



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfint, 198
Tel. 24-36-41

Nr. 06/2.4815 din 16.08 2017
La nr.08/2-4227 din 28 iulie 2017

Ministerul Economiei și Infrastructurii

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție la proiectul legii pentru modificarea și completarea Legii nr.105-XV din 13 martie 2003 privind protecția consumatorilor (art.1, art.2, art.7, art.8, ș.a.)

Anexă: *Raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.*

Director adjunct

Cristina ȚARNĂ

Ex.: Vadim Curmei
Tel.: 022-257308

MINISTERUL ECONOMIEI AL REPUBLICII MOLDOVA	
Nr. de intrare	<u>8869</u>
Indexul	
" <u>17</u> "	<u>08</u> 20 <u>17</u>



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO17/4370 din 16.08.2017

la proiectul legii pentru modificarea și completarea Legii nr.105-XV din 13 martie 2003 privind protecția consumatorilor (art.1, art.2, art.7. art.8, ș.a.)

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.780/2001 privind actele legislative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție, aprobată prin Ordinul nr.179 din 17 noiembrie 2016 a directorului Centrului Național Anticorupție.

I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului

I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului

Autor al inițiativei legislative este Guvernul Republicii Moldova, autor nemijlocit – Ministerul Economiei și Infrastructurii, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(1) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art.6-11 din Legea nr.780/2001 privind actele legislative.

I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional *“etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;*
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate.”*

Potrivit art.12 alin.(2) al legii, *“Termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii va constitui cel puțin 10 zile lucrătoare de la data mediatizării anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei sau de la data mediatizării anunțului privind organizarea consultărilor publice.”* Mai mult ca

atît, art.11 alin.(2/2) al aceleaşi legi prevede că *“Anunţul privind organizarea consultărilor publice şi materialele aferente sunt făcute publice cu cel puţin 15 zile lucrătoare înainte de definitivarea proiectului de decizie.”*

Anunţul cu privire la iniţierea elaborării proiectului de decizie, precum şi anunţul privind organizarea consultării publice nu se regăsesc pe pagina web a Ministerului Economiei şi Infrastructurii, ceea ce constituie o abatere de la prevederile legale cu privire la transparenţa procesului de elaborare a deciziilor, statuate la art.8 lit.a) din Legea nr.239 din 13.11.2008 privind transparenţa în procesul decizional.

Proiectul şi nota informativă la acesta au fost plasate pe pagina web a Ministerului Economiei şi Infrastructurii la rubrica Transparenţa, precum şi pe portalul www.particip.gov.md la data de 22.05.2017 cu respectarea termenului de 10 zile lucrătoare acordat părţilor interesate pentru a putea prezenta recomandări, termenul limită constituind 23.06.2017. Proiectul este însoţit de datele de contact ale persoanei responsabile de recepţionarea şi examinarea recomandărilor parvenite.

În concluzie, se poate menţiona că autorul a respectat prevederile legale privind transparenţa în procesul decizional doar în partea ce ţine de plasarea proiectului şi a notei informative pe pagina web oficială a autorităţii cu indicarea termenului în care părţile interesate pot să prezinte recomandări şi a persoanei de contact responsabilă de recepţionarea şi examinarea acestora.

I.3. Scopul anunţat şi scopul real al proiectului

Scopul promovării proiectului constă în *„crearea cadrului legal naţional în vederea aplicării prevederilor Regulamentului (CE) nr.2006/2004 al Parlamentului European şi al Consiliului privind cooperarea dintre autorităţile naţionale însărcinate să asigure aplicarea legislaţiei în materie de protecţie a consumatorului, stabilind în acest sens autorităţile competente şi biroul unic de legătură responsabile de cooperarea transfrontalieră”*.

Totodată, *„modificările conceptuale propuse de proiectul de lege implică amendamentele la terminologia utilizată sub contextul ajustării prevederilor Legii privind protecţia consumatorilor odată cu modificările cadrului legal ce ţine de infrastructura calităţii şi de etichetarea produselor alimentare”*.

I.4. Interesul public şi interesele private promovate prin proiect

Proiectul promovează interesul statului de a avea un cadru legal bine definit ce va reglementa situaţiile juridice ce apar în cadrul cooperării transfrontaliere prin stabilirea aspectelor primare privind cooperarea autorităţilor în aplicarea legilor de protecţie a consumatorilor, de a avea un cadru legal coerent prin prisma adoptării recente a Legii privind informarea consumatorilor cu privire la produsele alimentare şi de a micşora cuantumul penalităţilor pentru încălcarea termenilor de către agenţii economici în condiţiile art.32 din lege.

I.5. Justificarea soluţiilor proiectului

I.5.1. Suficienţa argumentării din nota informativă. În conformitate cu art.20 din Legea privind actele legislative nr.780-XV din 27 decembrie 2001 – *„grupul de lucru întocmeşte o notă informativă care include:*

a) condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;
b) principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;
c) referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelului compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză”.

Nota informativă descrie condițiile care au impus elaborarea proiectului, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, redînd în acest sens principalele prevederi ale proiectului și evidențiind elementele noi pe care le introduce proiectul în raport cu reglementările existente.

În final, autorul evidențiază în nota informativă că „proiectul legii pentru modificarea și completarea Legii nr.105-XV din 13 martie 2003 privind protecția consumatorilor va avea un impact semnificativ pentru dezvoltarea cadrului legal în domeniul protecției consumatorilor”.

Prin urmare, nota informativă a proiectului întrunește condițiile menționate în art.20 din Legea nr.780-XV din 27 decembrie 2001 privind actele legislative.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară. Conform art.20 lit.d) al Legii nr.780 din 27 decembrie 2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”.

Autorul proiectului statuează în nota informativă că „implementarea acestui proiect nu necesită alocarea resurselor financiare suplimentare de la bugetul de stat”.

I.5.3. Analiza impactului de reglementare. Potrivit art.20 lit.e) al Legii nr.780 din 27 decembrie 2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină “actul de analiză a impactului de reglementare, în cazul în care actul legislativ reglementează activitatea de întreprinzător. Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului.

Conform art.13 al Legii nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, „(1) 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, precum și corespunderea actului scopurilor politicii de reglementare și principiilor prezentei legi. (2) Actul de analiză a impactului de reglementare este parte integrantă a notei informative a proiectului de act normativ.” Metodologia de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare, potrivit art.21 alin.(2) al aceleiași legi, a fost aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.1230/2006.

La proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii nr.105-XV din 13 martie 2003 privind protecția consumatorilor a fost întocmită Analiza Impactului de Reglementare .

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.19 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative „textul proiectului de act legislativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]

c) se utilizează termeni adecvați [...] și de o largă circulație; [...]

e) terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative și în reglementările legislației comunitare; se va utiliza unul și același termen dacă este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia; [...]

g) se evită folosirea [...] cuvintelor și expresiilor [...] neutilizabile și/sau cu sens ambiguu;

h) se evită tautologiile juridice; [...]

Textul proiectului nu corespunde tehnicii legislative și normative, regulilor limbajului și expresiei juridice.

În proiect au fost identificați termeni care sunt susceptibili de multiple sensuri, motiv pentru care nu sunt lipsiți de ambiguitate (termeni precum: state membre, Comisia, un formular standard)

Astfel, formulările lingvistice ambigui acordă posibilități de aplicare a normei în interpretare preferată în dependență de interesul responsabililor de implementare și control al aplicării.

Normele urmează să fie reanalizate și excluse interpretările ambigui ale acestora.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În prevederile proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu prevederile altor acte în vigoare.

II.3. Activitatea agenților publici și a entităților publice reglementată în proiect

Proiectul conține prevederi care reglementează activitatea entităților publice și a agenților publici din cadrul acestora.

Norma care instituie obligația Ministerului Economiei și Infrastructurii de a asigura informarea statelor membre și a Comisiei cu privire la autoritățile competente și a biroului unic de legătură privind cooperarea transfrontalieră în domeniul protecției consumatorului, precum și norma care atribuie competența biroului unic de legătură al autorității solicitate (Agenția pentru Protecția Consumatorului) de a adresa cererea primită autorității competente, fără întârziere, sunt confuze și creează un câmp larg de interpretare în ceea ce privește aplicarea normei.

Astfel, în primul caz norma nu face claritate ce se are în vedere prin „state membre” și despre ce „Comisie” este vorba. La fel, nestabilirea expresă a unui termen în care biroul unic de legătură al autorității solicitate (Agenția pentru Protecția Consumatorilor) urmează să reamită informația/solicitarea recepționată către autoritățile competente cu atribuții în domeniul protecției consumatorilor, precum și lipsa acțiunilor ulterioare întreprinse de către autorități lasă loc aplicării unei proceduri confuze și neuniforme.

Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție identificate este efectuată în compartimentul III – Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului.

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi
cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

**III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție
ale proiectului**

1.	<p>Art.I, pct.13</p> <p>Articolul I – Legea nr.105-XV din 13 martie 2003 privind protecția consumatorilor cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:</p> <p>13. La art.27 alin.(2) se completează cu litera g) cu următorul cuprins:</p> <p>g) asigură informarea <u>statelor membre</u> și a <u>Comisiei</u> cu privire la autoritățile competente și a biroului unic de legătură privind cooperarea transfrontalieră în domeniul protecției consumatorului, precum și la modul în care acestea pot fi contactate</p> <p>16. Legea se completează cu capitolul VII cu următorul cuprins:</p> <p>33³. – Schimbul de informații fără cerere prealabilă</p> <p>Alin.(1) – În cazul în care o autoritate competentă are cunoștință de o încălcare transfrontalieră sau are motive întemeiate să bănuiască că o astfel de încălcare se poate produce, aceasta informează autoritățile competente <u>din celelalte state membre</u> despre aceasta, furnizînd de îndată toate informațiile necesare</p> <p>Alin.(2) – În cazul în care o autoritate competentă ia măsuri executorii suplimentare sau primește cereri de asistență reciprocă în ceea ce privește încălcarea transfrontalieră, aceasta informează autoritățile competente <u>din celelalte state membre</u> despre aceasta</p> <p>Obiecții:</p> <p>Norma nu conferă claritate în ceea ce privește utilizarea sintagmlor „statelor membre și a Comisiei” și „din celelalte state membre”. Se atestă o preluare „ad-literam” din conținutul actului normativ comunitar, fără a racorda norma la cadrul juridic național.</p> <p>Sintagmele prenotate reprezintă o formulare ambiguă care admit interpretări abuzive.</p> <p>Recomandarea:</p> <p>Norma urmează să fie concretizată prin modificarea sintagmei „asigură informarea statelor membre și a Comisiei”, precum și „din celelalte state membre” în vederea aplicării uniforme a acesteia.</p> <table border="1" data-bbox="263 1518 1404 1624"> <tr> <td data-bbox="263 1518 805 1624"> <p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive </td> <td data-bbox="805 1518 1404 1624"> <p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generale </td> </tr> </table>	<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generale
<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generale 		
2.	<p>Art.I, pct.16</p> <p>Articolul I – Legea nr.105-XV din 13 martie 2003 privind protecția consumatorilor cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:</p> <p>16. Legea se completează cu Capitolul VII¹ cu următorul cuprins:</p> <p>33². – Proceduri privind cererile de asistență reciprocă și schimburile de informații</p> <p>Alin.(2) – Cererile sunt transmise de autoritatea solicitantă biroului unic de legătură al autorității solicitate, prin biroul unic de legătură al autorității solicitante. Acestea sunt</p>		

<p>adresate, <u>fără întârziere</u>, de biroul unic de legătură al autorității solicitate de către a utoritatea competentă în cauză</p> <p>Alin.(3) – Cererile de asistență și toate comunicările de informații se fac în scris prin intermediul unui <u>formular standard</u> și sunt transmise în format electronic</p> <p>33⁴. – Schimbul de informații la cerere</p> <p>Alin.(1) – La cererea autorității solicitante, autoritatea solicitată furnizează, <u>fără întârziere</u>, în conformitate cu art.34¹ alin.(6) (...)</p> <p>Alin.(2) – Autoritatea solicitată inițiază, după caz cu ajutorul altor autorități publice, investigațiile corespunzătoare sau ia orice altă măsură necesară sau adecvată, <u>în conformitate cu art.34¹ alin.(6)</u>, pentru a aduna informațiile cerute</p> <p>33⁶ Cereri de măsuri executorii</p> <p>Alin.(2) – Pentru a îndeplini obligațiile care îi revin în temeiul alin.(1), autoritatea solicitată își exercită puterile <u>menționate la art.34¹ alin.(6)</u>, și orice alte drepturi care i se recunosc în temeiul legislației interne.</p> <p>Obiecții:</p> <p>În cadrul procedurii privind examinarea cererii de asistență reciprocă nu este stabilit un termen clar în care biroul unic de legătură (Agenția pentru Protecția Consumatorilor) urmează să remită cererea către autoritatea națională competentă în domeniu său de referință cu atribuții în aplicarea legislației în domeniul protecției consumatorilor. Sintagma „fără întârziere” este ambiguă și confuză, ceea ce poate duce la o aplicare abuzivă a normei. În aceste condiții, se lasă la discreția Agenției pentru Protecția Consumatorilor, în calitate de birou unic de legătură, luarea deciziei cu privire la momentul remiterii solicitării autorității competente. Astfel, există riscul comiterii eventualelor abuzuri de serviciu sau depășiri ale atribuțiilor de serviciu, manifestări de corupție care nu vor putea fi incriminate și deci pedepsite. Redacția normei permite aplicarea normei în dependență de interes și scop. Totodată, norma cuprinsă la alin.(3) utilizează sintagma „un formular standard”, sintagmă care, la fel, induce ambiguitate, necunoscându-se cine este în drept să instituie și să aprobe formularul standard. În altă ordine de idei, se menționează că nu este stabilit un termen de examinare a solicitării de către autoritățile competente, existînd riscul tergiversării intenționate a examinării și remiterii răspunsului în adresa solicitantului.</p> <p>La fel, în conținutul normelor prenotate se atestă o normă de trimitere defectuoasă (menționate/in conformitate la/cu art.34¹ alin.(6)).</p>	
<p>Recomandarea:</p> <p>A se institui termenul de remitere a solicitării/cererii de către Agenția pentru Protecția Consumatorilor (birou unic de legătură) autorității competente pentru examinare.</p> <p>A se stabili termenul de examinare de către autoritățile competente a cererii recepționate cu obligativitatea asigurării remiterii răspunsului în termen.</p> <p>A se face referință la statului juridic al „formularului standard”, organul responsabil de instituire și aprobare a acestuia.</p> <p>A se exclude trimiterea defectuoasă din conținutul normelor.</p>	
<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive • Norme de trimitere defectuoase • Lacună de drept • Nedeterminarea entității publice 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - Abuz de serviciu - Depășire a atribuțiilor de serviciu • Încurajarea sau facilitarea actelor de : <ul style="list-style-type: none"> - Trafic de influență - Conflict de interese și/sau favoritism

	responsabile/subiectului la care se referă prevederea	- Influențare necorespunzătoare
	<ul style="list-style-type: none"> • Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative • Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor 	

IV. Concluzia expertizei

Proiectul legii pentru modificarea și completarea Legii nr.105-XV din 13 martie 2003 privind protecția consumatorilor, potrivit notei informative „este concentrat asupra soluționării următoarelor probleme:

1. Lipsa unui instrument legislativ ce ține de cooperarea transfrontalieră în domeniul protecției consumatorilor legate de interesele economice ale consumatorilor pe piața internă
2. Ajustarea prevederilor Legii privind protecția consumatorilor odată cu modificările cadrului legal ce ține de infrastructura calității și de etichetarea produselor alimentare
3. Micșorarea cuantumului penalităților pentru încălcarea termenilor de către agenții economici stabilite în conformitate cu art.32 al Legii privind protecția consumatorilor”.

În conținutul proiectului se atestă o terminologie inadecvată manifestată prin formulări ambigui care admit interpretări abuzive (termeni precum – state terțe, Comisia, formular standard) și de o normă de trimitere defectuoasă (în conformitate cu art.34¹ alin.(6)).

La fel, se constată lipsa unor termene clare de conformare și acțiune din partea Agenției Protecția Consumatorilor, precum și a termenelor de examinare a solicitărilor de către autoritățile naționale competente în domeniul cooperării privind încălcările transfrontaliere în domeniul protecției consumatorilor. Lipsa acestor termene instituie o ambiguitate a procedurilor administrative cu riscul comiterii manifestărilor de corupție.

În altă ordine de idei, se constată că proiectul însoțit de nota informativă au fost plasate pe pagina web a autorității, precum și pe portalul www.particip.gov.md cu indicarea termenului-limită de prezentare a recomandărilor și a persoanei responsabile de recepționarea și examinarea acestora. Totuși, anunțul cu privire la organizarea consultării publice, precum și anunțul privind inițierea elaborării deciziei nu se regăsesc pe pagina web a autorității și/sau pe portalul www.particip.gov.md ceea ce constituie o abatere de la prevederile legale ce reglementează transparența în procesul decizional.

În final, se concluzionează că proiectul urmează să fie ajustat prin prisma recomandărilor înaintate în raportul de expertiză anticorupție prenotat.

16 august 2017

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Vadim Curmei, șef secție

