

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectului Legii pentru modificarea și completarea Codului civil al Republicii Moldova nr.1107-XV din 06.06.2002 (art.1131, 1132, 133, ș.a.)

(înregistrat în Parlament cu numărul 372 din 09 Octombrie 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 pentru modificarea și completarea Codului civil al Republicii Moldova nr.1107-XV din 06.06.2002 (art.1131, 1132, 133, ș.a.) prin prisma drepturilor omului.

Evaluarea generală

1. Autorul proiectului 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.

Categoria actului normativ prin care a fost selectată de autor pentru a promova amendamentele corespunde, atât obiectului de reglementare, precum și vine în concordanță, cu prevederile art. 72 din Constituție, coroborat cu prevederile art. 9 lit. p) din Legea nr. 780 din 27 decembrie 2001 privind actele legislative.

De asemenea, categoria proiectului este aleasă și cu respectarea prevederilor art. 9 alin. (5) din Legea nr. 780 din 27 decembrie 2001, conform căroră "(2) 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." - or, Codul civil al Republicii Moldova este o lege organică.

3. Scopul actului (potrivit proiectului și/sau notei informative). Potrivit Notei informative, proiectul Legii pentru modificarea și completarea Codului civil al Republicii Moldova nr.1107-XV din 06.06.2002 are drept scop crearea cadrului legal unitar, bazat pe concepte juridice clar definite, care reglementează drepturile consumatorilor privind pachetele de servicii pentru călătorii, vacanțe și circuite, prin armonizare cu prevederile Directivei 90/314/CEE a Consiliului European din 16 iunie 1990 privind pachetele de servicii pentru călătorii, vacanțe și circuite.

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei nu conține o argumentare suficientă a promovării proiectului. Nota informativă la Legii pentru modificarea și completarea Codului civil al Republicii Moldova nr.1107-XV din 06.06.2002 este elaborată cu respectarea parțială a prevederilor art. 20 din Legea nr. 780 din 27 decembrie 2001 privind actele legislative.

Astfel, în mare parte, conținutul Notei informative include referințe din aproape toate segmentele indicate de art. 20. Cu toate acestea, în urma studierii Notei remarcăm că, aspectele referitoare la principalele prevederi ale proiectului, evidențierea elementelor noi aduse de proiect, precum și efectele (social, economic și de altă natură) ce urmează să le aibă aplicarea noilor reglementări sunt redactate într-o manieră foarte generală.

Suplimentar, menționăm că în Nota informativă nu se regăsește fundamentarea economico-financiară a proiectului. Cu adevărat, sunt relevate, separat, eventualele măsuri instituționale și organizaționale pe care le implică implementarea actului elaborat. Din acele măsuri, ar putea fi intuite unele aspecte financiare pe care le vor impune realizarea măsurilor. Totuși, autorul proiectului nu a indicat expres, dacă vor fi sau nu necesare careva cheltuieli pentru implementarea noilor prevederi, în speță cheltuieli din bugetul de stat, iar dacă vor fi - care vor fi acele cheltuieli sau cel puțin care anume acțiuni de implementare a noilor prevederi vor necesita acoperire financiară.

De asemenea, în nota informativă se face referință la Analiza impactului de reglementare, se menționează că acesta a fost elaborat și examinat. Totuși, conținutul Notei normative nu cuprinde cel puțin niște concluzii din AIR, care să releve care este perspectiva amendamentelor, reieșind din constatările AIR-ului.

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

Drepturi si libertăți social-economice:

Dreptul la mediu înconjurător sănătos (art. 37 din Constituția RM)

Evaluarea de fond a proiectului

6. Respectarea principiului transparenței este asigurată insuficient. În contextul expertizei din perspectiva drepturilor omului, principiul transparenței nu este asigurat suficient în proiectului Legii pentru modificarea și completarea Codului civil al Republicii Moldova nr.1107-XV din 06.06.2002. Această concluzie o deducem din faptul că prevederile proiectului vizat reglementează raporturi juridice între privați, organele publice nefiind subiecți, nici activi, nici pasivi ai raporturilor în cauză.

