



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

CEB
Pr. 55/23.02.18



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2-1462 din 16.03 2018
La nr. 55 din 23 februarie 2018

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii nr.105 din 13.03.2003 privind protecția consumatorilor.

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

Director

Bogdan ZUMBREANU

Ex.: Maia Gonța
Tel.: 022 257 376

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr. <u>585</u>	
<u>19</u> " <u>03</u> " <u>2018</u>	
Ora _____	



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO18/4853 din 15.03.2018

la proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii nr.105 din 13.03.2003 privind protecția consumatorilor (art.1, art.13, art.19, se completează cu Anexa nr.2)

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, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

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 Parlamentul RM, iar autor nemijlocit este Deputați în Parlament, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) 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."

La momentul efectuării expertizei anicorupție în privința proiectului de lege pentru modificarea și completarea Legii nr.105 din 13.03.2003 privind protecția consumatorilor, se constată că acesta este plasat pentru consultare publică pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova, ceea ce denotă faptul că sunt respectate prevederile statuate în Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Totodată, autorul proiectului nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie, condiție prevăzută de art.9 al Legii nr.239/2006 „(1) După inițierea procesului de elaborare a deciziei, autoritatea publică va plasa, în termen de cel mult 15 zile lucrătoare, anunțul respectiv pe pagina web oficială [...].

În consecință, având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova și părțile interesate au acces la proiect se constată că în procesul de promovare a proiectului asigurarea transparenței decizionale stabilită de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional a fost în mare parte asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, proiectul de lege este propus în scopul "*reglementării procedurii de vânzare cu preț redus a mărfurilor/serviciilor de către agenții economici, precum și procedura de plasare a publicității și stabilire a prețurilor*".

Analizând normele elaborate se constată că prin proiect se propune elaborarea și aprobarea unui cadru legislativ pertinent în domeniul protecției consumatorilor, pentru a asigura implementarea unui mecanism eficient ce vizează protecția drepturilor și intereselor legitime ale consumatorilor care intenționează să comande sau să procure ori care comandă, procură sau folosește produse, servicii pentru propriile necesități la prețuri reduse.

Totodată, se propune aprobarea unor reguli speciale de informare cu privire la reducerile de prețuri, reguli potrivit cărora comercianții vor informa complet, corect și precis consumatorii asupra condițiilor de desfășurare a mecanismului de vânzare a produselor/serviciilor pentru a beneficia de o anumită „ofertă” sau „promoție” (reduceri de preț), și pentru a le permite compararea cu ușurință a prețurilor.

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

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

Prin proiect se promovează interesele consumatorilor de produse/servicii, care vor beneficia de un cadru legislativ armonizat cu legislația Uniunii Europene în domeniul protecției consumatorilor, în

cea ce privește reducerile de preț aplicabile oricăror produse/servicii prestate în mod curent de comercianți.

Astfel, prin aprobarea Regulamentului cu privire la comercializarea produselor și prestarea serviciilor de către agenții economicii cu reducere de preț, se va asigura implementarea politicii de stat în domeniul protecției drepturilor consumatorilor, ceea ce este conform interesului public.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, proiectele de acte legislative sunt însoțite de *"nota 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) referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză."*

În nota informativă autorul relevă condițiile ce au impus elaborarea proiectului, evidențiază elementele noi ale proiectului și prezintă argumentele corespunzătoare. Astfel, au fost respectate cerințele art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.20 lit.d) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină *"d) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură"*.

Potrivit notei informative *"proiectul de lege nu necesită alocarea din bugetul de stat a resurselor financiare și vine să protejeze drepturile consumatorului"*.

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 corespunde parțial tehnicii legislative și normative, regulilor limbajului și expresiei juridice.

Astfel, în conținutul proiectului se constată unele prevederi deficiente sub aspectul aditerii tautologiei juridice, unor formulări ambigue precum: "același spațiu de vânzare", "trebuie să fie păstrate" care pot fi interpretate abuziv și, în consecință, pot încuraja agenții publici responsabili la acte de corupție, pentru a putea beneficia de interpretările cele mai convenabile.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului s-au identificat norme contradictorii cu reglementările Legii nr. 780/2001 privind actele legislative, fiind admise tautologii juridice, prin repetarea inutilă a unei și aceleași norme.

Analiza detaliată a neconcordanțelor respective este descrisă în Compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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

Proiectul nu conține reglementări directe ce vizează activitatea agenților publici/entităților publice, însă, în rezultatul aprobării proiectului, acesta va implica activitatea organelor de supraveghere (Consiliul Concurenței) în ceea ce ține de domeniul publicității neadecvate, precum și a Agenției pentru Protecția Consumatorilor și Supravegherea Pieței în domeniul practicii comerciale incorecte.

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 -
Art.I din proiect Art.1 din Legea nr.105/2003 1. Preț de referință - cel mai scăzut preț practicat în același spațiu de vânzare în perioada ultimelor 45 zile, înainte de aplicarea prețului redus.
Obiecții: În conținutul normei se constată o formulare ambiguă la aplicarea căreia se va admite interpretări abuzive. Astfel, la stabilirea prețului de referință se operează cu sintagma "preț practicat în același spațiu de vânzare", care determină în mod general și incert locația de care se va ține cont la calcularea și stabilirea prețurilor reduse. Având în vedere că nu este definit "același spațiu de vânzare", comerciantul va putea interpreta și, în consecință, va putea abuza de reglementarea dată pentru a calcula și a afișa un preț de reducere raportat la un spațiu mai restrâns sau mai extins de vânzare, pentru a-și asigura interesul economic. Prin urmare, organul abilitat care va urma să constate eventualele încălcări cu privire la stabilirea prețului de

referință, la fel va putea interpreta abuziv norma dată, ca pentru o remunerație ilicită, să o aplice în favoarea/defavoarea agenților economici supuși controlului. Lipsa unei proceduri clare de determinare a spațiului de vânzare raportat, va putea genera apariția manifestărilor de corupție prin aplicarea discreționară a normei la constatarea încălcărilor de către organele abilitate, interpretând tendențios noțiunea de "același spațiu de vânzare".

Suplimentar, lipsa definirii spațiului de vânzare corespunzător, va duce la nerealizarea normei propuse, din motivul lipsei unei predictibilități de determinare a ariei de acțiune a normei propuse, iar lipsa procedurii de determinare a acestei arii, va face imposibilă evaluarea precisă a efectelor juridice reglementate de proiect.

Lipsa unor astfel de prevederi va genera apariția unor practici comerciale incorecte, de care se vor putea prevala comercianții pentru a comite abuzuri, prin faptul că va calcula și aplica prețul redus în condiții favorabile propriilor interese

Recomandări:

Definirea noțiunii de "același spațiu de vânzare" și procedurii de determinare a spațiului de vânzare corespunzător, reieșind din criterii concrete.

Factori de risc:

- Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lacună de drept
- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Norme irealizabile

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:
 - depășire a atribuțiilor de serviciu
 - abuz de serviciu

- 2 -

Punctul 13

13. Toate documentele justificative legale care atestă veridicitatea prețului de referință trebuie să fie păstrate pentru a putea fi prezentate ori de câte ori este nevoie organelor de control abilitate.

Obiecții:

În conținutul normei se atestă lipsa unui termen concret de păstrare a documentelor justificative pentru determinarea prețului de referință. În acest sens, lipsa unui termen clar reprezintă o reglementare lacunară, care va acorda posibilitate de interpretare tendențioasă din partea agentului economic, pe de o parte, iar pe de altă parte, din partea organului de control.

Astfel, agentul economic va putea păstra documentele justificative un termen scurt, invocând, în caz de control, lipsa reglementării termenului de păstrare respectiv.

Organul de control, la rândul său, va putea interpreta abuziv norma dată, prin invocarea obligativității de păstrare permanente a documentelor justificative respective, argumentând această obligativitate prin prevederile „pentru a putea fi prezentate ori de câte ori este nevoie organelor de control abilitate”, ceea ce implică, în accepțiune largă, un termen nelimitat de păstrare a acestor documente.

Totodată, prin formularea propusă se creează o ambianță pozitivă pentru ca agenții publici abilitați să decidă în favoarea încetării efectuării controlului respectiv, din motivul lipsei termenului expres reglementat de păstrare a documentelor justificative de agentul economic, în acest fel, fiind compromis interesul public de apărare a drepturilor consumatorilor.

Drept rezultat, deciziile organului de control, pot fi bazate pe interpretări abuzive difuze, în care să fie invocate accepțiuni a limitei de discreție, și anume, invocarea imposibilității de atragere la răspundere juridică a agenților economici, din motivul lipsei reglementărilor cu privire la termenul obligatoriu de păstrare a documentelor justificative, în cazul în care agentul public a fost corupt pentru interpretarea în modul respectiv a prevederilor legale propuse.

Prin urmare, la aplicarea normei în redacția propusă, organele abilitate de efectuarea controlului ar putea fi interesate să acționeze ilicit, în scopul realizării propriilor interese, fiind dificilă atragerea la răspundere pentru abuz de serviciu și depășiri a atribuțiilor de serviciu, întrucât norma le atribuie astfel de competențe.

Recomandări:

Indicarea expresă a unui termen de păstrare a documentelor justificative care atestă veridicitatea prețului de referință, care ar putea constitui un an de zile de la data stabilirii prețului redus.

Factori de risc:

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lacună de drept
- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor
- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - corupere pasivă
 - corupere activă
 - influențare necorespunzătoare
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

- 3 -

Punctul 13, 20

13. Toate documentele justificative legale care atestă veridicitatea prețului de referință trebuie să fie păstrate pentru a putea fi prezentate ori de câte ori este nevoie organelor de control abilitate.
20. Toate documentele justificative legale care atestă veridicitatea prețului de referință trebuie să fie păstrate pentru a putea fi prezentate ori de câte ori este nevoie organelor de control abilitate.

Obiecții:

În cuprinsul normelor date se atestă o inadverență cu prevederile art. 19 lit. (h) din Legea nr.780/2001 privind actele legislative, prin faptul că pct.13 și pct.20 au un conținut identic, folosindu-se tautologia juridică.

Astfel, repetarea inutilă a unei și aceleiași norme în articole diferite constituie o modalitate de admitere a tautologiei juridice, fapt care contravine reglementărilor cu privire la limbajul și expresia juridică prevăzute în Secțiunea 2, Capitolul IV al Legii nr.780/2001 privind actele legislative.

Recomandări:

Excluderea pct.20 din Regulamentul cu privire la comercializarea produselor și prestarea serviciilor de către agenții economici cu reducere de preț.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul de lege supus expertizei anticorupție este elaborat în scopul "*reglementării procedurii de vânzare cu preț redus a mărfurilor/serviciilor de către agenții economici, precum și procedura de plasare a publicității și stabilire a prețurilor*".

Proiectul respectă parțial rigorile de transparență impuse de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, dat fiind faptul că autorul nu a asigurat realizarea unei etape de transparență a procesului decizional. În nota informativă sunt prezentate argumente pertinente și concludente care justifică soluțiile proiectului.

Analizând normele elaborate se constată că prin proiect se propune elaborarea și aprobarea unui cadru legislativ pertinent în domeniul protecției consumatorilor, pentru a asigura implementarea unui mecanism eficient în vederea protecției drepturilor și intereselor legitime ale consumatorilor care intenționează să comande sau să procure ori care comandă, procură sau folosește produse, servicii pentru propriile necesități la prețuri reduse.

Totuși, în conținutul proiectului s-au identificat unele prevederi deficiente sub aspectul unor formulări ambigue precum: "aceiași spațiu de vânzare", "trebuie să fie păstrate" care atribuie caracter incert și confuz normelor din proiect, generând posibilitatea interpretării abuzive a acestora, prin faptul că la aplicare se vor admite situații în care organele de control abilitate de constatarea încălcărilor, vor aplica norma în mod discreționar favorizând/defavorizând unii agenți economici în schimbul unei recompense ilicite.

Astfel, deși prevederile proiectului reglementează aspecte de interes public, unele dintre acestea sunt expuse într-un mod confuz, cu riscul interpretării discreționare a acestora, ceea ce va favoriza apariția manifestărilor de corupție. În special, se atestă norme ce conțin formulări ambigue, norme contradictorii, care stabilesc drepturi excesive, discreționare, constituind astfel un potențial pericol de coruptibilitate ce riscă să compromită aplicarea uniformă a cadrului normativ pertinent.

Întru evitarea și excluderea confuziilor și diferențelor de interpretare a normelor care pot conduce la apariția riscurilor de corupție, se impune o redactare a acestora prin prisma recomandărilor formulate în prezentul raport de expertiză anticorupție.

15.03.2018

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Maia GONTA, Inspector superior

