

CENTRUL
NAȚIONAL ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



PR 84 / 18.03.15
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA
CPS, RJ

MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfint 198
Tel. 24-36-41

Nr. 06/1435 din " 18 " 04 2015

La nr.84 din 18 martie 2015

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului legii cu privire la protecția sănătății publice împotriva expunerii la fumul de tutun din mediul ambiant și consecințele consumului de tutun.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție - 3 file;

Anexa la raportul de expertiză anticorupție – 3 file.

Director adjunct

Cristina ȚARNĂ

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	749
"data" 04	2015
Ora	



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

asupra nivelului coruptibilității proiectului

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

I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

a. Autor al inițiativei legislative este deputat în Parlament, autor nemijlocit - deputați în Parlamentul RM, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 47(44) din Regulamentul Parlamentului.

b. Categoria actului legislativ propus nu este prevăzută, ceea ce nu corespunde art. 72 din Constituție și art. 6-11 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001. Art.7 alin.(2) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, prevede: "În clauza de adoptare a legii se menționează categoria acesteia". Contrar stipulării citate, autorul neglijează să menționeze categoria actului legislativ. Categorizarea actelor legislative este necesară pentru a stabili prioritatea unui act legislativ asupra altuia. Astfel, în situația în care proiectul ar veni în contradicție cu un alt act legislativ, instanța sau autoritatea care interpretează actul ar fi în imposibilitate de a stabili care din acestea are prioritate și urmează să fie aplicat.

c. Scopul promovării proiectului. Proiectul reglementează relațiile care apar în domeniul protecției sănătății publice, ca consecință a poluării aerului cu fum de tutun și a consumului de tutun, precum și stabilește bazele juridice și sociale privind protecția împotriva expunerii la fumul de tutun, prevede unele măsuri de prevenire și combatere a consumului articolelor din tutun.

d. Suficiența argumentării. Potrivit autorului, Legea nr.278/2007 cu privire la tutun și la articolele din tutun este inefficientă și din această cauză este necesară aprobarea unei legi, care să genereze obligatoriu interdicția fumatului în locurile publice. Semnalăm, că inefficienta legii menționate nu este probată concludent în nota informativă, la fel nu este motivată elaborarea unei noi legi, în schimbul modificării celei în vigoare. Elaborarea proiectului nu va schimba semnificativ situația respectării drepturilor nefumătorilor, deoarece proiectul transpune parțial Legea nr.278/2007 cu privire la tutun și la articolele din tutun. De asemenea, acesta prevede vag răspunderea pentru încălcarea legii. Cu referire la aceste aspecte și la alte norme care, în opinia noastră, comportă un caracter coruptibil ne vom expune în compartimentul "Evaluarea în fond a proiectului".

După o analiză a inițiativelor legislative înregistrate în Parlamentul Republicii Moldova, constatăm că autorul promovează în paralel mai multe proiecte prin care modifică cadrul legal referitor la tutun și articolele din tutun. Astfel, printr-o inițiativă legislativă autorul propune excluderea interdicțiilor privind promovarea produselor din tutun, pe care le introduce în proiectul prenotat. Însă, conform tehnicii legislative, când se intervine cu modificări sau completări într-un domeniu specific, se promovează o singură lege, prin care se amendează o serie de acte legislative simultan, în așa fel fiind asigurată intrarea în vigoare în același timp a modificărilor și fiind evitate crearea unor lacune în legislație. În modalitatea abordată de autor, există riscul ca inițiativa legislativă prin care se propune abrogarea interdicțiilor privind promovarea produselor din tutun din Legea nr.278/2007 cu privire la tutun și la articolele din tutun să fie aprobată, sub pretextul introducerii acestor interdicții în proiectul de lege cu privire la protecția sănătății publice împotriva expunerii la fumul de tutun din mediul ambiant și consecințele consumului de tutun, iar cea din urmă să nu fie aprobată în Parlament. Drept consecință, se va crea un vid legislativ în reglementarea interdicțiilor privind comercializarea produselor din tutun.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Implementarea proiectului nu presupune cheltuieli financiare suplimentare.

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

Prevederile proiectului promovează interesul general al societății privind dreptul la protecția sănătății publice împotriva expunerii la fumul de tutun. În lipsa promovării unui proiect integrat în domeniul tutunului, proiectul prenotat riscă să prejudicieze interesele persoanelor expuse la fumul de tutun, prin admiterea discrețiilor excesive ale autorităților publice și lipsa unui control de stat funcțional care va cauza aplicarea defectuoasă a prevederilor.