Totodată, în ce privește examinarea proiectului de act legislativ, supus expertizei, în Parlament, acesta este plasată pe site-ul Parlamentului, fiind înregistrat pe data de 09.10.2015. În contextul în care proiectul de lege, pînă în prezent, nu a fost examinat de Plenul Parlamentului, considerăm că în cadrul Forului Legislativ este respectat principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă, iar cetățenii, organizațiile și alți subiecți interesați au posibilitatea de a-și exprima opiniile asupra conținutului documentului.

7. Respectarea principiului participării nu este aplicabil. Din perspectiva expertizei drepturilor omului, principiul participării nu este aplicabil în cazul proiectului Legii pentru modificarea și completarea Codului civil al Republicii Moldova nr.1107-XV din 06.06.2002, care reglementează raporturile private. Interacțiunea subiecților raporturilor reglementate de proiect cu o eventuală autoritate publică, instituirea unui mecanism de expunere a opiniilor de către privați și luarea în considerare a acestora de către autoritate, precum și instituirea unei structuri semi-permanente de consultare nu reprezintă obiectul de reglementare al proiectului și nu ar sincroniza cu scopul acestuia.

8. Respectarea principiului responsabilizării nu este aplicabil. În contextul obiectului de reglementare al proiectului Legii pentru modificarea și completarea Codului civil al Republicii Moldova nr.1107-XV din 06.06.2002, principiul responsabilizării este inaplicabil. Avînd în vedere că nicio autoritate publică nu este subiect al raporturilor reglementate de normele din proiect, nu se încadrează conceptual statuarea în prevederile proiectului a unui mecanism de monitorizare a autorității, a politicilor elaborate de aceasta, de obligare a vreunei autorități de a asigura publicitatea rezultatelor controalelor efectuate de aceasta.

9. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ normelor constituționale. Proiectul/actul normativ este conform Constituției. În cadrul analizei efectuate a proiectului Legii pentru modificarea și completarea Codului civil al Republicii Moldova nr.1107-XV din 06.06.2002 nu au fost identificate neconcordanțe cu prevederile Constituției Republicii Moldova.

10. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ legislației corelative. Proiectul/actul normativ nu este conform legislației corelative. Proiectul Legii pentru modificarea și completarea Codului civil al Republicii Moldova nr.1107-XV din 06.06.2002, așa cum este remarcat și în Nota informativă la proiect, utilizează o terminologie necunoscută actualmente repertoriului legislativ național în vigoare, terminologie preluată din Directiva Consiliului European 90/314/CEE din 13 iunie 1990 privind pachetele de servicii pentru călătorii, vacanțe și circuite.

Autorul proiectului indică asupra faptului că un proiect de lege pentru statuarea în legislația națională a noțiunilor utilizate de directivă este elaborat, în prezent, de către Agenția Turismului. În acest context, remarcăm că ajustarea trebuie să se facă primordial în Legea nr. 352 din 24.11.2006 cu privire la organizarea și desfășurarea activității turistice în Republica Moldova, ulterior a cadrului normativ secundar.

Pentru a reuși o aplicare adecvată a prevederilor proiectului supus prezentei expertize, este necesar ca promovarea și chiar aprobarea proiectului de ajustare a cadrului național la primul să se facă, pînă la intrarea în vigoare a proiectului de modificare a Codului civil.

Astfel, este principal ca intrarea în vigoare a Legii pentru modificarea și completarea Codului civil al Republicii Moldova nr.1107-XV din 06.06.2002 să aibă loc concomitent cu al doilea proiect de lege, cel care urmează să explicitizeze terminologia corespunzătoare. În caz contrar, aplicabilitatea viitoare Legii pentru modificarea și completarea Codului civil al Republicii Moldova nr.1107-XV din 06.06.2002 va fi una problematică.

11. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ standartelor internaționale. Proiectul/actul normativ este conform standardelor internaționale. Proiectul corespunde standardelor internaționale care reglementează pachetele de servicii pentru călătorii, vacanțe și circuite, în special, proiectul este conform prevederilor Directivei Consiliului Europei 90/314/CEE din 13 iunie 1990 privind pachetele de servicii pentru călătorii.

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 timpul efectuării analizei la prezentul proiectul Legii pentru modificarea și completarea Codului civil al Republicii Moldova nr.1107-XV din 06.06.2002 nu a fost identificată practică a Curții Constituționale în domeniul serviciilor de turism și, în special, în domeniul pachetelor de călătorii, vacanțe și circuite sau alte jurisprudență în divergență cu amendamentele proiectului.

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 cadrul analizei proiectului Legii pentru modificarea și completarea Codului civil al Republicii Moldova nr.1107-XV din 06.06.2002 nu a fost identificată jurisprudență CtEDO în domeniul raporturilor reglementate de proiect.

14. Impactul proiectului/actului normativ prin prisma drepturilor omului. Proiectul/actul normativ respectă drepturile/libertățile. Proiectul Legii pentru modificarea și completarea Codului civil al Republicii Moldova nr.1107-XV din 06.06.2002 nu afectează drepturile omului, mai mult ca atât, acesta vine să consolideze respectarea drepturilor omului prin racordarea reglementărilor naționale la cele internaționale, în partea ce se referă la drepturile și obligațiile părților în raporturile de prestare/oferire a pachetelor turistice (de călătorii, vacanțe și circuite).

15. Impactul gender al proiectului. Proiectul/actul normativ este gender neutru. Proiectul Legii pentru modificarea și completarea Codului civil al Republicii Moldova nr.1107-XV din 06.06.2002 nu influențează diferențierea gender, nu contribuie la inegalitatea gender și generează același impact atât asupra femeilor, cît și bărbaților.

16. Analiza detaliată a textului proiectului.

Nr.	Articol	Text	Obiecții	Factorii de vulnerabilitate
1	Art. II	Art. II. - Prezenta lege intră în vigoare la 6 luni de la data publicării.	Proiectul nu conține prevederi finale necesare pentru asigurarea corelării cadrului normativ corelativ la prevederile acestuia.	<p>Vulnerabilitate Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă</p> <p>Alți factori În condițiile în care aplicarea proiectului se va face de la o dată anterioară ajustării cadrului conex la terminologia utilizată de normele proiectului, există riscul ca implementarea noilor amendamente să se facă într-o manieră deficitară.</p> <p>Completarea art. II cu prevederi care să stabilească că într-o perioadă anumită (în general, anterioară datei intrării în vigoare a proiectului) Guvernul să prezinte Parlamentului proiectele necesare de ajustare a cadrului legislativ conex în vigoare. La stabilirea termenelor de intrare în vigoare, precum și a celor necesare Guvernului pentru elaborarea actului de aducere în concordanță a cadrului legislativ cu prezentul proiect, este necesar să se ia în considerație și termenul în care Legislativul va asigura adoptarea celui de-al doilea proiect.</p>

În cadrul efectuării analizei proiectului, nu au fost identificate elemente de vulnerabilitate ale prevederilor acestuia, mai ales în condițiile în care acestea reprezintă transpuneri directe ale Directivei Consiliului Europei 90/314/CEE din 13 iunie 1990 privind pachetele de servicii pentru călătorii.

Concluzii

Pornind de la cele expuse supra, concluzionăm că proiectul Legii pentru modificarea și completarea Codului civil al Republicii Moldova nr.1107-XV din 06.06.2002 este elaborat în scopul armonizării depline a cadrului legislativ național cu Directiva Consiliului Europei 90/314/CEE din 16 iunie 1990 privind pachetele de servicii pentru călătorii, vacanțe și circuite, urmărind crearea unui repertoriu

legislativ bazat pe concepte juridice clar definite, care reglementează drepturilor consumatorilor privind pachetele de servicii pentru călătorii, vacanțe și circuite.

Proiectul de lege este conform normelor constituționale și standardelor internaționale. Acesta nu contravine jurisprudenței Curții Constituționale și a Curții Europene pentru Drepturile Omului. Totuși, proiectul nu corespunde legislației corelative, în special Legii nr. 352 din 24.11.2006 cu privire la organizarea și desfășurarea activității turistice în Republica Moldova, utilizând o terminologie străină cadrului normativ național în vigoare.

Proiectul este gender neutru și respectă drepturile/libertățile omului.

În concluzie, proiectul, per ansamblu, poate fi promovat în vederea adoptării de către Parlament, ulterior revizuirii dispozițiilor finale (în speță a datei intrării în vigoare și a completării cu prevederi privind ajustarea cadrului conex la proiect).

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției