

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectului Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.284-XV din 22.07.2004 privind comerțul electronic (art.1, 2, 3, ș.a.)

(Înregistrat în Parlament cu numărul 450 din 01 Decembrie 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.284-XV din 22.07.2004 privind comerțul electronic (art.1, 2, 3, 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 prin care s-a ales să fie promovate amendamentele din proiect respectă prevederile art. 9 alin. (5) din Legea nr. 780 din 27 decembrie 2001 privind actele legislative (în continuare - Legea nr. 780 din 27 decembrie 2001), conform cărora 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, legea propusă pentru modificare prin prezentul proiect de lege - Legea nr.284-XV din 22 iulie 2004 privind comerțul electronic (în continuare - Legea nr. 284 din 22 iulie 2004) - este o lege organică. Astfel, modificarea legii indicate se poate realiza doar prin intermediul unei legi organice.

3. Scopul actului (potrivit proiectului și/sau notei informative). Conform Notei informative la proiect, scopul elaborării și promovării acestuia constă în completarea cu noi reglementări a cadrului normativ național, racordate la prevederile prescripțiilor normative europene (în speță - Directiva privind comerțul electronic 2000/31/CE), care ar asigura libera circulație a produselor și serviciilor, și ar permite dezvoltarea comerțului on-line în Republica Moldova.

Sporirea premizelor de dezvoltare a comerțului electronic în cadrul societății informaționale va oferi posibilități importante de încadrare în Comunitatea UE, în special pentru întreprinderile mici și mijlocii. Astfel, proiectul Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.284-XV din 22.07.2004 privind comerțul electronic urmărește stimularea creșterii economice a întreprinderilor, sporirea investițiilor în inovații, care se cunosc și se dezvoltă datorită sistemelor electronice (în primul rând accesului la Internet), toate acestea contribuind la consolidarea competitivității întreprinderilor.

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei nu conține o argumentare suficientă a promovării proiectului. Argumentarea reflectată în Nota informativă la proiectul legii, supus prezentei expertize a vulnerabilității, în mare parte justifică necesitatea promovării proiectului. Totuși, nota informativă nu conține toate elementele specifice unui astfel de act, conform art. 20 din Legea nr. 780 din 27 decembrie 2001.

În nota informativă sunt expuse: condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, scopul și obiectivele urmărite prin implementarea noilor reglementări; principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, au fost evidențiate elementele noi.

În partea ce se referă la prevederile proiectului, trebuie să remarcă, însă, că acestea nu au fost expuse într-un mod analizat, argumentat, care să explice de aunece această soluție legislativă propusă este optimă, în raport cu altele eventual posibile.

Totuși, în nota informativă nu există referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare, precum nici nu este expus impactul economic, social sau de altă natură a amendamentelor propuse. În Nota informativă autorul nu a inclus nici o referință de ordin economico-financiar privind implementarea proiectului - nici că ar fi necesare cheltuieli suplimentare de la bugetul de stat, nici că nu ar fi necesare asemenea cheltuieli.

Lipsa elementelor enumerate și deficiențele enumerate, fac ca argumentarea prezentată întru justificarea necesității promovării proiectului o fac să fie insuficientă.

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

Drepturi si libertăți individuale:

Dreptul la viața intimă familială și privată (art.28 din Constituția RM)
Secretul corespondenței (art.30 din Constituția RM)

Drepturi si libertăți social-economice:

Dreptul la muncă și la protecția muncii (art. 43 din Constituția RM)

Drepturi si libertăți social-politice:

Dreptul la informație (art. 34 din Constituția RM)

Evaluarea de fond a proiectului

6. Respectarea principiului transparenței nu este aplicabil. În contextul amendamentelor propuse prin proiectul Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.284-XV din 22.07.2004 privind comerțul electronic, principiul transparenței, așa cum este el înțeles la efectuarea expertizei vulnerabilității, este inaplicabil.

7. Respectarea principiului participării nu este aplicabil. În contextul amendamentelor propuse prin proiectul Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.284-XV din 22.07.2004 privind comerțul electronic, principiul participării, așa cum este el înțeles la efectuarea expertizei vulnerabilității, este inaplicabil.

8. Respectarea principiului responsabilizării nu este aplicabil. În contextul amendamentelor propuse prin proiectul Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.284-XV din 22.07.2004 privind comerțul electronic, principiul responsabilizării, așa cum este el înțeles la efectuarea expertizei vulnerabilității, este inaplicabil.

9. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ normelor constituționale. Proiectul/actul normativ este conform Constituției. În cadrul analizei proiectului Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.284-XV din 22.07.2004 privind comerțul electronic nu au fost identificate neconcordanțe cu prevederile Constituției Republicii Moldova.

10. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ legislației corelative. Proiectul/actul normativ este conform legislației corelative. În cadrul analizei efectuate asupra proiectului Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.284-XV din 22.07.2004 privind comerțul electronic nu au fost identificate neconcordanțe cu prevederile legislației corelative.

11. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ standartelor internaționale. Proiectul/actul normativ este conform standardelor internaționale. În cadrul analizei proiectului Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.284-XV din 22.07.2004 privind comerțul electronic, am constatat că prevederile acestuia corespund prescripțiilor comunitare în domeniu, în speță Directivei UE 2000/31/CE privind comerțul electronic.

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 cadrul analizei proiectului Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.284-XV din 22.07.2004 privind comerțul electronic nu a fost identificată jurisprudență a Curții Constituționale în domeniul raporturilor din domeniul comerțului electronic.

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 Legii nr.284-XV din 22.07.2004 privind comerțul electronic nu a fost identificată jurisprudență CtEDO privind raporturile reglementate de amendamentele propuse.

14. Impactul proiectului/actului normativ prin prisma drepturilor omului. Proiectul/actul normativ respectă drepturile/libertățile. Proiectul Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.284-XV din 22.07.2004 privind comerțul electronic nu conține prevederi care încalcă drepturile și libertățile omului. Trebuie, însă să se ia în considerație, că imperfecțiunile prevederilor legale ar lăsa loc de eventuale încălcări și abuzuri ale acestor drepturi. Comentarii detaliate urmează a fi relevate la pct. 16 din prezentul Raport de expertiză a vulnerabilității.

15. Impactul gender al proiectului. Proiectul/actul normativ este gender neutru. Proiectul Legii cu privire la statistica oficială nu influențează diferențierea gender, nu contribuie la inegalitatea gender și generează același impact atât asupra femeilor, cât și bărbaților.

16. Analiza detaliată a textului proiectului.

Nr.	Articol	Text	Obiecții		Factorii de vulnerabilitate	
1		art. 23 alin. (2) și (3)	(2) Furnizorii de servicii sunt obligați să comunice operativ autorităților publiceabilitate, la cererea acestora, informații care să permită identificarea destinatarilor	1. Norma de la alin. (2) este una foarte vagă, care, aplicată fără bună-credință, riscă să admită grave încălcări ale drepturilor omului. Trebuie să se reglementeze	Vulnerabilitate Normă coruptibilă	Se recomandă revizuirea redacției normelor de la alin. (2) și (3) în vedere indicării exacte că informațiile vizate urmează să se comunice doar în cazul în care sunt solicitate în cadrul unui proces penal

	<p>serviciilor, cu care acești furnizori au încheiat contracte privind stocarea permanentă a informației. Informațiile pot fi solicitate de către autoritățile publice abilitate, conform competențelor, numai dacă dețin probe care conduc la concluzia că serviciile prestate de furnizor sunt utilizate de către destinatari pentru desfășurarea unor activități ilicite, inclusiv furnizarea informației ilicite.</p> <p>(3) Autoritatea abilitată, care ia furnizorii de servicii sunt obligați să îi comunice informațiile prevăzute la alin. (1) din prezentul articol, este Ministerul Afacerilor Interne, iar autoritățile abilitate, cărora furnizorii de servicii sunt obligați să le comunice informațiile prevăzute la alin. (2) din prezentul articol, sunt Ministerul Afacerilor Interne, Serviciul de Informații și</p>	<p>clar, dacă "activități ilicite" înseamnă activitate infracțională sau nu, sau activitate contravențională. Accesul la informații în procesul penal și cel contravențional este reglementat de Codul de procedură penală al Republicii Moldova și de Codul contravențional al Republicii Moldova. Astfel, organele de drept au accesul la informațiile indicate la alin. (2), fără a încălca dreptul la viață privată doar în condițiile unei proceduri penale sau contravenționale, respectiv, doar conform procedurilor impuse de codurile indicate.</p> <p>Termenul "comunicare operativă", ne duce cu gândul la "activitate operativă", care, conform legislației în vigoare, se numește, de fapt, activitate specială de investigații și care, de asemenea, se desfășoară în cadrul procesului penal.</p>			<p>sau, respectiv, contravențional și doar cu respectarea procedurilor prevăzute de codurile respective.</p> <p>Totodată, se recomandă substituirea denumirilor exacte de instituții de la alin. (3) prin denumirea generică - organului de urmărire penală sau organului de constatare, în limita competențelor ce le au.</p>
--	---	--	--	--	--

Securitate
Procuratura
Generală.

și

Respectiv, pentru a nu admite intruziunea organelor de drept în activitatea furnizorilor de servicii informaționale, cât și în viața privată a persoanei, este necesară revizuirea redacției alin. (2), astfel, încât să fie clar că accesul la informațiile de la alin. (2) se oferă doar în cadrul unor procese judiciare (penal sau contravențional), cu respectarea procedurilor prevăzute de legile care reglementează aceste procese.

2. Având în vedere că informațiile de la alin. (1) și (2) se referă la fapte infracționale sau, eventual contravenționale, este rezonabil ca, comunicarea informațiilor indicate să se facă nu doar Ministerului Afacerilor Interne (și nu tuturor din cadrul ministerului, dar organului de urmărire penală sau de constatare a faptelor), Serviciului de Informații și Securitate și Procuraturii

			<p>Generale, dar tuturor organelor de urmărire penală sau organelor de constatare a faptelor respective. Or, conform legii procesual-penale, organe de constatare, ca de altfel, și organe de urmărire penală sunt mai multe decât cele indicate la alin. (3)</p>		
2	art. 24 alin. (1) și (4)	<p>Articolul 24. Autorități competente</p> <p>(1) Agenția pentru Protecția Consumatorilor supraveghează respectarea normelor privind protecția consumatorilor în procesele de comercializarea bunurilor și serviciilor prin intermediul mijloacelor electronice.</p> <p>(4) Agenda pentru Protecția Consumatorilor cooperează cu autoritățile competente din alte state în vederea exercitării eficiente a supravegherii și controlului asupra activității furnizorilor de servicii.</p>	<p>Prin Legea nr. 230 din 23.09.2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative a fost modificat sistemul instituțional privind controlul de stat al activității de întreprinzător. Astfel, atribuțiile Agenției pentru Protecția Consumatorilor au fost preluate de către Agenția pentru Supravegherea Pieței și Produselor Nealimentare. Respectiv, la alin. (1) și (4) este necesar de substituit denumirea instituției competente.</p>	Vulnerabilitate Neconcordanțe între prevederile proiectului cu cele ale legislației în vigoare.	Se recomandă ajustarea prevederilor indicate la noile prevederi ale Legii nr. 131/2012, în partea ce se referă la organul competent cu controlul serviciilor de comerț.

Concluzii

Proiectul Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.284-XV din 22.07.2004 privind comerțul electronic este elaborat și promovat ca inițiativă legislativă a Guvernului.

Elaborarea proiectului a fost condiționată de necesitatea implementării prevederilor Acordului de Asociere dintre Republica Moldova - Uniunea Europeană (Capitolul "Libera circulație a produselor și serviciilor") și de executarea, în acest context, a măsurilor prevăzute de Planul național de acțiuni pentru realizarea Acordului indicat pentru perioada 2014-2016 (Hotărârea Guvernului nr. 808 din 7.10.2014).

Proiectul urmărește scopul completării cu noi reglementări a cadrului normativ național, racordate la prevederile prescripțiile normative europene, în speță la Directiva privind comerțul electronic 2000/31/CE.

În contextul prezentului proiect, principiile participării, transparenței și responsabilizării, așa cum sunt ele înțelese în cadrul expertizei vulnerabilității, nu sunt aplicabile.

Prevederile proiectului nu încalcă drepturile și libertățile omului, iar din perspectivă gender, acesta este neutru.

În cadrul expertizei nu a fost identificată jurisprudență a Curții Constituționale privind instituțiile și raporturile de drept care sunt reglementate de proiectul vizat, precum nu a fost identificată nici jurisprudență CtEDO.

Conținutul notei informative expune raționamentele care justifică parțial necesitatea promovării proiectului. Lipsa tuturor componentelor unei note informative, conform art. 20 din legea nr. 780 din 27 decembrie 2001 și analiza superficială a amendamentelor propuse, nu permit a afirma că argumentarea propusă de autorul proiectului este una suficientă în vederea promovării proiectului.

Susținem necesitatea promovării ulterioare a proiectului după completarea notei informative și revizuirea normelor problematice, reflectate la pct. 16 din prezentul raport.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției