

29 Ianuarie 2013, nr. 589

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii despre semințe

(înregistrat în Parlament cu numărul 3 din 15 Ianuarie 2013)

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 despre semințe.

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 organică, 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. Scopul promovării proiectului. Potrivit notei informative, scopul proiectului constă în integrarea în sistemul european de producere și comercializare a semințelor. La elaborarea proiectului s-a mai ținut cont de faptul că Guvernul a aprobat Hotărârea nr.1351 din 03.12.2007 privind participarea Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare la Asociația Internațională de testare a Semințelor (ISTA) și la Schemele de producere a semințelor ale Organizației pentru Dezvoltare și Cooperare Economică (OECD). Proiectul reglementează în detalii condițiile și procedura de înregistrare, sistare sau anulare a înregistrării agenților economici pentru activitățile desfășurate în domeniul semincer, cât și cerințe privind inspecția în câmp, controlul și certificarea calității semințelor, testarea și înregistrarea soiurilor de plante

Fundamentarea proiectului

4. 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.

5. Suficiența argumentării. Nota informativă conține o argumentare suficientă a promovării proiectului de lege.

6. 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.

7. 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.

Deși proiectul legii implică cheltuieli financiare la aplicare, nota informativă nu conține evaluarea în acest sens.

Evaluarea de fond a coruptibilității

8. 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.

9. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Proiectul stabilește condiții abuzive pentru activitatea agenților economici în domeniul producerii și comercializării semințelor.

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

11. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Formulările conținute în proiect nu sînt suficient de clare și concise, exprimările nu întrunesc rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic.

12. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul conține prevederi privind activitatea organului central de specialitate și a inspectorilor locali, fără însă a reglementa instituirea, statutul și competența acestor organe.

13. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	1	Prezenta lege nu se răsfrînge...	Potrivit rigorilor de redactare a normelor juridice, urmează a fi utilizată expresia: "prezenta lege nu se aplică..."	Coruptibilitate Lacune de drept Atribuții excesive / contrare statutului Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Se recomandă substituirea sintagmei "prezenta lege nu se răsfrînge" cu sintagma "prezenta lege nu se aplică"
2	2	f) Comercializare - vânzarea, deținerea în vederea vânzării, oferta de vânzare și orice tip de cesionare, furnizare sau transfer de semințe către o terță parte în vederea unei exploatare comerciale.	Definiția nu este corespunde rigorilor limbajului juridic.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	Se recomandă următoarea definiție: Comercializarea - săvârșirea actelor de comerț constînd în transferul titlurilor de proprietate asupra bunurilor sau serviciilor, precum și prestațiile de servicii realizate între diferitele stadii ale producției sau direct între
3	2	control semincer - totalitatea măsurilor și acțiunilor...și comercializarea acestora	În opinia noastră comercializarea semințelor nu cade sub incidența controlului semincer.	Coruptibilitate Lacune de drept	Se recomandă a exclude sintagma "și comercializarea acestora"
4	2	contract de multiplicare - ...sau reprezentantul...	De jure se prezumă că un contract poate fi încheiat prin reprezentant.	Coruptibilitate Lacune de drept	Se recomandă excluderea sintagmei "sau reprezentantul acesteia".

5	2	Menținător - Menținător poate fi amelioratorul soiului ...tranzacție legală	Fraza este de prisos.	Coruptibilitate Lacune de drept	Se recomandă excluderea acesteia.
6	2	plantă - <i>cuprinde</i> culturile agricole...	cuvântul "cuprinde" e de prisos	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Se recomandă excluderea cuvântului "cuprinde".
7	2	registru agentilor...-... indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare...	Fraza este de prisos		Se recomandă excluderea acesteia
8	3	<i>Atribuțiile organului central de specialitate...</i>	Din conținutul articolului nu poate fi identificat organul central de specialitate	Coruptibilitate Lacune de drept Nedeterminarea AP responsabile/subiectului la care se referă prevederea	Să fie indicată expres denumirea acestui organ cu referire la statutul juridic al acestuia.
9	3	alin.4 lit. (a) <i>asigură protejarea producătorilor agricoli...</i>	Nu este clar în ce mod se asigură această <i>protejare</i>	Coruptibilitate Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	Revizuirea alin. (4) lit. (a) din articol.
10	3	<i>asigură măsurile necesare pentru remedierea deficitului de semințe pe piața internă</i>	O competență incertă. Nu este clar prin ce se manifestă luarea de măsuri necesare pentru remedierea deficitului de semințe pe piața internă. Considerăm că competența poate fi realizată abuziv prin impunerea agenților economici să producă un anumit soi de semințe.	Coruptibilitate Lacune de drept Atribuții excesive / contrare statutului Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive	Măsurile urmează a fi indicate expres
11	4	lit. (c) Efectuează inspecții în câmp pentru stabilirea corespunderii identității...în scopul certificării semințelor	În cadrul efectuării inspecțiilor poate apărea necesitatea aplicării sancțiunilor în caz de necorespondere. În asemenea situații urmează de clarificat dacă agenția este în drept să aplice asemenea sancțiuni și care este conținutul acestora. În caz contrar inspecția câmpurilor nu ar avea nici o eficiență.	Coruptibilitate Lacune de drept Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a. Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Lipsa / insuficiența transparenței funcționării autorităților publice Lipsa sancțiunilor clare și proporționale pentru încălcarea prevederilor din proiect Lipsa / insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public) Lipsa / insuficiența mecanismelor de contestare a deciziilor și acțiunilor autorităților publice	Se recomandă completarea legii cu un capitol separat care ar reglementa modul de instituire, statutul juridic și competența Agenției.
12	4	j) efectuează înregistrarea și sistarea înregistrării agenților economici în condițiile prezentei legi	Procedura de sistare nu este reglementată	Coruptibilitate Lacune de drept Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	Revizuirea cu clarificarea procedurii de sistare.
13	4	k) eliberează certIFICATE de înregistrare pentru producerea...	Procedura de eliberare a certificatelor este incertă	Coruptibilitate Lacune de drept Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a. Cumularea competențelor de a elabora acte, a controla aplicarea lor și de a sancționa Lipsa unor termene concrete Lipsa / insuficiența transparenței funcționării autorităților publice Lipsa / insuficiența mecanismelor de contestare a deciziilor și acțiunilor autorităților publice	Se recomandă clarificarea normei respective.

14	4	aprobă lista <i>inspectorilor...și pomicole</i>	Nu este clar: cine propune lista? de ce se aprobă o listă dar nu fiecare inspector separat? care sunt atribuțiile inspectorilor? care este statutul inspectorilor?	Coruptibilitate Lacune de drept Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	Se recomandă introducerea unui articol sau capitol consacrat inspectorilor.
15	5	<u>Comisia de Stat pentru testarea solurilor de Plante...</u>	Nu este reglementat statutul Comisiei (instituirea, competența, componența, atribuțiile etc.)	Coruptibilitate Lacune de drept	Revizuirea articolului ținându-se cont de obiecțiile formulate.
16	5	alin. (3) Testarea soiurilor... în cadrul centrelor de testare... profil agricol	A se vedea obiecția precedentă	Coruptibilitate Lacune de drept	Revizuirea articolului
17	6	alin.1 lit.a) în perioada depunerii cererii...au fost furnizate date false...iar persoanele vinovate vor purta răspundere administrativă în modul stabilit de codul contravențional	Urmează ca autorul să facă expres trimitere la articolul respectiv din Codul contravențional. Menționăm că în versiunea actuală a Codului contravențional nu este prevăzută o asemenea contravenție.	Coruptibilitate Lacune de drept	Revizuirea articolului.
18	6	alin.1 lit. (c) La propunerea amelioratorului sau menținătorului	Radierea soiurilor la propunerea amelioratorului ar putea aduce atingere dreptului de proprietate al agentului economic care cultivă acest soi. În cazul în care soiul va fi radiat, agentul economic nu va putea obține certificat privind caracteristicile produsului respectiv în scopul comercializării acestuia.	Coruptibilitate Lacune de drept	Se recomandă revizuirea articolului.
19	7	alin.5 Agenții economici... poartă răspundere pentru calitatea semințelor	Nu este cazul să se angajeze răspundere pentru calitatea semințelor agentului economic, dacă acesta a respectat toate cerințele și tehnologiile în procesul cultivării. Urmează de a stabili cazuri în care se angajează răspunderea amelioratorului și agentului economic.	Coruptibilitate Lacune de drept Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive Lipsa sancțiunilor clare și proporționale pentru încălcarea prevederilor din proiect	Revizuirea articolului ținându-se cont de obiecțiile formulate.
20	7	alin.6 Producerea semințelor, a materialului de înmulțire și a celui săditor...	Proiectul nu definește noțiunea "material de înmulțire".	Coruptibilitate Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	Definirea noțiunii
21	8	alin.(2) sînt admise pentru comercializare și utilizare în scopul înființării...doar semințele de soiuri înregistrate în Catalogul soiurilor	Proiectul trebuie să prevadă posibilitatea producerii semințelor înregistrate în alte țări	Coruptibilitate Lacune de drept	Proiectul trebuie să conțină prevederi referitoare la soiurile înregistrate în alte țări și producerea acestora pe teritoriul RM în special dacă prevederile acestei legi se aplică pentru asemenea situații
22	8	alin.(4)	A se vedea obiecția pentru art.7 alin. (5)	Coruptibilitate Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive Lipsa sancțiunilor clare și proporționale pentru încălcarea prevederilor din proiect	A se vedea recomandarea pentru art.7 alin.(5)
23	8	alin.(5) Agentul economic ...să	Este un principiu general de drept civil. Această prevedere este de	Coruptibilitate Lacune de drept	Se recomandă excluderea prevederii

		împuternicească distribuitorii	prisos.		
24	8	alin.(6) în întregime	Prevederile alineatului sunt incomplete	Coruptibilitate Lacune de drept	Se recomandă elaborarea unei anexe cu clauze contractuale standard pentru contractul de distribuire
25	12	Articolul integral	1. Folosința întotdeauna presupune și posesia bunului motiv pentru care propunem omiterea cuvântului "sau" din sintagma posesie și/sau folosință. 2. Sintagma "să dispună" nu este cea mai potrivită deoarece posesia folosința și dispoziția sunt 3 elemente ale dreptului de proprietate. Mai corectă ar fi sintagma "să dețină cu drept de posesie și folosință" 3. Pentru înregistrarea agenților economici articolul impune respectarea unor condiții extrem de abuzive. De exemplu, un agent economic ar putea încheia contracte cu alți agenți economici privind spații de depozitare, păstrare și condiționare fără ca să dispună personal de asemenea spații.	Coruptibilitate Lacune de drept Norme irealizabile	Se recomandă revizuirea articolului în întregime.
26	13	Textul integral	Prevederea este inutilă	Coruptibilitate Norme de blanchetă	Excluderea alin.(2).
27	16	Articolul integral	Dacă agentul economic a fost deja înregistrat - se prezumă că a întrunit toate condițiile prevăzute de lege pentru înregistrare. Deci, ca un agent economic să fie sistat este necesar că pe parcursul a 5 ani periodic să fie verificată îndeplinirea condițiilor prevăzute de art. 12. Din conținutul articolului 16 rezultă că inspectorul este în drept să verifice corespunderea agentului economic cu condițiile prevăzute de lege. Însă articolul nu reglementează integral procedura de verificare. De exemplu nu este indicată periodicitatea cu care poate fi făcută verificarea.	Coruptibilitate Lacune de drept Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Lipsa unor termene concrete Lipsa / insuficiența mecanismelor de contestare a deciziilor și acțiunilor autorităților publice Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Se recomandă revizuirea articolului
28	17	Articolul integral	Articolul este o normă de trimitere.	Coruptibilitate Norme de trimitere	Se recomandă excluderea articolului
29	19	Articolul în întregime	Statutul inspectorului de stat este reglementat superficial și incomplet, de altfel ca și statutul organului de control.	Coruptibilitate Lacune de drept Norme care stabilesc derogări neîntemeiate Atribuții excesive / contrare statutului Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Atribuții paralele Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a. Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Lipsa unor termene concrete Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive Lipsa / insuficiența transparenței funcționării autorităților publice Lipsa / insuficiența mecanismelor de contestare a deciziilor și acțiunilor autorităților publice Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Revizuirea articolului.

Concluzii

În concluzie, menționăm că promovarea proiectului este inacceptabilă din motivele indicate în secțiunile de mai sus a raportului de expertiză.

Proiectul necesită o revizuire fundamentală în plan conceptual, juridic, lingvistic etc.

Totodată menționăm că proiectul conține grave elemente de coruptibilitate, admiterea cărora ar putea genera la aplicare, abuzuri și chiar survenirea unor situații de coruptibilitate.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției