

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii privind grupurile de producători și asociațiile lor

(înregistrat în Parlament cu numărul 350 din 21 August 2013)

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 vulnerabilității proiectului Legii privind grupurile de producători și asociațiile lor prin prisma drepturilor omului.

Evaluarea generală

1. Autorul proiectului 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.

Proiectul actului legislativ expertizat stabilește cadrul legal de organizare, recunoaștere și funcționare a grupurilor de producători, în vederea promovării, comercializării și valorificării produselor agricole ale membrilor grupului de producători.

Potrivit prevederilor art. 9 din Legea nr.780/27.12.2001 legi organice sunt actele legislative care reprezintă o dezvoltare a normelor constituționale și pot interveni numai în domeniile expres prevăzute de Constituție sau în alte domenii deosebit de importante pentru care Parlamentul consideră necesară adoptarea de legi organice.

În conformitate cu prevederile art.72 alin.(3) lit.p) din Constituție, prin lege organică se reglementează și stabilirea normelor materiale și procedurale de inițiere, desfășurare și lichidare a afacerii (activității de întreprinzător), precum și de control asupra afacerii.

Conducându-ne de aceste prevederi legale considerăm că, categoria actului normativ a fost determinată corect ca fiind o lege organică.

3. Scopul actului (potrivit proiectului și/sau notei informative). Proiectul actului legislativ are drept scop crearea cadrului legal pentru organizarea, recunoașterea și funcționarea grupurilor de producători, în vederea promovării, comercializării și valorificării produselor agricole ale membrilor grupului de producători.

Un alt scop al actului normativ expertizat este încurajarea producătorilor din sectorul agricol și silvic să se asocieze, să primească avizul de recunoaștere a grupului de producători, ca apoi să beneficieze de finanțarea nerambursabilă. Scopul principal al asocierii este de a vinde produsele în comun, astfel reducându-se costurile de desfacere și de a obține un preț mai avantajos de la cumpărător.

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei nu conține o argumentare suficientă a promovării proiectului. Argumentele cuprinse în nota informativă justifică necesitatea adoptării prezentului

proiect de lege. Autorul face referire la obiectivele asumate de Guvern în domeniul politicilor agroindustriale statuate în Programul de activitate a Guvernului pentru anii 2011-2014, privind modernizarea sectorului agricol, precum și eficientizarea sistemului de subvenționare a agriculturii și promovării programelor multianuale.

La nota informativă lipsește impactul de reglementare care este obligatoriu în condițiile în care prevederile acestuia vizează nemijlocit interesele persoanelor fizice și juridice care practică activitate de întreprinzător în domeniul agricol.

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.

Deși în nota informativă autorul recunoaște apariția unor cheltuieli legate de subvenționarea grupurilor de producători, precum și de restituirea parțială a investițiilor făcute de către grupurile de producători, nota nu conține previziuni privind cuantumul cheltuielilor (nici cel puțin aproximative).

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 practica jurisdicției constituționale, precum și coordonarea lui cu legislația în vigoare.

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.

5. Sfera de reglementare a proiectului corespunde următoarelor domenii/drepturi:

Drepturi si libertăți social-economice:

Dreptul la proprietate privată și protecția acesteia (art.46 din Constituția RM)

Evaluarea de fond a proiectului

6. Respectarea principiului transparenței este asigurată suficient. Proiectul de act legislativ supus expertizării este plasat pe site-ul Parlamentului, astfel fiind respectat principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

7. Respectarea principiului participării este asigurată suficient. 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, a fost respectat principiul participării.

8. Respectarea principiului responsabilizării este asigurată suficient. Proiectul de lege conține prevederi exprese, ce se referă la posibilitatea persoanelor interesate să solicite de la autoritatea publică oferirea de argumente și de explicații pentru justificarea deciziilor și acțiunilor, precum și posibilitatea acestora la aplicarea de sancțiuni autorității publice pentru performanțe slabe. Proiectul reglementează activitatea autorității publice din domeniu stabilind obligații de informare a subiecților raporturilor juridice despre deciziile luate și condițiile în care acestea au fost adoptate, precum și sunt stabilite metode legale de contestare a acestor decizii.

9. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ normelor constituționale. Proiectul/actul normativ este conform Constituției. În procesul expertizării nu s-au stabilit careva încălcări ale prevederilor din Constituția Republicii Moldova. Prevederile art. 126 din Constituția Republicii Moldova potrivit căruia economia Republicii Moldova este economie de piață, de orientare socială, bazată pe proprietatea privată și pe proprietatea publică, antrenate în concurență liberă. Iar statul trebuie să asigure:

- a) reglementarea activității economice și administrarea proprietății publice ce-i aparține în condițiile legii;
- b) libertatea comerțului și activității de întreprinzător, protecția concurenței loiale, crearea unui cadru favorabil valorificării tuturor factorilor de producție;
- c) protejarea intereselor naționale în activitatea economică, financiară și valutară;
- d) stimularea cercetărilor științifice;
- e) exploatarea rațională a pământului și a celorlalte resurse naturale, în concordanță cu interesele naționale;
- f) refacerea și protecția mediului înconjurător, precum și menținerea echilibrului ecologic;
- g) sporirea numărului de locuri de muncă, crearea condițiilor pentru creșterea calității vieții;
- h) inviolabilitatea investițiilor persoanelor fizice și juridice, inclusiv străine.

10. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ legislației corelative. Proiectul/actul normativ este conform legislației corelative. Proiectul de lege se încadrează organic în cadrul juridic existent și asigură o reglementare integrală a raporturilor sociale din domeniu. Totuși, unele norme din proiect deviază de la normele și principiile stabilite de Legea nr. 780/27.12.2001 privind actele legislative, ceea ce prezumă că acestea nu sunt conforme regulilor de elaborare a actelor legislative.

Astfel, proiectul de lege conține unele prevederi ambigui și imprecise, de exemplu, nu sunt indicate formele juridice de organizare a persoanelor juridice care solicită recunoașterea ca grup de producători, nu sunt clar redată condițiile de obținere a statutului de grup de producător. În acest sens, dorim să menționăm că, Codul civil, în special art. 171-178, reglementează una din formele organizatorico-juridice în care se pot asocia producătorii agricoli - "COOPERATIVELE" - asociații benevole de persoane fizice și juridice, organizate pe principii corporative în scopul favorizării și garantării, prin acțiunile comune ale membrilor săi, a intereselor lor economice și a altor interese legale.

11. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ standartelor internaționale. Proiectul/actul normativ este conform standardelor internaționale. Actul normativ a fost elaborat ținându-se cont de reglementările în domeniu ale Uniunii Europene, precum și practica unor țări membre ale Uniunii Europene. Reglementări similare privind organizarea de piață se regăsesc în următoarele acte normative ale Uniunii Europene: Regulamentul nr. 2200/1996 CE ca regulament de bază privind organizarea comună a pieței fructelor și legumelor; Regulamentul (CE) nr. 1432/2003 al Comisiei din 11 august 2003 privind normele de aplicare a dispozițiilor Regulamentului (CE) nr. 2200/96 al Consiliului în ceea ce privește autorizarea organizațiilor de producători și autorizarea prealabilă a grupărilor de producători; Regulamentul (CE) nr. 1433/2003 al Comisiei din 11 august 2003 privind normele de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 2200/96 al Consiliului în ceea ce privește fondurile operaționale, programele operaționale și asistența financiară; Regulamentul (CE) nr. 1943/2003 al Comisiei din 3 noiembrie 2003 privind normele de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 2200/96 al Consiliului în ceea ce privește ajutoarele acordate grupărilor de producători autorizate în prealabil.

12. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței Curții Constituționale. Nu există jurisprudență a Curții Constituționale în domeniul de reglementare a proiectului de act normativ expertizat.

13. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței CtEDO. Nu există jurisprudență a CtEDO în domeniul de reglementare a proiectului de act normativ expertizat.

14. Impactul proiectului/actului normativ prin prisma drepturilor omului. Proiectul/actul normativ respectă drepturile/libertățile. Proiectul actului normativ expertizat respectă drepturile și libertățile persoanelor la libera asociere, precum și dreptul la desfășurarea liberă a comerțului și activității de întreprinzător, protecția concurenței loiale, crearea unui cadru favorabil valorificării tuturor factorilor de producție.

15. Impactul gender al proiectului. Proiectul/actul normativ este gender neutru.

Concluzii

Nu putem nega importanța acestui proiect de lege, care are drept scop impulsivarea domeniului agricol prin încurajarea producătorilor din sectorul agricol și silvic să se asocieze, să primească avizul de recunoaștere a grupului de producători, ca apoi să beneficieze de finanțarea nerambursabilă. Iar ca rezultat principal al asocierii va fi vinderea produselor în comun, astfel reducându-se costurile de desfacere și de a obține un preț mai avantajos de la cumpărător.

Proiectul de lege corespunde prevederilor constituționale în special art. 126, respectă drepturile persoanelor fizice și juridice la asociere, precum și se încadrează organic în cadrul juridic existent și asigură o reglementare integrală a raporturilor sociale din domeniul.

La elaborarea acestuia s-a ținut cont de reglementările în domeniu ale Uniunii Europene, precum și practica unor țări membre ale Uniunii Europene.

Totuși, proiectul de lege conține unele prevederi ambigui și imprecise, de exemplu, nu sunt indicate formele juridice de organizare a persoanelor juridice care solicită recunoașterea ca grup de producători, nu sunt clar redate condițiile de obținere a statutului de grup de producător.

În contextul obiecțiilor și recomandărilor formulate în acest raport de expertiză, considerăm necesar de a fi luate în calcul de autor pentru a elimina orice factor de vulnerabilitate ce afectează acest proiect de lege.