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. Referitor la transparența în procesul decizional constatăm că proiectul prenotat se regăsește pe pagina oficială a Parlamentului Republicii Moldova, cerință impusă de prevederile Legii privind transparența în procesul decizional nr.239-XVI din 13.11.2008, potrivit căreia autoritățile publice sunt obligate de a întreprinde măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional, plasînd proiectul de act legislativ pe pagina web oficială a instituției.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigui

Art.7 alin.(6) din proiect – „în sfera protecției sănătății cetățenilor de efectele fumului de tutun și consecințele consumului de tutun, cetățenii au dreptul la despăgubiri pentru prejudiciile cauzate vieții și sănătății sau proprietății ca urmare a încălcării de către alte persoane fizice și juridice, inclusiv antreprenori individuali, și (sau) legislație entități juridice în domeniul protecției sănătății publice împotriva expunerii la fumul de tutun din mediul ambiant și consecințele consumului de tutun.

Conform art.19 lit.a) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative „faza se construiește conform normelor gramaticale, astfel încât să exprime corect, concis și fără echivoc ideea, să fie înțeleasă ușor de orice subiect interesat”. Norma analizată însă este confuză și lipsită de sens. Utilizarea sintagmei „inclusiv antreprenori individuali, și (sau) legislație entități juridice”, este lipsită de coerență, fapt inadmisibil pentru un act legislativ.

Recomandarea: Reformularea noimei în așa fel încât să fie logică și coerentă.

Art.20 din proiect – Guvernul în termen de 6 luni, va asigura revizuirea și abrogarea de către ministere și instituții a actelor normative, care contravin prezentei legi.

Autorul operează cu termenul general “minister”, fără să specifice care anume ar fi ministerul desemnat să revizuiască și să abroge actele normative, care contravin prezentului proiect. Se prezumă contextual că Ministerul Sănătății ar fi ministerul căruia îi revine acest angajament. Actul legislativ având poziția cea mai înaltă în ierarhia actelor normative, nu este indicat ca acesta să cuprindă norme dubitabile.

Recomandarea: Specificarea exactă a ministerului, care urmează să propună revizuirea actelor normative, care contravin prezentului proiect.

2. Conflicte ale normelor de drept

Articolul 14 din proiect –

Art.14 din proiect transpune identic, fără nicio modificare art.13 din Legea nr. 278/2007 cu privire la tutun și articolele din tutun. Considerăm inoportună dublarea normelor în două acte legislative diferite. De asemenea, raționamentul autorului referitor la elaborarea unei noi legi, pentru că cea existentă este inefficientă, nu este justificat, deoarece nu sunt aduse motive elocvente, care ar garanta aplicarea prezentului proiect. Mai mult, dublarea normelor va crea confuzii și interpretări la aplicare, din cauza aglomerării legislative. Amintim că conform art.4 alin.(3) lit.a) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative „la elaborarea, adoptarea și aplicarea actului legislativ se respectă principiul oportunității, coerenței, consecvenței și echilibrului între reglementările concurente”. Totodată, menționăm că actul legislativ odată intrat în vigoare, este executoriu și opozabil tuturor subiectelor de drept, iar în cazul în care nu este respectat, persoanele lezate au dreptul să se adreseze în instanța judecătorească, conform art.5 alin.(1) din Codul de procedură civilă, care stipulează „Orice persoană interesată este în drept să se adreseze în instanța judecătorească, în modul stabilit de lege, pentru a-și apăra drepturile încălcate sau contestate, libertățile și interesele legitime”. Astfel, în cazul nerespectării unei legi, se contestă în instanța judecătorească, se completează sau modifică legea existentă, nefiind oportună promovarea unei legi paralele cu același obiect de reglementare și norme identice.

Recomandarea: Excluderea articolului din proiect pentru a evita încărcarea cadrului legal cu norme deja existente.

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

Art.4 din proiect – „Competențele autorităților publice centrale în domeniul protecției sănătății publice din expunerea la fumul de tutun și efectele consumului de tutun, sunt următoarele...”

Autorul atribuie o serie de competențe autorităților publice centrale în domeniul protecției sănătății publice, nefiind specificată autoritatea concret.

Instituirea unor atribuții paralele sporește riscul neaplicării competențelor de niciuna dintre autorități.

Considerăm irelevantă implicarea tuturor ministerelor în domeniul protecției sănătății publice, deoarece fiecare minister elaborează politici în sfera sa de activitate.

Recomandarea: Specificarea expresă a autorităților publice centrale, în sarcina cărora, conform atribuțiilor funcționale le revin competențele prevăzute la art.4 din proiect.

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

Art.7 alin.(6) din proiect – „în sfera protecției sănătății cetățenilor de efectele fumului de tutun și consecințele consumului de tutun, cetățenii au dreptul la despăgubiri pentru prejudiciile cauzate vieții și sănătății sau proprietății ca urmare a încălcării de către alte persoane fizice și juridice, inclusiv antreprenori individuali, entități juridice în domeniul protecției sănătății publice împotriva expunerii la fumul de tutun din mediul ambiant și consecințele consumului de tutun.”

Autorul prevede în calitate de drept al cetățenilor în sfera protecției sănătății publice împotriva expunerii la fumul de tutun din mediul ambiant despăgubirea prejudiciilor cauzate vieții sau sănătății. Acest drept riscă să fie inaplicabil, deoarece pentru a stabili legătura cauzală între expunerea la fum și prejudicierea vieții sau sănătății cetățeanului este necesară cel puțin o investigație medicală. Notăm că autorul nu a prevăzut vreun mecanism de control, ci doar stabilește că persoana a cărei sănătate a fost prejudiciată poate fi despăgubită, dar nu a stipulat o procedură de despăgubire, o autoritate constatatoare etc.

Recomandarea: Stipularea unei proceduri clare de despăgubire a persoanelor

prejudiciate.

Art.17 pct.2 din proiect – autorul operează cu sintagma "instituție responsabilă".

Autorul face referire la „instituția responsabilă”, însă nu este clar care este aceasta, iar impunerea unor atribuții în sarcina unei instituții incerte, sporește exponențial șansele neexecutării acestora. Astfel, în lipsa stipulării unui minister/agenție/inspectorat/autoritate publică, care ar îndeplini responsabilitățile prevăzute, această normă este declarativă și nu va fi aplicabilă în practică, deoarece este formulată într- un mod general.

Recomandarea: Precizarea ministerului sau a altei autorități publice, care ar fi responsabilă nemijlocit de îndeplinirea sarcinilor prevăzute în norma analizată sau excluderea normei din proiect.

Art.19 din proiect – “Controlul asupra aplicării prezentei legi se exercită de către organele de stat împuternicite în acest scop prin legislație”.

Reglementarea controlului asupra aplicării prezentului proiect într-un mod vag, va rezulta în neefectuarea controlului, care scade procentul funcționalității proiectului odată aprobat. Considerăm ineficientă trimiterea la “legislație”, care este una vastă, implicând numeroase legi, care prevăd responsabilități pentru o serie de autorități. Amintim, că autoritățile publice centrale de specialitate activează în baza planurilor de activitate pe fiecare an curent, astfel atât timp cât autoritatea nu va include o sarcină în planul său de activitate, sarcina nu va fi îndeplinită. Totodată, sintagma “organe de stat” este interpretabilă și creează confuzii. Norma analizată prevede aparent un mecanism de control, care, însă, nu este funcțional și se va solda cu neaplicarea controlului asupra prezentului proiect.

Recomandarea: Stabilirea unui mecanism transparent, clar și funcțional de control asupra prezentului proiect.

8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare

Art.18 din proiect – “Persoanele fizice și juridice care s-au făcut vinovate de încălcarea prezentei legi sunt trase la răspundere în modul stabilit de legislație”.

Autorul motivează necesitatea elaborării și aprobării prezentului proiect din cauza ineficienței Legii nr.278/2007 cu privire la tutun și articolele din tutun, însă proiectul nu va îmbunătăți cadrul legal existent în domeniu. Reglementarea răspunderii într-un mod general și ambiguu va decurge ulterior în neaplicarea legii, iar promovarea unor legi, care nu vor produce efecte juridice este inadmisibilă. Sintagma “în modul stabilit de legislație” nu este concretă, ceea ce oferă posibilitatea aplicării discreționare a legii.

Recomandarea: Stipularea exactă și clară a răspunderii, care survine drept consecință posterioară încălcării legii.

