

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectului Legii privind modificarea și completarea unor acte legislative (Legea privind produsele alimentare – art.15; Legea cu privire la publicitate – art.23; ș.a.)

(înregistrat în Parlament cu numărul 121 din 02 Aprilie 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 vulnerabilității proiectului Legii privind modificarea și completarea unor acte legislative (Legea privind produsele alimentare – art.15; Legea cu privire la publicitate – art.23; ș.a.) prin prisma drepturilor omului.

Evaluarea generală

1. Autorul proiectului este deputat în Parlament, 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.
3. Scopul actului (potrivit proiectului și/sau notei informative). Potrivit notei de fundamentare, scopul principal urmărit de proiectul de lege reprezintă modificarea și completarea Legii nr. 78-XV din 18 martie 2004 privind produsele alimentare, Codului contravențional nr. 218-XVI din 24 octombrie 2008 prin care se propune eliminarea restricției de amplasare și funcționare a unităților comerciale în raza mică de 100 m de la o instituție de învățământ preșcolară (gradiniță) și a Legii nr. 1227-XII din 27 iunie 1997 cu privire la publicitate, care propune interzicerea folosirii imaginilor cu chipuri de persoane minore pentru promovarea produselor din categoria vizată.
4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei nu conține o argumentare suficientă a promovării proiectului. În conformitate cu art. 20 din Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 27 decembrie 2001, nota informativă trebuie să includă:
 - a) condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;
 - b) principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;
 - c) referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză;
 - d) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură;
 - e) actul de analiză a impactului de reglementare, în cazul în care actul legislativ reglementează activitatea de întreprinzător. Analiza impactului de reglementare 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.

Nota informativă descrie succint prevederile proiectului, redînd în acest sens principalele prevederi ale proiectului și elementele de novatie legislativă. Totuși, în opinia noastră, argumentarea proiectului este insuficientă în partea ce ține de condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui, referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză, fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură, precum și actul de analiză a impactului de reglementare.

În contextul lit. c) a art. 20 din legea nominalizată, informația privind compatibilitatea proiectului de lege cu cadrul legal comunitar urma a fi inserată în Tabelul de concordanță, după modelul stabilit în anexa la Regulamentul privind mecanismul de armonizare a legislației Republicii Moldova cu legislația comunitară, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.1345 din 24 noiembrie 2006 și utilizat pentru a demonstra compatibilitatea proiectului de lege național cu legislația comunitară, care însoțește în mod obligatoriu proiectul actului legislativ pe întreg parcursul circulației sale, pînă la adoptarea sa de către Parlament.

De asemenea, sunt încălcate și prevederile lit. d) alin. (2) al art. 23 din Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 27 decembrie 2001, care statuează că dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ va cuprinde nota informativă care va conține și rezultatele expertizei compatibilității cu legislația comunitară, precum și lista reglementărilor de referință ale legislației comunitare, informația în cauză lipsind cu desăvîrșire de pe pagina oficială a Parlamentului.

Nota informativă nu face nici o referință la faptul că ar fi fost făcută o evaluare sau estimare economico-financiară a proiectului sau ar fi fost efectuate anumite calcule economico-financiare și nu estimează cheltuielile necesare pentru implementarea proiectului de lege și nici eventualele mijloace financiare rezultate din aplicarea proiectului de lege în eventualitatea adoptării acestuia.

Constatăm, cu regret, că proiectul de lege nu a fost supus unei analize a impactului de reglementare, așa cum prevăd cerințele normelor art. 4 și art. 13 din Legea privind principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr. 235-XVI din 20 iulie 2006, precum și a Metodologiei de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare, aprobată prin Hotărîrea Guvernului nr. 1230 din 24.10.2006. În cazul inițiativelor legislative înaintate de către deputați, actul de analiză a impactului de reglementare va fi întocmit de Guvern în procesul de avizare, conform unei metodologii aprobate de acesta. Pagina web a Parlamentului nu conține o astfel de analiză.

Art. 47 alin. (7) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea 797-XIII din 02.04.1996 stabilește că, dacă pentru executarea actului legislativ care se adoptă este necesară elaborarea altor acte legislative sau normative, se anexează lista acestora și/sau, după caz, și proiectele lor. Astfel, autorul urma să anexeze lista exhaustivă și/sau, după caz, și proiectul de modificare a actelor legislative ce ar urma să fie supuse modificărilor urmare a eventualei adoptări a proiectului de lege în cauză.

În concluzie, constatăm nerespectarea unor cerințe imperative ale legislației, obligatorii la elaborarea unui proiect de act legislativ, care pot fi apreciate ca un risc de vulnerabilitate, care periclitează viitorul proces de implementare a legii.

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

Drepturi si libertăți social-economice:

Dreptul la ocrotirea sănătății (art.36 din Constituția RM)

Protecția familiei și a copiilor orfani (art.49 din Constituția RM)

Evaluarea de fond a proiectului

6. Respectarea principiului transparenței este asigurată insuficient. În opinia noastră, proiectul de

Lege întrunește cerințele impuse de Legea privind transparența în procesul decizional nr. 239-XIV din 13 noiembrie 2008, Parlamentul respectând astfel, parțial, principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

Termenul de cooperare cu societatea civilă a fost respectat, proiectul nefiind încă supus dezbaterilor în plenul Parlamentului, astfel încât subiecții interesați au avut posibilitatea de a se informa despre noile propuneri legislative în acest domeniu și să-și expună opinia vis-a-vis de prevederile acestuia.

Totodată, luând în considerare faptul că, proiectul legii nu conține prevederi exprese sau tacite, care ar obliga organele publice să ofere informații accesibile și ușor disponibile, relevante și actualizate și nu stabilește mecanisme legale de comunicare cu populația, în viziunea noastră, prin punerea în aplicare a proiectului legii, eventual adoptat, nu se va asigura respectarea principiului transparenței.

7. Respectarea principiului participării este asigurată insuficient. Potrivit 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.

În scopul asigurării participării directe a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional, precum și a stimulării participării active a acestora la procesul decizional, în opinia noastră, ar fi fost oportună organizarea unor audieri/dezbateri publice în cadrul cărora ar fi fost consultată opinia publică prin argumentarea necesității de a adopta proiectul supus audierilor/dezbaterilor prezentând opiniile divergente, iar persoanele interesate ar fi avut posibilitatea de a înainta recomandări pe marginea proiectului supus consultărilor. Acest lucru ar fi asigurat dreptul publicului de a participa la dezbaterile publice asupra proiectului actului legislativ pentru a-și exprima opiniile asupra conținutului acestora și de a înainta propriile propuneri/recomandări/obiecții.

Totuși, din momentul plasării proiectului de lege pe pagina web a Parlamentului, societatea civilă are posibilitatea de a participa la examinarea acestuia și de a-și înainta propriile propuneri, recomandări și obiecții.

Totodată, proiectul legii nu conține prevederi exprese sau tacite, care ar stabili un mecanism în măsură să permită exprimarea opiniei, luarea în considerație a opiniei exprimate și nu instituie structuri semi-permanente, în cadrul cărora reprezentanții publici (sau reprezentanții părților interesate) ar putea fi consultați, în diferite etape ale procesului decizional.

8. Respectarea principiului responsabilizării nu este asigurată. În acest sens, prin implementarea proiectului, în cazul adoptării acestuia, respectarea principiului responsabilizării nu va fi asigurată, deoarece acesta nu conține prevederi exprese sau tacite, care să permită monitorizarea instituției publice respective, a politicilor elaborate de aceasta și nici nu instituie un mecanism pentru luarea în considerație a rezultatelor monitorizării. În același timp, proiectul nu conține prevederi, care să oblige autoritatea publică să facă publice rezultatele controalelor.

9. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ normelor constituționale. Proiectul/actul normativ este conform Constituției.

10. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ legislației corelative. Proiectul/actul normativ este conform legislației corelative. Reținem ca recomandare generală necesitatea redactării textului proiectului de lege cu respectarea principiilor generale de tehnică juridico-legislativă.

Pentru asigurarea unei succesiuni logice a soluțiilor legislative preconizate și realizarea unei armonii interioare a actului normativ, redactarea textului proiectului de lege trebuie precedată de întocmirea unui plan de grupare a ideilor în funcție de conexiunile și de raportul firesc dintre ele, în cadrul concepției generale a reglementării.

Actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie. Redactarea este subordonată dezideratului înțelegerii cu ușurință a textului de către destinatarii acestuia.

Proiectele de legi se redactează în forma prescriptivă proprie normelor juridice. Prin modul de exprimare actul normativ trebuie să asigure dispozițiilor sale un caracter obligatoriu. În redactarea actului normativ, de regulă, verbele se utilizează la timpul prezent, forma afirmativă, pentru a se accentua caracterul imperativ al dispoziției respective. Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce.

11. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ standardelor internaționale. Proiectul/actul normativ este conform standardelor internaționale. Autorul nu face referire în nota informativă dacă prevederile acestui proiect de lege corespund standardelor internaționale referitor la domeniul reglementat de prezentul proiect de lege. Ca obiecție generală, notăm inexistența în nota informativă a referințelor la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză, cerință expres prevăzută de art.20 lit.c) și art.23 alin.(2) lit.d) din Legea privind actele legislative nr.780/2001.

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. În procesul examinării proiectului Legii supus expertizării nu au fost identificate careva cauze, care ar fi făcut obiectul sesizării la Curtea Constituțională, în partea ce ține de obiectul de reglementare a proiectului de lege examinat.

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. În procesul examinării proiectului Legii supus expertizării nu au fost identificate careva cauze, care ar fi făcut obiectul sesizării la CtEDO, în partea ce ține de obiectul de reglementare a proiectului de lege examinat.

14. Impactul proiectului/actului normativ prin prisma drepturilor omului. Proiectul/actul normativ respectă drepturile/libertățile.

15. Impactul gender al proiectului. Proiectul/actul normativ este gender neutru. Proiectul nu influențează diferențierea gender, nu contribuie la inegalitatea gender și generează același impact atât asupra femeilor, cât și bărbaților.

16. Analiza detaliată a textului proiectului.

Nr.	Articol	Text	Obiecții	Factorii de vulnerabilitate		
1		Art. I Legea nr. 78-XV din 18 iunie 2004 privind produsele alimentare (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2004, nr. 83-87, art. 431) se completează după cum urmează:	1. În alineatul (6) al articolului 15 cuvântul "acestea" se substituie cu sintagma "instituțiile de învățământ preuniversitar", astfel încât articolul va avea următorul conținut:	Potrivit articolului 34 din Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 27 decembrie 2001 modificarea sau completarea actului legislativ reprezintă amendarea unor prevederi	Vulnerabilitate Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă	Revizuirea amendamentului i potrivit obiecției expuse.

		<p>”(6) Se interzice prepararea, comercializarea și distribuirea produselor alimentare (inclusiv a băuturilor răcoritoare și energizante) nerecomandate preșcolarilor și elevilor din instituțiile de învățământ prescolare și preuniversitare, indiferent de tipul de proprietate și de forma juridică de organizare a lor, și pe o rază de 100 de metri de la instituțiile de învățământ preuniversitar, care se va determina de la intrarea în punctul comercial și pînă la cel mai apropiat colț al instituției de învățământ.”.</p>	<p>ale lui. Modificarea intervine pentru aschimbaunele soluții din actul legislativ prin altele.</p> <p>Articolul 35 al aceluiași act legislativ statuează că modificarea sau completarea actului legislativ este, de regulă, expresă, constînd în înlocuirea unui text cu un altul ori în excluderea unei părți din text sau în adăugarea unui text nou.</p> <p>În acest context, potrivit tehnicii legislative, este suficientă doar substituirea cuvîntului ”acestea” cu sintagma ”instituțiile de învățământ preuniversitar”.</p>		
2	<p>Art. II Articolul 23 din Legea nr. 1227-XIII din 27 iunie 1997 cu privire la publicitate (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1997, nr. 67-68, art.555), cu modificările și completările ulterioare se completează cu alineatul (4) cu următorul cupr</p>	<p>”(4) Se interzice implicarea și participarea persoanelor minore, precum și utilizarea chipurilor de persoane minore la publicitatea și promovarea produselor alimentare nerecomandate preșcolarilor și elevilor.”</p>	<p>Pentru asigurarea unei succesiuni logice a soluțiilor legislative preconizate și realizarea unei armonii interioare a actului normativ, acest amendament ar putea fi inclus la alineatul (2) al articolului supus modificării ca lit. e).</p>	<p>Vulnerabilitate</p> <p>Prevederi necorespunzătoare a standardelor de tehnică legislativă</p>	<p>Revizuirea propunerii legislative urmarea obiecției formulate.</p>

3	<p>Art. III Codul contravențional al Republicii Moldova nr. 218-XVI din 24 octombrie 2008 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2009, nr. 3-6, art. 15), cu modificările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:</p>	<p>1. În articolul 80/1, cuvântul "acestora" din titlul articolului se substituie cu sintagma "instituțiilor de învățământ preuniversitar", iar cuvântul "acestea" din textul propriu se substituie cu sintagma "instituțiile de învățământ preuniversitar" urmînd ca articolul să aibă în întregime următorul conținut:</p> <p>în continuare după text</p>	<p>Potrivit articolului 34 din Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 27 decembrie 2001 modificarea sau completarea actului legislativ reprezintă amendarea unor prevederi ale lui. Modificarea intervine pentru a schimba unele soluții din actul legislativ prin altele. Articolul 35 al aceluiași act legislativ statuează că modificarea sau completarea actului legislativ este, de regulă, expresă, constînd în înlocuirea unui text cu un altul ori în excluderea unei părți din text sau în adăugarea unui text nou. În acest context, potrivit tehnicii legislative, este suficientă doar substituirea cuvintelor "acestora" și "acestea" cu sintagmele "instituțiilor de învățământ preuniversitar" și, respectiv, "instituțiile de învățământ preuniversitar".</p>	<p>Vulnerabilitate Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă</p>	<p>Revizuirea modificărilor potrivit obiecției exprimate.</p>
---	--	---	--	--	---

Concluzii

Proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative a fost elaborat în vederea modificării și completării Legii nr. 78-XV din 18 martie 2004 privind produsele alimentare, Codului

contravențional nr. 218-XVI din 24 octombrie 2008 prin care se propune eliminarea restricției de amplasare și funcționare a unităților comerciale în raza mică de 100 m de la o instituție de învățământ preșcolară (gradiniță) și a Legii nr. 1227-XII din 27 iunie 1997 cu privire la publicitate, care propune interzicerea folosirii imaginilor cu chipuri de persoane minore pentru promovarea produselor din categoria vizată.

Nota informativă este elaborată ținându-se cont parțial de prevederile art. 20 din Legea nr. 780-XIV din 27.12.2001 privind actele legislative. Totuși, aceasta nu conține Tabelul de concordanță privind compatibilitatea proiectului de act legislativ cu legislația comunitară și Declarația de compatibilitate; evaluarea economico-financiară sau eventualele mijloace financiare rezultate din implementarea proiectului de lege; actul de analiză a impactului de reglementare; nu este anexat proiectul de lege de modificare a cadrului legal necesar implementării proiectului de lege în eventualitatea adoptării acestuia.

Prin implementarea proiectului de Lege supus expertizei, în cazul adoptării acestuia, respectarea principiului responsabilizării nu va fi asigurată, iar respectarea principiului transparenței și a principiului participării va fi asigurată insuficient.

Prevederile proiectului sunt compatibile normelor constituționale și legislației naționale corelative, jurisprudenței CtEDO, respectând drepturile/libertățile omului și fiind gender neutru.

Urmare a analizei detaliate a textului proiectului, reținem necesitatea redactării textului proiectului de lege cu respectarea principiilor generale de tehnică juridico-legislativă.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției