

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectului Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.105-XV din 13.03.2003 privind protecția consumatorilor (art.1, 2, 7, ș.a.)

(înregistrat în Parlament cu numărul 253 din 06 Iunie 2016)

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 Legii nr.105-XV din 13.03.2003 privind protecția consumatorilor (art.1, 2, 7, 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 legea supusă amendării este lege organică, 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). Proiectul de lege are ca scop amendarea Legii privind protecția consumatorilor nr.105/2003 în vederea transunerii Directivei 1999/44/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 mai 1999 privind anumite aspecte ale vânzării de bunuri de consum și garanțiile conexe. Acest fapt corespunde prevederilor pct. 40 din Titlul IV, Cap. 5 „Protecția consumatorilor” din Planul național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană pentru anii 2014-2016, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.808/2014.

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei nu conține nici o argumentare pentru promovarea proiectului. Nota informativă a proiectului de act normativ supus expertizei nu este plasată pe pagina web a Parlamentului, fapt ce limitează accesul la cunoașterea argumentelor autorului pentru promovarea proiectului de lege. Acest fapt contravine cerințelor cuprinse în art.20 al Legii privind actele legislative nr.780/2001, precum și cerințelor din art.47 alin.(6) al Regulamentului Parlamentului nr.797/2007, în conformitate cu care se impune întocmirea unei note informative concomitent cu elaborarea proiectului de act legislativ, cu expunerea obiectivului, scopului, concepției viitorului act, a locului acestuia în legislația în vigoare, precum și a efectelor sale social-economice, de altă natură și alte elemente obligatorii unei note informative.

Reieșind din prevederile art.21 din Legea privind actele legislative, proiectul de lege urma să fie transmis spre avizare tuturor instituțiilor publice interesate, să fie supus consultărilor publice cu societatea civilă, pentru formularea recomandărilor, iar, în final, avizele, sinteza recomandărilor recepționate urmau să fie

anexate la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ. Din lipsa informațiilor, nu cunoaștem dacă autorul a realizat sau nu aceste cerințele legale. Pe pagina web a Parlamentului sînt plasate doar avizul Ministerului Justiției și Raportul de expertiză al Centrului Național Anticorupție. 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.

La fel, contrar cerințelor art.13 din Legea nr.235/2006 și art.20 din Legea nr.780/2001, lipsește actul de analiză a impactului de reglementare, care urma să argumenteze, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, necesitatea 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 atît 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 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 suficient. În ce privește examinarea proiectului de act legislativ, supus expertizei, în Parlament, notăm că acesta este plasat pe site-ul Parlamentului, iar cetățenii, organizațiile și alți subiecți interesați au dispus de posibilitatea de a-și exprima opiniile asupra conținutului documentului. Astfel, considerăm că în cadrul Forului Legislativ este respectat principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

Referitor la respectarea transparenței la etapa elaborării proiectului de lege și examinării de Guvern, ca remarcă, notăm că nu am identificat sinteza recomandărilor din partea societății civile în rezultatul consultărilor publice organizate de autor. Or, potrivit art.12 alin.(6) din Legea nr.239/2008, proiectul de decizie se transmite spre examinare autorității competente împreună cu sinteza recomandărilor.

7. Respectarea principiului participării este asigurată insuficient. 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.

În acest sens, notăm că nu am regăsit pe pagina web sinteza recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice și nu cunoaștem dacă Comisia de profil a organizat sau nu astfel de consultări.

Ca remarcă, notăm că la etapa elaborării proiectului de lege și examinării de Guvern, din lipsa informațiilor și neidentificarea sintezei recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, putem conchide că, societatea civilă, la etapele respective, nu a participat la elaborarea și examinarea acestuia.

8. Respectarea principiului responsabilizării este asigurată insuficient. 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. Totodată, notăm că prezentul proiect de lege, nu conține nici o normă care ar stabili o formă de răspundere (civilă, administrativă, penală) pentru neexecutarea sau încălcarea prevederilor viitoarei legi.

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.37 din Constituție, ce garantează dreptul la un mediu înconjurător sănătos. Potrivit normei date, (alin.(1) al art.37), fiecare om are dreptul la un mediu înconjurător neprimejdios din punct de vedere ecologic pentru viață și sănătate, precum și la produse alimentare și obiecte de uz casnic inofensive. Or, reieșind din esența proiectului de lege, se dorește asigurarea unei protecții sporite a drepturilor consumatorilor în achiziționarea produselor inofensive și conforme cerințelor prescrise sau declarate.

10. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ legislației corelative. Proiectul/actul normativ este conform legislației corelative. Proiectul de lege se încadrează organic în cadrul juridic existent ce se referă la protecția consumatorilor.

11. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ standartelor internaționale. Proiectul/actul normativ este conform standardelor internaționale. Motivul principal care a dus la elaborarea acestui proiect de lege este ralierea cadrului legal național la standardele Uniunii Europene. În acest sens, proiectul are ca obiectiv transpunerea Directivei 1999/44/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 mai 1999 privind anumite aspecte ale vânzării de bunuri de consum și garanțiile conexe.

12. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței Curții Constituționale. Proiectul/actul normativ este conform jurisprudenței Curții Constituționale. Domeniul de referință al proiectului dat de lege nu contravine jurisprudenței bogate a Curții Constituționale.

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 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 societății în general și persoanelor, în calitate de consumatori, fiind asigurat un mediu înconjurător sănătos și produse conforme cerințelor prescrise sau declarate. Totodată, proiectul instituie mecanisme și instrumente legale prin care consumatorii își pot apăra drepturile sale lezate în rezultatul procurării unui produs neconform.

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 vulnerabilitate
1		art.I, pct.3	3. Articolul 1: noțiunea „declarație de	Cuvîntul " asigurare " nu este potrivit și poate duce în	Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă; Sugerăm înlocuirea cuvîntului "asigurare" cu cuvîntul "declarație", fie

		conformitate” va avea următorul cuprins: „declarație de conformitate – asigurare scrisă, bazată pe o decizie luată în urma unei evaluări, prin care producătorul sau reprezentantul său autorizat confirmă cu certitudine că produsul este conform cerințelor specificate;”;	eroare. Potrivit cerințelor de tehnică legislativă, textul legii trebuie să exprime corect, concis și fără echivoc ideea, să fie înțeles ușor de orice subiecținteresat (art.19 din Legea nr.780/2001).		alt cuvînt pentru a exclude orice interpretare sau confuzie.
2	art.I, pct.3	3. Articolul 1: la noțiunea „viciu ascuns”, cuvîntul „control” se substituie cu cuvîntul „verificare”;	Deși din text reiese că autorul efectuează o singură modificare (cuvîntul „control” se substituie cu cuvîntul „verificare”), observăm că noțiunea devine „viciu ascuns”, pe cînd în Legea nr.105/2003 aceasta este "viciu (deficiență) ascuns". Ar putea fi o eroare, în caz contrar nu înțelegem și nu poate fi acceptată această noțiune. Or, potrivit art.19 lit.d din Legea nr.780/2001, noțiunea nu se redă prin definiția ei sau printr-o frazeologie, ci	Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă;	Considerăm necesar de a se utiliza noțiunea expusă actualmente în redacția art.1 din Legea nr.105/2003 - „viciu (deficiență) ascuns”.

			prin termenul respectiv.		
3	art.I, pct.3	<p>3. Articolul 1:</p> <p>reparație – în caz de deficiență, aducerea unui produs în conformitate cu cerințele prescrise sau declarate;”</p>	<p>În Directiva 1999/44/CE această definiție este redată diferit și anume: reparație - reprezintă, în caz de neconformitate, aducerea bunurilor de consum la conformitate cu contractul de vânzare (art.1 alin.(2) lit.f)).</p> <p>Mai mult ca atât, potrivit art.2 alin.(1), vânzătorul trebuie să livreze consumatorului bunuri conforme cu contractul de vânzare.</p>	Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare standardelor internaționale;	Deși varianta autorului este corectă și acordă o protecție suplimentară consumatorului, totuși, în contextul în care scopul proiectului este a transpune prevederile Directivei 1999/44/CE, autorul trebuie să preia normele directivei așa cum sînt expuse ele, în speță este vorba despre noțiunea "reparație".
4	art.I, pct.9	<p>9. Se completează cu articolul 161 cu următorul cuprins:</p> <p>„Articolul 161. Conformitatea produselor cu specificațiile cuprinse în contractul de vânzare-cumpărare</p> <p>(2) Se consideră că produsele sînt în conformitate cu contractul de vânzare-cumpărare în cazul în care:</p> <p>d) fiind de</p>	<p>Expresia " caracteristicile concrete" este una neclară și confuză. Ce se subînțelege prin "concrete"?</p> <p>Considerăm că autorul trebuia să indice textul respectiv din Directiva 1999/44/CE, care în art.2 lit.d) utilizează expresia "caracteristicile specifice". Tot aici, trebuie să remarcăm că autorul utilizează în acest proiect (pct.3) în noțiunea de "</p>	Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare standardelor internaționale;	Recomandăm revizuirea textului normei pentru ai reda claritate și a corespunde normelor cuprinse în Directiva 1999/44/CE.

		<p>aceiași tip, prezintă caracteristici de calitate și performanțe normale, la care consumatorul se poate aștepta în mod rezonabil, dată fiind natura produsului și declarațiile publice privind caracteristicile concrete ale acestuia, făcute de vânzător, de producător sau de reprezentantul acestuia, în special prin publicitate sau prin înscriere pe eticheta produsului.</p>	<p>cerințe declarate - expresia "caracteristicile principale".</p>		
5	art.I, pct.18	<p>18. Se completează cu o anexă cu următorul cuprins:</p> <p>„Anexă LISTA produselor nealimentare de calitate corespunzătoare ce nu pot fi înlocuite cu un produs similar</p>	<p>Această listă este prevăzută în Anexa nr.3 la Hotărîrea Guvernului nr.1465 din 8 decembrie 2003 cu privire la aprobarea Regulilor de înlocuire a produselor nealimentare și a termenelor de garanție. Autorul trebuia să clarifice aceste aspecte în proiectul de lege, eventual să indice că această anexă din Hotărîrea Guvernului se abrogă.</p>	<p>Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă;</p>	<p>Este necesar de a clarifica în proiect aceste momente pentru a nu admite dublarea normelor în cadrul normativ al Republicii Moldova.</p>

Concluzii

Proiectul de lege are ca scop amendarea legii privind protecția consumatorilor în vederea transpunerii

Directivei 1999/44/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 mai 1999 privind anumite aspecte ale vânzării de bunuri de consum și garanțiile conexe. Acest fapt corespunde prevederilor din Planul național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană pentru anii 2014-2016.

Ca remarcă generală, notăm absența pe pagina web a Parlamentului a notei informative a proiectului de act normativ supus expertizei. Acest fapt limitează accesul la cunoașterea argumentelor autorului pentru promovarea proiectului de lege. Totodată, contravine cerințelor Legii privind actele legislative și Regulamentului Parlamentului, în conformitate cu care se impune întocmirea unei note informative concomitent cu elaborarea proiectului de act legislativ, cu expunerea obiectivului, scopului, concepției viitorului act, a locului acestuia în legislația în vigoare, precum și a efectelor sale social-economice, de altă natură și alte elemente obligatorii unei note informative.

Reieșind din cerințele Legii privind actele legislative, proiectul de lege urma să fie transmis spre avizare tuturor instituțiilor publice interesate, să fie supus consultărilor publice cu societatea civilă, pentru formularea recomandărilor, iar, în final, avizele, sinteza recomandărilor recepționate urmau să fie anexate la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ. Din lipsa informațiilor, nu cunoaștem dacă autorul a realizat sau nu aceste cerințele legale. Pe pagina web a Parlamentului sînt plasate doar avizul Ministerului Justiției și Raportul de expertiză al Centrului Național Anticorupție. 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 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 cuprinse în art.37 din Constituție, ce garantează dreptul la un mediu înconjurător sănătos. Potrivit normei date, fiecare om are dreptul la un mediu înconjurător neprimejdios din punct de vedere ecologic pentru viață și sănătate, precum și la produse alimentare și obiecte de uz casnic inofensive.

În acest sens, proiectul are un impact pozitiv asupra drepturilor omului. Or, realizarea prevederilor cuprinse în acesta vor asigura o protecție sporită a drepturilor consumatorilor în achiziționarea produselor inofensive și conforme cerințelor prescrise sau declarate. Totodată, proiectul instituie mecanisme și instrumente legale prin care consumatorii își pot apăra drepturile lezate în rezultatul procurării unui produs neconform.

Proiectul este conform legislației corelative și se încadrează organic în cadrul juridic existent ce se referă la protecția consumatorilor.

Proiectul este conform standardelor internaționale. Motivul principal care a dus la elaborarea acestui proiect de lege este ralierea cadrului legal național la standardele Uniunii Europene (Directiva 1999/44/CE).

Domeniul de referință al proiectului dat de lege nu contravine jurisprudenței bogate a Curții Constituționale.

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

Proiectul de lege nu reglementează aspectul gender, nefiind depistate norme care ar discrimina sau limita drepturile, libertățile și șansele femeilor în raport cu bărbații.

În raport am notat că unele prevederi din proiect sunt expuse deficitar, cu lacune și erori, însă acestea pot fi excluse din conținutul textului.

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, ținînd cont de obiecțiile și recomandările formulate în prezentul raport de expertiză.

