

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Codul civil – art.2'1, 752'1, 752'2, ș.a.; Legea pentru punerea în aplicare a Codului civil – art.1'1, anexele nr.1-5; ș.a.)

(înregistrat în Parlament cu numărul 196 din 10 Mai 2016)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărîrea 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 unor acte legislative (Codul civil – art.2'1, 752'1, 752'2, ș.a.; Legea pentru punerea în aplicare a Codului civil – art.1'1, anexele nr.1-5; 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.

În conformitate cu prevederile art.35 alin.(3) și art.36 alin.(2) din Legea privind actele legislative nr.780/2001, un act legislativ de modificare sau completare are o forță juridică egală cu cea a actului ale cărui dispoziții le modifică sau le completează. Pornind de la faptul că legile supuse amendării sînt legi organice, pe cale de consecință, și legea de modificare și completare a acesteia, la fel, este lege organică.

3. Scopul actului (potrivit proiectului și/sau notei informative). Potrivit autorului, proiectul de lege este elaborat întru executarea pct.40 din Planul național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană în perioada 2014-2016, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr. 808 din 07.10.2014. Proiectul prevede modificarea și completarea Codului civil în vederea asigurării transpunerii Directivei 2008/122/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 14 ianuarie 2009 privind protecția consumatorilor în ceea ce privește anumite aspecte referitoare la contractele privind dreptul de folosință a bunurilor pe durată limitată, la contractele privind produsele de vacanță cu drept de folosință pe termen lung, precum și la contractele de revînzare și de schimb.

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei conține o argumentare suficientă a promovării proiectului. Autorul, în nota informativă, subliniază finalitățile urmărite la elaborarea proiectului, impactul acestuia, enumeră principalele prevederi ale proiectului și elementele noi.

Autorul menționează, în nota informativă, că proiectul dat de lege a fost consultat cu ministerele și instituțiile interesate, plus a primit aviz pozitiv de la Grupul de lucru pentru reglementarea activității de întreprinzător, însă nu anexează avizele acestora, din care considerente nu cunoaștem dacă a fost sau nu avizat acest proiect de lege.

Plus la aceasta, nu există nici o informație despre faptul supunerii proiectului de lege consultărilor publice

cu societatea civilă și recepționării recomandărilor din partea acestora, așa cum prevede art.21 din Legea privind actele legislative nr.780/2001 și Legea privind transparența în procesul decizional nr.239/2008.

Suplimentar, proiectul urma să fie însoțit de actul de analiză a impactului de reglementare, așa cum stabilește Legea cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr.235/2006 (art.13). Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului.

Subliniem faptul că, în lipsa tuturor actelor necesare pentru înaintarea inițiativei legislative, întreg procesul legislativ este perturbat și, drept consecință, Parlamentul nu dispune de tot setul de documente necesare pentru a-și îndeplini eficient sarcina sa legislativă. Or, Nota informativă și documentele necesare a fi anexate la dosar, sunt tot atât de importante ca și proiectul de lege, pentru ca societatea și deputații să cunoască domeniul propus reglementărilor și să ia o decizie în cunoștință de cauză.

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

Drepturi garanții:

Dreptul cetățenilor Republicii Moldova la protecția din partea statului (art. 18 din Constituția RM)

Evaluarea de fond a proiectului

6. Respectarea principiului transparenței este asigurată suficient. Nu am identificat sinteza recomandărilor din partea societății civile în rezultatul consultărilor publice organizate de autori. Or, potrivit art.12 alin.(6) din Legea nr.239/2008, proiectul de decizie se transmite spre examinare autorității competente împreună cu sinteza recomandărilor.

În ce privește examinarea proiectului de act legislativ, supus expertizei, în Parlament, acesta este plasat pe site-ul Parlamentului, fiind înregistrat pe data de 10.05.2016. 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 este asigurată insuficient. Din lipsa informațiilor și neidentificarea sintezei recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, putem conchide că, societatea civilă, pînă la etapa actuală, nu a participat la elaborarea și examinarea acestuia.

