

01 Aprilie 2016, nr. 679

## RAPORT DE EXPERTIZĂ

### la proiectul Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.113 din 18.05.2012 cu privire la stabilirea principiilor și a cerințelor generale ale legislației privind siguranța alimentelor (art.8'1, 8'2, 8'3 ș.a.)

(înregistrat în Parlament cu numărul 83 din 04 Martie 2016)

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 pentru modificarea și completarea Legii nr.113 din 18.05.2012 cu privire la stabilirea principiilor și a cerințelor generale ale legislației privind siguranța alimentelor (art.8'1, 8'2, 8'3 ș.a.)

### 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. Art.35 al.(3) din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001 stabilește că actul legislativ de modificare sau completare are, de regulă, o forță juridică egală cu cea a actului ale cărui dispoziții le modifică sau le completează. În unele cazuri, actul de modificare sau completare poate avea o forță juridică superioară actului modificat sau completat. Avînd în vedere că se propune modificarea unei legi organice considerăm că autorul a respectat rigorile legislative la stabilirea categoriei acului de modificare.

**3. Transparența decizională** Potrivit art.7 din Legea privind transparența în procesul decizional nr.239-XVI din 13.11.2008, autoritățile publice sunt obligate, după caz, să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional.

Proiectul de act legislativ supus expertizei este plasat pe site-ul Parlamentului. În contextul în care proiectul de lege a fost înregistrat pe data de 04.03.2016 și pînă în prezent nu a fost examinat de Plenul Parlamentului, considerăm că este respectat principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă, iar cetățenii, organizațiile și alți subiecți interesați au posibilitatea de a-și exprima opiniile asupra conținutului documentului.

În acest context, transparența promovării proiectului, la etapa actuală a procesului de examinare a acestuia, pare a fi asigurată.

**4. Scopul promovării proiectului.** Potrivit notei informative proiectul de Lege a fost elaborat întru realizarea angajamentelor Republicii Moldova în urma semnării Acordului de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană, ce urmează a fi implementate în perioada anilor 2014 - 2016, în scopul dezvoltării și implementării Sistemului Rapid de Alertă pentru Alimente și Furaje.

Concomitent, proiectul vine să asigure realizarea Planului de acțiuni al Guvernului pentru anul 2014, aprobat prin Hotărârea de Guvern nr.164 din 05.03.2014 și Planului național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană în perioada 2014-2016, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.808 din 07.10.2014.

Proiectul pune la dispoziția autorităților publice centrale implicate în asigurarea transpunerii în practică a Sistemului Rapid de Alertă pentru Alimente și Furaje un instrument eficace de notificare a riscurilor prezentate de alimente sau furaje pentru sănătatea umană.

## 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** Reieșind din prevederile art.7 din Legea privind transparența în procesul decizional nr. 239 din 13.11.2008, autoritățile publice sunt obligate, după caz, să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional.

Potrivit art. 49/1 din Regulamentul Parlamentului comisia permanentă sesizată în fond asigură consultarea publică a proiectelor de acte legislative și a propunerilor legislative cu părțile interesate prin organizarea de dezbateri și audieri publice, prin intermediul altor proceduri de consultare stabilite de legislația cu privire la transparența în procesul decizional. Comisia permanentă sesizată în fond stabilește procedura de consultare a proiectelor de acte legislative și a propunerilor legislative ținând cont de caracterul proiectului, de preocuparea părților interesate pentru subiectul abordat, de alte aspecte relevante. Totodată, aceasta dispune plasarea, conform legii, pe web-site-ul Parlamentului a sintezei recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, în scopul asigurării transparenței în procesul decizional.

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, au fost respectate rigorile cooperării cu societatea civilă.

**7. Suficiența argumentării.** Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei nu conține nici o argumentare viabilă pentru promovarea proiectului. În viziunea noastră, autorul a prezentat o descriere foarte succintă generală cu privire la cauza și scopul promovării actului legislativ, fără a face o argumentare concludentă și pertinentă în susținerea acestuia. Argumentarea proiectului este insuficientă în partea ce ține de condițiile ce au impus elaborarea proiectului, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, nivelul compatibilității proiectului cu legislația corelativă, fundamentarea economico-financiară etc.

Deși implementarea proiectului va necesita cheltuieli, nota informativă nu conține o fundamentare 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”. La fel, 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.

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 jurisprudența constituțională, precum și coordonarea lui cu legislația în vigoare.

Lipsește analiza impactului de reglementare care este obligatorie în condițiile în care prevederile proiectului vizează nemijlocit interesele cetățenilor Republicii Moldova și ale statului în general.

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.

**8. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale.** Potrivit notei informative și a modificărilor propuse, actul legislativ a fost elaborat în contextul armonizării legislației naționale cu legislația comunitară referitor la siguranța produselor alimentare. Proiectul transpune capitolul IV din Regulamentul (CE) nr.178/2002 al Parlamentului European și al Consiliului din 28 ianuarie 2002 de stabilire a principiilor și cerințelor generale ale legislației alimentare, de instituire a Autorității Europene pentru Siguranța Alimentară și de stabilire a procedurilor în domeniul siguranței produselor alimentare, în special articolele 50 - 53.

**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.

Este de menționat că la implementarea propunerii legislative vor fi necesare cheltuieli financiare alocate din bugetul de stat, fapt confirmat și de către autor în nota informativă. Așadar, autorii urmau să efectueze o analiză economico-financiară a costurilor ce urmează a fi suportate și raportul costuri-beneficii obținute de la aplicarea prevederilor, modalitatea și capitolul bugetar, sursa reală de acoperire a cheltuielilor necesare etc. Art.131 alin.(6) din Constituție prevede că nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare.

Atunci când legiuitorul în art.20 lit.d) din Legea 780/2001 privind actele legislative, a stabilit că în nota informativă trebuie să se conțină informații privind fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură, s-a considerat că autorii proiectelor actelor legislative urmează să identifice aceste surse, să argumenteze cheltuielile, să identifice modalitățile de ajustare a cheltuielilor etc., dar nu doar să constate că la implementarea prevederilor propuse vor fi necesare cheltuieli bugetare. Simpla constatare „În conformitate cu prevederile Hotărârii de Guvern nr.808 din 07.10.2014 crearea și implementarea Stemului Rapid de Alertă pentru Alimente și Furaje se va realiza din contul mijloacelor bugetare” nu poate sta la baza promovării unui proiect de lege care va avea cheltuieli financiare directe și nu înlocuiește fundamentarea economico-financiară.

**10. Analiza impactului de reglementare a proiectului.** Proiectul nu conține actul de analiză a impactului de reglementare, dar o astfel de analiză era necesară, întrucât aceasta reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor, consumatorilor și ale statului.

## Evaluarea de fond a coruptibilității

**11. 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.

**12. 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.

În legătură cu lipsa în nota informativă a unei analize economico-financiare a implementării proiectului de lege este dificil de a face o estimare a cuantumului eventualelor prejudicii sau beneficii aduse întreprinzătorilor, consumatorilor, statului.

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

**14. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului.** Formulările conținute în proiect sînt suficient de clare și concise, exprimările întrunind rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic, respectă regulile de

ortografie și punctuație.

**15. Reglementarea activității autorităților publice.** Proiectul stabilește atribuții ale autorităților publice, proceduri administrative noi și alte chestiuni vizînd activitatea acestora.

Potrivit art.8/1 alin.(2) din proiectul actului legislativ, sistemul rapid de alertă implică Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor, Ministerul Sănătății, Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare, Serviciul Vamal, Agenția pentru Protecția Consumatorilor.

## 16. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art. I pct.1	Prezenta lege, armonizată cu capitolele I, II și secțiunea I și II din capitolul IV din Regulamentul (CE) nr. 178/2002 al Parlamentului European și al Consiliului din 28 ianuarie 2002 de stabilire a principiilor și a cerințelor generale ale legislației alimentare, de instituire a Autorității Europene pentru Siguranța Alimentară și de stabilire a procedurilor în domeniul siguranței produselor alimentare, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. L 31 din 1 februarie 2002, creează cadrul legal privind siguranța alimentelor.	Considerăm că nu este cazul să fie redat tot textul preambulului în condițiile în care acesta se completează doar cu 3 cuvinte și anume "și secțiunea I și II din capitolul IV", dar era necesar de a indica doar faptul că "după cifra II se completează cu următoarele cuvinte ...". Aceasta este o practică unanim acceptată și face parte din uzanțele procesului legislativ, fiind prevăzută și de Legea 780/27.12.2001.	<b>Coruptibilitate</b> Nerespectare a exigențelor tehnicii legislative.	Respectarea prevederilor art.34 - 36 din Legea nr.780/27.12.2001
2	Art.I pct.2, art.8/1 al.(4) și al.(5)	(4) În cazul în care un membru al rețelei deține o informație legată de existența unui risc grav, direct sau indirect, asupra sănătății umane, care derivă din produse alimentare sau din hrana pentru animale, această informație este notificată imediat Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor prin sistemul rapid de alertă. Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor transmite de îndată această informație membrilor rețelei. Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor poate include în notificare orice informație științifică sau tehnică de natură să faciliteze o acțiune adecvată de gestiune a riscurilor de către	Considerăm ca autorul trebuia să identifice care este termenul "imediat", deoarece acesta are conotații care pot fi interpretate diferit de către subiecții legii. Lipsa unui termen expres, concret de notificare a informațiilor, va duce la aplicarea subiectivă a acestei norme, cu riscul publicării acestora într-un termen exagerat de mare.	<b>Coruptibilitate</b> Lipsa unor termene concrete Stabilirea unor termene nejustificate	Stabilirea unui termen exact.

		membrii rețelei. (5) Punctele de contact notifică imediat Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor, prin sistemul rapid de alertă: ...			
3	Art.I pct.2, art.8/1 al.(7)	(7) Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor transmite de îndată membrilor rețelei notificarea și informările suplimentare primite în conformitate cu alineatele (1) și (4) din prezentul articol. În cazul în care un lot, un container sau un transport sînt respinse de autoritatea competentă la un post de control sanitar-veterinar sau fitosanitar la frontieră, Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor transmite de îndată o notificare tuturor punctelor de control la frontieră cu statele membre ale Uniunii Europene, precum și statului de origine a lotului, containerului sau transportului respectiv.	Nu este clar din ce cauză prevederile prezentului alineat se aplică doar la frontiera cu statele membre ale Uniunii Europene or, Republica Moldova are frontieră și cu Ucraina.	<b>Coruptibilitate</b> Lacune de drept Norme care stabilesc derogări neîntemeiate	Recomandăm revizuirea textului. Propunem să fie înlocuite cuvintele "membre ale Uniunii Europene" cu "învecinate".
4	Art.I pct.2, art.8/1 al.(8)	(8) În cazul în care un produs alimentar sau o anumită hrană pentru animale care a făcut obiectul unei notificări prin sistemul rapid de alertă a fost expediată către un stat străin, Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor furnizează aceste informații corespunzătoare.	Nu sunt definite care sunt "informațiile corespunzătoare" care urmează a fi furnizate de către ANSA	<b>Coruptibilitate</b> Lacune de drept Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Revizuirea prevederilor alineatului în cauză cu stabilirea clară care este specificul informației corespunzătoare necesare de furnizat de către ANSA către un stat străin.
5	Art.I pct.3, art.14/1 al.(1)	(1) În cazurile în care este evident că produsele alimentare sau hrana pentru animale care își au originea în Republica Moldova sau sînt importate dintr-un stat străin ar putea reprezenta un risc major pentru sănătatea umană, sănătatea animală sau mediul înconjurător, Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor, din proprie inițiativă sau la solicitarea unui alt membru al rețelei, adoptă de îndată una sau mai multe dintre următoarele măsuri, în funcție de gravitatea situației:	Nu este clar ce a vrut autorul să sublinieze prin cuvintele "este evident că produsele" care sunt condițiile de determinare a evidenței, în ce situație aceasta se manifestă. Lipsa instituirii noțiuni clare a termenului "evident", va duce la aplicarea subiectivă a acestei norme, cu riscul dispariției evidenței în situații necesare.	<b>Coruptibilitate</b> Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Propunem excluderea cuvintelor "este evident că"

## Concluzii

Proiectul vine să asigure realizarea Planului de acțiuni al Guvernului pentru anul 2014, aprobat prin Hotărârea de Guvern nr.164 din 05.03.2014 și Planului național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană în perioada 2014-2016, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.808 din 07.10.2014 și pune la dispoziția autorităților publice centrale implicate în asigurarea transpunerii în practică a Sistemului Rapid de Alertă pentru Alimente și Furaje un instrument eficace de notificare a riscurilor prezentate de alimente sau furaje pentru sănătatea umană.

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. În acest context trebuie menționat că la implementarea propunerii legislative vor fi necesare cheltuieli financiare alocate din bugetul de stat, fapt confirmat și de către autor în nota informativă. Așadar, autorii urmau să efectueze o analiză economico-financiară a costurilor ce urmează a fi suportate și raportul costuri-beneficii obținute de la aplicarea prevederilor, modalitatea și capitolul bugetar, sursa reală de acoperire a cheltuielilor necesare etc. Art.131 alin.(6) din Constituție stabilește imperativ că nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare.

Atunci când legiuitorul în art.20 lit.d) din Legea 780/2001 privind actele legislative, a stabilit că în nota informativă trebuie să se conțină informații privind fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură, s-a considerat ca autorii proiectelor actelor legislative urmează să identifice aceste surse, să argumenteze cheltuielile, să identifice modalitățile de ajustare a cheltuielilor etc., dar nu doar să constate că la implementarea prevederilor propuse vor fi necesare cheltuieli bugetare. Simpla constatare „În conformitate cu prevederile Hotărârii de Guvern nr.808 din 07.10.2014 crearea și implementarea Sistemului Rapid de Alertă pentru Alimente și Furaje se va realiza din contul mijloacelor bugetare” nu poate sta la baza promovării unui proiect de lege care va avea cheltuieli financiare directe și nu înlocuiește fundamentarea economico-financiară.

Proiectul nu conține actul de analiză a impactului de reglementare, dar o astfel de analiză era necesară, întrucât aceasta reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor, consumatorilor și ale statului.

Rezumând cele expuse, considerăm necesar de a elimina toate omisiunile și elementele de coruptibilitate identificate, cu luarea în considerare a obiecțiilor și recomandărilor formulate în prezentul raport de expertiză, or, în varianta propusă de autori, acest proiect de act normativ nu poate fi acceptat de Parlament.

**Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției**