

10 Octombrie 2007, nr. 276

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii cu privire la tutun și la articolele din tutun

(înregistrat în Parlament cu numărul 3053.2007 din 20 August 2007)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărîrea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii cu privire la tutun și la articolele din tutun.

Evaluarea generală

1. Autor al inițiativei legislative 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 nu 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. Categoria actului legislativ propus este lege organică ceea ce, în opinia noastră, nu corespunde art. 72 din Constituție și articolului 9 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001. Or, domeniul reglementat de proiect nu este inclus în lista prevăzută de art. 72 alin. (3) din Constituție, precum și nu este prevăzut în lista domeniilor expuse în alin. (3) art.9 din Legea privind actele legislative, nr. 780-XV din 27 decembrie 2001, care, în esență, reprezintă o dezvoltare a normelor constituționale, specificate mai sus.

3. Scopul promovării proiectului. Potrivit notei informative, scopul proiectului constă în ajustarea legislației naționale la Directiva Parlamentului și Consiliului European 2001/37/CE din 05.04.2001 privind armonizarea legilor și actelor administrative ale Țărilor participante la CE și la prevederile Convenției-cadru a OMS privind controlul tutunului.

Totodată, alineatul (2) articolul 1 din proiect specifica că: "Scopurile prezentei legi sînt: a) apărarea intereselor economice ale statului și societății în domeniile agrar și industrial al ramurii tutunului, importului și comercializării articolelor din tutun; b) crearea unor condiții adecvate pentru producerea tutunului nefermentat, fermentat și a articolelor din tutun; c) introducerea măsurilor de limitare a consumului articolelor din tutun; d) introducerea măsurilor de prevenire a efectelor dăunătoare ale fumatului asupra sănătății; e) asigurarea informării consumatorilor despre articolele din tutun care urmează a fi procurate și consumate; f) combaterea și contracararea falsificării articolelor din tutun; g) reglementarea fumatului în localuri și zone publice".

Fundamentarea proiectului

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei este plasată pe site-ul Parlamentului.

Considerăm că în acest fel Parlamentul respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă

6. Suficiența argumentării. Deși nota informativă plasată pe site-ul Parlamentului argumentează promovarea proiectului prin argumente de ordin general, în special protecția sănătății, totuși lipsesc argumentele de ordin economico-financiar, care sunt obligatorii în cazul în care implementarea în practică a proiectului presupune cheltuieli considerabile nu doar din partea producătorilor și comercianților, dar și din partea unităților care activează în domeniul prestării de servicii (restaurante, cafenele, etc.) și care vor fi obligate să asigure amenajarea unor spații speciale pentru fumat, afișarea într-un loc vizibil a informației etc.

7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Autorul proiectului face referire la prevederile Directivei Parlamentului și Consiliului European 2001/37/CE din 05.04.2001 privind armonizarea legilor și actelor administrative ale Țărilor participante la CE, precum și la prevederile Convenției-cadru a OMS privind controlul tutunului.

8. Fundamentarea economico-financiară. Rezultatele unei evaluări financiar economice nu sunt incluse în nota informativă, deși implementarea proiectului în cauză presupune suportarea anumitor cheltuieli financiare.

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.

Evaluarea de fond a coruptibilității

9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Deși promovarea unor interese/beneficii nu este evidentă, totuși, unele prevederi din proiect, în opinia noastră, promovează interesele economice ale unor reprezentanți din industria tutunului. Cu titlu de exemplu, vom invoca următoarele prevederi, care în opinia noastră nu par a fi pe deplin justificate: "depozitele angro trebuie să fie amplasate pe o suprafață de cel puțin 500 m2, iar agenții economici care practică activitatea de import, fabricare și comercializare a articolelor din tutun trebuie să dispună de capital social de cel puțin 1 mil. lei, acoperite integral de valoarea activelor nete sub formă de fonduri fixe (art.18 din proiect); comercializarea produselor de tutun în rețele de comerț staționare la o distanță mai mică de 200 metri de instituții de învățământ(alin. (3) art. 15 din proiect) etc. În acest context, vom remarca faptul că nu sunt clare criteriile care au stat la baza impunerii acestor restricții. Considerăm că prin aceste prevederi se intenționează eliminarea de pe piață a micilor întreprinzători care creează concurență agenților economici cu o pondere mai mare în industria tutunului (importatori, fabricanți și comercianți angro a articolelor de tutun).

10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. După cum s-a menționat mai sus, prin stabilirea unor cerințe exagerate față de unele persoane, poate fi prejudiciată activitatea unor agenți economici. De asemenea, proiectul va impune la cheltuieli considerabile atât producătorii articolelor din tutun, cât și unitățile care activează în domeniul prestării de servicii (restaurante, cafenele, etc.) care vor fi obligate să asigure amenajarea unor spații speciale pentru fumat.

11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Analiza proiectului nu a demonstrat existența unor discrepanțe directe cu prevederile legislației naționale și internaționale în domeniu, deși anumite prevederi (menționate la punctul 8 și 13 ale prezentului raport) pot provoca anumite situații de incompatibilitate cu standardele internaționale.

12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Formulările conținute în proiect sînt suficient de clare și concise, exprimările întrunind rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic, respectă regulile de ortografie și punctuație.

13. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul conține norme care reglementează activități ale autorităților publice, astfel, art. 15 alin. (2) stabilește că autoritățile administrației publice stabilesc regulile de comerț și alte condiții de comercializare cu amănuntul a articolelor de tutun, însă proiectul nu stabilește clar care sunt acele autorități care trebuie să stabilească aceste reguli și care este modul și condițiile de stabilire a regulilor și condițiilor de comercializare cu amănuntul a articolelor din tutun. De asemenea, reglementări privind funcționarea autorităților publice se regăsesc în articolul 19 al proiectului, dar sunt la fel de vagi și nu fac o distincție clară a competențelor acestora, fapt care afectează principiul

14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art. 5 alin.(2) lit. d)	d) să asigure corespunderea calității răsadului de tutun, frunzelor proaspăt recoltate și a tutunului nefermentat cu <u>documentele normative și tehnologice sau mostrele-etalon respective</u>	Suntem în prezența unei formulări ambigue ce permite interpretări abuzive, deoarece nu este clar care sunt de fapt acele documentele normative și tehnologice sau mostrele etalon "respective", și care este criteriul de determinare a aplicabilității mostrelor etalon sau a documentelor normative și tehnologice necesare pentru asigurarea calității produsului. Precum și nu este clar care este autoritatea publică care elaborează și aprobă documentele normative și tehnologice sau mostrele-etalon.	Coruptibilitate Norme de blanșetă Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	De a concretiza organele de stat cu care trebuie să stabilească categoriile mostrelor etalon sau a documentelor normative și tehnologice, precum și să explice ce se subînțelege prin noțiunea de "respective"
2	Art. 7 alin (2)	(2) Fabricarea articolelor din tutun se efectuează de subiecții economici care dispun de bază tehnico-materială cu complexul integral de procese tehnologice, utilaj și mijloace de control al calității producției finite, precum și de <u>personal și specialiști cu o calificare corespunzătoare</u> în domeniu.	Suntem în prezența unei formulări ambigue ce permite interpretări abuzive, deoarece nu este clar care este de fapt calificarea personalului de care trebuie să dispună subiectul economic.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	De a concretiza ce se subînțelege prin noțiune de calificare corespunzătoare.
3	Art. 9 alin. (2) lit. c)	c) să <u>dețină toate documentele necesare</u> care confirmă că ingredientele și materia primă utilizate corespund cerințelor documentelor normative și tehnologice	Suntem în prezența unei formulări ambigue ce permite interpretări abuzive, deoarece nu este clar care sunt documentele ce confirmă ingredientele și materia primă utilizate corespund cerințelor documentelor normative și tehnologice	Coruptibilitate Temeiuri neexhaustive, ambigui și subiective pentru refuzul unei autorități de a îndeplini anumite acțiuni Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	De a stabili care este pachetul de documente ce trebuie să-l dețină agentul economic pentru a demonstra calitatea produsului.
4	Art. 10 alin (3)	(3) În articolele din tutun reziduurile de pesticide și alte substanțe toxice <u>nu pot depăși nivelul maxim admisibil stabilit de Ministerul Sănătății.</u>	Suntem în prezența unei formulări ambigue, deoarece nu este clar în ce acte normative emise de către Ministerul Sănătății trebuie să se stabilească nivelul maxim admisibil a reziduurilor de pesticidelor și alte substanțe toxice.	Coruptibilitate Norme de trimitere Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Lipsa / insuficiența accesului la informația despre actul subordonat legii Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	De stabilit expres în ce acte emise de Ministerul Sănătății se va stabili nivelul maxim admisibil a reziduurilor de pesticidelor și alte substanțe toxice, precum și de a prevedea obligativitatea publicării acestor informații
5	Art. 10 alin. (4)	(4) Pentru determinarea reziduurilor de pesticide și altor substanțe toxice <u>se utilizează metode similare metodelor standardelor internaționale corespunzătoare.</u>	Suntem în prezența unei formulări ambigue ce permite interpretări abuzive, deoarece nu este clar care sunt metodele ce pot fi utilizate pentru determinarea reziduurilor de pesticide și altor substanțe toxice din articolele de tutun, precum și care sunt metodele standardelor internaționale corespunzătoare și câte metode de acest fel există. Totodată, nu este stabilit care este organul	Coruptibilitate Norme de trimitere Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	De indicat expres care este metoda de determinare a reziduurilor de pesticide și altor substanțe toxice din articolele de tutun precum și care este organul competent să aplice această metodă.

