

03 Aprilie 2015, nr. 649

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii cu privire la protecția sănătății publice împotriva expunerii la fumul de tutun din mediul ambiant și consecințele consumului de tutun

(înregistrat în Parlament cu numărul 84.2015 din 18 Martie 2015)

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 coruptibilității proiectului Legii cu privire la protecția sănătății publice împotriva expunerii la fumul de tutun din mediul ambiant și consecințele consumului de tutun.

Evaluarea generală

1. Autor al inițiativei legislative este deputat în Parlament, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.

2. Categoria actului legislativ propus este nu este determinată, 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. Contrar prevederilor art.7 din Legea 780/2001 privind actele legislative, autorul proiectului, în clauza de adoptare, nu a menționat categoria legii.

3. Scopul promovării proiectului. Nota informativă la proiectul de Lege nu enunță de o manieră expresă scopul promovării proiectului. Cu toate acestea, motivul principal al promovării proiectului invocat de autor în nota informativă este "ineficiența prevederilor legale în vigoare cu referință la protecția împotriva expunerii la fumul de tutun în localurile publice....".

Totodată, în art.1 alin.(2) al proiectului de Lege, sînt stabilite obiectivele Legii cu privire la protecția sănătății publice împotriva expunerii la fumul de tutun din mediul ambiant și consecințele consumului de tutun, acestea fiind: "a) Stabilirea măsurilor de limitare a consumului articolelor din tutun în scopul protejării sănătății oamenilor; b) Stabilirea măsurilor de prevenire a efectelor dăunătoare ale fumatului asupra sănătății persoanelor fumătoare și nefumătoare, inclusiv a minorilor; c) Reglementarea fumatului în localuri publice și private, precum și în mijloace de transport."

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 Potrivit art.12 alin.(2) din Legea nr.239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional, termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii constituie cel puțin 10 zile lucrătoare de la data mediatizării anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei sau de la data mediatizării anunțului privind organizarea consultărilor publice. În contextul în care proiectul de lege a fost înregistrat pe data de 18.03.2015 și pînă în prezent nu

a fost examinat de plenul Parlamentului, considerăm că termenul de cooperare cu societatea civilă este respectat, iar cetățenii, organizațiile și alți subiecți interesați au posibilitatea de a-și exprima opiniile asupra conținutului documentului.

6. Suficiența argumentării. Legea privind actele legislative stabilește conținutul notei informative, care printre altele trebuie să cuprindă condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări; principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui etc. Or, nota de fundamentare la proiectul Legii cu privire la protecția sănătății publice împotriva expunerii la fumul de tutun din mediul ambiant și consecințele consumului de tutun, în esență, comportă un caracter formal, nu conține o argumentare suficientă a promovării anume a acestui proiect de act legislativ (în condițiile în care în Parlament există deja un proiect de Lege care abordează același subiect) și nu corespunde exigențelor Legii privind actele legislative.

7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Contrar prevederilor lit. c) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă nu include nici o referință la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză. Autorul proiectului a făcut doar o referință inconsistentă la prevederile Convenției cadru a Organizației Mondiale a Sănătății privind controlul tutunului, care a fost pusă în aplicare de către Republica Moldova prin Legea nr.278 din 14.12.2007 cu privire la tutun și articolele din tutun.

8. Fundamentarea economico-financiară. 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”. Totodată, 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 cazul adoptării proiectului de Lege, implementarea acesteia va necesita cheltuieli financiare (de exemplu, art.13, 15 din proiect), autorul nu a prezentat vreo fundamentare economico-financiară a inițiativei legislative.

9. Analiza impactului de reglementare a proiectului. Deși proiectul de Lege, în general, afectează activitatea de întreprinzător, autorul nu a prezentat analiza impactului de reglementare, care reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului.

Evaluarea de fond a coruptibilității

10. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, necorelate/contrare interesului public general.

11. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia nu rezultă expres prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane. Totuși, adoptarea unui proiect de Lege, care nu se încadrează într-un anumit context legislativ, va genera aplicarea îngreunată sau inaplicabilitatea acestuia și, în consecință, drepturile pe care le promovează proiectul nu vor fi respectate chiar și dacă există o lege specială în acest sens.

12. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Proiectul de Legea în art.2, preia o bună parte din noțiuni, așa cum acestea au fost definite în Legea nr. 278-XVI din 14.12.2007 cu privire la tutun și la articolele din tutun. În rest, proiectul este "rupt" din contextul cadrului legislativ național. Autorul proiectului nici în cuprinsul proiectului, nici în nota informativă, nu a prevăzut cum proiectul propus "va conviețui", cel puțin, cu cadrul legislativ național existent în domeniul tutunului - Legea nr. 278-XVI din 14.12.2007 cu privire la tutun și la articolele din tutun. La fel, nu sînt clare motivele prezentării unei noi inițiative legislative, odată ce pe rolul Parlamentului există deja un proiect de Lege privind modificarea și

completarea unor acte legislative (Legea cu privire la publicitate – art.19, 22, 28; Legea cu privire la asigurarea obligatorie de asistență medicală – art.12, Legea cu privire la tutun și articolele din tutun), a cărui autor nemijlocit este Ministerul Sănătății și care a fost înregistrat în Parlament cu nr.35 din 04.02.2014.

13. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Proiectul de Lege nu răspunde exigențelor stabilite de Capitolul VI, intitulat "Structura și conținutul actului legislativ" din Legea 780/2001 privind actele legislative. Cu titlu de exemplu, pe tot parcursul conținutului proiectului de Lege nu sînt respectate prevederile art.32 din Legea 780/2001. Totodată, contrar prevederilor art.19 din Legea 780/2001, textul nu a fost elaborat în limba de stat (din simpla lectură deducem că acesta este tradus din limba rusă, frazele fiind construite anume după logica acestei limbi); frazele din proiect nu sunt construite conform normelor gramaticale a limbii de stat, astfel încît să exprime corect, concis și fără echivoc ideea, să fie înțeleasă ușor de orice subiect interesat; în unele fraze sînt exprimate mai multe idei etc.

14. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul de Lege, în art.4-6, stabilește competențele autorităților publice centrale și locale referitor la protecția sănătății publice de expunerea la fumul de tutun din mediul ambiant și consecințele consumului de tutun și colaborarea și interacțiunea autorităților publice și locale cu companiile de tutun. Astfel, redacția acestor prevederi este preluată în mare parte din art.5,8 și 9 din Legea respectivă a Federației Ruse (Федеральный Закон от 23 февраля 2013 года № 15-ФЗ об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака). Proiectul de Lege, în această parte, are un conținut general, caracteristic stabilirii competențelor autorităților publice în statele federale, nu indică concret care sînt "autoritățile publice centrale în domeniul protecției sănătății publice din expunerea la fumul de tutun mediu și efectele consumului de tutunului", nu prevede din ce surse se va asigura exercitarea noilor obligații, stabilite prin proiectul de Lege, în sarcina autorităților publice locale.

Concluzii

Proiectul Legii cu privire la protecția sănătății publice împotriva expunerii la fumul de tutun din mediul ambiant și consecințele consumului de tutun constituie inițiativa legislativă a unui deputat în Parlament.

Motivul principal al promovării proiectului invocat de autor în nota informativă este "ineficiența prevederilor legale în vigoare cu referință la protecția împotriva expunerii la fumul de tutun în localurile publice....".

Nota de fundamentare la proiectul de Lege comportă un caracter formal, nu conține o argumentare suficientă a promovării anume a acestui proiect de act legislativ (în condițiile în care în Parlament există deja un proiect de Lege care abordează același subiect) și nu corespunde exigențelor Legii privind actele legislative.

Contrar prevederilor art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă nu include :

- referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză;
- fundamentarea economico-financiară, deși în cazul adoptării proiectului de Lege, implementarea acesteia va necesita cheltuieli financiare;
- analiza impactului de reglementare, deși proiectul de Lege, în general, afectează activitatea de întreprinzător.

În general, proiectul de Lege este pe larg (iar uneori fidel) inspirat din Legea respectivă a Federației Ruse (Федеральный Закон от 23 февраля 2013 года № 15-ФЗ об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака): art.3 și 4 din proiect sînt similare cu art.4 și 5 din Legea respectivă a Federației Ruse ; art.6-9 din proiect sînt similare cu art.8-11 din Legea rusă etc.

Proiectul de Lege nu răspunde exigențelor stabilite de Legea 780/2001 privind actele legislative. Frazele din proiect nu sunt construite conform normelor gramaticale a limbii de stat, astfel încît să exprime corect, concis și fără echivoc ideea, să fie înțeleasă ușor de orice subiect interesat; în unele fraze sînt exprimate mai multe idei, etc.

Ținând cont de cele indicate mai sus și de faptul că pe rolul Parlamentului există deja un proiect de Lege privind modificarea și completarea unor acte legislative (Legea cu privire la publicitate – art.19, 22, 28; Legea cu privire la asigurarea obligatorie de asistență medicală – art.12, Legea cu privire la tutun și articolele din tutun), înregistrat în Parlament cu nr.35 din 04.02.2014 considerăm inoportună promovarea și adoptarea proiectului de Lege cu privire la protecția sănătății publice împotriva expunerii la fumul de tutun din mediul ambiant și consecințele consumului de tutun.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției