



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

asupra nivelului coruptibilității proiectului

de hotărâre a Guvernului cu privire la aprobarea Regulamentului privind crearea și funcționarea ghișeului unic pentru eliberarea actelor permise pentru exportul produselor și subproduselor de origine animală

I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

a. Autor al proiectului de act normativ este Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare.

b. Categoria actului normativ propus este hotărâre a Guvernului, ceea ce corespunde art. 102 din Constituție, art. 10 din Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale nr. 317-XV din 18.07.2003.

c. Scopul promovării proiectului. Scopul proiectului de act normativ constă în crearea și funcționarea ghișeului unic pentru eliberarea actelor permise pentru exportul produselor și subproduselor de origine animală. Prin proiect se stabilește procedura de eliberare a actelor permise și condițiile de export a produselor date. Implementarea proiectului va contribui la simplificarea procedurilor de obținere a actelor permise pentru persoanele fizice și juridice care efectuează exportul producției de origine animală.

d. Suficiența argumentării. Referitor la suficiența argumentării proiectului, menționăm că proiectul nu este însoțit de o notă informativă care să justifice condițiile ce au impus elaborarea acestuia. Ținând cont că sfera de reglementare a proiectului în cauză reprezintă un interes public general, în special, față de persoanele fizice și juridice care vor efectua exportul producției de origine animală, este necesar de întocmit nota informativă, în condițiile prevăzute de art.37 al Legii privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale nr.317 din 18.07.2003.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Proiectul nu este însoțit de o notă informativă care să estimeze cheltuielile financiare privind

crearea și funcționarea ghișeului unic, motiv pentru care este dificil a ne expune vis-a-vis de acoperirea financiară a proiectului.

În acest sens, propunem ca nota informativă să fie completată cu prevederi referitoare la fundamentarea economico-financiară a proiectului, condiție prevăzută în art.37 al Legii privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale nr.317 din 18.07.2003.

1.3 Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale, în lipsa unei justificări a interesului public

Prevederile proiectului promovează interesele persoanelor fizice și juridice care efectuează exportul producției de origine animală.

Reieșind din faptul că în proiect au fost identificate norme care, la aplicare, vor genera pericolul comiterii manifestărilor coruptibile, în special la procedura de depunere și examinare a cererii de eliberare a actului permisiv, acestea ar putea prejudicia interesul public (persoanelor fizice și juridice care efectuează exportul producției de origine animală).

Pentru a nu admite promovarea unor interese individuale sau de grup în lipsa unei justificări a interesului public, propunem de examinat eficiența actului de reglementare prin prisma obiecțiilor invocate la compartimentul II al raportului de expertiză anticorupție.

2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție

Referitor la acest compartiment menționăm că unul din standardele anticorupție este respectarea transparenței în procesul decizional. Proiectul la capitolul dat este lipsit de norme ce ar asigura transparența activității autorității responsabile de eliberarea actelor permissive (Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor), cum ar fi informarea solicitanților despre decizia pozitivă de eliberare a actului permisiv sau de respingere a acesteia, plasarea informației cu privire la eliberarea actelor permissive etc.

Astfel, potrivit art.10 din Convenția Națiunilor Unite împotriva Corupției, fiecare stat parte ia, conform principiilor fundamentale ale dreptului său intern, măsurile necesare pentru a spori transparența administrației sale inclusiv în ceea ce privește organizarea, funcționarea și procesele decizionale. Aceste măsuri pot include, în special: adoptarea de proceduri sau reglementări care să permită publicului obținerea informației asupra organizării, funcționării și proceselor decizionale, precum și publicarea informațiilor privind activitățile realizate.

Recomandăm autorului de a completa proiectul cu norme care ar respecta și asigura transparența decizională.

Asigurarea transparenței în procesul decizional. Proiectul nu întrunește cerințele impuse de prevederile Legii privind transparența în procesul decizional nr. 239-XVI din 13.11.2008, în special cele referitoare la transparența în procesul de elaborare a deciziilor. Articolul 7 din legea prenotată prevede obligația autorităților publice de a întreprinde măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional. Astfel, conform art. 9 alin. (1) din aceeași lege, la inițierea procesului de elaborare a deciziei, autoritatea publică va plasa, cu cel puțin 15 zile lucrătoare până la examinarea deciziei, anunțul respectiv pe pagina web oficială. Acest anunț urmează să conțină: a) argumentarea necesității de a adopta decizia; b) termenul-limită, locul și modalitatea în care cetățenii, asociațiile constituite în corespundere cu legea, alte părți interesate pot avea acces la proiectul de decizie și pot

prezenta sau expedia recomandări; c) datele de contact ale persoanelor responsabile de recepționarea și examinarea recomandărilor.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigue

La pct.26 din proiect „Solicitantul certificatului sanitar-veterinar va informa prin oricare din modalitățile enumerate în punctul 13 din prezentul regulament...”.

La punctul prenotat se face trimitere la prevederi care, de fapt, nu corespund după conținutul normei, în ceea ce privește modalitățile de informare a solicitantului certificatului sanitar-veterinar. Considerăm oportun de exclus aceste tratări diferite după conținut, deoarece în procesul de implementare a prevederilor acestea vor crea interpretări preferențiale și confuzii, ceea ce va duce la prejudicierea intereselor solicitanților.

Recomandarea: Pentru a nu admite confuzii în procesul de executare a prevederilor propunem de substituit cifra „13” cu cifra „18”.

La pct.13 din proiect „Pentru loturile separate de produse de origine animală dintr-o cantitate...se va elibera în procedură redusă:după depunerea cererii pentru următorul lot...”.

Prevederea dată este una generală și confuză, deoarece nu este clară semnificația „procedurii reduse” (procedură, termen etc.) de eliberare a certificatului sanitar-veterinar în cazul condițiilor specifice de export a produselor de origine animală. În lipsa unui mecanism clar pentru situația dată (condiții specifice de export/procedura redusă) există riscul de interpretări preferențiale, în dependență de interesul responsabililor de implementarea prevederilor.

Recomandarea: Prin prisma analizei expuse mai sus, propunem de analizat suplimentar norma în cauză, pentru a nu admite abuzuri de procedură din partea responsabililor.

2. Conflicte ale normelor de drept

La pct.27 din proiect „Angajatul responsabil al ghișeului unic va comunica medicului veterinar oficial sau medicului...”.

Utilizarea sintagmei „angajatul responsabil al ghișeului unic” nu este conformă terminologiei utilizate pentru domeniul dat. Potrivit prevederilor Legii privind activitatea sanitar-veterinară nr.221 din 19.10.2007 subiecții în cauză sunt funcționari publici. Astfel, este necesar de exclus această tratare contradictorie a termenilor.

Recomandarea: Pentru a exclude utilizarea termenilor diferiți pentru același fenomen și a conflictelor normelor de drept, propunem de substituit sintagma „angajatul responsabil al ghișeului unic” cu sintagma „funcționarul ghișeului unic”. Această obiecție este valabilă în tot cuprinsul proiectului.

La pct.25 din proiect „În cazul în care eliberarea Certificatului sanitar-veterinar va fi refuzată, solicitantului i se va înainta spre plată doar costurile serviciilor prestate”.

Norma dată este în contradicție cu prevederile art.9 al Legii privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător nr.160 din 22.07.2011 care stipulează că plata pentru eliberarea actelor permise trebuie să prevăzută expres în Nomenclatorul actelor permise. Prin urmare, autoritatea emitentă este în drept să perceapă doar plata de „eliberare a actelor permise” prevăzute în nomenclator, nu și pentru prestarea serviciilor pentru care nu s-a eliberat actul.

Recomandarea: Pentru a nu admite conflicte de norme de drept propunem de exclus norma dată din proiect.

La pct.34 din proiect „Pentru încălcarea prevederilor...funcționarii antrenați în activitatea ghișeului unic poartă răspundere disciplinară sau civilă”.

Norma dată este în conflict de norme cu prevederile art.12 al Legii privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător nr.160 din 22.07.2011 care stipulează că persoanele responsabile din cadrul autorităților emitente sînt sancționate contravențional și/sau trase la răspundere penală, conform legii, în limita faptelor, pentru nerespectarea prezentei legi. Prin urmare, funcționarii antrenați în activitatea ghișeului unic poartă răspundere, contravențională și penală. pe lângă cele prevăzute în proiect.

Recomandarea: În vederea excluderii conflictelor de norme de drept, propunem de completat după cuvântul „civilă” cu sintagma „contravențională sau penală”.

3. Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb

Nu sînt identificate norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb, capabile să genereze coruptibilitate.

4. Discreții excesive ale autorităților publice

Ca obiecție de ordin general la proiectul hotărârii.

Deși în proiect se prevede temeiul legal de creare a ghișeului unic pentru eliberarea actelor permise pentru exportul produselor și subproduselor de origine animală, nu se face referință la instituția responsabilă de crearea și controlul ghișeului dat. De asemenea, nu sunt prevăzute cheltuielile financiare pentru crearea și funcționarea ghișeului unic. Lipsa acestor norme va lăsa la discreția autorității administrației publice centrale responsabile de implementarea politicilor în domeniul industriei alimentare de a implementa prevederile în dependență de interes sau scop, ceea ce ar putea duce la prejudicierea intereselor persoanelor fizice și juridice care efectuează exportul producției de origine animală.

Recomandarea: În scopul aplicării corecte a prevederilor Regulamentului privind crearea și funcționarea ghișeului unic, precum și în vederea implementării ghișeului unic în desfășurarea activității de întreprinzător, propunem de completat proiectul cu norme care să asigure atât aspectul privind cheltuielile financiare, cât și aspectul privind procedura de control asupra modului de executare a prevederilor, de exemplu: „1.Acoperirea financiară a funcționării ghișeului unic pentru eliberarea actelor permise pentru exportul produselor și subprodusele de origine animală, se va efectua din contul și în limitele alocațiilor aprobate în bugetul Agenției Naționale

pentru Siguranța Alimentelor.

2. Controlul asupra executării prezentei hotărâri se pune în sarcina Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare”.

La pct.5 din proiect „Autoritățile, instituțiile și persoanele responsabile pentru executarea prezentului Regulament sunt...”.

Deși capitolul II din proiect stipulează autoritățile responsabile de executarea prevederilor regulamentului, acesta nu prevede expres autoritatea administrației publice centrale responsabilă de controlul implementării hotărârii date. Considerăm că procesul de monitorizare și control al procedurii de eliberare a actelor permise îi revine Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare.

Recomandarea: Astfel, pentru a nu lăsa la discreția autorităților prevăzute la pct.5 din proiect de a decide referitor la instituția responsabilă de executarea prevederilor, propunem de completat punctul cu sintagma „Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare”.

Ca obiecție de ordin general la capitolul IV „Crearea și funcționarea ghișeului unic”.

Considerăm că la capitolul dat lipsesc norme privind funcțiile de bază ale ghișeului unic care să asigure pe deplin procedura de eliberare a actelor permise pentru exportul produselor și subproduselor de origine animală. Normele date sunt necesare în cadrul proiectului, atât din punct de vedere al intereselor solicitanților în procesul de solicitare a actelor permise, cât și din punct de vedere al intereselor autorităților responsabile de recepționarea documentelor. În caz contrar, persistă riscul ca autoritatea emitentă de gestionarea ghișeului unic, în mod discreționar, să nu asigure pe deplin procesul de eliberare a actelor permise, ceea ce ar putea duce la prejudicierea intereselor solicitanților.

Recomandarea: Dat fiind faptul ca capitolul IV este intitulat „Crearea și funcționarea ghișeului unic”, precum și în vederea nuanțării adecvate a normei, propunem de completat capitolul cu prevederi privind funcțiile de bază ale ghișeului unic, cum ar fi:
„Ghișeul unic are următoarele funcții de bază:

- acordă consultanță persoanelor fizice și juridice și informează solicitanții cu privire la procedura de adresare și recepționare a cererilor, la actele ce urmează a fi prezentate, la termenele de examinare, la modul de eliberare/primire a actelor permise solicitate;**
- recepționează cererile solicitanților în conformitate cu prevederile legislației în vigoare;**
- asigură verificarea corectitudinii și completitudinii cererilor și a actelor prezentate;**
- verifică autenticitatea și legalitatea actelor și a documentelor prezentate;**
- asigură procesarea și plasarea informației pe pagina web a Agenției etc.”.**

Ca obiecție de ordin general la capitolul V „Inițierea procedurii de eliberare a certificatului sanitar-veterinar”.

Ținem să menționăm că capitolul dat este lipsit de norme privind procedura de depunere și examinare a cererii de solicitare a actelor permise. Considerăm că sunt necesare norme privind condițiile de depunere și verificare a cererii de eliberare a actelor permise, motivele respingerii cererii, procedura de informare a solicitantului, procedura de reperfectare a actului permisiv și a eliberării duplicatului acestuia etc.

În lipsa acestor norme există riscul ca autoritatea responsabilă de eliberarea actelor permise să respingă cererea de eliberare a certificatului sanitar-veterinar, în mod discreționar, în dependență de interes sau scop.

Recomandarea: În contextul analizei expuse mai sus, propunem de completat capitolul V din proiect cu norme care să asigure pe deplin procesul de funcționare a ghișeului unic, ca drept exemplu:

- funcționarul ghișeului unic verifică corectitudinea și completitudinea cererii și a actelor prezentate, stabilește autenticitatea și legalitatea acestora, acceptă sau respinge cererea;

- cererea nu este acceptată spre examinare și este respinsă în cazul în care:

- 1) nu este semnată sau este întocmită incorect;
- 2) setul de acte prezentat nu este complet;
- 3) persoana nu are dreptul și calitatea legală de a depune cererea însoțită de actele necesare etc.

În aceste circumstanțe, funcționarul ghișeului unic cere solicitantului să înlăture neregulile stabilite sau să prezinte actele ce lipsesc.

- în caz de respingere a cererii de eliberare a actului permisiv, solicitantul poate depune o nouă cerere după înlăturarea cauzelor care au servit drept temei pentru respingerea cererii precedente.

- la recepționarea informației, funcționarul ghișeului unic atenționează solicitantul, în mod obligatoriu, despre responsabilitatea pe care o poartă și despre sancțiunea care se aplică în cazul declarării cu bună știință a unei informații false”.

- după recepționarea cererii pentru eliberarea actului permisiv a actelor necesare ce o însoțesc, solicitantului i se eliberează un act confirmativ prin care se probează faptul depunerii și recepționării cererii și actelor respective ce o însoțesc, precum și data la care este depusă informația etc”.

La pct.12 din proiect „Modelul va cuprinde informația prevăzută la punctul 11, cât și elementele cererilor-tip prevăzute de Anexele 7 și 8 din Legea nr.221 din 19.10.2007 privind activitatea sanitar-veterinară.”

Norma dată este una confuză și discreționară, deoarece nu prevede expres modelul de cerere privind eliberarea certificatului sanitar-veterinar. Considerăm că nu este suficient de a face trimitere la anexele 7 și 8 al Legii nr.221 din 19.10.2007 privind activitatea sanitar-veterinară drept reper pentru perfectarea cererii de eliberare a certificatului dat, întrucât există riscul ca autoritatea să respingă, în dependență de interes sau scop, cererea pentru că nu a fost întocmită corespunzător cerințelor legale. Ținând cont că procedura de eliberare a actelor permissive este susceptibilă la manifestări de corupție, este necesar de prevăzut expres modelul-tip de cerere privind eliberarea certificatului dat.

Recomandarea: Pentru a nu admite discreții din partea responsabililor în procesul de eliberare a certificatelor sanitar-veterinare, propunem de prevăzut în anexa proiectului modelul-tip de cerere privind eliberarea certificatului sanitar-veterinar.

Ca obiecție de ordin general la capitolul V „Inițierea procedurii de eliberare a certificatului sanitar-veterinar”.

Ținem să menționăm că procedura de examinare și eliberare a certificatului sanitar-veterinar presupune o serie de activități, în special recepționarea și prelucrarea cererii, eliberarea certificatului dat, ceea ce presupune că procesele date trebuie ținute în registrele actelor permissive în condițiile Legii cu privire la registre nr.71 din 22 martie 2007.

Recomandarea: Astfel, pentru a nu admite discreții din partea funcționarilor ghișeului unic în procesul de depunere, examinare și eliberare a certificatului sanitar-veterinar, propunem de completat capitolul dat cu norme care să asigure procesul de evidență a actelor permissive, de exemplu:

„Registrele actelor permissive sînt create și ținute de ghișeul unic al Agenției, conform

Legii nr.71-XVI din 22 martie 2007 cu privire la registre”.

La pct.27 din proiect „Angajatul responsabil al ghișeului unic va comunica medicului veterinar oficial sau medicului veterinar...informația primită de la solicitant, după care medicul veterinar...”.

La norma dată nu se prevede termenul de înștiințare/informare de către funcționarul ghișeului unic a medicului veterinar oficial sau a medicului veterinar de liberă practică despre informația primită de la solicitant. Lipsa unor termene clare pentru luarea deciziilor va permite funcționarilor de a extinde, de la caz la caz, în dependență de interes sau scop, termenul de informarea subiecților enunțați mai sus.

Recomandarea: În contextul analizei expuse, propunem de stabilit termenul de informare.

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

Nu sînt identificate cerințe excesive, care să depășească cadrul rezonabil pentru realizarea drepturilor sau obligațiilor subiecților vizați.

6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței

Ca obiecție de ordin general la capitolul V „Inițierea procedurii de eliberare a certificatului sanitar-veterinar”.

Capitolul dat este lipsit de norme privind procedura de informare a solicitanților privind decizia pozitivă de eliberare a actului permisiv sau de respingere a acesteia. Lipsa prevederilor date nu va asigura dreptul solicitanților de a fi informați despre drepturile și obligațiile ce le revin. Considerăm oportun de completat proiectul cu prevederi care să asigure accesul persoanelor pentru a-și exercita drepturile și obligațiile care le corespund legislației în vigoare.

Recomandarea: În vederea respectării procedurii de informare a părților interesate în procesul decizional, propunem de completat proiectul cu prevederi în acest sens, cum ar fi:

- dacă în procesul examinării actelor se constată că acestea conțin inexactități și/sau deficiențe, responsabilii informează solicitantul, prin scrisoare, despre necesitatea remedierii inexactităților și/sau a deficiențelor constatate, procedura de examinare fiind reluată în ziua în care este prezentată informația privind remedierea acestora;**
- în cazul deciziei pozitive de eliberare a actului permisiv solicitat, funcționarul ghișeului unic informează solicitantul, în ziua următoare de la emiterea deciziei, prin scrisoare, despre obligativitatea ridicării actului permisiv perfectat, la data stabilită în funcție de termenul de examinare a cererii pentru eliberarea actului respectiv, conform prevederilor actelor normative din domeniu;**
- în cazul în care cererea pentru eliberarea actului permisiv este respinsă, responsabilii informează solicitantul, în ziua următoare de la aprobarea deciziei despre acest fapt, printr-o scrisoare motivată;**
- funcționarul ghișeului unic asigură procesarea și plasarea informației cu privire la eliberarea actelor permissive solicitate pe pagina web a Agenției etc.”.**

7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control

Implementarea prevederilor proiectului nu presupune aplicarea cărorva mecanisme suplimentare de control.

8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare

Proiectul nu implică careva responsabilități și nu necesită referințe exprese la responsabilitate și sancțiunile aplicate pentru încălcarea prevederilor sale.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, adoptat prin Hotărârea 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 Național Anticorupție nr. 62 din 19.04.2013, de către

Natalia Cheptea
inspector principal al Direcției legislație și expertiză anticorupție
13 August 2015

*Prezentul raport este publicat pe pagina oficială a
Centrului Național Anticorupție - www.cna.md*