

RAPORT DE EXPERTIZĂ

asupra nivelului coruptibilității proiectului de Lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 386-XV din 19.07.2001 cu privire la tutun și la produsele din tutun

1. Evaluarea generală a coruptibilității proiectului de act legislativ

1.1. Temeiul elaborării și adoptării proiectului de act legislativ

Proiectul de Lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 386-XV din 19.07.2001 cu privire la tutun și la produsele din tutun a fost elaborat de către Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare al Republicii Moldova, care, potrivit pct. 1 din Regulamentul Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 578 din 15.06.2005, este organul central de specialitate, abilitat să promoveze politica unică a statului în domeniul agriculturii și industriei alimentare, fiind responsabil de dezvoltare a acestor ramuri și de infrastructura lor economică și socială.

Totodată, potrivit art. 16 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 386-XV din 19.07.2001 cu privire la tutun și la produsele din tutun, Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare, de rând cu alte organe competente, îi revine abilitatea controlului de stat asupra producerii semințelor de tutun, cultivării și prelucrării tutunului, fabricării produselor din tutun și asupra comercializării lor, prin intermediul organizațiilor din subordine împuternicite de acestea.

1.2. Justificarea categoriei proiectului de act legislativ

Proiectul de lege face parte din categoria celor organice, ca și Legea nr. 386-XV din 19.07.2001 cu privire la tutun și la produsele din tutun, căreia i se operează modificări și completări, lucru justificat, în temeiul art. 9 alin. (5) din Legea nr. 780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative, prin care se prevede, că modificarea, completarea și abrogarea legilor organice sau ale unor dispoziții ale acestora se fac, de regulă, prin lege organică, conform procedurii stabilite în acest sens.

1.3. Oportunitatea proiectului de act legislativ

Potrivit autorului, proiectul de lege este elaborat în conformitate cu prevederile angajamentelor Republicii Moldova vis-à-vis de Acordul cu Organizația Mondială a Comerțului (OMC) privind barierele tehnice în calea comerțului (TBT), precum și întru respectarea prevederilor legislației în vigoare privind trecerea la standardizarea voluntară și în concordanță cu prevederile Legii nr. 590-XIII din 22 septembrie 1995 cu privire la standardizare.

Totodată, proiectul de lege vine să ajusteze Legea nr. 386-XV din 19 iulie 2001 cu privire la tutun și la produsele din tutun la Directiva Parlamentului și Consiliului European 2001/37/CE din 05 aprilie 2001, despre armonizarea legilor, normelor și actelor administrative ale țărilor-participante la CE și la Legea nr. 866-XIV din 10 martie 2000 privind barierele tehnice în calea comerțului.

1.4. Eficiența proiectului de act legislativ

Nu ne putem expune asupra acestui compartiment, dat fiind faptul că autorul proiectului, în Nota explicativă, nu a făcut referire la costul implementării proiectului de lege. Eficiența proiectului de act legislativ este determinată de întreprinderea măsurilor necesare aplicării prevederilor legale, măsuri care, în buna parte, sunt puse în competența agenților economici, care produc, importă și comercializează produse din tutun.

1.5. Analiza corespunderii proiectului de act legislativ cerințelor tehnicii legislative

Pentru a nu dubla expertiza juridică a proiectului de act legislativ, expertiză, care ține de competența Ministerului Justiției, nu ne vom expune asupra nivelului de corespundere a proiectului cerințelor tehnicii legislative. Totuși, reținem ca obiecție generală, cu referire la art. 13 alin. (1), art. 14 alin. (1) literele a), b), c), art. 14 alin. (8), art. 15 alineatele (1) și (3), art. 16 alineatele (1) și (3), că, potrivit art. 30 din Legea nr. 780-XV din 17.12.2001 privind actele legislative, modalitatea de intrare în vigoare și de punere în aplicare a noilor reglementări se cuprinde în dispozițiile finale și tranzitorii ale actului legislativ, și în dispozițiile de conținut.

1.6. Analiza nivelului de conformitate a proiectului de act legislativ la standardele anticorupționale naționale și internaționale

Proiectul de lege este unul de modificare și completare și nu conține careva reglementări ce ar permite evaluarea nivelului de conformitate la standardele anticorupționale și internaționale.

2. Evaluarea în fond a nivelului coruptibilității proiectului de act legislativ

2.1. Ponderea și eventualul efect al normelor de trimitere și blanchetă

Norme de trimitere se utilizează la:

- art. 9 alin. (3)
- art. 10 alin. (3)
- art. 13 alin. (2)
- art. 14 alin. (8)
- art. 14 alin. (10)

- art. 15 alin. (3) lit. g)
- art. 16 alin. (2)
- art. 16 alin. (3)

Norme de blanchetă se conțin la:

- art. 9 alin. (1)
- art. 9 alin. (2)
- art. 10 alin. (6)
- art. 13 alin. (4)
- art. 14 alin. (2)
- art. 14 alin. (3)
- art. 14 alin. (5)
- art. 15 alin. (1)

Eventualul impact al normelor de trimitere și blanchetă, precum și nivelul coruptibilității acestora, va fi analizat în cele ce urmează.

2.2. Nivelul atribuțiilor de reglementare, transmise în competență autorităților administrației publice

În conformitate cu art. 14 alin. (2), laboratoarele acreditate și desemnate în Sistemul Național de Asigurare a Conformității Produselor, potrivit prevederilor legislației în vigoare, efectuează măsurarea conținutului de gudron, nicotină și monoxid de carbon al țigaretelor. În conformitate cu art. 14 alin. (3) din proiect, determinarea conținutului de gudron, nicotină și monoxid de carbon al țigaretelor se face pe baza standardelor internaționale prevăzute în Directiva CE 2001/37/CCE:ISO 4387 – pentru gudron, ISO 10315 – pentru nicotină, ISO 8454 – pentru monoxid de carbon. Acuratețea indicațiilor privind gudronul și nicotina de pe pachete se verifică în conformitate cu ISO 8243.

Recomandare: în opinia noastră, ar fi binevenit să se specifice, prin lege, care sunt condițiile, pe care trebuie să le întrunească laboratoarele pentru a fi acreditate și desemnate în domeniul vizat.

Potrivit art. 14 alin. (4), Ministerul Sănătății și Protecției Sociale al Republicii Moldova, aprobă lista ingredientelor, care pot fi utilizate la producția autohtonă.

Recomandare: ar fi binevenit să se specifice, în baza căror criterii, precum și în baza căror acte normative, standarde internaționale și naționale, Ministerul Sănătății și Protecției Sociale va aproba lista ingredientelor. Totodată, să se indice care organ întocmește această listă, dacă aceasta nu ține, la fel, de competența ministerului prenotat.

2.3. Conflictul normelor de drept

În cuprinsul proiectului nu se conțin careva prevederi, care ar genera conflicte de drept.

2.4. Nivelul responsabilităților și atribuțiilor stabilite funcționarilor publici

Proiectul de lege nu conține careva reglementări, care s-ar referi la nivelul responsabilităților și atribuțiilor stabilite funcționarilor publici, pentru care motiv nici nu ne expunem, în acest sens.

2.5. Procedurile administrative de control (intern sau ierarhic superior)

Proiectul de lege nu instituie careva proceduri de control (intern sau ierarhic superior), pentru care motiv nici nu expunem, în acest sens.

2.6. Nivelul cerințelor impuse beneficiarilor de anumite drepturi

În conformitate cu art. 16 alin. (2), măsurile necesare aplicării prevederilor art. 11, reguli privind comercializarea cu amănuntul a articolelor din tutun, intră în obligațiunile agenților economici care produc și importă pe piața internă, precum și cei care comercializează articole din tutun. Astfel, potrivit art. 11 alin. (1) pe piața internă, articolele din tutun se comercializează cu amănuntul: numai dacă există licență de comercializare cu amănuntul a articolelor din tutun, copie de pe certificatul de conformitate, timbrul de acciz, protejat contra falsificării, aplicat pe fiecare pachet, document de autentificare a provenienței mărfii; numai de către persoane care au împlinit vârsta de 18 ani. Se interzice, potrivit aceluiași articol, alin. (2), comercializarea articolelor din tutun: prin rețeaua de comerț ambulant (din automobile, remorci, cărucioare etc.) și prin alt fel de comerț ambulant, la tarabe și teșchele improvizate (în stradă, prin curți, în încăperi etc.) sau în puncte de comerț cu o suprafață mai mică de 4 m²; în școli, instituții preșcolare și medicale, în săli, localuri de sport și stadioane; fără documentele, eliberate de producători sau importatori, care să certifice proveniența și calitatea mărfii; fără aplicarea timbrului de acciz, stabilite de legislația Republicii Moldova; fără informație pe ambalaj despre conținutul de nicotină și de gudron; fără inscripția despre pericolul fumatului pentru sănătate; cu un conținut de nicotină și de gudron mai înalt decât cel maxim admisibil; cu ambalajul deteriorat; din pachete deschise, cu excepția țigărilor de foi; falsificate sau fabricate cu încălcarea standardelor și a altor norme în vigoare; către persoanele care nu au împlinit vârsta de 18 ani; comercializarea articolelor din tutun prin automate.

Recomandare: ar fi bine, care cele expuse mai sus să se refere expres și exclusiv la agenții economici, care comercializează cu amănuntul produsele din tutun.

Totodată, în temeiul art. 16 alin. (2), în obligațiunea agenților economici care produc și importă pe piața internă, precum și cei care comercializează articole din tutun intră și întreprinderea măsurilor necesare aplicării prevederilor art. 13, care prescrie reguli privind protecția drepturilor consumatorului: interzicerea circulației pe teritoriul Republicii Moldova a oricărui pachet de țigarete care nu poartă inscripționat conținutul de gudron, nicotină și monoxid de carbon din gazele măsurate; circulația pe teritoriul Republicii Moldova a oricărei unități de consum, care nu poartă inscripționate avertismentele prevăzute de lege privind pericolul, în cazul consumării acestuia, asupra sănătății individuale și publice; interzicerea circulației pe teritoriul Republicii Moldova a oricărui articol din tutun care nu se fumează (tutun de prizat, tutun de supt, tutun de mestecat); tutunul, precum și ingredientele utilizate la fabricarea articolelor din tutun trebuie să îndeplinească cel puțin nivelul minim al condițiilor prevăzute în reglementările legale în vigoare; consumatorul are dreptul să primească informație veridică despre conținutul de substanțe nocive al articolelor din tutun.

Recomandare: reținem remarca de mai sus, dat fiind faptul despre prescrierea unor interdicții aplicabile comercializării produselor din tutun.

Potrivit art. 14 alin. (4), agenții economici care fabrică și importă articole din tutun sunt obligați să prezinte anual Ministerului Sănătății și Protecției Sociale al Republicii Moldova informații detaliate referitor la fiecare marcă comercială, despre conținutul de gudron, nicotină și monoxid de carbon, despre ingredientele utilizate la fabricarea articolelor din tutun.

Recomandare: în opinia noastră, aceste prevederi dublează prevederile art. 14 alin. (7) lit. a), pentru care motiv le propunem de a fi excluse.

În conformitate cu art. 14 alin. (5), la producția autohtonă și cea de import se utilizează numai ingredientele din lista aprobată, în mod oficial, de Ministerul Sănătății și Protecției Sociale.

Recomandare: reținem obiecția, în acest sens, de mai sus.

Totodată, în conformitate cu art. 14 alin. (6), Ministerul Sănătății și Protecției Sociale este notificat de fiecare dată când caracteristicile articolelor din tutun se modifică.

Recomandare: fără obiecții, decât, poate, este mai binevenit, ca să se prescrie aceasta de fiecare dată când survin careva modificări în informația cuprinsă în dosarul produsului.

Potrivit art. 14 alin. (7), producătorii și importatorii de articole din tutun întocmesc, în mod obligatoriu, și prezintă personal Ministerului Sănătății și Protecției Sociale un dosar al produsului care conține: lista cu toate ingredientele utilizate în procesul

de fabricare a articolelor din tutun, precum și cantitățile acestora, după tipul și marca produsului. Lista va fi redactată în ordinea descrescătoare a cantității fiecărui ingredient în produs; declarație cu privire la motivul utilizării ingredientelor listate în articolele din tutun, cu indicații la categoria și funcția lor; date toxicologice disponibile producătorului sau importatorului referitoare la ingredientele utilizate, indiferent de forma lor de prezentare, cu referiri speciale la efectul lor asupra sănătății, menționând orice efect de inducere a dependenței.

Recomandare: ne-am expus asupra faptului, că lista ingredientelor utilizate, parte a dosarului produsului, mai trebuie să fie raportată și în temeiul lin. (4) al aceluiași articol.

În conformitate cu art. 14 alin. (8), dosarul întocmit în conformitate cu prevederile alin. (7) se depune anual de către producător sau importator, pentru notificare, la Ministerul Sănătății și Protecției Sociale. Primul dosar se va depune în termen de 6 luni de la data publicării prezentei legi în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Recomandare: fără obiecții la conținutul propriu-zis, doar că finalul alineatului conține norme de dispoziție și nu de conținut.

Potrivit 15, până la momentul punerii pe piață a produsului, fiecare pachet care conține țigarete, trebuie să fie conform regulilor de inscripționare a ambalajului articolelor din tutun. În conformitate cu art. 16 alin. (2), măsurile necesare aplicării acestor prevederi intră în obligațiunile agenților economici care produc și importă pe piața internă, precum și cei care comercializează articole din tutun.

Recomandare: ca și mai sus, reținem, că este necesar cărei din aceste trei categorii de agenți economici îi revine obligațiunea.

Totodată, în conformitate cu art. 15 alin. (10), pentru a se asigura identificarea și circulația produsului, articolele din tutun vor fi marcate în modul corespunzător, prin indicarea numărului lotului sau a unui echivalent pe pachetele cu articole din tutun, făcând posibilă determinarea locului și a datei producerii acestora.

Recomandare: de specificat care este acest mod de marcare.

Art. 16 alin. (1) prevede interdicția producției și importului articolelor din tutun destinate pieței interne, precum și interdicția punerii pe piață a oricărui articol din tutun care poartă inscripționat orice text cum ar fi „ușoare”, „ultra ușoare”, „fine”, „moi”, „cu conținut redus de nicotină și gudron”, denumire, însemne ale mărcii, desene, fotografii sau orice alt semn care sugerează că un articol din tutun este mai puțin nociv decât altele.

Recomandare: fără obiecții, cu excepția celei remarcate la punctul 1.5. din raport.

2.7. Nivelul transparenței funcționării autorităților administrației publice

Potrivit proiectului, nu se instituie careva norme privind asigurarea transparenței funcționării autorităților administrației publice.

Însă proiectul conține reglementări privind transparența unui gen de informații.

Bunăoară, în conformitate cu art. 13 alin. (5), consumatorul are dreptul să primească informație veridică despre conținutul de substanțe nocive al articolelor din tutun.

Recomandare: fără obiecții în cazul, în care aceste prevederi sunt în conexiune cu prevederile art. 14 alineatele (9) și (10).

Potrivit art. 14 alin. (9), informațiile cu privire la conținutul de gudron, nicotină și monoxid de carbon, rezultatul testelor suplimentare efectuate la solicitarea Ministerului Sănătății și Protecției Sociale, precum și declarația, datele toxicologice din dosarul produsului, lista cu ingredientele utilizate în procesul de fabricare, cu excepția celor care conțin formule specifice de produs, indicate de producător drept secret de fabricație, sunt informații publice. În conformitate cu art. 14 alin. (10), Ministerului Sănătății și Protecției Sociale asigură informarea consumatorului cu privire la datele prevăzute la alin. (9), prin orice mijloc adecvat. Lista de ingrediente a fiecărui produs, precum și conținutul de gudron, nicotină și monoxid de carbon vor fi făcute publice de către Ministerul Sănătății și Protecției Sociale.

Recomandare: norme prea generale. Ar trebui să fi concretizate printr-un mecanism real, prin care publicul este informat despre toate cele menționate, în afara inscripțiilor corespunzătoare, imprimate pe ambalaj.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei coruptibilității proiectelor de acte legislative, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 977 din 23.08.2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei coruptibilității proiectelor de acte legislative, aprobată prin ordinul directorului Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției nr. 125 din 22.09.2006,

de:

Mariana Kalughin,
șef al Secției Prevenire și interacțiune civilă