigențele față de directorul general al Agenției ce va asigura conducerea nemijlocită a entității sunt mari și necesită a fi specificate expres în proiectul de lege. Acest fapt generează o serie de riscuri aferente, precum abuzul de serviciu, utilizare neconformă a fondurilor și/sau patrimoniului etc.</p>

Totodată, Curtea Constituțională, prin Hotărârea nr.7 din 16.04.2015 pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr.325 din 23 decembrie 2013 privind testarea integrității profesionale a invocat la pct.181 că „[...] testarea integrității profesionale poate fi aplicată tuturor categoriilor profesionale de agenți publici. Nici o categorie profesională nu este, prin natura sa, exclusă de la testarea integrității profesionale”. Conform art.29 alin.(7) din Legea nr.82/2017 „Cazierul privind integritatea profesională a agenților publici asigură evidența rezultatelor testării integrității profesionale, necesare în cadrul procedurilor de angajare în entitățile publice”.

La fel, este incertă perioada de exercitare a atribuțiilor de către directorul general al Agenției, numărul directorilor generali adjuncți de care va fi asistat și modul de numire/eliberare din funcție a acestora.

Prin urmare, lipsa criteriilor clare de numire în funcție a directorului general, perioada de exercitare a atribuțiilor sale, numărul directorilor generali adjuncți și modul de numire/eliberare din funcție a ultimilor, va crea „viduri legislative” ce vor permite la aplicare numirea persoanelor interesate în cauză.

Recomandări:

Completarea proiectului de lege cu norme care reglementează condițiile ce trebuie să le întrunească candidatul la funcția de director general al Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor (spre exemplu: deține cetățenia Republicii Moldova; cunoaște limba română; are studii superioare; are o reputație ireproșabilă etc.).

În subsidiar, una din cerințele pentru ocuparea funcției enunțate se va expune în redacția următoare: „în ultimii 5 ani, în cazierul privind integritatea profesională, nu are înscrisuri cu privire la rezultatul negativ al testului de integritate profesională pentru încălcarea obligației prevăzute la art.7 alin.(2) lit.a) din Legea nr. 325 din 23 decembrie 2013 privind evaluarea integrității instituționale.”

De asemenea, proiectul va prevedea perioada de exercitare a atribuțiilor de către directorul general al Agenției (durata mandatului), numărul directorilor generali adjuncți de care este asistat și modul de numire/eliberare din funcție (spre exemplu, se propune următorul cuprins: „(3) Agenția este condusă de un director general, numit și eliberat din funcție prin hotărâre de Guvern, pe un termen de X ani, la propunerea Ministrului Agriculturii și Industriei Alimentare. (4) Directorul general al Agenției este asistat de X directori adjuncți numiți în și eliberați din funcție, la propunerea sa, prin ordinul ministrului agriculturii și industriei alimentare”. Iar, ca urmare, alin.(4)-(6) devin alin.(5)-(7)).

Factori de risc:

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - corupere pasivă
 - corupere activă
 - trafic de influență
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu

Art.8 alin.(2) potrivit proiectului de lege privind activitatea sanitară veterinară

Articolul 8. Prevenirea și controlul difuzării bolilor transmisibile [...]

(2) Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor, denumită în continuare Agenție, are responsabilitatea supravegherii, prevenirii și controlului bolilor supuse declarării și notificării oficiale, care în comun cu Agenția „Moldsilva”, Inspectoratul pentru Protecția Mediului, inclusiv alte autorități de reglementare, implementează cerințele privind protecția și bunăstarea animalelor domestice, inclusiv a celor sălbatice.

Obiecții:

Expresia „alte autorități de reglementare” este ambiguă și va permite interpretarea normei în vederea invocării lipsei de responsabilitate de implementare a cerințelor privind protecția și bunăstarea animalelor domestice, inclusiv a celor sălbatice.

Evidențiem că norma va permite neglijarea obligației instituite la art.8 alin.(2) al proiectului, conform căreia alte autorități de reglementare au responsabilitatea de a implementa în comun cu Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor cerințele privind protecția și bunăstarea animalelor domestice, inclusiv a celor sălbatice.

Recomandări:

Textul „alte autorități de reglementare” necesită a fi concretizat în vederea stabilirii exprese a autorităților de reglementate ce sunt obligate să implementeze în comun cu Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor cerințele privind protecția și bunăstarea animalelor domestice, inclusiv a celor sălbatice (în cazul în care proiectul se referă la câteva autorități de reglementare, se va indica domeniul din care fac parte autoritățile respective).

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea

Riscuri de corupție:

- Generale

Art.13 alin.(5) lit.b), alin.(8) potrivit proiectului de lege privind activitatea sanitară veterinară

Articolul 13. Alte activități sanitare veterinare [...]

(5) În exercitarea profesiei, medicii veterinari au următoarele obligații: [...]

b) să ia măsurile de urgență prevăzute de lege pentru a preveni și a opri difuzarea unor boli transmisibile ale animalelor sau a oricărui risc de natură să afecteze sănătatea animalelor și sănătatea publică veterinară, protecția animalelor, protecția mediului și siguranța produselor de origine animală; [...]

(8) Normele privind punerea în aplicare a Programului acțiunilor strategice de supraveghere, profilaxie și combatere a bolilor la animale, de prevenire a transmiterii bolilor de la animale la om și de protecție a mediului, precum și a exercitării supravegherii și controlului obiectivelor sanitare veterinare se stabilesc prin ordinul, la propunerea directorului general al Agenției.

Obiecții:

Analizând normele precitate, acestea conțin prevederi ce vor admite interpretări abuzive la aplicare referitor la faptele de natură să conducă la concluzia că nu sunt create premisele necesare pentru asigurarea unei exercitări transparente a altor activități sanitare veterinare.

Prin urmare, în art.13 alin.(5) lit.b) nu este specificat expres care sunt măsurile de urgență, ce necesită a fi

luate de către medicii veterinari pentru a preveni și a opri difuzarea unor boli transmisibile ale animalelor sau a oricărui risc de natură să afecteze sănătatea animalelor și sănătatea publică veterinară, protecția animalelor, protecția mediului și siguranța produselor de origine animală. Utilizarea în textul normei a trimiterii „prevăzute de lege” va crea incertitudine la aplicare, iar ca urmare va exista pericolul interpretării și aplicării discreționare a conținutului acesteia.

De asemenea, este neclară formularea propusă la art.13 alin.(8) cu referire la subiectul responsabil de aprobare a normelor privind punerea în aplicare a Programului acțiunilor strategice de supraveghere, profilaxie și combatere a bolilor la animale, de prevenire a transmiterii bolilor de la animale la om și de protecție a mediului, precum și a exercitării supravegherii și controlului obiectivelor sanitare veterinare. În acest caz, utilizarea în norma citată a expresiei „*prin ordinul, la propunerea directorului general al Agenției*” în contextul proiectului posedă potențial coruptibil, dat fiind faptul că nu determină cu certitudine persoana implicată cu dreptul de aprobare a normelor menționate supra, fapt care, la aplicare, va admite interpretări abuzive în acest sens. Lipsa unor reglementări clare privind subiectul la care se referă prevederea, riscă ca normele să fie aprobate de persoane care nu dispun de astfel de competențe.

Recomandări:

La art.13 alin.(5) lit.c), se recomandă substituirea textului „prevăzute de lege” prin stabilirea expresă a normei care prevede aceste măsuri de urgență ori completarea proiectului cu prevederi clare privind măsurile de urgență pe care le ia medicul veterinar pentru a preveni și a opri difuzarea unor boli transmisibile ale animalelor sau a oricărui risc de natură să afecteze sănătatea animalelor și sănătatea publică veterinară, protecția animalelor, protecția mediului și siguranța produselor de origine animală.

La art.13 alin.(8), se recomandă concretizarea subiectului responsabil de aprobare, prin ordin, a normelor privind punerea în aplicare a Programului acțiunilor strategice de supraveghere, profilaxie și combatere a bolilor la animale, de prevenire a transmiterii bolilor de la animale la om și de protecție a mediului, precum și a exercitării supravegherii și controlului obiectivelor sanitare veterinare.

Factori de risc:

- Norme de trimitere defectuoase
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea

Riscuri de corupție:

- Generale
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

- 4 -

Art.31 alin.(3) potrivit proiectului de lege privind activitatea sanitară veterinară

Articolul 31. Obligațiile operatorilor și ale altor persoane fizice și juridice relevante vizate [...]

(3) Agenția, pentru asigurarea unor proceduri uniforme, trebuie să se asigure că procedurile de diagnostic, prelevarea de probe și testările de laborator sînt efectuate în conformitate cu manualul de diagnostic. Manualul de diagnostic este adoptat în conformitate cu recomandările internaționale.

Obiecții:

Norma nu oferă o claritate în privința subiectului de adoptare a manualului de diagnostic. Utilizarea expresiei „*manualul de diagnostic este adoptat în conformitate cu recomandările internaționale*” induce un caracter ambiguu și confuz normei cu riscul nedeterminării entității publice responsabile, iar ca urmare instituirea unor atribuții paralele. Evidențiem că norma va permite comiterea abuzurilor și depășirilor de serviciu ale agenților publici din cadrul entităților publice, care vor fi în drept să aplice norma în interpretarea preferată.

Recomandări:

Se recomandă reformularea normei propuse la art.31 alin.(3) prin stabilirea exhaustivă a subiectului cu competențe de adoptare a Manualului de diagnostic.

Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> • Nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea • Atribuții paralele 	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none"> • Generale • Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu - depășire a atribuțiilor de serviciu
--	--

- 5 -

Art.45 alin.(4) potrivit proiectului de lege privind activitatea sanitară veterinară

Articolul 45. Obligația autorității sanitare-veterinare competente privind înregistrarea/autorizarea [...]

(4) În baza recomandării scrise a subdiviziunilor teritoriale, organele corespunzătoare de autoadministrare locală adoptă hotărârea cu privire la instituirea măsurilor de carantină pentru lichidarea focarului de contagiu.

Obiecții:

Potrivit textului propus la art.45 alin.(4) din proiect, hotărârea cu privire la instituirea măsurilor de carantină pentru lichidarea focarului de contagiu este adoptată de către organele corespunzătoare de autoadministrare locală. Potrivit art.1 al Legii nr.436/2006 privind administrația publică locală, prin „*administrație publică locală*” se înțelege „*totalitatea autorităților publice locale constituite, în condițiile legii, pentru promovarea intereselor generale ale locuitorilor unei unități administrativ-teritoriale*”.

Totodată, art.4 din legea precitată prevede expres că, „(1) *Autoritățile administrației publice locale prin care se realizează autonomia locală în sate (comune), orașe (municipii) sînt consiliile locale, ca autorități deliberative, și primarii, ca autorități executive. (2) Autoritățile administrației publice locale prin care se realizează autonomia locală în raioane sînt consiliile raionale, ca autorități deliberative, și președinții de raioane, ca autorități executive. [...] (4) Autoritățile administrației publice din unitatea teritorială autonomă Găgăuzia prin care se realizează autonomia locală sunt Adunarea Populară, ca autoritate reprezentativă, Guvernatorul (Bașcanul) și Comitetul executiv, ca autorități executive.*”

Astfel, utilizarea expresiei „*organele corespunzătoare de autoadministrare locală*” în textul normei citate supra nu corelează cu cele stipulate în Legea nr.436/2006, ceea ce acordă posibilități de aplicare a normei în interpretarea preferată și în dependență de interesul urmărit de către responsabilii de implementare al aplicării. Or, terminologia utilizată de proiect a fost utilizată de Legea nr.635/1991 cu privire la bazele autoadministrării locale, lege abrogată la 07.12.1994.

Recomandări:

Se recomandă substituirea textului „*organele corespunzătoare de autoadministrare locală*” prin stabilirea expresă a autorității administrației publice locale competente de adoptare a hotărârii cu privire la instituirea măsurilor de carantină pentru lichidarea focarului de contagiu.

Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> • Utilizarea neuniformă a termenilor • Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative • Concurența normelor de drept 	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none"> • Generale
--	--

Art.48 alin.(1), alin.(3) potrivit proiectului de lege privind activitatea sanitară veterinară

Articolul 48. Reexaminarea, suspendarea și retragerea autorizațiilor de către autoritatea sanitară veterinară competentă

(1) Agenția, prin intermediul subdiviziunilor teritoriale pentru siguranța alimentelor, la intervale adecvate, pe baza riscului implicat, reexaminează în mod constant autorizațiile acordate exploatațiilor. [...]

(3) Cu toate acestea, Agenția poate doar suspenda, mai degrabă decât să retragă, autorizația unei exploatații în cazul în care operatorul poate garanta că va elimina deficiențele într-un interval rezonabil de timp.

Obiecții:

În textul normelor propuse la art.48 alin.(1), proiectul stabilește ambiguu modalitatea de reexaminare de către Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor, prin intermediul subdiviziunilor teritoriale pentru siguranța alimentelor, a autorizațiilor acordate exploatațiilor. Expresia „*la intervale adecvate*” va lăsa loc de interpretări din partea responsabililor din cadrul Agenției, iar ca urmare va apărea discreția excesivă de a aprecia și stabili în fiecare caz separat intervalele de timp care îi sunt convenabile, atât pentru propriile acțiuni, cât și pentru acțiunile operatorilor căror aceste intervale le sunt aplicabile.

La fel, se reține lipsa unui termen concret în care operatorul va elimina deficiențele depistate de către Agenție, urmare a efectuării unei verificări a autorizațiilor acordate exploatațiilor. Astfel, utilizarea textului în conținutul normei „*interval rezonabil de timp*” are un sens prea larg și nu exprimă cu exactitate termenul în care operatorul va garanta eliminarea deficiențelor depistate de către Agenție.

Recomandări:

La art.48 alin.(1), se recomandă substituirea textului „*la intervale adecvate*”, prin stabilirea clară a unui termen/periodicității de reexaminare de către Agenție a autorizațiilor acordate exploatațiilor.

La art.48 alin.(3), se recomandă substituirea textului „*într-un interval rezonabil de timp*”, prin stabilirea unui termen concret în care operatorul va elimina deficiențele depistate de către Agenție.

Factori de risc:

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

Riscuri de corupție:

- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu

Art.69 alin.(3) lit.c) potrivit proiectului de lege privind activitatea sanitară veterinară

Articolul 69. Autorizarea/înregistrarea exploatațiilor de acvacultură și a întreprinderilor de prelucrare [...]

(3) Prin derogare de la condiția de autorizare menționată la alin. (1), Agenția poate să impună numai înregistrarea pentru: [...]

c) exploatațiile de acvacultură care plasează pe piața locală din regiunea de producție cantități mici de animale de acvacultură destinate exclusiv consumatorului final, în conformitate cu regulile specifice de igienă pentru produsele de origine animală.

Obiecții:

Norma stabilește competența Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor de a impune înregistrarea pentru exploatațiile de acvacultură care plasează pe piața locală din regiunea de producție cantități mici de animale de acvacultură destinate exclusiv consumatorului final. În acest sens, expresia utilizată în textul normei de genul „*care plasează pe piața locală din regiunea de producție cantități mici de animale de*

acvacultură” posedă un vădit potențial coruptibil, datorită faptului că acordă un spectru larg de discreții subiecților responsabili de a decide la latitudinea sa cantitatea de animale de acvacultură destinate exclusiv consumului final ce urmează a fi plasate pe piața locală din regiunea de producție.

Formarea neclară a drepturilor proprietarilor exploatațiilor de acvacultură generează posibilitatea alegerii a interpretării cele mai convenabile, deoarece atât norma analizată, cât și per ansamblu prevederile proiectului nu relevă nici într-un fel care cantități sunt considerate mici și dacă aceste cantități sunt stabilite în dependență de produs, determinarea acestui fapt aparent fiind lăsată la discreția operatorului.

Totodată, norma este formulată confuz cu referire la competența Agenției de a impune înregistrarea pentru alte instalații decât exploatațiile de acvacultură, care dețin animale acvatice fără intenția de a le plasa pe piață; locurile de pescuit sportiv cu repopulare și pentru exploatațiile de acvacultură care plasează pe piața locală din regiunea de producție cantități mici de animale de acvacultură destinate exclusiv consumatorului final.

Astfel, cuvintele utilizate în textul normei de genul „poate să impună” are sensuri multiple, care rezidă în discreția factorilor de decizie din cadrul Agenției de a utiliza formulările permissive ale competențelor după bunul plac, astfel încât să evite realizarea obligațiilor ce ar trebuie să le revină.

În acest caz, caracterul relativ al acestor prevederi, generează un impact negativ la implementare, deoarece există riscul ca subiectul responsabil să aplice norma discreționar reieșind din interesele/scopurile urmărite la impunerea sau nu a înregistrării pentru activitățile menționate supra. Asemenea discreții pot fi folosite în mod abuziv de către subiectul responsabil de implementare pentru a obține recompense necuvenite pentru a fi determinat să nu își exercite atribuțiile în modul corespunzător.

Recomandări:

Completarea proiectului cu norme care cuantifică cantitățile de animale de acvacultură destinate exclusiv consumatorului final
permise pentru plasare pe piața locală din regiune de producție de către proprietarii exploatațiilor de acvacultură.

La art.69 alin.(3), se recomandă revizuirea/excluderea cuvîntului „poate”, astfel încît să fie excluse oportunitățile de manifestare a comportamentului discreționar de către responsabilii de aplicare a acestei norme.

Factori de risc:

- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - dare de mită
 - corupere pasivă
 - luare de mită
 - conflict de interese și/sau favoritism
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

Art.76 potrivit proiectului de lege privind activitatea sanitară veterinară

Articolul 76. Obligațiile operatorilor la locul de destinație

(1) Operatorii exploatațiilor de acvacultură și ai unităților producătoare de alimente provenite de la animale acvatice, inclusiv operatorii care primesc animale acvatice pentru eliberarea în natură, înainte ca animalele acvatice să fie descărcate:

a) verifică documentele de proveniență, care includ: [...]

- declarația pe proprie răspundere:

Obiecții:

Norma analizată este formulată neclar referitor la declarația pe proprie răspundere, nefiind clar ce sau cu referire la ce declară operatorul. Or, din conținutul propus pentru anexa nr.4 la proiectul de lege expertizat, se prezumă că este o declarație prin care se declară respectarea condițiilor de întreținere a animalelor/păsărilor de curte și a operațiunilor/acțiunilor efectuate cu acestea. Astfel, expresia utilizată în textul normei propuse pentru art.76 alin.(1) lit.a) „declarația pe propria răspundere” are sensuri multiple, care rezidă în discreția subdiviziunii teritoriale pentru siguranța alimentelor de a utiliza formulările permissive ale competențelor sale după bunul plac, prin stabilirea formei de declarație la discreția sa. Asemenea discreții pot fi folosite în mod abuziv de către subiectul responsabil de implementare pentru a obține recompense necuvenite pentru a fi determinat să nu își exercite atribuțiile în modul corespunzător.

Recomandări:

Se propune completarea art.76 alin.(1) lit.b) liniuța doi, cu textul „ *respectarea condițiilor de întreținere a animalelor/păsărilor de curte și a operațiunilor/acțiunilor efectuate cu acestea, conform modelului din anexa nr.4*”.

Factori de risc:

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale

Art.104 alin.(3), (4) potrivit proiectului de lege privind activitatea sanitară veterinară

Articolul 104. Echipamentul și facilitățile [...]

(3) Medicii veterinari oficiali care activează în localități rurale dispun de facilități în condițiile legii.

Obiecții:

Norma propusă la alin.(3) al art.104 conține trimiteri defectuoase, fiind utilizată expresia de genul „în condițiile legii”, fapt ce va crea incertitudine privitor la facilitățile de care vor dispune medicii veterinari oficiali care activează în localitățile rurale. Or, trimiterea într-un act normativ la un alt act normativ se face prin precizarea categoriei juridice a acestuia, a numărului sau, a titlului și a datei publicării acelui act sau domeniului reglementat pentru a exclude, astfel, orice confuzie.

Recomandări:

La art.104 alin.(3), se recomandă de a substitui textul „în condițiile legii”, prin indicarea expresă a actului normativ care stabilește facilitățile de care dispun medicii veterinari oficiali.

Factori de risc:

- Norme de trimitere defectuoase

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare și are drept scop să asigure societății accesul la servicii veterinare calitative. Acest fapt va spori siguranța produselor alimentare atât de origine animală, cât și non-animală, fapt ce va contribui la implementarea mult mai eficientă a Programului acțiunilor strategice de supraveghere, profilaxie și combatere a bolilor la animale, de prevenire a transmiterii bolilor de la animale la om și de protecție a mediului, prin utilizarea banilor publici, iar pentru a asigura o stare de sanatate normală animalelor și implicit obținerea de produse animaliere corespunzătoare, se recomandă proprietarilor de animale să colaboreze cu serviciile veterinare pentru efectuarea acțiunilor de prevenire a îmbolnăvirii animalelor.

Proiectul este lacunar în ce privește criteriile de eligibilitate pe care trebuie să le întrunească persoană la funcția de director general al Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor, durata mandatului, numărul directorilor generali adjuncți de care va fi asistat și modul de numire/eliberare din funcție a acestora. La fel, unele norme din proiect conțin formulări ambigui și astfel vor permite interpretări abuzive la aplicare. În acest sens, proiectul utilizează expresii de genul „alte autorități de reglementare”, „organele organelor corespunzătoare de autoadministrare locală”, „intervale adecvate”, „interval rezonabil de timp”.

Un al aspect, proiectul nu stabilește clar subiectul responsabil de adoptarea normelor privind punerea în aplicare a Programului acțiunilor strategice de supraveghere, profilaxie și combatere a bolilor la animale, de prevenire a transmiterii bolilor de la animale la om și de protecție a mediului, precum și a exercitării supravegherii și controlului obiectivelor sanitare veterinare, subiectul competent de adoptare a manualului de diagnostic și declarația pe proprie răspundere. Evidențiem că unele prevederi conțin trimiteri defectuoase care crează situații incerte privitor la măsurile de urgență ce se iau pentru a preveni și a opri difuzarea unor boli transmisibile ale animalelor sau a oricărui risc de natură să afecteze sănătatea animalelor și sănătatea publică veterinară, protecția animalelor, protecția mediului și siguranța produselor de origine animală, precum și în ce privește facilitățile de care dispun medicii veterinari oficiali care activează în localitățile rurale.

De asemenea, proiectul este formulat confuz cu referire la competența Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor de a impune înregistrarea pentru alte instalații decât exploatațile de acvacultură, care dețin animale acvatice fără intenția de a le plasa pe piață; locurile de pescuit sportiv cu repopulare și pentru exploatațile de acvacultură care plasează pe piața locală din regiunea de producție cantități mici de animale de acvacultură destinate exclusiv consumatorului final, nu relevă nici într-un fel care cantități de animale de acvacultură destinate exclusiv consumului final ce urmează a fi plasate pe piața locală din regiunea de producție sunt considerate mici.

Prin urmare, se recomandă revizuirea proiectului de decizie prin prisma obiecțiilor și recomandărilor prezentate în prezentul raport de expertiză anticorupție.

05.05.2023

Digitally signed by Vameș Xenia
Date: 2023.05.05 16:51:49 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:



Xenia VAMEȘ, Inspector principal