			competent să stabilească și să aplice metoda corespunzătoare de determinare a reziduurilor de pesticide și altor substanțe toxice din articolele de tutun.		
6	Art. 11 alin. (1)	(1) Articolele din tutun trebuie să fie marcate și ambalate în conformitate <u>cu standardele și actele normative în vigoare</u> , iar informația și avertismentele pe ambalajul de consum vor fi imprimate în limba moldovenească.	Nu este clar care de fapt este legislația ce trebuie consultată și aplicată pentru a stabili care sunt condițiile de ambalare și marcare a articolelor de tutun.	Coruptibilitate Norme de trimitere	De a concretiza care este legislația relevantă ce reglementează modul și condițiile de ambalare și marcare a articolelor de tutun.
7	Art. 12 alin. (3)	(3) În scopul informării consumatorului, Ministerul Sănătății <u>asigură difuzarea</u> următoarei informații: ...	Cu toate că autorul dorește prin această prevedere să acorde consumatorului acces la informație privind calitatea produselor ce circulă pe piața R. Moldova, însă prin modul în care este redactată această prevedere nu se va ajunge la scopul propus, deoarece nu se stabilește expres care este modalitatea și termenul de informare. Această se mai confirmă și de prevederile alin. (5) din art. 12 ce stabilește că Ministerul Sănătății trebuie să stabilească termenul și modul de informare a populației.	Coruptibilitate Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Lipsa unor termene concrete Lipsa / insuficiența transparenței funcționării autorităților publice	De stabilit expres care este modalitatea și termenul de informare a consumatorului.
8	Art. 12 alin. (3) lit. c)	c) <u>alte date și informații</u> , cu excepția informației confidențiale referitoare la receptură și formule specifice de produs, indicate de producător drept secret comercial.	Nu este clar ce fel de altă informație are dreptul să solicite Ministerul Sănătății, precum și din ce domeniu. Totodată, care este modalitatea de verificare dacă întradevăr informația care producătorul nu dorește să o prezinte este secret comercial sau nu.	Coruptibilitate Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive Lipsa / insuficiența transparenței funcționării autorităților publice	De stabilit o listă exhaustivă a actelor necesare care trebuie prezentate Ministerului Sănătății.
9	Art. 12 alin. (5)	(5) <u>Termenul și modalitatea de informare se determină de Ministerul Sănătății</u> .	Suntem în prezența unei norme de blanșetă. În același timp, această prevedere nu oferă suficientă previzibilitate persoanelor care sunt vizate de legea respectivă, fiind afectat și principiul transparenței	Coruptibilitate Norme de blanșetă Atribuții extensive de reglementare Lipsa unor termene concrete Lipsa / insuficiența transparenței funcționării autorităților publice	De stabilit expres care este modalitatea și termenul de informare a consumatorului.
10	Art. 15 alin. (2)	(2) Regulile de comerț și alte condiții de comercializare cu amănuntul a articolelor din tutun se stabilesc <u>de autoritățile administrației publice în conformitate cu prezenta lege</u> .	Prezentul articol stabilește că autoritățile administrației publice stabilesc regulile de comerț și alte condiții de comercializare cu amănuntul a articolelor de tutun, însă proiectul nu stabilește clar care sunt acele autorități care trebuie să stabilească aceste reguli și care este modul și condițiile de stabilire a regulilor și condițiilor de comercializare cu amănuntul a articolelor din tutun. În același timp, această formulare permite exercitarea în paralel a unor categorii de atribuții, fapt care poate provoca riscuri de coruptibilitate în procesul de aplicare a legii	Coruptibilitate Norme de trimitere Atribuții paralele Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	De concretizat care sunt autoritățile administrației publice centrale sau locale precum și care sunt prevederile în baza cărora se poate stabili regulile și condițiile de comerț.
11	Art. 15 alin. (3) lit. c)	c) în instituțiile de învățământ preșcolar, primar, secundar, mediu de specialitate, superior, instituțiile medicale, localuri și terenuri de sport, stadioane, precum și în rețele de comerț staționare la o	Nu este clar în baza cărora acte normative și după care criteriile a fost stabilită distanța de 200 m. Considerăm că prin această restricție se promovează interesele unor agenți economici	Coruptibilitate Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive	De a revedea criteriile de stabilire a distanței respective.

