

RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE
asupra proiectului Hotărîrii Guvernului cu privire la aprobarea Normelor ce stabilește cerințe de comercializare pentru produsele de leguminoase proaspete și uscate

I. Evaluarea generală a proiectului

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

Potrivit notei informative la proiectul Hotărîrii Guvernului cu privire la aprobarea Normelor ce stabilesc cerințe de comercializare pentru produsele de leguminoase proaspete și uscate, Normele sunt elaborate întru executarea prevederilor Planului de Acțiuni Uniunea Europeană – Republica Moldova (pct.2.4, alin.28) referitoare la perfecționarea sistemului de inofensivitate alimentară pentru consumatorii din Moldova și facilitarea comerțului prin reformarea și modernizarea sectoarelor sanitar și fitosanitar.

Studiind prevederile proiectului, se constată că dispozițiile acestuia depășește mult fundamentarea lui. Scopul elaborării proiectului este, potrivit notei informative, eliminarea de pe piață a produselor de calitate nesatisfăcătoare, orientarea producției spre satisfacerea cerințelor consumatorilor și facilitarea relațiilor comerciale pe baza concurenței loiale, contribuind astfel la rentabilizarea producției. Deși scopul este evident, autorul nu a reușit să evidențieze principalele prevederi și locul actului în sistemul de acte normative.

Nota informativă face referire la luarea în considerație a „prevederilor legislației internaționale în domeniu”. Această remarcă este una prea generală, fără referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare pentru a permite stabilirea compatibilității proiectului de act normativ cu reglementările acesteia.

În cadrul notei de argumentare sesizăm lipsa analizei de impact a actului normativ asupra activității de întreprinzător, fapt ce remarcă că nu s-au luat în considerație prevederile art. 13 a Legii nr. 235-XVI din 20.07.2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător.

Bazându-ne pe dispozițiile proiectului, menționăm repetat, că în nota informativă lipsește argumentarea și gradul compatibilității proiectului cu reglementările legislației comunitare. Menționarea în notă, că unele cerințe esențiale ce reglementează etapele de ambalare și etichetare sînt elaborate în baza Legii nr. 78 din 18.03.04, Legii nr. 420 din 22.12.06, Hotărîrii Guvernului nr. 996 din 20.08.03, sunt prea generale din considerentul, că din conținutul proiectului se simte omiterea prevederilor relevante din actele indicate.

Concluzii: Considerăm, că argumentele invocate de autorul proiectului în nota informativă justifică în mare parte necesitatea promovării acestuia, dar totodată, unele prevederi din proiect depășesc fundamentarea acestuia și sunt neîntemeiate.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Concluzii și recomandări: În nota informativă, autorul nu face referire la acoperirea financiară a proiectului respectiv, deaceia recomandăm respectarea cerinței statuate în articolul 37 lit. e) din Legea nr. 317-XV din 18.07.2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, potrivit căruia nota informativă a proiectului trebuie să conțină și fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură.

1.3 Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale

Concluzii și recomandări: În procesul de evaluare sa constatat, că proiectul nu promovează interese de grup ori individuale, nu s-au identificat persoane sau instituții care eventual vor beneficia sau vor fi prejudiciate în urma aplicării prevederilor proiectului.

2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standardele anticorupție

Concluzii și recomandări: Proiectul hotărârii nu vine în contradicție cu standardele naționale sau internaționale anticorupție.

II. Evaluarea în fond a proiectului

2.1. Formulări lingvistice ambigui

Considerăm, că sintagma “pentru toate etapele”, care se conține în punctul 1, capitolul I, este prea generalizată, reprezentând astfel un factor de coruptibilitate pentru sensul său neclar. Modificarea ei ar duce la o bună armonizare cu prevederile Regulamentelor (CE) de care s-a ținut cont pe parcursul elaborării proiectului respectiv. Regulamentul (CE) nr. 2561/1999 al Comisiei din 3 decembrie 1999 prevede în punctul 4 nu numai că „standardele sunt aplicate în toate etapele comercializării”, dar expune într-o formă destul de clară care anume sunt etapele „respective”.

Concluzii și recomandări: Bazându-ne pe prevederile art. 47 al (2) al Legii nr. 317 din 18.07.2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, menționăm necesitatea de a include în cadrul sintagmei de mai sus, care anume sunt etapele comercializării produselor de leguminoase proaspete și uscate.

Potrivit capitolului II punctul 12 “Produsele proaspete și uscate nu trebuie să conțină următoarele semințe toxice și otrăvitoare: *Crotalaria spp.*, *Agrostema githago L.*, *Ricinus communis L.*, *Datura spp.*.”

Concluzii și recomandări: Norma respectivă reliefează un act de favorizare a corupției. Ea oferă posibilitatea ca produsele proaspete și uscate să conțină alte semințe toxice și otrăvitoare decât cele menționate. Astfel recomandăm ca sintagma de mai sus să aibă următorul conținut “Produsele proaspete și uscate nu trebuie să conțină următoarele semințe toxice și otrăvitoare: *Crotalaria spp.*, *Agrostema githago L.*, *Ricinus communis L.*, *Datura spp.*, precum și alte semințe toxice cunoscute pînă în prezent ce ar putea avea în mod direct efect negativ asupra ființei umane”.

2.2 Conflicte ale normelor de drept

Proiectul nu conține norme care ar genera conflicte ale normelor de drept în raport cu alte prevederi ale legislației în vigoare.

2.3 Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb

Capitolul V Secțiunea 1, punctul 44, subpunctul 2) „Clasa II - mazărea din această clasă nu se încadrează în clasa I, dar satisface cerințele minime specificate la punctul 41.”

Concluzii și recomandări: Ținem să menționăm faptul că prevederile subpunctului dat conține factor de coruptibilitate din cauza sensului său echivoc, acordînd astfel posibilitatea aplicării normei în interpretarea preferată. Specificarea precum că mazărea de Clasa II trebuie să corespundă cerințelor minime de la punctul 41 nu poate fi acceptată din considerentul că punctul 41 nu prevede nici o cerință de calitate. Astfel propunem specificarea concretă a cerințelor minime de calitate caracteristice Clasei a II-a.

2.4 Discreții excesive ale autorităților publice

La Capitolul V Secțiunea 1, punctul 47, subpunctul 2) („poate fi mai coaptă decât cea din clasa I, dar se exclude mazărea prea coaptă;”)

Concluzii și recomandări: În baza standardelor de calitate menționate la Capitolul II lit. A al Regulamentului (CE) nr. 2561/1999 urmează ca cuvîntul „poate” să fie substituit cu cuvîntul „trebuie”, iar sintagma „prea coaptă” să fie substituită cu sintagma „răscoaptă”. Prevederea „poate” permite de a alege ca mazărea boabe să fie mai „coaptă” sau nu.

2.5 Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

În prevederile proiectului nu au fost atestate cerințe excesive sau care ar depăși cadrul rezonabil pentru exercitarea drepturilor persoanelor cu atribuții statuate prin proiect.

2.6 Acces limitat la informație, lipsa transparenței

Proiectul Hotărîrii de Guvern și a Normelor nu conțin prevederi speciale prin care s-ar limita accesul la informație.

2.7 Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control

În proiectul vizat lipsesc normele privind controlul intern și ierarhic superior, iar lipsa procedurilor clare de control a implementării proiectului este un factor de coruptibilitate. Recomandăm instituirea mecanismului de control al implementării proiectului.

Totodată, considerăm de introdus în Norme un Capitol aparte cu următoarea redacție:

„Supravegherea pieței

1. Controlul și supravegherea de stat privind respectarea cerințelor esențiale de inofensivitate și calitate a produselor de leguminoase proaspete și uscate, se efectuează de către Centrul Național Științifico-Practic de Medicină Preventivă din cadrul Ministerului Sănătății.
2. Supravegherea pieței privind corespunderea produselor de leguminoase proaspete și uscate plasate pe piață cerințelor prescrise și/sau declarate, inclusiv soluționarea sesizărilor și reclamațiilor parvenite de la consumatori, se efectuează de către Inspectoratul Principal de Stat pentru Supravegherea Pieței, Metrologie și Protecție a Consumatorilor din cadrul Ministerului Economie și Comerțului.”

2.8 Responsabilitatea și sancțiuni necorespunzătoare

Concluzii și recomandări: În proiectul prezentat spre examinare, sesizăm lipsa prevederilor privind responsabilitatea și sancțiunile pentru încălcarea normelor. Astfel, recomandăm menționarea în cadrul proiectului a sancțiunilor ce urmează a fi aplicate în cazul constatării că produsele de leguminoase proaspete și uscate nu sunt conforme cu cerințele prescrise și/ sau declarate, precum și în cazul când se încalcă dispozițiile prezentei reglementări tehnice.

Alte obiecții

La prevederile capitolului II punctul 10 (“Produsele proaspete și uscate trebuie să fie lipsite de mirosuri și gusturi străine, de impurități de origine animală, insecte, de paraziți, microorganisme și substanțe derivate din acestea într-o cantitate ce ar prezenta un risc pentru consumul uman.”)

Concluzii și recomandări: Prezența în cadrul textului a sintagmei “într-o cantitate ce ar prezenta un risc pentru consumul uman”, în baza prevederilor art. 47 al (2) al Legii nr. 317 din 18.07.2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, este prea generală. Luând în considerație faptul precum că o serie de produse proaspete și uscate (în cazul dat fasolea și mazărea) sunt folosite la confecționarea anumitor tipuri de conserve pentru animale domestice, dar totodată întrebuințarea mazării ca furaj poate duce în eroare cumpărătorul materiei prime în privința calității ei la producerea unor ingrediente ca adaos special destinate ca hrană pentru animale. Astfel recomandăm următorul conținut “ce ar prezenta un risc pentru consumul direct uman.”

La același Capitol punctul 13 (“Produsele proaspete și uscate trebuie să se păstreze separat pe tipuri și se depozitează în spații, care trebuie să asigure respectarea condițiilor de depozitare, recepția, păstrarea și livrarea, în vederea comercializării și/sau procesării, respectând cerințele sanitare.”)

Concluzii și recomandări: Propunem substituirea sintagmei „și se depozitează în spații” cu sintagma „și să se depoziteze în spații”. De asemenea propunem ca în sintagma „respectând cerințele sanitare” să fie indicat respectarea cerințelor „tehnico-sanitare” fapt ce ar duce la prevenirea rezultatelor prevăzute în legislația comunitară și anume în art. 15 al (4) al Legii nr. 78-XV din 18.03.2004 privind produsele alimentare.

Referitor la Capitolul IV Secțiunea 4, „Cerințele privind prezentarea”

Concluzii și recomandări: În baza prevederilor din Capitolul V lit. B al. (1) al Regulamentului (CE) nr. 912/2001 al Comisiei din 10 mai din 2001, propunem adăugarea în Secțiunea dată după punctul 36 a unui punct nou care ar avea următorul conținut “Fasolea trebuie ambalată astfel încât să se protejeze corespunzător produsul”.

Referitor la Capitolul IV Secțiunea 5, „Cerințele privind marcarea”

Concluzii și recomandări: În baza prevederilor din Capitolul VI lit. E al Regulamentului (CE) nr. 912/2001, propunem adăugarea după punctul 39 subpunctul 4) un nou subpunct în următoarea redacție „Marca oficială de control (opțională)”.

În privința Capitolului V Secțiunea 1, „Cerințe privind calitatea”

Concluzii și recomandări: Bazându-ne pe Regulamentul (CE) nr. 2561/1999 al Comisiei din 3 decembrie 1999 Capitolul II lit. B, recomandăm ca în proiectul propus spre expertizare, să fie introdus între subpunctul 1) și litera a) al punctului 43 a unei litere noi și anume „A.” care ar evidenția o cerință aparte cu următorul conținut: “Cerințe minime”.

La același Capitol și Secțiune punctul 43, subpunctul 1) literele a) („intacte, se admite mazărea păstăi și mazărea dulce fără capete”); b) („sănătoase; se exclud produsele afectate de putregai sau deteriorări care le fac improprii consumului uman); d) (fără fire tari sau pelicule, în cazul mazării păstăi și mazării dulci”);

Concluzii și recomandări: Respectînd prevederile din Capitolul II lit. B a Regulamentului (CE) nr. 2561/1999, menționăm că este binevenit ca cerințele calitative prevăzute în proiectul dat să corespundă acestor standarde. Preluarea standardelor date vor permite excluderea pe viitor a unor situații ce ar putea să apară în privința neconformității mazării, după prelucrare și ambalare, standardelor internaționale. Neconformitatea dată va pune în pericol exportul de mazăre. Astfel propunem ca la lit. a) punctul 43 să fie exclusă sintagma „se admite mazărea păstăi și mazărea dulce fără capete”. La lit. b) recomandăm excluderea cuvîntului „uman”, iar la lit. d) a sintagmei și „mazării dulci” din considerentul că contravine Capitolul II lit. B al Regulamentului (CE) nr. 2561/1999.

La același Capitol și Secțiune punctul 43, subpunctul 2) lit. f) („dezvoltate normal, în cazul mazării boabe.”)

Concluzii și recomandări: Propunem excluderea sintagmei „în cazul mazării boabe” din cauza că nu corespunde standardelor prevăzute la Capitolul II lit. B a Regulamentului (CE) nr. 2561/1999.

Capitolul V Secțiunea 1, punctul 44, subpunctul 1) (Clasa I - mazărea din această clasă trebuie să fie de bună calitate și trebuie să fie caracteristică soiului și/sau tipului comercial. Păstăile din această clasă trebuie să fie):

Concluzii și recomandări: Propunem excluderea cuvîntului „sau” ceea ce ar permite de a supune mazărea unui control mai riguros, fapt care se va reflecta pozitiv asupra calității ei.

Capitolul V Secțiunea 1, punctul 44, subpunctul 2) „Clasa II - mazărea din această clasă nu se încadrează în clasa I, dar satisface cerințele minime specificate la punctul 41.”

Concluzii și recomandări: Ținem să menționăm faptul că prevederile subpunctului dat conține factor de coruptibilitate din cauza sensului său echivoc, acordînd astfel posibilitatea aplicării normei în interpretarea preferată. Specificarea precum că mazărea de Clasa II trebuie să corespundă cerințelor minime de la punctul 41 nu poate fi acceptată din considerentul că punctul 41 nu prevede nici o cerință de calitate. Astfel propunem specificarea concretă a cerințelor minime de calitate caracteristice Clasei a II-a.

Capitolul V Secțiunea 1, punctul 45, subpunctul 2)

Concluzii și recomandări: Bazîndu-ne pe prevederile Regulamentului (CE) nr. 2561/1999 Capitolul II lit. A, recomandăm introducerea în subpunctul dat a unei litere noi în următoarea redacție: „să aibă culoarea specifică soiului”. Mențiunea dată permite un control mai riguros asupra calității boabelor de mazăre.

Capitolul V Secțiunea 1, punctul 46, subpunctul 1) („boabele trebuie să fie mici și nedezvoltate;”)

Concluzii și recomandări: În baza prevederilor Regulamentului (CE) nr. 2561/1999 Capitolul II lit. B urmează a se înlocui din subpunctul dat a cuvîntului „nedezvoltate” cu cuvîntul „subdezvoltate”. Cuvîntul „nedezvoltat” are un sens prea general dînd înțelesul că boabele deloc nu ar trebui să fie dezvoltate. Nerespectarea prevederii Regulamentului (CE) nr. 2561/1999 pune în pericol standardul de calitate.

La Capitolul V Secțiunea 1, punctul 46, subpunctul 1) („foarte mici defecte ale pieluței, zgîrieturi, leziuni;”)

Concluzii și recomandări: Conform standardelor de calitate menționate la Capitolul II lit. B a Regulamentului (CE) nr. 2561/1999 urmează a fi exclus cuvîntul

„zgîrieturi,” , iar după cuvîntul „leziuni” să fie adăugată sintagma „și vătămări”. Cuvîntul „zgîrieturi,” e o formulare mai legeră asupra calității.

Capitolul V Secțiunea 1, punctul 47, subpunctul 3) lit. c) („defecte de formă;”)

Concluzii și recomandări: Propunem a exclude litera dată din considerentul că formularea „defecte de formă” este prea generală și mai mult ca atât cerința dată nu e prevăzută în Regulamentului (CE) nr. 2561/1999.

Capitolul V Secțiunea 3, punctul 55, subpunctul 2) lit. a) ("mazăre boabe", "mazăre păstăi", "mazăre dulce" sau denumirile echivalente, în cazul în care conținutul nu este vizibil din exterior;”)

Concluzii și recomandări: Propunem substituirea sintagmei „sau denumirile echivalente”, cu sintagma „mazăre păstăi” potrivit prevederilor Regulamentului (CE) nr. 2561/1999 Capitolul VI lit. B). Prevederea „sau denumirile echivalente” este prea generală și neclară.

Capitolul V Secțiunea 3, punctul 55

Concluzii și recomandări: Potrivit Regulamentului (CE) nr. 2561/1999 Capitolul VI lit. E), propunem ca îndată după subpunctul 4) să fie introdus un nou subpunct care ar avea următorul conținut „Marca oficială de control (facultativ)”. Prevederea dată ar reflecta mai efectiv Cerințele privind marcarea.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr. 977 din 23.08.2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Ordinul directorului Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției nr. 47 din 03.05.2007 de către

Adrian Dubenco,
inspector al Secției Drept Privat,
Direcția Legislație și Expertiză Anticorupție

la data 29.10.2008

Telefon de contact: 257-421