



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE asupra nivelului coruptibilității proiectului

de hotărâre a Guvernului cu privire la notificarea suplimentelor alimentare

I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

a. Autor al proiectului de act normativ este Ministerul Sănătății.

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. Elaborarea proiectului hotărârii de Guvern cu privire la notificarea suplimentelor alimentare are drept scop perfecționarea cadrului legal național privind suplimentele alimentare prin transpunerea directivelor europene în domeniul dat (Directiva 2002/46 din 10 iunie 2002, Directiva 2002/37/CE din 30 martie 2006 etc.). Potrivit autorului, ajustarea prevederilor la legislația europeană va asigura plasarea pe piață a unor produse sigure și inofensive și un nivel sporit de protecție a consumatorilor prin minimalizarea gradului de confundare cu medicamentele.

d. Suficiența argumentării. Deși autorul în nota informativă susține că proiectul va avea un impact pozitiv în special ce ține de prevenirea și combaterea actelor de corupție, acesta conține norme care în procesul de implementare și interpretare ar putea genera manifestări de corupție. Totodată, în proiect au fost identificate norme care creează un câmp coruptibil lăsând la discreția autorității responsabile (Ministerul Sănătății, Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale) interpretarea normelor de drept.

Astfel, în legătură cu argumentarea unor norme din proiect sunt necesare câteva precizări preliminare. În opinia noastră, unele norme din proiect, cum ar fi de exemplu, prevederile ce se referă la comercializarea suplimentului alimentar (cap. II, din proiect), procedura de notificare (cap. VI din proiect), supravegherea și controlul pe piață al suplimentelor alimentare (cap. VII din proiect), suspendarea certificatului de notificare (pct. 40 din proiect), cât și altele, sunt argumentate insuficient din punct de vedere procedural.

Reieșind din domeniu, care este unul cu un înalt potențial coruptibil (factor de decizie: notificarea, suspendarea, retragerea suplimentului alimentar), în opinia noastră, instituția responsabilă trebuie să asigure un nivel înalt de protecție a sănătății umane și a intereselor consumatorului privind siguranța alimentelor, ținând cont de diversitatea aprovizionării cu

produse alimentare, inclusiv cu produse tradiționale, însă pentru atingerea acestui obiectiv este necesar de revizuit proiectul prin prisma obiectivelor expuse la compartimentul „Evaluarea în fond a proiectului”.

Mai mult decât atât, această cerință reiese din recomandările Directivei 2002/46/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 10 iunie 2002, care recomandă de a asigura un nivel ridicat de protecție a consumatorilor în vederea alegerii produselor care sunt introduse pe piață. Acestea trebuie să fie sigure și să poarte o etichetare adecvată și corespunzătoare.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Implementarea proiectului nu presupune cheltuieli financiare suplimentare.

1.3 Analiza impactului de reglementare a proiectului

Referitor la analiza impactului de reglementare, menționăm că proiectul dat nu a fost supus analizei eficienței actului de reglementare, cerință obligatorie stabilită de prevederile Legii cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr. 235 din 20.07.2006. Astfel, reieșind din importanța și impactul major care îl reprezintă atât față de actorii vizați, cât și de societate în general (interes public), propunem de efectuat analiza respectivă în baza condițiilor prevăzute de Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Metodologiei de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare nr. 1230 din 24.12.2006. Mai mult decât atât, analiza impactului de reglementare este parte componentă a notei informative.

În acest sens, proiectul trebuie prezentat Secretariatului Evaluării Impactului de Reglementare al Comisiei de Stat pentru Reglementarea Activității de Întreprinzător, în conformitate cu art. 19 al Legii nr. 235/2006, pentru că aceasta reglementează activitatea de întreprinzător.

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

Proiectul de act normativ are drept scop asigurarea unui nivel sporit de protecție a consumatorilor prin plasarea pe piață a unor produse sigure și inofensive, precum și furnizarea de informații complete și veridice privind proprietățile produsului. Drept urmare, proiectul prenotat este purtător de interes general, ceea ce presupune că nu trebuie să promoveze sau să prejudicieze careva interese de grup sau individuale în detrimentul interesului public.

Ținând cont că în proiect au fost depistate unele norme coruptibile, lacune și deficiențe în reglementare care, la aplicare, vor genera pericolul comiterii unor manifestări de corupție, precum și vor afecta exercitarea obiectivă și calitativă a activității Agenției Medicamentului și Dispozitivelor Medicale. Aceste manifestări țin de drepturile și atribuțiile Agenției în cadrul procesului de notificare a suplimentelor alimentare, precum și de mecanismul de supraveghere și control pe piață al suplimentelor alimentare.

În acest sens, recomandăm autorului de a examina suplimentar aspectele care sunt relevate în detaliu la compartimentul „Evaluarea în fond a proiectului”, pentru a nu admite careva riscuri în procesul de implementare a proiectului.

2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție

În proiect nu au fost atestate incompatibilități cu standardele naționale și internaționale anticorupție și nu au fost identificate domenii în care proiectul nu satisface cerințele sau sînt în contradicție cu aceste standarde.

Asigurarea transparenței în procesul decizional. Proiectul întrunește cerințele impuse de prevederile Legii privind transparența în procesul decizional nr. 239-XVI din 13.11.2008.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigui

La pct. 8, potrivit proiectului „data limită de consum –dată stabilită de producător pentru produsele alimentare care din punct de vedere microbiologic au un grad sporit de perisabilitate...”

Urmare a examinării Capitolului II „Noțiuni” din proiect, constatăm că noțiunea dată (data limită de consum) se dublează în mare parte cu noțiunea de „termen de valabilitate”. Astfel, în vederea excluderii dublării și interpretării ambigue a prevederilor, propunem de redat doar o sigură noțiune care să includă toate caracteristicile necesare acestei noțiuni.

Recomandarea: În acest sens, propunem a se face modificările de rigoare conform celor menționate anterior.

La pct. 8, potrivit proiectului „ aliment nou (novel food) – un aliment care nu a fost utilizat pentru consumul uman la un nivel semnificativ în cadrul Uniunii Europene înainte de 15 mai 1997 inclusiv, conform legislației comunitare în domeniul alimentar și ingredientelor alimentare noi”

Noțiunea dată este una confuză, deoarece nu redă clar definiția termenului respectiv. Prin urmare, este inoportun de a face trimitere în noțiunea dată la reglementările comunitare, dar de exprimat corect și concis termenul respectiv, pentru a exclude careva interpretări discreționare din partea responsabililor.

Recomandarea: Astfel, în scopul evitării aspectelor enunțate mai sus, propunem următoarea noțiune a termenului dat: „aliment nou (novel food – un aliment care nu a fost utilizat pentru consumul uman și care include următoarele categorii: alimente și ingrediente alimentare din organisme modificate genetic, alimente și ingrediente alimentare din microorganisme, alimente și ingrediente alimentare din plante etc.”.

La pct. 8, potrivit proiectului „aport de referință pentru nutrimente – aportul zilnic în nutrimente care corespunde necesităților majorității absolute de indivizi aparent sănătoși dintr-un anumit grup de populație...”

Interpretări ambigue și discreționare apar vis-a-vis de sintagma „indivizi aparent sănătoși”. Nu este clară intenția autorului referitor la utilizarea acestui cuvânt (aparent), dar cu certitudine nu exprimă sensul clar al noțiunii în cauză. Deși acest termen este utilizat prin Hotărârea Guvernului nr. 538 din 02.09.2009 cu privire la aprobarea Regulamentului sanitar privind suplimentele alimentare (pct. 4), care potrivit proiectului urmează a fi abrogat odată cu intrarea în vigoare a prevederilor proiectului prenotat, acesta este unul defectuos în conținutul dat. Considerăm oportun de exclus acest cuvânt, pentru a nu admite careva interpretări abuzive din partea responsabililor.

Recomandarea: Propunem de exclus cuvântul „aparent” din noțiunea dată, pentru a evita careva interpretări ambigue.

La pct. 14, potrivit proiectului „Nu se permite utilizarea în compoziția suplimentelor alimentare a aditivilor sau excipienților improprii consumului uman interzis pe teritoriul RM... dacă lipsesc în acestea, în actele normative ale Autorității Europene privind Siguranța Alimentelor”

Confuzie apare vis-a-vis de interpretarea sintagmei „dacă lipsesc în acestea, în actele normative ale Autorității Europene privind Siguranța Alimentelor”, întrucât actele normative ale autorității date nu se prezintă ca o bază normativă pentru Republica Moldova. În cazul dat se vor aplica recomandările autorității enunțate mai sus, în vederea excluderii compozițiilor suplimentare alimentare a aditivilor sau excipienților improprii consumului uman.

Recomandarea: În vederea nuanțării adecvate a normei, propunem următoarea redacție a sintagmei enunțate mai sus: „dacă acestea lipsesc în recomandările Autorității Europene privind Siguranța Alimentelor”.

La pct. 26. din proiect „În publicitatea și etichetarea suplimentelor alimentare se utilizează mențiuni nutriționale și de sănătate permise și prevăzute în Regulamentul (CE) nr. 1924/2006 al Parlamentului European...”

Norma dată face trimitere la o serie de acte normative ale Uniunii Europene care urmează a fi utilizate la publicitatea și etichetarea suplimentelor alimentare. Considerăm inoportun de a indica aceste acte în publicitatea și etichetarea produselor, deoarece sunt anumite standarde aprobate de autoritatea responsabilă care le instituie în baza recomandărilor autorității internaționale și naționale.

Recomandarea: Propunem următoarea redacție a normei: „În publicitatea și etichetarea suplimentelor alimentare se utilizează mențiunile nutriționale de sănătate aprobate de către autoritatea responsabilă”.

2. Conflicte ale normelor de drept

Nu sînt identificate conflicte ale normelor de drept, capabile să genereze coruptibilitate.

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

La pct. 1, potrivit proiectului „Prezentul Regulament stabilește cadrul juridic referitor la producerea, importul și comercializarea suplimentelor alimentare...”

Ca obiecție generală reținem că deși norma dată reflectă sfera de reglementare a cadrului juridic în domeniului dat, acesta este lipsit de norme cu privire la importul suplimentelor alimentare. Astfel, pentru a nu lăsa la discreția autorității responsabile interpretarea și aplicarea normei după anumite interese individuale sau de grup, propunem de completat proiectul cu reglementări în acest sens.

Recomandarea: Prin prisma celor expuse mai sus, propunem de completat proiectul cu un nou punct cu următorul conținut: ”Se interzice importul pentru plasare în practică liberă, deținerea în vederea comercializării sau distribuirii cu titlu gratuit, plasare în comerț, comercializarea sau distribuirea cu titlu gratuit a suplimentelor alimentare care nu corespund prevederilor prezentului Regulament”.

La pct. 18, 30, 36 potrivit proiectului,

Ca obiecție generală reținem că în cuprinsul acestor reglementări au fost depistate norme care se referă la termen fie de emitere a certificatului de notificare sau completării notei cu informații suplimentare, dar care nu concretizează tipul acestora (zile calendaristice, lucrătoare).

Lacuna dată va acorda persoanelor responsabile competența de a institui și de a prelungi termenul fără restricții sau fără obligația de a oferi o justificare clară pentru asemenea prelungiri. Considerăm necesar de a atrage o atenție sporită la stabilirea termenilor clare pentru luarea deciziilor, precum și la etapa informării (acceptare sau refuz a certificatului de notificare). La aplicare toate aceste deficiențe vor spori considerabil coruptibilitatea prevederilor aplicate de persoanele responsabile de procedurile domeniului dat.

Recomandarea: Astfel, pentru a nu admite interpretări abuzive, propunem de completat în fiecare caz în parte ce ține de termenul de efectuare a procedurii cu cuvântul „lucrătoare”.

La pct. 32, potrivit proiectului „Agenția organizează activitatea de notificare a suplimentului alimentar și evaluarea documentației aferente privind concordanța cu prevederile prezentului Regulament...”

Norma în cauză este una generală și discreționară, întrucât nu este prevăzută procedura de organizare și evaluare a dosarului pentru notificare a suplimentului alimentar. Ne referim aici la etapele care se includ în procesele de examinare a calității suplimentelor alimentare și care sunt metodele de evaluare a documentației prezentate pentru notificare. O altă întrebare apare vis-a-vis de potențialul Agenției în vederea organizării și evaluării acestor procese, deoarece în prezent Centrul Național de Sănătate Publică efectuează evaluarea dată. Prin urmare, este nevoie de specialiști și laboratoare în realizarea acestor procese (evaluări științifice), întrucât potrivit reglementărilor din Regulamentul privind organizarea și funcționarea Agenției Medicamentului și Dispozitivelor Medicale, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 71 din 23.01.13, instituția dată are misiunea de a realiza politicile statului în domeniul medicamentului, activității farmaceutice și dispozitivelor medicale etc. pe când

produsele alimentare nu fac parte din categoria medicamentelor. Astfel este dificil de a face o apreciere obiectivă a competenței agenției (tehnică, specialiști, laboratoare etc.) în efectuarea acestor procese.

În contextul celor relatate, propunem de completat capitolul VI „Procedura de notificare a suplimentului alimentar” cu reglementări cu privire la procesele de organizare a activității de notificare și la criteriile de evaluare a documentației aferente. De asemenea, propunem de completat nota informativă cu informații referitor la capacitățile Agenției atât din punct de vedere tehnic, cât și profesional în vederea efectuării evaluării suplimentului alimentar.

Recomandarea: În scopul sporirii aplicabilității prevederilor, propunem de completat proiectul cu norme clare privind procedura de notificare a suplimentului alimentar, prin prisma obiecțiilor invocate mai sus.

La pct. 33, potrivit proiectului „Agenția supune testării de laborator suplimentele alimentare, în cazul în care este necesar să se asigure de calitatea produsului”

Norma dată este una discreționară, deoarece acordă un spectru larg și discreționar Agenției Medicamentului și Dispozitivelor Medicale de a decide referitor la cazurile când agenții economici vor fi obligați să supună suplimentele alimentare testării de laborator. În asemenea cazuri, există un mare risc de a fi luate decizii mai mult subiective, în dependență de situații și în dependență de agentul economic sau pe criterii de interes individual sau de grup (avantaje, protecționism etc.).

Recomandarea: Pentru a evita careva discreții din partea responsabililor, propunem de prevăzut exhaustiv cazurile când Agenția va supune suplimentele alimentare testării de laborator. Acestea ar putea fi: în cazul reclamațiilor din partea consumatorilor privind calitatea produsului alimentar, în procesul notificării produsului etc.

La pct. 43, potrivit proiectului „Agenția va informa în scris producătorul despre suspendarea certificatului de notificare a suplimentului alimentar”

Norma dată nu prevede termenul de informare/înștiințare a producătorului despre suspendarea certificatului de notificare a suplimentului alimentar. Această lacună va acorda Agenției aplicarea discreționară a normei fără existența unor termene clare în acest sens. Drept urmare, propunem de completat prevederile în cauză, în vederea concretizării exacte a termenilor de informare a producătorilor.

Recomandarea: În scopul asigurării aplicabilității prevederilor, propunem completarea alineatului în cauză cu următoarea prevedere: ”Decizia de suspendare a certificatului de notificare a suplimentului alimentar, se comunică producătorului în termen de 5 zile lucrătoare de la adoptarea acesteia”.

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

Textul proiectului nu necesită a fi evaluat prin prisma accesului la informație sau asigurării

transparenței.

7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control

La pct. 40, potrivit proiectului „Supravegherea și controlul pe piață al suplimentelor alimentare se realizează de către Agenție, Ministerul Sănătății, Agenția pentru Protecția consumatorilor”

Considerăm că norma dată este una evazivă și discreționară, întrucât nu prevede clar și exhaustiv competențele fiecărei instituții implicate în procesul supravegherii și controlului pe piață al suplimentelor alimentare. Lipsa mecanismelor de control este un factor de coruptibilitate, întrucât se lasă la discreția autorităților vizate de a-și institui și aplica prevederea fără careva restricții sau fără obligația de a oferi o justificare clară pentru asemenea controale. De asemenea, discreția excesivă a responsabililor este vădit coruptibilă, întrucât lipsesc norme legale care ar determina reguli, criterii și proceduri, de a le implementa și de a sancționa nerespectarea lor.

Mai mult decât atât, potrivit pct. 7 al Hotărârii Guvernului nr. 71 din 23 ianuarie 2013 și art. 19 al Legii nr. 133 din 18.05.2012, Agenția și Ministerul Sănătății nu au competența de control a suplimentelor alimentare. Drept urmare, nu sunt în drept de a efectua careva acțiuni de control.

Soluția care se impune este examinarea suplimentară a capitolului „Supravegherea și controlul de piață al suplimentelor alimentare. Suspendarea certificatului de notificare al suplimentului alimentar” în vederea delimitării clare a competențelor autorităților date, a procedurii de contestare, precum și modificarea și completarea cadrului legal în domeniu în scopul investirii cu această competență.

Recomandarea: Propunem de completat capitolul „Supravegherea și controlul de piață al suplimentelor alimentare. Suspendarea certificatului de notificare al suplimentului alimentar” cu mecanisme de control, prin prisma obiecțiilor invocate mai sus.

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 Direcția legislație și expertiză anticorupție
10 Octombrie 2013

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