



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. EHG24/10023 din 04.10.2024

la proiectul de hotărâre a Guvernului privind aprobarea Cerințelor la importul produselor derivate din focă (număr unic 761/MM/2024)

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, iar autor nemijlocit este Ministerul Mediului, ceea ce corespunde art.102 din Constituție, art.14 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

Categoria actului normativ propus este Hotărâre a Guvernului, ceea ce corespunde art.102 din Constituție, art.6 și art.14 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului

Potrivit 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".*

Totodată, art.10 din Legea nr.239/2008 stabilește expres că:

„(1) Autoritatea publică asigură accesul la proiectele de decizii și la materialele aferente acestora prin publicarea obligatorie a lor pe pagina web oficială a autorității publice, prin asigurarea accesului la sediul autorității, precum și prin expediere prin poștă sau prin alte mijloace disponibile, la solicitarea persoanei interesate.

(2) Proiectul de decizie și materialele aferente acestuia se plasează pe pagina web oficială a autorității publice responsabile cel puțin pentru perioada recepționării și examinării recomandărilor".

Proiectul supus expertizei anticorupție a fost publicat pentru consultare publică pe pagina web oficială a Ministerului Mediului, precum și pe portalul guvernamental [www. particip.gov. md](http://www.particip.gov.md), fiind asigurat accesul părților interesate la proiect 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 apărând termenele pentru consultări publice, transparența în procesul decizional a fost asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei de fundamentare: *"Prezentul proiect este elaborat în temeiul: art.11 din Legea nr. 1031/2000 reglementării de stat a activității comerciale externe [...], Legii nr.112/2014 pentru ratificarea Acordului de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte [...].*

Totodată, proiectul este elaborat în scopul executării poziției 41, Capitolul 27, Clusterul 4, al Planului Național de Acțiuni pentru aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană pe anii 2024-2027."

Analizând normele elaborate s-a constatat că proiectul propune aprobarea Cerințelor la importul produselor derivate din focă, fiind definite în mod clar produsele derivate din focă și condițiile sub care acestea pot fi importate și comercializate pe teritoriul Republicii Moldova. La fel, se introduc norme stricte de control și monitorizare privind originea și proveniența produselor și stabilite cerințe specifice pentru protecția sănătății publice și siguranței alimentare, în conformitate cu standardele europene.

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

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

Proiectul promovează interesul public de a asigura alinierea cadrului normativ național la acțiunile comunitar privind importul și introducerea pe piața din Republica Moldova a produselor derivate din focă.

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 de fundamentare care cuprinde:

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a/al participanților la elaborarea proiectului actului normativ;*
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ;*

- c) obiectivele urmărite și soluțiile propuse;
- d) analiza impactului de reglementare;
- e) compatibilitatea proiectului actului normativ cu legislația UE;
- f) avizarea și consultarea publică a proiectului actului normativ;
- h) modul de încorporare a actului în cadrul normativ existent;
- i) măsurile necesare pentru implementarea prevederilor proiectului actului normativ."

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

Totodată, în nota de fundamentare, autorul a descris impacturile corespunzătoare obiectului de reglementare a proiectului de hotărâre de Guvern supus expertizei anticorupție, și anume impactul asupra sectorului public, impactul financiar și argumentarea costurilor estimative, impactul asupra sectorului privat, impactul social, impactul asupra datelor cu caracter personal și impactul asupra echității și egalității de gen.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.d) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota de fundamentare trebuie să conțină „d) analiza impactului de reglementare”.

Potrivit notei de fundamentare: *”Implementarea prevederilor proiectului Hotărârii Guvernului nu va necesita alocarea de mijloace financiare suplimentare din bugetul de stat.”*

I.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.

Conform art.30 lit.d) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota de fundamentare trebuie să conțină ”d) analiza impactului de reglementare”.

Potrivit pct.4 subpct.4.3. din anexa nr.1 la Lege, *„În funcție de obiectul de reglementare al proiectului actului normativ se descriu impacturile corespunzătoare, directe și indirecte, pe termen lung și scurt, ca schimbări față de situația fără adoptarea actului normativ propus, și se formulează concluzii. [...] Se descrie impactul asupra sectorului privat, după grupuri relevante, precum genuri de activități economice, mărimea afacerii, amplasamentul regional și alte caracteristici, sau se explică motivul de ce nu a fost analizat acest impact.*

Se indică costurile de conformare, inclusiv cele administrative, impacturile asupra IMM-urilor, prin care se determină pe cât de disproportionat ar putea fi afectate diferite tipuri de IMM-uri, inclusiv în comparație cu întreprinderile mari, impacturile asupra concurenței, alte impacturi relevante.”

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 de reglementare a fost aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.574/2024.

Potrivit autorului: *”Impactul asupra sectorului privat, ca urmare a implementării cerințelor de interzicere a comercializării produselor derivate din focă, nu se va resimți, deoarece în Republica Moldova nu activează agenți economici activitatea cărora se axează pe comerțul produselor derivate din focă obținute în urma vânzătorii comerciale. Totodată, eventual dacă pe viitor vor fi agenți economici care vor activa în acest domeniu, menționăm că, aceștia nu vor suporta costuri*

suplimentare deoarece Certificatul necesar de a fi prezentat serviciului Vamal de obicei se eliberează gratuit.”

Prin urmare, autorul a prezentat beneficiile anticipate ale proiectului, estimarea consecințelor, precum și impactul proiectului asupra sectorului privat.

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 nr.100/2017.

Însă, unele norme din proiect sunt formulate într-un mod ambiguu, ceea ce poate provoca interpretări diverse și, în anumite situații, abuzive (analiza detaliată a factorilor de risc și riscuri de corupție este prezentată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție).

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte normative în vigoare.

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

Proiectul pune în sarcina Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor, Inspectoratului pentru Protecția Mediului și Serviciului Vamal controlul asupra executării prevederilor propuse de proiect.

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 -

Pct.5 potrivit anexei la proiectul hotărârii de Guvern

Anexa la Hotărârea Guvernului nr._____/2024

Cerințe la importul de produse derivate din focă [...]

5. La import produsele derivate din focă trebuie să fie însoțite de un certificat (anexa nr.2), în original și tradus în limba de stat, care atestă conformitatea cu condițiile stabilite la punctul 4. Certificatul este eliberat de un organism recunoscut la nivel european inclus pe lista cu autoritățile competente desemnate de Comisie.

Obiecții:

În textul proiectului nu este specificată sau identificată „Comisia”, deși, având în vedere atribuțiile acordate, aceasta va fi responsabilă de desemnarea autorităților competente din lista care include organismul recunoscut la nivel european ce eliberează certificatul pentru importul produselor derivate din focă, care atestă conformitatea condițiilor stabilite la pct.4 din anexa la proiect. Norma nu respectă condițiile de claritate și precizie, ceea ce poate genera multiple interpretări.

Astfel, analizând termenul de „Comisie” utilizat în norma propusă la pct.5 potrivit anexei la proiect, se stabilește că acesta este redat într-un mod confuz și ambiguu, ceea ce poate genera interpretări abuzive. Există un risc în ceea ce privește funcționarea corectă a modului de desemnare a autorităților competente, deoarece nu este clar identificată Comisia și modul de organizare și funcționare a acesteia. Lipsa unor reglementări coerente acordă proiectului un caracter declarativ și permite o interpretare extensivă a sensului propus, în funcție de interesele responsabililor de implementare, ceea ce poate prezenta un risc de corupție.

Recomandări:

Se recomandă completarea proiectului cu reglementări referitoare la comisia responsabilă de desemnarea autorităților competente din lista care include organismul recunoscut la nivel european ce eliberează certificatul pentru importul produselor derivate din focă.

Factori de risc:

- 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

- 2 -

Pct.8 potrivit anexei la proiectul hotărârii de Guvern

Anexa la Hotărârea Guvernului nr._____/2024

Cerințe la importul de produse derivate din focă [...]

8. Agenția Națională pentru Siguranță Alimentară și Inspectoratul Vamal pot utiliza sisteme electronice pentru schimbul de date și înregistrarea datelor care figurează în certificate.

Obiecții:

Norma propusă conține două aspecte deficitare în ceea ce privește reglementarea utilizării sistemelor electronice pentru schimbul de date și înregistrarea datelor care figurează în certificate, ceea ce poate crea un risc de corupție.

Primo, cuvintele utilizate în textul normei de genul „pot utiliza” au sensuri multiple, care rezidă în discreția

factorilor de decizie din cadrul Agenției Naționale pentru Siguranță Alimentară și Inspectoratului Vamal de a utiliza formulările permissive ale competențelor sale după bunul plac, astfel încât să evite realizarea obligațiilor ce ar trebui să le revină. În acest caz, este incert modul în care autoritățile respective vor utiliza sistemele electronice pentru schimbul de date.

În acest caz, caracterul relativ al acestor prevederi, generează un impact negativ la implementare, deoarece există riscul ca subiecții responsabili să aplice norma discreționar reieșind din interesele/scopurile urmărite la utilizarea sistemelor electronice pentru schimbul de date. Asemenea discreții pot fi folosite în mod abuziv de către subiecții responsabili de implementare pentru a obține recompense necuvenite pentru a fi determinat să nu își exercite atribuțiile în modul corespunzător.

Un alt aspect, în ceea ce privește entitățile publice la care se face referire în textul normei citate, denumirea organului administrației publice în domeniul vamal "Inspectoratul Vamal" este redată confuz, lăsând să se creadă că este vorba de o altă entitate decât Serviciul Vamal. Potrivit art.1 alin.(2) al Legii nr. 302/2017 cu privire la Serviciul Vamal, "Serviciul Vamal este o autoritate administrativă aflată în subordinea Ministerului Finanțelor, care exercită funcțiile și atribuțiile ce îi revin și implementează politica vamală a statului prin aplicarea uniformă și imparțială a legislației în domeniul vamal în scopul asigurării, în limita competențelor sale, a securității economice a statului."

Recomandări:

În vederea asigurării preciziei și clarității normelor juridice, recomandăm revizuirea prevederilor propuse la pct.8 din anexă la proiectul hotărârii de Guvern, prin revizuirea/excluderea cuvântului „pot”, astfel încât să fie excluse oportunitățile de manifestare a comportamentului discreționar de către responsabilii de aplicare a acestei norme.

La fel, se recomandă substituirea cuvintelor "Inspectoratul Vamal" cu cuvintele "Serviciul Vamal".

Factori de risc:

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

Riscuri de corupție:

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

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către Ministerul Mediului în temeiul art.11 din Legea nr. 1031/2000 reglementării de stat a activității comerciale externe, Legii nr.112/2014 pentru ratificarea Acordului de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte, precum și în scopul executării poziției 41, Capitolul 27, Clusterul 4, al Planului Național de Acțiuni pentru aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană pe anii 2024-2027.

Proiectul propune aprobarea Cerințelor la importul produselor derivate din focă, fiind definite în mod clar produsele derivate din focă și condițiile sub care acestea pot fi importate și comercializate pe teritoriul Republicii Moldova. La fel, se introduc norme stricte de control și monitorizare privind originea și proveniența produselor și stabilite cerințe specifice pentru protecția sănătății publice și siguranței alimentare, în conformitate cu standardele europene.

Proiectul promovează interesul public de a asigura alinierea cadrului normativ național la acquis-ul comunitar privind importul și introducerea pe piața din Republica Moldova a produselor derivate din focă.

Însă, în urma analizei proiectului se constată că normele propuse denotă unele carențe în ceea ce privește reglementarea utilizării sistemelor electronice pentru schimbul de date și înregistrarea datelor care figurează în certificate, ceea ce poate crea un risc de corupție, precum și prevederi referitoare la comisia responsabilă de desemnarea autorităților competente din lista care include organismul recunoscut la nivel european ce eliberează certificatul pentru importul produselor derivate din focă.

În consecință, proiectul de decizie conține factori de risc și riscuri de corupție, ceea ce sugerează revizuirea acestuia, ținând cont de obiecțiile și recomandările prezentate în prezentul raport de expertiză anticorupție.

04.10.2024

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Xenia VAMEȘ, Inspector principal

Digitally signed by Vameș Xenia
Date: 2024.10.04 16:10:10 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova

MOLDOVA EUROPEANĂ





**MINISTERUL JUSTIȚIEI
AL REPUBLICII MOLDOVA**

MD - 2012, mun. Chișinău,
str. 31 August 1989, nr. 82
tel.: +373 22 20 14 24
web: www.justice.gov.md,
e-mail: secretariat@justice.gov.md

Nr. 04/2-9013	din 11.10.2024
La nr. 06-07/2766	din 30.09.2024

**Ministerul Mediului
Cancelaria de Stat**

Urmare examinării proiectului *hotărârii Guvernului privind aprobarea Cerințelor la importul produselor derivate din focă (număr unic 761/MM/2024)*, comunicăm următoarele.

Sub aspectul intenției de reglementare, potrivit autorului, proiectul de act normativ a fost elaborat în scopul stabilirii unor cerințe referitoare la importul de produse derivate din focă.

Totodată, proiectul urmărește armonizarea legislației naționale cu reglementările europene în vigoare, pentru a asigura conformitatea cu normele internaționale. Astfel, proiectul transpune: Directiva Consiliului 83/129/CEE din 28 martie 1983 privind importul în statele membre de piele de pui de focă și de produse derivate, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 91 din 9 aprilie 1983, CELEX: 31983L0129, așa cum a fost modificată ultima dată prin Directiva Consiliului din 8 iunie 1989; Regulamentul (CE) nr. 1007/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 septembrie 2009 privind comerțul cu produse derivate din focă, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 286 din 31 octombrie 2009, CELEX: 32009R1007, așa cum a fost modificat ultima dată prin Regulamentul (UE) 2015/1775 al Parlamentului European și al Consiliului din 6 octombrie 2015; Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2015/1850 al Comisiei din 13 octombrie 2015 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1007/2009 al Parlamentului European și al Consiliului privind comerțul cu produse derivate din focă, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 271 din 16 octombrie 2015, CELEX: 32015R1850.

În context, cu referire la textul propriu-zis al proiectului menționăm următoarele:

Pct. 1 din *hotărâre* se va completa cu textul „(se anexează)”.

Întrucât controlul executării respectivei hotărâri se pune inclusiv în sarcina Serviciului vamal, se va revizui formula de atestare a autenticității actului normativ. Potrivit art. 36 alin. (2) din *Legea nr. 136/2017 cu privire la Guvern*, hotărârile se contrasemnează de miniștrii care au obligația punerii în aplicare a acestora și/sau care sunt responsabili de domeniile de activitate care intră parțial sau integral în obiectul de reglementare al actului contrasemnat.

La proiectul anexei „*Cerințe la importul de produse derivate din focă*”:

În clauza de armonizare, cuvântul „Hotărâre” se va substitui cu cuvântul „anexă”.

La pct. 1, cuvintele „Prezentele Cerințe” se vor substitui cu textul „Cerințele la importul de produse derivate din focă (în continuare - Cerințe)”.

La pct. 2, cu referire la noțiunea „introducerea pe piață”, în vederea redării clarității normei, definiția se va indica astfel: „introducerea pe piață a produselor derivate din focă, prin punerea acestora la dispoziția unor terțe părți contra cost”.

La pct. 4, în scopul corespunderii normei condiției de claritate și previzibilitate, după cuvintele „din focă” se va completa cu textul „prevăzute în anexa nr. 1”, iar din textul „din Nomenclatura combinată a mărfurilor aprobată prin Legea nr.172/2014, prevăzute în anexa nr.1” se va exclude textul „prevăzute în anexa nr. 1”. Totodată, se atenționează că teza conform căreia „au o tradiție în ceea ce privește vânătoarea de foci în cadrul comunității” dublează prevederile sbp. 4.1.

De asemenea, se va revizui numerotarea subpunctului 4.4., or acesta excede condițiile enumerate la pct. 4 (obiecție valabilă și pentru sbp. 7.5.). Totodată, considerăm vagă norma stipulată la acest subpunct, deoarece poate denatura aplicarea în timp și spațiu a legii.

La pct. 5, se va revizui norma, deoarece aceasta aprobă modelul unui act care urmează a fi eliberat de o autoritate străină, și într-o altă limbă decât limba de stat, în care și este aprobat acest model. De asemenea, cuvântul „Comisie” necesită claritate.

La pct. 7, textul „Prin derogare de la punctul 4” se vor exclude ca fiind inutile. Normele juridice derogatorii sunt diferite în raport cu reglementarea-cadru în materie și sunt aplicabile unei situații determinate, ceea ce nu este caracteristic situației în cauză.

La pct. 8, se va reformula sintagma „Inspectoratul Vamal” prin prisma *Legii nr. 302/2017 cu privire la Serviciul Vamal*.

Prevederile generale ale pct. 9, cu specificarea survenirii răspunderii, se constată a fi declarative. Or, răspunderea juridică este prevăzută de normele materiale, ce stabilesc tipul concret de răspundere (penală sau contravențională etc.), determină faptele și sancțiunile pentru comiterea acestora.

Pct. 10 excedă obiectul de reglementare al Cerințelor la importul de produse derivate din focă și urmează a fi exclus.

La anexa nr. 1 la Cerințele la importul de produse derivate din focă, denumirea anexei trebuie să se refere exclusiv la obiectul determinat prin norma de trimitere. Complementar în denumire, cuvintele „din Nomenclatura combinată” se vor substitui cu cuvintele „conform Nomenclurii combinate”.

Anexa nr. 2 la Cerințele la importul de produse derivate din focă se va revizui ținând cont de observațiile semnalate la pct. 5 din proiectul *Cerințelor la importul de produse derivate din focă*.

Secretar de stat

Stanislav COPETCHI

Ex. Zinaida Țigău, nr. 14464,
e-mail: zinaida.tigau@justice.gov.md.

Digitally signed by Copetchi Stanislav
Date: 2024.10.11 08:41:57 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova

MOLDOVA EUROPEANĂ