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 face recomandări, totuși, nu regăsim pe pagina web sinteza recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice. În acest sens, notăm că potrivit art.49/1 din Regulamentul Parlamentului, comisia permanentă sesizată în fond asigură consultarea publică a proiectelor de acte legislative și a propunerilor legislative cu părțile interesate prin organizarea de dezbateri și audieri publice, prin intermediul altor proceduri de consultare stabilite de legislația cu privire la transparența în procesul decizional. Totodată, comisia permanentă sesizată în fond dispune plasarea, conform legii, pe web-site-ul Parlamentului a sintezei recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, în scopul asigurării transparenței în procesul decizional.

8. Respectarea principiului responsabilizării este asigurată insuficient. Ca remarcă generală notăm că, proiectul de lege nu conține prevederi exprese ce se referă la posibilitatea persoanelor de a solicita de la autoritățile publice oferirea de argumente și de explicații pentru justificarea deciziilor și acțiunilor, precum și la posibilitatea persoanelor de a aplica o sancțiune autorităților publice pentru performanțe slabe.

Proiectul de lege prevede amendarea normelor din Codul contravențional, prin inserarea unor norme de răspundere contravențională pentru încălcarea cerințelor legislației privind contractele de servicii turistice, contractele privind cazarea periodică, contractele privind produsul de vacanță pe termen lung, contractele de intermediere a produsului de vacanță și contractele de intermediere a participării la un sistem de schimb.

9. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ normelor constituționale. Proiectul/actul normativ este conform Constituției. Prevederile din proiect au tangență cu normele constituționale cuprinse în art.18 alin.(21) din Constituție, care stabilesc că cetățenii Republicii Moldova beneficiază de protecția statului atât în țară, cât și în străinătate.

10. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ legislației corelative. Proiectul/actul normativ este conform parțial legislației corelative. Unele prevederi din proiect sunt expuse într-o formă diferită de cea existentă în alte legi și în legislația Uniunii Europene. Aceste momente vor fi reliefate argumentat în pct.16 din prezentul Raport.

11. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ standartelor internaționale. Proiectul/actul normativ este conform parțial standartelor internaționale. Proiectul are ca obiectiv transpunerea Directivei 2008/122/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 14 ianuarie 2009 privind protecția consumatorilor în ceea ce privește anumite aspecte referitoare la contractele privind dreptul de folosință a bunurilor pe durată limitată, la contractele privind produsele de vacanță cu drept de folosință pe termen lung, precum și la contractele de revînzare și de schimb.

Însă, am identificat unele norme care nu sînt în unison cu prevederile actului european. Mai detaliat ne vom expune opinia în pct.16 al raportului.

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. Jurisprudența Curții Constituționale nu conține hotărîri și decizii prin care Curtea și-a expus opinia asupra domeniilor ce au tangențe cu contractele de servicii turistice, contractele privind cazarea periodică, contractele privind produsul de vacanță pe termen lung, contractele de intermediere a produsului de vacanță și contractele de intermediere a participării la un sistem de schimb.

13. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței CtEDO. Proiectul/actul normativ este conform jurisprudenței CtEDO. Prevederile prezentului proiect de lege nu aduc atingere soluțiilor expuse de CtEDO în interpretarea Convenției europene pentru apărarea drepturilor omului.

14. Impactul proiectului/actului normativ prin prisma drepturilor omului. Proiectul/actul normativ respectă drepturile/libertățile. După cum reiese și din scopul proiectului de lege, realizarea prevederilor cuprinse în acesta vor avea un impact pozitiv asupra populației. Or, realizarea eficientă a măsurilor propuse în proiect va aduce doar beneficii consumatorilor care participă în contractele de servicii turistice, produse de vacanță și intermedierea lor.

15. Impactul gender al proiectului. Proiectul/actul normativ este gender neutru. Proiectul de lege nu reglementează aspectul gender. Nu au fost depistate norme care ar discrimina sau limita drepturile, libertățile și șansele femeilor în raport cu bărbații.

16. Analiza detaliată a textului proiectului.

| Nr. | Articol | Text | Obiecții | | Factorii de vulne | |
|-----|---------|--|---|---|---|--|
| 1 | | <p>art.I pct.1</p> <p>1. Se completează cu art.2/1 cu următorul cuprins:</p> <p>Articolul 2/1. Consumatorul și profesionistul</p> <p>(1) Are calitatea de consumator orice persoană fizică care, în cadrul unui raport juridic civil, acționează predominant în scopuri care se află în afara activității de întreprinzător sau profesionale. Persoana fizică nu are calitatea de consumator dacă cealaltă parte a raportului civil nu are calitatea de profesionist.</p> <p>2) Are calitatea de profesionist orice persoană fizică sau juridică de drept public sau privat, care, în cadrul unui raport juridic civil, acționează în scopuri ce țin de activitatea de întreprinzător sau profesională, chiar dacă persoana nu are scopul de a obține un profit din această activitate.</p> <p>(3) Persoana, care, într-un</p> | <p>Aceste norme denaturează esența noțiunii de consumator, reglementată atât de legislația internă, cât și directivele Uniunii Europene, fiind menționat că acesta poate fi și o persoană care acționează în scopuri care se încadrează în activitatea de întreprinzător.</p> <p>Or, potrivit art.1 din Legea nr.105/2003 privind protecția consumatorilor, prin consumator se înțelege orice persoană fizică ce intenționează să comande sau să procure ori care comandă, procură sau folosește produse, servicii pentru necesități nelegate de activitatea de întreprinzător sau profesională.</p> <p>Noțiuni similare le regăsim în Directiva Consiliului din 13 iunie 1990 (90/314/CEE) privind pachetele de servicii pentru călătorii, vacanțe și circuite; Directiva 2005/29/CE a Parlamentului</p> | <p>Vulnerabilitate</p> <p>Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă; Prevederi necorespunzătoare standardelor internaționale;</p> | <p>Considerăm necesar de a revizui întreg art.2/1 pentru a fi în concordanță cu reglementările existente în legislația națională și europeană privind consumatorii.</p> | |

| | | | | | |
|--|--|--|---|--|--|
| | | <p>raport juridic civil, corespunde atît dispozițiilor alin.(1), cît și dispozițiilor alin.(2), se consideră consumator dacă recunoașterea acestei calități îi oferă o anumită protecție juridică, iar în celelalte cazuri persoana se consideră profesionist.</p> | <p>European și a Consiliului din 11 mai 2005 privind practicile comerciale neloiale ale întreprinderilor de pe piața internă față de consumatori și de modificare a Directivei 84/450/CEE a Consiliului, a Directivelor 97/7/CE, 98/27/CE și 2002/65/CE ale Parlamentului European și ale Consiliului și a Regulamentului (CE) nr. 2006/2004 al Parlamentului European și al Consiliului (Directivă transpusă prin legea nr.105/2003), precum și-n Directiva 2008/122/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 14 ianuarie 2009 privind protecția consumatorilor în ceea ce privește anumite aspecte referitoare la contractele privind dreptul de folosință a bunurilor pe durată limitată, la contractele privind produsele de vacanță cu drept de folosință pe termen lung, precum și la contractele de revânzare și de schimb</p> | | |
|--|--|--|---|--|--|

| | | | | | |
|---|-------------|--|--|---|--|
| | | | (Directiva ce stă la baza elaborării prezentului proiect de lege). | | |
| 2 | art.I pct.2 | <p>Articolul 752/1. Dreptul de revocare a contractelor privind unele produse de vacanță și de intermediere a lor.</p> <p>(1) În condițiile prezentului cod sau unei alte legi, consumatorul are dreptul de a revoca:</p> <p>a) contractul privind cazarea periodică;</p> <p>b) contractul privind produsul de vacanță pe termen lung, contractul de intermediere a produsului de vacanță și contractul de intermediere a participării la un sistem de schimb.</p> <p>...</p> | <p>Sintagma „sau unei alte legi” este una confuză și neavenită în contextul în care contractele enumerate la lit.a) și b) al acestui alineat sînt reglementate doar în secțiunea dată din Codul civil. Nu cunoaștem care alte legi mai reglementează aceste aspecte.</p> | Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă; | Recomandăm omiterea din textul normei a normei de trimitere „sau unei alte legi”. |
| 3 | art.I pct.2 | <p>Articolul 752/4. Efectele revocării</p> <p>...</p> <p>(2) Revocarea nu generează nici un cost și nici o</p> | <p>Sintagma „cu excepțiile expres prevăzute de lege” este o normă de trimitere neclară. Din esența proiectului de</p> | Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă; | Sugerăm autorului revizuirea textului normei, fie completarea acesteia pentru a nu duce la interpretări și confuzii în aplicarea normei în practică. |

| | | | | | |
|---|-------------|---|--|---|--|
| | | <p>răspundere pentru consumator cu excepțiile expres prevăzute de lege.</p> | <p>lege și intenția autorului, reiese că materia contractelor privind unele produse de vacanță și de intermediere a lor va fi reglementată doar de către Codul civil. În cazul dat, autorul trebuia să indice expres în proiect aceste excepții, care ar duce la generarea costurilor pentru consumatori în cazul revocării contractelor, or, alte legi care să reglementeze aceste aspecte nu sînt.</p> | | |
| 4 | art.I pct.2 | <p>Articolul 1145/2. Alte contracte aferente produselor de vacanță și domeniul de aplicare</p> <p>...</p> <p>(6) Prezenta secțiune nu aduce atingere cadrului legal referitor la:</p> <p>...</p> <p>b) înregistrarea bunurilor imobile sau mobile și transferul bunurilor imobile;</p> <p>...</p> | <p>În legislație, referitor la înregistrarea și administrarea bunurilor imobile nu este utilizată sintagma „transferul”, dar „înstrăinarea”.</p> | <p>Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă;</p> | <p>Recomandăm înlocuirea în textul normei a cuvîntului „transferul” cu „înstrăinarea”.</p> |

| | | | | | |
|---|--------------|---|--|--|---|
| 5 | art.I, pct.2 | <p>Articolul 1145/10. Contractele legate</p> | <p>Expresia „<i>contractele legate</i>”, utilizată de autor, diferă de cea utilizată în art.2 alin.(1) lit.g) din Directiva 2008/122/CE, care utilizează expresia „contract accesoriu” - ce înseamnă un contract în temeiul căruia consumatorul dobândește servicii legate de un contract privind dreptul de folosință a bunurilor pe durată limitată sau produsele de vacanță cu drept de folosință pe termen lung, aceste servicii fiind furnizate de un comerciant sau de un terț, pe baza unei înțelegeri între acel terț și comerciant.</p> | <p>Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare standardelor internaționale;</p> | <p>Recomandăm înlocuirea sintagmei "contracte legate" cu „contracte accesorii”.</p> |
| 6 | art.I, pct.2 | <p>Articolul 1145/7. Forma și clauzele contractului</p> <p>...</p> <p>(4) Informațiile cuprinse în formularul standard prevăzut la art.1145/4 nu pot fi modificate decât cu acordul expres al</p> | <p>Expresia "<i>anumite circumstanțe neobișnuite și neprevăzute</i>" este neclară și nu specifică care sînt aceste circumstanțe care ar putea duce în final la modificarea informațiilor cuprinse în formularul standard</p> | <p>Vulnerabilitate Prevederi care încalcă drepturile/libertățile;</p> | <p>Recomandăm revizuirea textului normei pentru a-i reda claritate și a exclude aplicarea abuzivă a acesteia în practică.</p> |

| | | | | | |
|---|---------------|--|--|---|---|
| | | <p>părților sau în cazul în care modificările decurg din anumite circumstanțe neobișnuite și neprevăzute, independente de voința profesionistului, și ale căror consecințe nu ar fi putut fi evitate, chiar dacă s-ar fi luat oate măsurile necesare.</p> <p>...</p> | <p>prevăzut la art.1145/4.</p> <p>Subliniem că, norma juridică trebuie să fie clară și să reglementeze toate situațiile ce pot fi guvernate de această normă. În caz contrar, prin utilizarea unor astfel de expresii vagi și generale, cel care va aplica norma va avea posibilitatea să încadreze orice situație sub expresia "anumite circumstanțe neobișnuite și neprevăzute".</p> | | |
| 7 | art.II | <p>Anexa 1</p> <p>Formular standard de informații pentru contractele privind cazarea periodică</p> <p>Partea 3 2. Informații cu privire la bunuri</p> <p>...</p> <p>„vilegiatură”</p> <p>...</p> | <p>Este un termen necunoscut și neutilizabil, fapt ce contravine cerințelor art.19 lit.g) din Legea privind actele legislative nr.780/2001, potrivit căruia se evită folosirea regionalismelor, a cuvintelor și expresiilor nefuncționale, idiomatice, neutilizabile și/sau cu sens ambiguu.</p> | Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă; | Recomandăm explicarea sau înlocuirea cuvântului „vilegiatură” cu unul utilizabil și funcțional. |
| 8 | art.I, art.II | Anexele nr. 1-5 | Potrivit art.31 alin.(2) din Legea privind actele legislative, anexa este parte integrantă a actului legislativ, are | Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă; | Recomandăm ca anexele nr.1-5 din proiect să fie înserate în conținutul Codului civil. |

| | | | | | |
|--|--|--|--|--|--|
| | | | natura și forța lui juridică. În cazul dat, considerăm oportun ca anexele nr.1-5 propușe pentru completarea Legii nr. 1125/2002 să fie înserate în conținutul Codului civil. | | |
|--|--|--|--|--|--|

Concluzii

Proiectul de lege este elaborat în vederea asigurării transpunerii Directivei 2008/122/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 14 ianuarie 2009 privind protecția consumatorilor în ceea ce privește anumite aspecte referitoare la contractele privind dreptul de folosință a bunurilor pe durată limitată, la contractele privind produsele de vacanță cu drept de folosință pe termen lung, precum și la contractele de revânzare și de schimb. Necesitatea elaborării prezentului proiect rezultă din Planul național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană în perioada 2014-2016, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 808 din 07.10.2014.

Proiectul de lege nu este însoțit de avizele ministerelor, instituțiilor interesate și Grupului de lucru pentru reglementarea activității de întreprinzător, deși autorul menționează în nota informativă despre existența acestora.

La fel, nu există nici o informație despre faptul supunerii proiectului de lege consultărilor publice cu societatea civilă și recepționării recomandărilor din partea acestora, așa cum prevede Legea privind actele legislative și Legea privind transparența în procesul decizional.

Suplimentar, proiectul urma să fie însoțit de Actul de analiză a impactului de reglementare, așa cum stabilește Legea cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, or prevederile acestui proiect se referă și la activitatea de întreprinzător.

Prevederile din proiect au tangență cu normele constituționale, care stabilesc că cetățenii Republicii Moldova beneficiază de protecția statului atât în țară, cât și în străinătate.

Referitor la impactul acestui proiect, după cum reiese și din scopul lui, realizarea prevederilor cuprinse în acesta vor avea efecte pozitive asupra populației. Or, realizarea eficientă a măsurilor propuse în proiect va aduce doar beneficii consumatorilor care participă în contractele de servicii turistice, produse de vacanță și intermedierea lor.

Jurisprudența Curții Constituționale nu conține hotărâri și decizii prin care Curtea și-a expus opinia asupra domeniilor ce au tangență cu contractele de servicii turistice, contractele privind cazarea periodică, contractele privind produsul de vacanță pe termen lung, contractele de intermediere a produsului de vacanță și contractele de intermediere a participării la un sistem de schimb.

Prevederile prezentului proiect de lege nu aduc atingere soluțiilor expuse de CtEDO în interpretarea Convenției pentru apărarea drepturilor omului.

Nu au fost depistate norme care ar discrimina sau limita drepturile, libertățile și șansele femeilor în raport cu bărbații.

Unele prevederi din proiect sunt expuse deficitar, ceea ce va crea confuzii la aplicarea lor în practică. Este vorba despre:

a) normele de trimitere „sau unei alte legi”, „cu excepțiile expres prevăzute de lege”, în contextul în care

materia contractelor privind unele produse de vacanță și de intermediere a lor va fi reglementată doar de către Codul civil;

b) norme ce denaturează esența noțiunii de consumator, fiind menționat că consumatorul poate fi și o persoană care acționează în scopuri care se încadrează în activitatea de întreprinzător (diferă de noțiunea redată în legislația internă, cât și directivele Uniunii Europene);

c) expresii vagi și generale ("anumite circumstanțe neobișnuite și neprevăzute"), care oferă posibilitatea celui care aplică norma să încadreze orice situație sub aceste „circumstanțe”;

d) cuvinte și expresii nefuncționale, neutilizabile, ce necesită a fi înlocuite cu cele de largă folosință;

În contextul celor enunțate, în scopul producerii impactului scontat, reiterăm necesitatea de îmbunătățire a prevederilor din proiect pentru a elimina orice factor de vulnerabilitate ce-l afectează, ținând cont de obiecțiile și recomandările formulate în prezentul raport de expertiză.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției