

06 Mai 2011, nr. 464

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (protecția consumatorilor)

(înregistrat în Parlament cu numărul 814 din 30 Martie 2011)

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 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (protecția consumatorilor)

Evaluarea generală

- 1. Autor al inițiativei legislative** este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Economiei, 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 promovării proiectului.** În conformitate cu nota informativă, scopul proiectului constă în dezvoltarea cadrului legal în domeniul protecției intereselor economice a consumatorilor, prin stabilirea cerințelor legale privind interzicerea practicilor comerciale incorecte, care pot denatura comportamentul economic al consumatorului. Totodată, reieșind din nota informativă, proiectul legii transpune Directiva 2005/29/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 mai 2005 privind practicile comerciale neloiale ale întreprinderilor de pe piața internă față de consumatori.

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** Termenul de cooperare cu societatea civilă a fost respectat, proiectul fiind plasat pe site-ul Parlamentului și nefiind încă supus dezbaterilor în plenul legislativului.
- 6. Suficiența argumentării.** Nota informativă la proiect conține o serie de argumente generale în sprijinul ideilor ce stau la baza proiectului, însă se poate observa lipsa unei analize social, economice și de altă natură, cât și fundamentarea economico-financiară a proiectului. Proiectul nu este însoțit de analiza impactului de reglementare și nu prevede estimarea costurilor necesare pentru agenții economici, care vor fi obligați să implementeze legea.

7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să includă referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză. Sub acest aspect notăm, că nota informativă și proiectul de lege fac referință la acquis-ul comunitar, fiind transpusă Directiva 2005/29/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 mai 2005.

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”. 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.

Considerăm că la realizarea acestui proiect de lege este posibil să apară cheltuieli financiare, deoarece prevede acordarea de atribuții noi organelor privind protecția consumatorilor. Nu este exclusă posibilitatea necesității suplirii cu personal a acestor organe. Plus la aceasta, în proiect este prevăzută finanțarea de către stat a asociațiilor consumatorilor. În aceste condiții este evident că nota informativă la proiect trebuia să conțină o fundamentare economico-financiară a cheltuielilor legate de implementarea proiectului.

Evaluarea de fond a coruptibilității

9. 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.

Trebuie să accentuăm, totuși, existența în prezent a unor interese mari din partea agenților economici privind protecția consumatorilor. În mod special ne referim la companiile de construcții, care își asumă obligația de construcție a blocurilor locative din contul mijloacelor financiare a persoanelor fizice/juridice, însă în rezultat acestea ori finisează construcțiile mult peste termenele stabilite în contract, ori nu dau casa în exploatare la timp, ori stopează lucrările și nu întorc banii clienților. În asemenea situații consumatorii sînt neprotejați, iar companiile de construcții utilizează diferite pîrghii ale legislației pentru a se eschiva de la onorarea obligațiilor sale. În acest context, era benefic dacă autorul, în baza unei analize detaliate a situației din respectivul sector al problemelor consumatorilor, includea în proiect și soluții privitor la acest aspect.

10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia nu rezultă expres prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane sau prejudicierea interesului public. Totodată subliniem faptul, că la realizarea prevederilor proiectului de lege, agenții economici vor avea de suportat cheltuieli mai mari.

11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile proiectului nu sînt concurente cu alte prevederi ale legislației.

12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Formulările conținute în proiect nu totdeauna sînt suficient de clare și concise, exprimările adesea nu întrunesc rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic, nu respectă regulile de ortografie și punctuație. Este de înțeles, că transpunerea unui act normativ european, cu limbajul și termenii săi specifici, în legislația Republicii Moldova este un proces destul de complicat, însă autorul proiectului trebuie să apropie pe cit e posibil textul normelor juridice preluate la rigorile naționale ale tehnicii-normative, astfel încît oricărei persoane să-i fie clar sensul prevederilor legale.

13. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul stabilește unele atribuții pentru autoritățile publice din domeniul protecției consumatorului, precum și posibile proceduri administrative noi sau alte chestiuni vizînd activitatea acestora. Obiecțiile și recomandările concrete privitor la acest subiect sînt incluse în analiza detaliată a prevederilor proiectului.

14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	art.I	se completează cu un nou <i>subalineat</i> , 7, 1)	Această sintagmă este necesar de a fi adusă în concordanță cu prevederile art.32 alin.(5) și alin.(6) din Legea privind actele legislative 780/2001. În conformitate cu acestea, articolul poate fi compus din alineate numerotate cu cifre arabe, luate între paranteze. Alineatul poate avea diviziuni, însemnate, de regulă, cu litere latine mici și o paranteză. În cazul unor structuri mai complexe, aceste diviziuni se numerotează cu cifre arabe și o paranteză. Deci, dacă de obicei diviziunile alineatului sînt compuse din litere, în cazul nostru acestea sînt compuse din cifre și respectiv propunem să fie intitulate ca "puncte", dar nu ca "subalinate".	Alte riscuri Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă	Recomandăm substituirea cuvîntului "subalineat" cu cuvîntul "punctul".
2	art.III p.2	<i>În sensul art. 10,1 al legii se utilizează următoarele noțiuni care au următoarea semnificație:</i>	Noțiunile de comerciant, produs, preț forestar nu sînt redade doar în art.10,1 care este propus ca un nou articol în Legea privind protecția consumatorului, dar reprezintă niște noțiuni ce sînt prevăzute în întregul text al legii. În consecință, pentru evitarea interpretărilor greșite, aceste noțiuni trebuie să urmeze șirul general al noțiunilor incluse în art.1 din Legea sus-menționată.	Coruptibilitate Norme care stabilesc derogări neintemeiate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Este necesară omiterea propoziției "În sensul art. 10,1 al legii se utilizează următoarele noțiuni care au următoarea semnificație"
3	art.III p.2	<i>decizie de tranzacționare</i>	Noțiunea "decizie de tranzacționare" inclusă în proiect, nu este un termen unanim acceptat, cu atît mai mult, în limbajul juridic. În plus, acesta nu corespunde noțiunii prevăzute de Directiva 2005/29/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 mai 2005, care utilizează noțiunea de "decizie comercială".	Coruptibilitate Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	Propunem substituirea noțiunii de "decizie de tranzacționare" cu noțiunea de "decizie comercială". Totodată, această substituție trebuie să fie efectuată în tot cuprinsul textului proiectului de lege.
4	art.III p.2	<i>cod de conduită</i> – un acord sau un ansamblu de reguli care sînt impuse prin legislație sau dispoziții administrative...	Noțiunea "cod de conduită" inclusă în proiect, nu corespunde noțiunii prevăzute de Directiva 2005/29/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 mai 2005. În respectiva Directivă "cod de conduită" înseamnă un acord sau un set de reguli <i>ce nu sunt impuse</i> de acte cu putere de lege □ acte administrative ale unui stat membru..., pe cînd în proiectul de lege <i>prin cod de conduită</i> se înțelege un acord sau un ansamblu de reguli <i>care sînt impuse</i> prin legislație sau dispoziții administrative... O astfel de abordare a autorului proiectului de lege este diametral opusă prevederilor europene. Mai mult ca atît, nu e posibil ca un cod de conduită, care cuprinde norme etice de compartament a unui cerc, grup de subiecți, în cazul de față comercianți, să fie adoptat de autoritățile statului, deoarece acest fapt ar constitui și o imixtiune în activitatea acestora.	Coruptibilitate Atribuții extensive de reglementare Atribuții excesive / contrare statutului Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect Introducerea noțiunilor noi, care nu corespund noțiunilor actului normativ european la care se face referință	Recomandăm substituirea sintagmei "care sînt impuse" cu sintagma "care nu sînt impuse".
5	art.III p.2	produs – orice bun sau serviciu, inclusiv bunuri imobile, drepturi și obligații aferente;	Este necesar de a remarca faptul, că noțiunea de "produs" inclusă în proiect corespunde noțiunii de "produs" prevăzută în Directiva din 2005. Însă, autorul a omis să prevadă în proiect excluderea actualei noțiuni de "produs" defintită în Legea privind	Coruptibilitate Concurența normelor de drept	Este necesar de a aduce în concordanță noțiunea de "serviciu" cuprinsă în Lege la noțiunea de "produs" cum este prevăzută în Directiva 2005/29/CE

			protecția consumatorului. Totodată, apare o altă problemă ce ține de divergențele dintre noțiunea de "serviciu" din Lege și noțiunea de "produs" prevăzută în proiect, care corespunde Directivei Parlamentului European și al Consiliului. Dacă prin <i>serviciu</i> se prezumă o activitate, <i>altă decît cea din care rezultă produse</i> , desfășurată în scopul satisfacerii unor necesități ale consumatorilor, atunci prin <i>produs</i> se înțelege orice bun sau <i>serviciu</i> , inclusiv bunuri imobile, drepturi, și obligații aferente.		a Parlamentului European și a Consiliului din 11 mai 2005.
6	art.III p.5	Articolul 6: alineatele (3), (4), (5) și (6) se completează în final cu cuvintele „după caz”;	Nu este clar raționamentul acestor prevederi, deoarece stabilesc derogări de la reglementările generale cuprinse în alineatele respective. Am putea interpreta, că la interdicțiile stabilite în normele sus-menționate, pot exista excepții în anumite cazuri, nefiind clar în ce cazuri concrete și cine este abilitat cu dreptul de a aprecia dacă un caz sau altul constituie sau nu o excepție.	Coruptibilitate Norme care stabilesc derogări neîntemeiate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Sîntem de părerea, că propunerea de completare a alineatelor (3), (4), (5) și (6) ale art.6 la sfîrșit cu sintagma "după caz", trebuie exclusă din proiectul de lege.
7	art.III p.10	10. Legea se completează cu articolele 10,1 ,10,2 și 10,3 cu următorul cuprins:	La punctul 10 avem obiecții de ordin general, ce se referă în mare parte la modalitatea de structurare a noilor articole 10,1 ,10,2 și 10,3 din proiectul de lege. Cu toate că ele transpun într-un mod destul de precis prevederile Directivei UE, autorul proiectului a găsit o modalitate sofisticată și complicată de expunere și aranjare a acestor prevederi. Articolele respective sînt divizate în alineate, litere, apoi iar divizate în mai multe puncte, care pot avea subdiviziuni etc. Ca rezultat, e dificil uneori de înțeles sensul prevederilor incluse în articole și consecutivitatea lor.	Coruptibilitate Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă	Normele juridice trebuie să fie expuse într-o formă simplă, clară și înțeleasă pentru toți, din care considerente recomandăm ca articolele 10,1 10,2 10,3 să fie expuse într-o redacție nouă.
8	art.III p.10, art.10,1, alin.(5), lit.a), p.6)	6) natura, <i>competențele</i> și drepturile comerciantului sau ale reprezentantului său ...	De regulă, noțiunea de competență e utilizată în sensul de capacitate a unei autorități, a unui funcționar etc. de a exercita anumite atribuții prevăzute de lege. În cazul nostru utilizarea acesteia o considerăm inadecvată. Mai mult ca atât, ea nu corespunde nici prevederilor Directivei din 2005, care utilizează noțiunea de " <i>calitate</i> ".	Coruptibilitate Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / același termen pentru fenomene diferite Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect Introducerea noțiunilor noi, care nu corespund noțiunilor actului normativ european la care se face referință	Propunem de a înlocui cuvîntul "competențele" cu "calitățile".
9	art.III p.10, art.10,2	(1) În vederea stopării și combaterii practicilor comerciale incorecte, persoanele sau organizațiile care, potrivit legii, au un interes legitim pot să sesizeze Inspectoratul Principal de Stat pentru Supravegherea Pieței, Metrologie și Protecție a Consumatorilor (în continuare - Inspectoratul) în legătură cu practicile comerciale incorecte pentru ca acesta să decidă asupra reclamațiilor, sau să inițieze acțiuni în justiție împotriva comercianților care au săvîrșit sau sînt	Din analiza prevederilor acestor 3 alineate este greu de a înțelege ce a dorit anume autorul să indice în proiectului de lege. În alin.(1) este stabilit cu exactitate dreptul persoanelor sau organizațiilor să sesizeze Inspectoratul Principal de Stat pentru Supravegherea Pieței, Metrologie și Protecție a Consumatorilor în legătură cu practicile comerciale incorecte sau să inițieze acțiuni în justiție împotriva comercianților care au săvîrșit sau sînt susceptibili să săvîrșescă practici comerciale incorecte. Însă, în alin.(2) și (3) este stabilită obligația comercianților de a furniza dovezi, documente ca să probeze cele afirmate în termen nu mai mare de 15 zile, în caz contrar afirmațiile în cauză se consideră nefondate. Aici apare o situație de confuz, deoarece se pare că consumatorii vor sesiza organele competente, iar dacă comercianții nu vor prezenta dovezi, afirmațiile	Coruptibilitate Norme irealizabile Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Promovarea intereselor contrar interesului public Prejudicierea intereselor contrar interesului public Lipsa / insuficiența mecanismelor de contestare a deciziilor și acțiunilor autorităților public Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Sîntem de părerea că aceste prevederi urmează a fi revăzute de autor pentru a fi îmbunătățite și formulate corect, luînd în considerație și obiecțiile de mai sus.

		<p>susceptibili să săvârșească practici comerciale incorecte. (2) Comercianții trebuie să furnizeze dovezi privind exactitatea afirmațiilor în legătură cu practica comercială întreprinsă și sînt obligați, la solicitarea Inspectoratului sau a instanțelor judecătorești, să le pună acestora la dispoziție documente care să probeze cele afirmate. (3) În cazul în care documentele nu sunt furnizate într-un termen rezonabil dar numai mai mare de 15 zile calendaristice și/sau dacă sunt considerate insuficiente, afirmațiile în cauză se consideră nefondate.</p>	<p>consumatorilor se vor considera ca nefondate. Este necesar de a clarifica aceste momente, posibil să fie unele erori neintenționate ale autorului. Plus la aceasta este necesar de a omite prevederile ce țin de careva obligații de prezentare a dovezilor instanțelor de judecată, deoarece toate aceste proceduri sînt reglementate detaliat în Codul de procedură civilă și Codul civil. Totodată, ar fi necesar de indicat, că decizia Inspectoratului poate fi contestată în instanțele de judecată competente.</p>		
10	art.III p.10, art.10,2	<p>(4) Comercianții concurenți pot informa Agenția Națională pentru Protecția Concurenței în legătură cu practicile comerciale incorecte sau să inițieze acțiuni în justiție împotriva comercianților care au săvârșit sau sînt susceptibili să săvârșească practici comerciale incorecte.</p>	<p>Drepturile prevăzute în acest alineat nu țin de Legea privind protecția consumatorilor. Legislația din domeniul protecției concurenței reglementează atribuțiile Agenției Naționale pentru Protecția Concurenței în prevenirea, limitarea și reprimarea activității anticoncurență a agenților economici. Autorul putea să propună în acest sens modificarea și completarea Legii privind protecția concurenței nr. 1103 din 30.06.2000.</p>	<p>Coruptibilitate Normă inutilă</p>	<p>Sugerăm excluderea acestor prevederi din alineatul menționat.</p>
11	art.III p.14, art.16, alin.(6)	<p>(6) Prestarea serviciilor în partea ce ține de lucrările de întreținere și reparație a elementelor constructive a blocurilor locative constituie obligația gestionarilor blocurilor respective, în baza tarifelor stabilite în modul corespunzător.</p>	<p>Sensul acestor prevederi este confuz și poate genera interpretări abuzive. Din textul expus mai sus s-ar părea, că a fost întocmit pentru a proteja nu consumatorul dar agentul economic, comerciantul. Nu este clar de ce au fost specificate anume lucrările de reparație și întreținere a blocurilor locative, puse în seama gestionarilor blocurilor locative. Am putea doar intui că au tangențe cu numeroasele litigii dintre persoane fizice (consumatori) și companiile de construcții privind responsabilitatea de efectuare a acestor lucrări. Plus la aceasta, ambiguitatea acestor prevederi rezultă și din faptul, că în practică sînt situații cînd blocurile de locuit încă nu sînt date în exploatare din vina companiilor de construcții, iar persoanele care au achitat costul apartamentelor sînt nevoite să se instaleze în ele și să finiseze singure lucrările ce trebuiau efectuate de agenții economici. În astfel de cazuri, nici asociațiile în condominiu nu pot fi constituite, iar prin norma propusă în proiect toată obligația de prestare a serviciilor se pune în seama acestora. Luînd în considerație toate aceste momente, reiterăm raționamentul confuz și posibil corupt al acestor prevederi.</p>	<p>Coruptibilitate Norme care stabilesc derogări neîntemeiate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</p>	<p>Este necesar de a exclude aceste prevederi din proiect.</p>
12	art.VI	<p>Art.11 lit.m): "deciziile emise de organul abilitat pentru protecția consumatorilor în</p>	<p>Prevederile respective deja se cuprind în art.11 lit.j) din Codul de executare, care printr-o formulă generală stabilește, că sînt documente executorii și se execută</p>	<p>Coruptibilitate Normă inutilă</p>	<p>Se recomandă omiterea acestei norme din proiectul de lege supus expertizării.</p>

		vederea satisfacerii revindicărilor consumatorilor.”.	conform normelor stabilite de prezentul cod - hotărârile (deciziile) cu privire la aplicarea de sancțiuni eliberate de autoritățile publice și/sau de alte instituții abilitate prin lege cu funcții de reglementare și de control.		
13	art.VII, p.2	art.408 alineatul (3) va avea următorul cuprins: „(3) Sînt în drept să examineze și să aplice sancțiuni șeful Inspectoratului Principal de Stat pentru Supravegherea Pieței, Metrologie și Protecția Consumatorilor și adjuncții lui.”.	Prin această normă se acordă atribuții excesive șefului Inspectoratului Principal de Stat pentru Supravegherea Pieței, Metrologie și Protecția Consumatorilor și adjuncților lui, care vor fi în drept să examineze și să aplice sancțiuni administrative. Aceste atribuții trebuie să fie realizate de instanțele de judecată competente, așa cum este prevăzut în prezent de Codul cu privire la contravenții.	Coruptibilitate Atribuții excesive / contrare statutului	Recomandăm de a exclude aceste prevederi din proiect și de a lăsa în vigoare actualele prevederi din Codul cu privire la contravenții și anume: “(3) Procesele-verbale cu privire la contravenții se remit spre examinare în fond instanței de judecată competente.”
14	art.III	“...consumator mediu...” “...membrul mediu al grupului...”	Ca obiecție generală menționăm, că în tot cuprinsul art.III din proiect sînt utilizate noțiunile de <i>consumator mediu și membrul mediu al grupului</i> , însă nu este explicat sensul acestor noțiuni așa cum explică Directiva privind practicile comerciale neloiale 2005/29/CE. Astfel, în pct.18 se subliniază faptul, că în baza hotărîrii Curții de Justiție Europene și în conformitate cu principiul proporționalității și pentru a permite aplicarea efectivă a măsurilor de protecție care decurg din aceasta, directiva se ia ca criteriu de evaluare <i>consumatorul mediu</i> În cazul în care o practică comercială se adresează doar unui anumit grup de consumatori, cum sunt copiii, este oportun ca impactul acesteia să fie evaluat din perspectiva membrului mediu al grupului.	Coruptibilitate Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	Sugerăm includerea în proiect, spre exemplu în art.1 prim propus de autor, ce se referă la domeniul de aplicare a legii, a explicațiilor sus-menționate cuprinse în Directiva 2005/29/CE.

Concluzii

Privit în ansamblu, acest proiect de lege este unul benefic și oportun pentru Republica Moldova, deoarece acordă o mai mare protecție consumatorilor, așa cum stabilesc standardele Uniunii Europene. Totodată, remarcăm existența în proiect a unor lacune și prevederi ce au un grad de coruptibilitate. Printre acestea putem remarca:

- lipsa unei analize social-economice și de altă natură;
- lipsa unei fundamentări economico-financiare a proiectului;
- lipsa unor analize detaliate privind situația pe moment în diferite domenii ce se referă la protecția consumatorilor;
- lipsa analizei impactului de reglementare și a evaluării costurilor pentru agenții economici;
- transpunerea dificilă și uneori greu înțeleasă a textului normelor europene în legislația RM;
- schimbarea în proiect a unor noțiuni, a unor semnificații, a sensului unor prevederi din actul normativ european;
- au fost prevăzute unele derogări neîntemeiate de la regulile generale;
- au fost acordate noi atribuții pentru autoritățile publice din domeniul protecției consumatorului, iar conducerii organelor privind protecția consumatorului i-au fost acordate atribuții excesive.

În concluzie menționăm că proiectul de lege expertizat necesită a fi perfecționat și revizuit substanțial și doar după aceasta ar putea fi supus dezbaterilor în plenul Legislativului.