		distanță <u>mai mică de 200 metri de la obiectivele nominalizate;</u>			
12	Art. 16 alin. (1) lit. a)	a) <u>în orice localuri care prezintă pericol de incendiu;</u>	Nu este clar care sunt acele localuri care prezintă pericol de incendiu cine stabilește aceste localuri și care sunt criteriile de determinare a acestor localuri.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	De concretizat și de explicat
13	Art. 18 alin. (2)	(2) În licența de import și de comercializare angro a articolelor din tutun se indică tipul concret al articolului (marca). Pentru obținerea licenței de import al articolelor din tutun, agentul economic <u>trebuie să prezinte confirmare de comercializare a fiecărei mărci eliberată de proprietarul mărcii comerciale sau de producătorul ei licențiat.</u>	Suntem în prezența unei formulări ambigue ce permite interpretări abuzive, deoarece nu este clar ce fel de confirmare trebuie să prezinte agentul economic, cum trebuie să prezinte această confirmare.	Coruptibilitate Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	De stabilit expres ce acte pot servi ca fiind confirmare de comercializare a fiecărei mărci.
14	Art. 18 alin. (4) lit. a), b)	(4) Importul, fabricarea și comercializarea angro a articolelor din tutun se efectuează de către agenții economici specializați, deținători de licență, care dispun de: a) capital social <u>de cel puțin de 1 mil. lei, acoperit integral de valoarea</u> activelor nete sub formă de fonduri fixe; b) depozite angro proprii cu capacitate (suprafață) utilizabile de cel <u>puțin 500 m2, bine</u> condiționate, cu podea de lemn și/sau palete plate, dotate cu utilajul necesar pentru menținerea umidității relative a aerului la nivel de 65±5%, sistem de evidență computerizată;	Nu este clar în baza căror acte normative și după care criterii au fost stabilite aceste rigori privind capitalul social și a existenței depozitelor. Considerăm că prin această restricție se promovează interesele unor agenți economici.	Coruptibilitate Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive	De revizuit prevederile în cauză.
15	Art. 19 alin. (1)	(1) Controlul de stat asupra cultivării, prelucrării postrecoltare și industriale a tutunului, importului și fabricării produselor din tutun și asupra comercializării lor este exercitat de: a) Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare, prin intermediul organizațiilor din subordine împuternicite de acesta; b) organele de control financiar și fiscal; c) organele respective ale afacerilor interne, vamale, de licențiere, de ocrotire a sănătății,	Suntem în prezența unor atribuții paralele prin punerea în sarcina mai multor autorități publice a dreptului de control asupra agenților economici privind aceeași activitate.	Coruptibilitate Atribuții paralele Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Lipsa unor termene concrete	De stabilit expres pentru fiecare autoritate publică ca categorii de control poate efectua, precum și procedura de efectuare a acestora.

		de standardizare și metrologie.			
16	Art. 19 alin. (2)	(2) Agenții economici care desfășoară activități de producere, prelucrare, comercializare a tutunului și de import, fabricare și comercializare a articolelor din tutun sînt obligați să pună la dispoziția organelor abilitate cu funcții de control <u>informațiile și documentele care atestă legalitatea acestor activități.</u>	Suntem în prezența unei formulări ambigue care permite interpretări abuzive, deoarece nu este clar ce fel de documente trebuie să prezinte agentul economic pentru a demonstra legalitatea activității sale.	Coruptibilitate Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive	De stabilit expres ce acte pot servi drept confirmare a legalității activității a agentului economic.

Concluzii

Cu toate că scopul proiectului constă în ajustarea legislației naționale la Directiva Parlamentului și Consiliului European 2001/37/CE din 05.04.2001 privind armonizarea legilor și actelor administrative ale Țărilor participante la CE și la prevederile Convenției-cadru a OMS privind controlul tutunului trebuie de menționat că autorul nu a reușit pe deplin să realizeze scopul propus. Astfel, în proiectul actului normativ lipsesc cu desăvîrșire prevederi ce ar reglementa educația, comunicarea, instruirea și conștientizarea publică, protecția mediului etc. prevederi care potrivit Convenției-cadru a OMS privind controlul tutunului trebuie să fie reglementate de părțile la convenție.

Totodată, unele prevederi ale actului normative în cauză vor influența negativ asupra mediului de afaceri și climatului investițional al țării.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției