RAPORT DE EXPERTIZĂ

La proiectul de lege pentru modificarea Legii nr. 352/2006 cu privire la organizarea și desfășurarea activității turistice în Republica Moldova (art.1, 3, 4, ș.a.)

Tipul actului vizat de proiect:

Înregistrat cu nr.

Domeniul:

din:

I. EVALUAREA GENERALĂ

1. Autor al actului normativ este Guvernul , autor nemijlocit - Ministerul Culturii

2. Categoria actului normativ propus: Lege organică , ceea ce corespunde/nu corespunde art.72 din Constituţie şi Legii 100/2017 privind actele normative.

Expertul nu are obiecţii la categoria actului

3. Scopul promovării proiectului

Proiectul de lege pentru modificarea Legii nr. 352/2006 își propune să transforme sectorul turistic din Republica Moldova într-unul mai competitiv, mai modern și mai atractiv pentru investitori, atât la nivel național, cât și internațional. Prin consolidarea rolurilor Ministerului Culturii și ale Oficiului Național al Turismului precum și prin modernizarea cadrului legal aferente activității turistice, se urmărește crearea unui mediu favorabil pentru dezvoltarea durabilă a acestui sector important al economiei naționale.

Prin promovarea proiectului, în Nota informativă aferentă acestuia, autorul a indicat o serie de măsuri interconectate, în vederea atingerii scopului declarat:

• Alinierea la strategiile naționale de dezvoltare, și anume îndeplinirea obiectivelor Strategiei Naționale de dezvoltare "Moldova Europeană 2030" în ceea ce privește dezvoltarea sectorului turistic.

• Sporirea competențelor Ministerului Culturii în domeniul turismului, precum și instituționalizarea Oficiului Național al Turismului, prin introducerea normelor specifice în Legea nr. 352/2006, urmărindu-se crearea unui punct focal pentru coordonarea și implementarea politicilor publice în domeniul turismului.

• Modernizarea cadrului legal, prin eliminarea noțiunilor și prevederilor învechite și adaptarea la terminologia modernă, precum și crearea unui cadru legal mai flexibil și mai adaptat la realitățile actuale ale sectorului turistic.

• Stimularea dezvoltării turismului, prin crearea un mediu favorabil pentru dezvoltarea turismului intern și receptor, prin simplificarea procedurilor, eliminarea barierelor birocratice și promovarea standardelor internaționale.
• Protecția drepturilor subiecților, prin asigurarea unui cadru legal clar și stabil pentru toți actorii implicați în activitatea turistică, protejând drepturile atât ale turiștilor, cât și ale prestatorilor de servicii turistice.
• Combaterea fenomenelor negative existente pe piața turistică, cum ar fi practicile comerciale neloiale sau serviciile de calitate inferioară, prestate de așa-zisele ”agențiile pseudo-turistice”.

4. Respectarea transparenței decizionale

Autorul proiectului, Ministerul Culturii al Republicii Moldova, a publicat la data de 06.11.2023, pe portalul particip.gov.md un anunț privind elaborarea proiectului și studiul de cercetare/analiza a impactului. (https://particip.gov.md/ro/document/stages/anunt-privind-initierea-procesului-de-elaborare-a-proiectului-de-hg-privind-modificarea-legii-3522006-cu-privire-la-organizarea-si-desfasurarea-activitatii-turistice-in-republica-moldova/11430).

Anunțul privind inițierea consultărilor publice asupra proiectului de modificare a legii a fost publicat pe portalul particip.gov.md la data de 05.03.2024 cu termen de înaintare a propunerilor și obiecțiilor până pe data de 18.03.2024. (https://particip.gov.md/ro/document/stages/anunt-privind-consultarea-publica-a-proiectului-de-hotarare-de-guvern-privind-aprobarea-proiectului-de-lege-pentru-modificarea-legii-nr-3522006-cu-privire-la-organizarea-si-desfasurarea-activitatii-turistice-in-republica-moldova/12150)

Totodată, pe pagina web a ministerului https://www.mc.gov.md/, directoriile ”Proiectele deciziilor aprobate” și ”Rezultate consultări publice” nu sunt actualizate din perioada 2013-2014, iar în secțiunea ”Inițierea elaborării deciziilor” este integrat un filtru de selectare a proiectelor Ministerului Culturii pe pagina particip.gov.md.

Date fiind circumstanțele menționate mai sus, se constată că cerințele privind transparența decizională, în partea ce ține de inițierea elaborării proiectului, precum și inițierea consultărilor asupra proiectului, au fost respectate, fiind conforme cu art. 5 lit. a) și art. 12 alin. (2) din Legea nr. 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional, și parțial conformă cu art. 10 din aceiași lege care prevede că ”autoritatea publică asigură accesul la proiectele de decizii și la materialele aferente acestora prin publicarea obligatorie a lor pe pagina web oficială a autorității publice”.

De asemenea notăm, că nici pe pagina web oficială a ministerului, nici pe portalul particip.gov.md nu este publicată sinteza recomandărilor parvenite în cadrul consultărilor.

Etapele transparenței procesului decizional nu au fost respectate

Termenele de plasare și consultare a proiectului au fost respectate

Sinteza recomandărilor pe pagina web a autorului nu a fost plasata

II. FUNDAMENTAREA PROIECTULUI

5. Structura notei informative

Structura Notei informative aferente proiectului, la data publicării Anunțului privind inițierea consultărilor (05 martie 2024), corespundea structurii stabilite de anexa nr. 1 a Legii 100/2017, în vigoare la acea dată. Totodată, întrucât proiectul de lege a fost înaintat în Parlament la data de 13 septembrie 2024, respectiv după modificările operate în Legea 100/2017 privind actele normative, acesta urma să fie însoțit de Nota de

fundamentare, întocmită pe structura nouă și cu argumentarea cerută de lege la data înaintării proiectului în Parlament. La caz, proiectul legii de modificare înaintat în Parlament a fost însoțit de Nota informativă inițială, pe structura veche, și nu cuprinde analiza și argumentarea impacturilor, nu descrie situația actuală și problemele care impun intervenția, inclusiv a cadrului normativ aplicabil și a deficiențelor/lacunelor normative, nu cuprinde măsurile normative necesare pentru transpunerea sau implementarea actelor juridice ale UE în legislația națională, nu cuprinde modul de incorporare a actului în cadrul normativ existent și nici măsurile necesare pentru implementarea prevederilor proiectului actului normativ - ceea ce contravine art. 30 din Legea 100/2017 privind actele normative. Unele din aceste aspecte, sunt cuprinse în Analiza impactului de reglementare care, totuși, nu înlătură problema necorespunderii cerințelor legale a Notei informative aferente proiectului. În același timp, însăși Nota informativă și Analiza impactului de reglementare nu conțin o argumentare temeinică și suficientă pe anumite aspecte, cum ar fi: - În documentele sus-indicate, se conțin argumente în favoarea redefinirii noțiunii de ”casă rurală”, deși însăși proiectul de modificare nu conține așa prevederi, deoarece redenumirea propriu-zisă a fost deja operată prin Legea nr. 37 din 29.02.2024 (publicată în Monitorul Oficial Nr. 108-110 din 22.03.2024) și este exclusă din proiectul înaintat în Parlament; - În ședința Grupului de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător din 20.04.2024, în partea ce ține de problema prejudicierii consumatorilor urmare a activității așa-numitor ”firme-de-o-zi” sau pseudo-agențiilor de turism, s-a recomandata descrierea problemei în baza dovezilor și datelor. De asemenea, pentru obiectivul 5 la ședința Grupului s-a indicat necesitatea de a avea inițial descrisă magnitudinea problemei privind prejudicierea consumatorilor de produse turistice, pentru a putea seta un obiectiv de reducere a acestora cu 50%. În final, Analiza de impact a fost susținută, cu condiția ajustării și perfecționării documentului în conformitate cu recomandările propuse. Totuși, din analiza actelor de însoțire a proiectului înaintate în Parlament, nici Nota informativă, nici Analiza impactului de reglementare nu au fost argumentate suplimentar în sensul recomandărilor Grupului de lucru. De asemenea, în Nota informativă, la pct. 8 (Constatările expertizei anticorupție) și pct. 10 (Constatările expertizei juridice), au fost făcute mențiunile: ”Proiectul a fost supus expertizei anticorupție” și” Proiectul a fost supus expertizei juridice”, dar fără relatarea constatărilor propriu-zise.

Nota informativă corespunde structurii

6. Suficienţa argumentării.

Argumentarea nu e suficientă

7. Compatibilitatea cu legislaţia comunitară şi alte standarde internaţionale.

Proiectul nu a avut ca scop armonizarea legislației naționale cu directivele european, deși însăși Legea nr. 352/2006 este învechită și lacunară, respectiv o armonizare la prevederile Directivei (UE) 2015/2302 A PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI A CONSILIULUI din 25 noiembrie 2015 privind pachetele de servicii de călătorie și serviciile de călătorie asociate, o considerăm a fi necesară, chiar dacă nu este prevăzută în Planul Național de Aderare, aprobat pin HG nr. 829 din 27.10.2023.

Totodată, noțiunile introduse prin proiectul de lege, corespund UNOWTO GLOSSARY OF TOURISM TERMS, și corespund legislației europene în materie.

Nota / proiectul nu conţine referinţe la acquis-ul comunitar

Nota / proiectul nu conţine referinţe la alte standarde internaţionale relevante

8. Fundamentarea economico-financiară.

Conform Analizei impactului de reglementare, cheltuieli de implementare nu sunt necesare.

Implementarea proiectului nu presupune cheltuieli financiare

Nota informativă nu conține fundamentarea economico-financiară

9. Analiza impactului de reglementare.

Analiza impactului de reglementare a proiectului nu este necesară

Analiza impactului de reglementare a proiectului nu este suficient argumentată/documentată

10. Analiza ex-ante.

Analiza ex-ante a proiectului nu este necesară

Analiza ex-ante a proiectului nu este suficient argumentată/documentată

III. EVALUAREA DE FOND

11. Stabilirea şi promovarea unor interese / beneficii.

În urma examinării proiectului, nu a fost identificată promovarea intereselor sau beneficiilor de grup sau particulare.

Proiectul nu promovează interese, beneficii

Promovarea intereselor/beneficiilor nu se face cu respectarea interesului public

12. Prejudicii aduse prin aplicarea actului.

În urma operării modificărilor prin aprobarea proiectului de lege examinat, nu se întrevăd premise de prejudiciere a unor categorii de persoane, pe criterii de gen, rasă, sex, religie și altele asemenea.

La aplicare, proiectul nu va aduce prejudicii

Prejudicierea intereselor/beneficiilor nu se face cu respectarea interesului public

13. Vulnerabilitatea proiectului din perspectiva drepturilor omului

În urma examinării proiectului, nu au fost constatate vulnerabilități care, la aplicare, să poată genera sau favoriza limitarea, încălcarea sau ignorarea drepturilor omului.

Proiectul respectă drepturile/libertăţile

14. Compatibilitatea proiectului cu prevederile cadrului normativ național

Proiectul este compatibil cu prevederile cadrului normativ național.

Proiectul este compatibil cadrului normativ naţional

15. Analiza detaliată a prevederilor

Nr. obiecției	Art.	Text	Obiecții	Elemente de coruptibilitate/vulnerabilitate	Recomandări
1	Art. I. Pct. 6	Art. 6 din Legea 352/2006, se completează cu o atribuție nouă pentru Ministerul culturii, și anume prin introducerea lit. e/1, cu următorul cuprins: ”elaborează și aprobă regulamente cu privire la mecanismul de finanțare nerambursabilă a proiectelor organizațiilor necomerciale în domeniul turismului, în conformitate cu regulamentul-cadru aprobat de Guvern”.	Din conținutul modificării propuse, se denotă, că elaborarea și aprobarea de către Ministerul Culturii a reglementărilor cu privire la mecanismul de finanțare nerambursabilă a proiectelor organizațiilor necomerciale în domeniul turismului, urmează a fi precedată de elaborarea și aprobarea de către Guvern a unui Regulament-cadru. Totodată, în art. II la proiect, este indicat că Guvernul, în termen de 6 luni, va modifica actele sale normative în conformitate cu prezenta lege, nefiind stabilit un termen de aprobare a Regulamentului – cadru. Acest fapt poate duce la tergiversarea sau neaprobarea Regulamentului-cadru, ceea e ar duce la ineficiența normei legale introduse prin legea de modificare.	Array	Înlocuirea cuvântului ”regulamente” cu ”reglementări”. Expunerea art. II din proiect, în următoarea redacție: ”Guvernul, în termen de 6 luni de la data intrării în vigoare a prezentei legi, va aproba regulamentul-cadru cu privire la mecanismul de finanțare nerambursabilă a proiectelor organizațiilor necomerciale în domeniul turismului și modifica actele sale normative în conformitate cu prezenta lege”.

2	Art. I. Pct. 10	Art. 12, lit. a), care în prezent prevede că agențiile de turism au dreptul de comercializare a pachetelor turistice contractate de la turoperatori, se adaugă textul: ”care activează în Republica Moldova”;	Modificarea propusă are ca scop, din câte se înțelege, interzicerea vânzării de către agențiilor de turism a pachetelor turistice emise de turoperatori străini. Agenția de turism, conform definiției de la art. 3 din Legea 352/2006, este ”persoana fizică sau juridică care vinde sau oferă spre vînzare servicii turistice proprii sau contractate de la alţi furnizori, precum şi pachete de servicii turistice stabilite de turoperator”. Pachetul turistic, conform definiției date la art. 3 din Legea 352/2006, reprezintă o ”combinație din cel puțin două tipuri diferite de servicii de călătorie destinate aceleiași călătorii sau vacanțe, vândute sau oferite spre vânzare ca un singur produs, la un preț în care costul fiecărui serviciu nu este identificat separat”. Astfel, din definiția agenției de turism reiese, că aceasta poate oferi spre vânzare produse servicii turistice de la alți furnizori, indiferent dacă aceștia activează pe teritoriul Republicii Moldova sau nu. Prin urmare, limitarea de la art. 12, propusă în proiect, privind limitarea vânzării pachetelor turistice emis de turoperatorii care nu activează în Republica Moldova, de facto va împinge agențiile de turism să ”improvizeze” și să camufleze pachetele turistice sub diverse tipuri de servici turistice. Prin modificarea propusă, scopul expus în Nota de argumentare (protecția drepturilor consumatorilor, lupta contra firmelor ”de-o-zi”) nu numai că nu va fi atins, ci va genera noi incertitudini, interpretări abuzive, activități semi-legale sau ilegale, cu risc sporit de corupție în rândul organelor de control. De asemenea, o parte din vânzarea pachetelor turistice emise de turoperatori străini se va realiza direct de peste hotare, în afara competenței organelor de protecție a consumatorilor din Republica Moldova.	Array	Excluderea acestei norme de limitare. Reglementarea adecvată a activității agențiilor de turism cu instituirea unui mecanism de raportare/monitorizare a acestor entități pe piața turistică a Republicii Moldova.

IV. CONCLUZII

Urmare a examinării proiectului de lege de modificare a Legii nr. 352/2006, atât din perspectiva procedurii de elaborare, cât și pe fond, se întrevăd următoarele concluzii:

a) Modificările propuse sunt necesare, dat fiind caracterul învechit și lacunar al reglementărilor actuale ce țin de organizarea și desfășurarea activității turistice în Republica Moldova. Modificările propuse aduc claritate în unele noțiuni, stabilesc cadrul general de activitate al Oficiului Național al Turismului, precum și aduc unele norme de concretizare a atribuțiilor Ministerului Culturii în ceea ce ține de gestionarea domeniului turismului în Republica Moldova.

b) Argumentarea unor modificări (în partea ce ține de protecția consumatorului și lupta cu agențiile de turism – structuri comerciale fantomă) poartă un caracter superficial și nu este bazată pe studii și date. Mai mult de atât, autorul proiectului a ignorat obiecțiile și recomandările Grupului de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător, care a aprobat condiționat Analiza impactului de reglementare. Ca urmare, atât problema ce a fost declarată ca țintă, obiectivele de rezolvare a acesteia, cât și măsurile impuse prin modificarea Legii nr. 352/2006 sunt incerte, lipsite de argumente temeinice și finalitate, neputând fi măsurate.

c) Măsura de limitare a posibilității agențiilor de turism de a vinde pachetele turistice ale turoperatorilor care nu activează pe teritoriul Republicii Moldova, în opinia noastră, nu va avea efectual scontat, ci un efect invers, împingând această piață în zona gri sau ilegală, neputând fi monitorizată sau controlată. În opinia noastră, în cazul în care problema există, ea urmează a fi rezolvată prin reglementare mai clară, monitorizare și intervenții de protecție a consumatorilor mai eficiente, dar nu prin interdicție.

d) Reglementarea activității turistice, în opinia noastră, necesită nu doar intervenții punctuale, ci o revizuire de ansamblu și temeinică, în baza unui analize ex-ante, cu implicarea tuturor actorilor implicați în activitatea turistică.