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 Hotărîrea 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

Carchilan

Lidia Carchilan

Inspector Direcția legislație și expertiză anticorupție

15 Aprilie 2015

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

**Anexa la raportul de expertiză anticorupție
asupra nivelului coruptibilității proiectului**

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

Nr.	Norma	Factori de coruptibilitate și alte obiecții	Analiza	Recomandarea
1	Art.7 alin.(6) din proiect – „în sfera protecției sănătății cetățenilor de efectele fumului de tutun și consecințele consumului de tutun, cetățenii au dreptul la despăgubiri pentru prejudiciile cauzate vieții și sănătății sau proprietății ca urmare a încălcării de către alte persoane fizice și juridice, inclusiv antreprenori individuali, și (sau) legislație entități juridice în domeniul protecției sănătății publice împotriva expunerii la fumul de tutun din mediul ambiant și consecințele consumului de tutun.	Exprimare incorectă gramatical, exprimare succesivă a mai multor idei (ambiguitate sintactică)	Conform art.19 lit.a) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative „frază se construiește conform normelor gramaticale, astfel încât să exprime corect, concis și fără echivoc ideea, să fie înțeleasă ușor de orice subiect interesat”. Norma analizată însă este confuză și lipsită de sens. Utilizarea sintagmei „inclusiv antreprenori individuali, și (sau) legislație entități juridice”, este lipsită de coerență, fapt inadmisibil pentru un act legislativ.	Reformularea normei în așa fel încât să fie logică și coerentă.
2	Art.20 din proiect – Guvernul	Formulări cu sens neclar	Autorul operează cu termenul general “minister”,	Specificarea exactă a

	<p>în termen de 6 luni, va asigura revizuirea și abrogarea de către minister și instituții a actelor normative, care contravin prezentei legi.</p>	<p>sau echivoc (ambiguitate semantică)</p>	<p>fără să specifice care anume ar fi ministerul desemnat să revizuiască și să abroge actele normative, care contravin prezentului proiect. Se prezumă contextual că Ministerul Sănătății ar fi ministerul căruia îi revine acest angajament. Actul legislativ având poziția cea mai înaltă în ierarhia actelor normative, nu este indicat ca acesta să cuprindă norme dubitabile.</p>	<p>ministerului, care urmează să propună revizuirea actelor normative, care contravin prezentului proiect.</p>
3	<p>Articolul 14 din proiect –</p>	<p>Prevederi incompatibile cu legislația în vigoare</p>	<p>Art.14 din proiect transpune identic, fără nicio modificare art.13 din Legea nr. 278/2007 cu privire la tutun și articolele din tutun. Considerăm inoportună dublarea normelor în două acte legislative diferite. De asemenea, raționamentul autorului referitor la elaborarea unei noi legi, pentru că cea existentă este inefficientă, nu este justificat, deoarece nu sunt aduse motive elocvente, care ar garanta aplicarea prezentului proiect. Mai mult, dublarea normelor va crea confuzii și interpretări la aplicare, din cauza aglomerării legislative. Amintim că conform art.4 alin.(3) lit.a) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative „la elaborarea, adoptarea și aplicarea actului legislativ se respectă principiul oportunității, coerenței, consecvenței și echilibrului între reglementările concurente”. Totodată, menționăm că actul legislativ odată intrat în vigoare, este executoriu și opozabil tuturor subiectelor de drept, iar în cazul în care nu este respectat, persoanele lezate au dreptul să se adreseze în instanța judecătorească, conform art.5 alin.(1) din Codul de procedură civilă, care stipulează „Orice persoană interesată este în drept să se adreseze în instanța judecătorească, în modul stabilit de lege, pentru a-</p>	<p>Excluderea articolului din proiect pentru a evita încălcarea cadrului legal cu norme deja existente.</p>

			și apăra drepturile încălcate sau contestate, libertățile și interesele legitime”. Astfel, în cazul nerespectării unei legi, se contestă în instanța judecătorească, se completează sau modifică legea existentă, nefiind oportună promovarea unei legi paralele cu același obiect de reglementare și norme identice.	
4	Art.4 din proiect – „Competențele autorităților publice centrale în domeniul protecției sănătății publice din expunerea la fumul de tutun și efectele consumului de tutun, sunt următoarele...”	Instituirea atribuțiilor paralele	Autorul atribuie o serie de competențe autorităților publice centrale în domeniul protecției sănătății publice, nefiind specificată autoritatea concret. Instituirea unor atribuții paralele sporește riscul neaplicării competențelor de niciuna dintre autorități. Considerăm irelevantă implicarea tuturor ministerelor în domeniul protecției sănătății publice, deoarece fiecare minister elaborează politici în sfera sa de activitate.	Specificarea expresă a autorităților publice centrale, în sarcina cărora, conform atribuțiilor funcționale le revin competențele prevăzute la art.4 din proiect.
5	Art.7 alin.(6) din proiect – „În sfera protecției sănătății cetățenilor de efectele fumului de tutun și consecințele consumului de tutun, cetățenii au dreptul la despăgubiri pentru prejudiciile cauzate vieții și sănătății sau proprietății ca urmare a încălcării de către alte persoane fizice și juridice, inclusiv antreprenori individuali, entități juridice în domeniul protecției sănătății publice împotriva expunerii la	Lipsa procedurilor clare de control a implementării prevederilor din proiect	Autorul prevede în calitate de drept al cetățenilor în sfera protecției sănătății publice împotriva expunerii la fumul de tutun din mediul ambiant despăgubirea prejudiciilor cauzate vieții sau sănătății. Acest drept riscă să fie inaplicabil, deoarece pentru a stabili legătura causală între expunerea la fum și prejudicierea vieții sau sănătății cetățeanului este necesară cel puțin o investigație medicală. Notăm că autorul nu a prevăzut vreun mecanism de control, ci doar stabilește că persoana a cărei sănătate a fost prejudiciată poate fi despăgubită, dar nu a stipulat o procedură de despăgubire, o autoritate constatatoare etc.	Stipularea unei proceduri clare de despăgubire a persoanelor prejudiciate.

	fumul de tutun din mediul ambiant și consecințele consumului de tutun.”			
6	Art.17 pct.2 din proiect – autorul operează cu sintagma "instituție responsabilă".	Lipsa procedurilor clare de control a implementării prevederilor din proiect	Autorul face referire la „instituția responsabilă”, însă nu este clar care este aceasta, iar impunerea unor atribuții în sarcina unei instituții incerte, sporește exponențial șansele neexecutării acestora. Astfel, în lipsa stipulării unui minister/agenție/inspectorat/autoritate publică, care ar îndeplini responsabilitățile prevăzute, această normă este declarativă și nu va fi aplicabilă în practică, deoarece este formulată într-un mod general.	Precizarea ministerului sau a altei autorități publice, care ar fi responsabilă nemijlocit de îndeplinirea sarcinilor prevăzute în norma analizată sau excluderea normei din proiect.
7	Art.19 din proiect – “Controlul asupra aplicării prezentei legi se exercită de către organele de stat împuternicite în acest scop prin legislație”.	Lipsa procedurilor clare de control a implementării prevederilor din proiect	Reglementarea controlului asupra aplicării prezentului proiect într-un mod vag, va rezulta în neefectuarea controlului, care scade procentul funcționalității proiectului odată aprobat. Considerăm ineficientă trimiterea la “legislație”, care este una vastă, implicând numeroase legi, care prevăd responsabilități pentru o serie de autorități. Amintim, că autoritățile publice centrale de specialitate activează în baza planurilor de activitate pe fiecare an curent, astfel atât timp cât autoritatea nu va include o sarcină în planul său de activitate, sarcina nu va fi îndeplinită. Totodată, sintagma “organe de stat” este interpretabilă și creează confuzii. Norma analizată prevede aparent un mecanism de control, care, însă, nu este funcțional și se va solda cu neaplicarea controlului asupra prezentului proiect.	Stabilirea unui mecanism transparent, clar și funcțional de control asupra prezentului proiect.
8	Art.18 din proiect –	Lipsa sancțiunilor clare și	Autorul motivează necesitatea elaborării și	Stipularea exactă și clară

	<p>“Persoanele fizice și juridice care s-au făcut vinovate de încălcarea prezentei legi sunt trase la răspundere în modul stabilit de legislație”.</p>	<p>proporționale pentru încălcarea prevederilor proiectului</p>	<p>aprobării prezentului proiect din cauza ineficienței Legii nr.278/2007 cu privire la tutun și articolele din tutun, însă proiectul nu va îmbunătăți cadrul legal existent în domeniu. Reglementarea răspunderii într-un mod general și ambiguu va decurge ulterior în neaplicarea legii, iar promovarea unor legi, care nu vor produce efecte juridice este inadmisibilă. Sintagma “în modul stabilit de legislație” nu este concretă, ceea ce oferă posibilitatea aplicării discreționare a legii.</p>	<p>a răspunderii, care survine drept consecință posterioară încălcării legii.</p>
--	--	---	--	---

70