

30 Ianuarie 2013, nr. 580

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii cu privire la controalele oficiale pentru verificarea conformității cu legislația privind hrana pentru animale și produsele alimentare și cu normele de sănătate și bunăstare a animalelor

(înregistrat în Parlament cu numărul 2978 din 10 Decembrie 2012)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii cu privire la controalele oficiale pentru verificarea conformității cu legislația privind hrana pentru animale și produsele alimentare și cu normele de sănătate și bunăstare a animalelor.

Evaluarea generală

- 1. Autor al inițiativei legislative** este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.
- 2. Categoria actului legislativ** propus este lege ordinară, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.
- 3. Transparența decizională** Proiectul de lege a fost plasat pe site-ul Parlamentului. Toate persoanele interesate au avut posibilitatea să-și expună opinia vis-a-vis de acest proiect. Considerăm că, în acest fel, a fost respectată transparența decizională.
- 4. Scopul promovării proiectului.** Proiectul Legii, potrivit notei de fundamentare, are drept scop înlăturarea deficiențelor privind politica în domeniul siguranței alimentelor și a hranei pentru animale constatate de experții Directoratului General Sănătatea și Protecția Consumatorilor (DG SANCO) în rezultatul misiunii din luna martie 2008. În același timp proiectul de lege face parte din actele incluse în Gidul general privind importul și tranzitul animalelor vii și produselor de origine animală în UE pentru anul 2009 și a punctului 30 al Planului Național de Armonizare a Legislației pentru anul 2010.

Fundamentarea proiectului

- 5. Nota informativă** a proiectului de act legislativ supus expertizei este plasată pe site-ul Parlamentului.

Considerăm că în acest fel Parlamentul respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

- 6. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă** Proiectul a fost plasat și menținut pe site-ul Parlamentului o perioadă suficientă de timp ceea ce a permis persoanelor interesate să-și expună opinia.

- 7. Suficiența argumentării.** Nota informativă la proiect conține doar o serie de argumente generale în sprijinul ideilor ce stau la baza proiectului, conține referințe la Planul național de armonizare a legislației

pentru anul 2010, Gidul general privind importul și tranzitul animalelor vii și produselor de origine animală în UE pentru anul 2009.

Totuși, în conformitate cu prevederile art.22 din Legea privind actele legislative, era necesar de efectuat o expertiză juridică pentru asigurarea concordanței proiectului cu normele Constituției, cu practica jurisdicției constituționale, precum și coordonarea lui cu legislația în vigoare.

Reieșind din importanța și consecințele acestui proiect de lege, acesta urma să fie transmis spre avizare instituțiilor publice de specialitate, societății civile pentru formularea recomandărilor, iar, în final, avizele, sinteza recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice și rezultatele expertizelor, trebuiau să fie anexate la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ, așa cum prevede art.23, alin.(2) lit.e) din Legea privind actele legislative.

Nota informativă este insuficient de argumentată și în ce privește locul actului în sistemul legislației, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui.

Mai mult, proiectul fiind aplicabil întreprinzătorilor, fundamentarea proiectului trebuia să conțină actul de analiză a impactului de reglementare, care însă lipsește.

Remarcăm dificultatea realizării unei expertize adecvate a proiectului legii, în lipsa specificării în nota de fundamentare a informației privind evidențierea efectului social, economic și de altă natură în urma aplicării prevederilor prevăzute de proiect, prognozării consecințelor financiare ale proiectului etc.

8. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să includă referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

Potrivit notei informative, în procesul de elaborare a proiectului s-a ținut cont de: Regulamentul Comunității Europene nr.882/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 privind controalele oficiale efectuate pentru a asigura verificarea conformității cu legislația privind hrana pentru animale și produsele alimentare și cu normele de sănătate animală și bunăstare a animalelor.

Totuși, nota informativă nu conține o analiză suficientă a nivelului de compatibilitate a proiectului cu normele legislației comunitare și alte standarde internaționale. Autorul nu argumentează care prevederi au fost preluate din reglementările comunitare și care sunt acestea.

9. Fundamentarea economico-financiară. Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”. Potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

Nota informativă nu face nici o referință la faptul că ar fi fost făcută o evaluare sau estimare economico-financiară a proiectului sau ar fi fost efectuate anumite calcule economico-financiare, deși realizarea noilor reglementări ar necesita cheltuieli financiare și de altă natură.

Evaluarea de fond a coruptibilității

10. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, necorelate/contrare interesului public general.

11. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia nu rezultă expres prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane sau prejudicierea interesului public.

12. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile proiectului nu sînt concurente cu alte prevederi ale legislației.

13. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Considerăm că proiectul în cauză nu este conformat prevederilor art. 19 ale Legii privind actele legislative, nr. 780-XV din 27.12.2001, ținând cont de faptul că textul proiectului are un caracter preponderent tehnic, iar noțiunile nu sînt clar definite. De asemenea, în cuprinsul proiectului sînt utilizate unele neologisme care nu sunt de largă circulație. Drept exemplu al deficiențelor și inexactităților atestate pot servi următoarele prevederi ale proiectului:

- în art. 2 sînt definite noțiunile de "echivalență", "inspecție", "retragere", dar definițiile lor sunt neclare.
- în art. 5 alin.2 lit.g) este utilizată o noțiune în limba engleză.

Mai mult decît atît, trebuie remarcat că o parte din noțiunile definite în articolul 2 nici nu se utilizează în textul actului normativ. Considerăm că aceste definiții nici nu trebuie să fie incluse într-un act normativ care urmează să devină o lege, care va stabili cadrul organizatoric, juridic și economic pentru asigurarea securității economice a țării, în special a securității alimentare.

De asemenea, proiectul nu este conformat prevederilor art. 19 ale Legii privind actele legislative, nr. 780-XV din 27.12.2001, care stabilește că titlul actului legislativ trebuie să fie laconic și să exprime cu claritate obiectul reglementării.

De asemenea sînt încălcate prevederile art. 29 alin. (2) din Legea nr. 780/2001. Potrivit articolului menționat dispozițiile de conținut sînt sistematizate în următoarea succesiune logică:

- a) dispozițiile de drept material le preced pe cele de ordin procedural;
 - b) dispozițiile cuprinzînd sancțiuni se grupează, de regulă, în ultima parte a actului legislativ.
- Această regulă nu a fost respectată de către autorul proiectului actului legislativ.

14. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul reglementează activitatea autorității publice din domeniu, însă această reglementare este vagă și imperfectă. De asemenea, în proiectul propus spre expertizare nu sunt prevăzute careva responsabilități ale autorității publice din domeniu. Considerăm că o asemenea lege trebuie să conțină prevederi exprese privind drepturile, obligațiile și responsabilitățile autorității publice nou create.

15. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art.2, lit.f);	f) echivalență - capacitatea diferitor sisteme sau măsuri de a îndeplini obiective identice. Noțiunea "echivalent" se referă la diferite sisteme sau măsuri, capabile să îndeplinească obiective identice;	Este o defeniție neclară și contravine prevederilor art. 19 ale Legii privind actele legislative, nr. 780-XV din 27.12.2001, potrivit căruia noțiunea nu se redă prin definiția ei sau printr-o frazeologie, ci prin termenul respectiv. Mai mult decît atît, trebuie remarcat că această noțiune nici nu se utilizează în textul actului normativ.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Revizuire conform obiecției.
2	Art.2, lit.g);	g) inspecție - examinarea oricărui aspect cu referire la hrana pentru animale, produsele alimentare, sănătatea animală și bunăstarea animalelor pentru verificarea dacă acest(e) aspect(e) respectă cerințele legislației privind hrana pentru animale, produsele alimentare, precum și dispozițiile privind sănătatea și bunăstarea animalelor.	Din definiția dată nu este clar la care aspect face referire autorul, - la forma exterioară sub care ni se înfățișează ceva sau la stadiul de realizare a acțiunii exprimate de verb etc.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	Revizuirea noțiunii și formularea ei laconic, astfel încît să exprime cu claritate obiectul reglementării.
3	Art.2, lit. n) și lit.o)	n) retragere - procedura prin care autoritatea competentă se	Se utilizează termeni diferiți cu referire la același fenomen. Astfel, la noțiunea de retragere, autorul folosește termenul de operatori din	Coruptibilitate Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene	Utilizarea în text al aceluiași termen.

	<p>asigură că hrana pentru animale sau produsele alimentare suspecte nu sînt deplasate sau alterate pînă la luarea deciziei cu privire la ulterioara destinație a lor.</p> <p>Prezenta procedură include antrepoziția de către operatorii din sectorul hranei pentru animale și din businessul alimentar, a mărfii retrase, în conformitate cu instrucțiunile autorității competente;</p> <p>o) supraveghere - efectuarea observațiilor supra activităților uneia sau mai multor unități care operează în sectorul hranei pentru animale și din businessul alimentar, a unuia sau mai multor operatori din aceste sectoare.</p>	<p>sectorul hranei pentru animale, iar la noțiunea de supraveghere se folosește termenul de unități care operează în sectorul hranei.</p>	<p>diferite</p>
--	---	---	-----------------

Concluzii

Considerăm că adoptarea proiectului de lege este o opțiune politică a Parlamentului, care va decide dacă este sau nu oportun pentru Republica Moldova.

Reiterăm constatările principiale ale prezentului raport de expertiză, care prezintă un potențial coruptibil:

- argumentarea insuficientă pentru scopurile proiectului;
 - proiectul de lege nu este fundamentat din punct de vedere economico-financiar;
 - proiectul de lege nu a fost supus analizei impactului de reglementare;
 - prevederile din proiect urmează ajustate potrivit rigorilor tehnicii legislative;
 - proiectul stabilește unele competențe ale Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor, însă aceste norme au un caracter vag și imperfect;
 - proiectul nu conține prevederi referitoare la răspunderea persoanelor abilitate cu adoptarea deciziilor.
- Lipsa acestor prevederi în textul legii care ar responsabiliza personalul implicat, constituie o lacună și o posibilitate de a se eschiva de la anumite obligații sau de a aplica preferențial anumite norme ale proiectului de lege, constituind, în acest sens, un factor de coruptibilitate.

Proiectul nu este concurent cu alte prevederi ale legislației. Însă, unele raporturi juridice reglementate de proiectul expertizat sînt deja reglementate prin Legea nr.422 din 22.12.2006 privind securitatea generală a produselor. Prin urmare este oportun, în viziunea noastră, să se intervină cu unele modificări și completări la cadrul legal deja existent, fără a fi necesară promovarea și adoptarea unei noi legi cu caracter contradictoriu.

Menționăm că la elaborarea proiectului autorul a ținut cont și a preluat structura, stilul lingvistic și o parte din normele Regulamentul Comunității Europene nr.882/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 privind controalele oficiale efectuate pentru a asigura verificarea conformității cu legislația privind hrana pentru animale și produsele alimentare și cu normele de sănătate animală și bunăstare a animalelor. Totuși, nu este clar din ce cauză noțiunile și normele stabilite în Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului nr. nr.882/2004 au fost preluate impropriu, autorul intervenind și denaturînd esența definițiilor stabilite în textul Regulamentului.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției